

СЕКЦІЯ 1

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

СВІТОВИЙ ДОСВІД ВІДРОДЖЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ДЕПРЕСИВНИХ РЕГІОНАХ

WORLD EXPERIENCE OF LOCAL COMMUNITY REVIVAL IN DEPRESSIVE REGIONS

У статті розглянуто світовий досвід відродження територіальних громад у депресивних регіонах світу, шляхи підвищення ефективності даного процесу. Проаналізовано науковий доробок вітчизняних учених. Велику увагу приділено різним шляхам виходу територіальних громад із кризового стану. Доведено, що для успішного подолання труднощів локальна громада повинна сконцентруватись на стратегії «розвиток на місцях». Вона дозволяє адекватно ситуації, що склалася, використовувати наявні місцеві переваги та зменшувати дію слабких місць громади. Зроблено висновок, що розвиток децентралізації та приваблення зовнішніх інвестицій є оптимальним шляхом відродження громади. Створення галузевих економічних кластерів, підвищення цінності нерухомості громади також є ефективними інструментами створення стабільного соціально-економічного простору громади та боротьби з бідністю і безробіттям. Наявність зацікавлених осіб або груп, розроблення стратегічного плану розвитку громади, співпраця під час її розбудови названі авторами ключовими чинниками успішності відродження територіальних громад. Водночас обґрунтовано ідею, що децентралізація відіграє важливу роль у трансформації місцевих спільнот, переходу до ефективних інститутів, у рамках яких громадські ініціативи відіграють велику роль. Аналіз проведено з огляду на загальносвітові процеси: глобалізацію, економічну кризу, поширення інформаційних технологій. Висловлено думку, що майбутнє територіальних громад буде залежати від того, наскільки актуалізовані в місцевому соціумі державно-політичні пріоритети, розвинуті необхідні економічні інструменти й інститути. Перелічено низку принципів, дотримання яких дозволяє більш ефективно підтримувати розвиток місцевих громад: необхідність розроблення реалістичної стратегічної програми; недопущення різного роду дискримінації; прозорість діяльності

владних органів; ретельне планування; залучення фахівців до процесу розроблення важливих рішень.

Ключові слова: місцева громада, розвиток, ефективність, удосконалення.

The article considers the world experience in developing of local communities in depressed regions, ways to increase the efficiency of this process. The scientific achievements of domestic scientists are analyzed. Big attention is paid to different ways out of local communities from the crisis. It has been proven that in order to successfully overcome difficulties, the local community must focus on the "place-based policies" strategy. It allows adequately use the existing local advantages and reduce the impact of community weaknesses. It is concluded that the development of decentralization and attracting foreign investment is the optimal way to revive the community. The creation of branch economic clusters, increasing the value of community real estate are also effective tools for creating a stable socio-economic space of the community. The presence of active citizens or interest groups and the development of a strategic plan are key factors in the. At the same time, the idea is substantiated that decentralization plays an important role in the transformation of local communities, the transition to effective institutions, in which public initiatives play a major role. The analysis was conducted taking into account global processes: globalization, economic crisis, the spread of information technology. The opinion is expressed that the future of local communities will depend on political priorities of local society and the availability of required economic instruments and institutions. A number of principles are recommended for use: to do realistic strategic program; prevention of various forms of discrimination; transparency of government activities; careful planning; involvement of experts in the process of developing important decisions.

Key words: regional development, resource potential, prospects, system, model, efficiency, improvement.

УДК 351:342.1
DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.1>

Каламан О.Б.

к. екон. наук,
доцент кафедри менеджменту
і логістики

Одеська національна академія
харчових технологій

Пурцхванідзе О.В.

к. філос. наук,
доцент кафедри менеджменту
і логістики

Одеська національна академія
харчових технологій

Постановка проблеми. Подолання гострих соціальних суперечностей, пошук нової форми самоорганізації суспільства є напроцуд актуальною темою в наш час для всіх суб'єктів управління, які зацікавлені у збереженні та розвитку державності України. Дана тема потребує серйозного заглиблення у фундаментальні зв'язки людини, суспільства і держави. Самоорганізація людського соціуму всередині держави є надважливим процесом, який сприяє реаль-

ному державотворенню, однак на цьому шляху в Україні постає чимало перешкод. Вони пов'язані з осмисленням соціальної сутності й форм самоорганізації людських суспільств та колективів, співвідношенням самоорганізації та державного управління, пошуком нових сучасних форм і способів самоорганізації територіальних громад. Визначення їхнього місця та ролі в рамках децентралізованого управління, публічної влади, становлення збалансованих відносин

центральної адміністрації й органів місцевого самоврядування, з одного боку, виконавчих структур та інститутів, з іншого, уявляються важливою науковою проблемою. Вона особливо загострилась з огляду на наявність в Україні регіонів, які серйозно відстають в економічному розвитку, демонструють негативну демографічну динаміку та високий рівень безробіття.

Актуальність дослідження визначається також і тим, що питання, які аналізуються в ньому, пов'язані з вивченням феномену територіальної громади, що існує в більшості націй світу. Питання відродження територіальної громади, розвитку самоуправління, збереження традиційної культури визнаються світовою спільнотою як найважливіші аспекти збереження прав людини і громадянина, виступають предметом особливої уваги багатьох наук: політології, економіки, філософії, державного управління. Практична значущість проблеми багато в чому визначається особливістю положення територіальних громад у сучасному глобалізованому світі.

Останніми роками стає все більш очевидно, що процес глобалізації трансформує цінності сучасного суспільства на всіх рівнях ієрархії: міжнародному, національному, регіональному, сімейному. Усе більше втягнення України в загальносвітові процеси закономірно призводить до руйнування традиційних культурних зв'язків у територіальних громадах, втрати їхніх позицій на тлі соціально-економічної кризи у країні. Очевидно, що в нових умовах суспільний розвиток територіальної громади буде залежати від того, наскільки актуалізовані в соціумі відповідні державно-політичні пріоритети, розвинуті необхідні економічні інструменти й інститути.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну та практичну основу дослідження проблеми відродження територіальної громади в депресивних регіонах становлять праці найбільш відомих у даній області українських учених З. Варналія, В. Пономаренко, О. Мороза, Л. Михайлишина, Ю. Панейко, О. Батанова, Л. Ярічевської, О. Сушинського, І. Дробота, А. Баймуратова, А. Коваленко, І. Шумляєвої, Ю. Шарова, О. Молодцова, В. Корженко, О. Склярської.

О. Мороз назвав одним із найбільш складних і актуальних завдань на шляху до демократизації суспільно-політичного життя в Україні реформування системи місцевого самоврядування, створення реального зв'язку між демократією та територіальною громадою [1].

О. Омельченко, на основі аналізу методологічних засад оцінювання рівня життя населення в регіонах України, дійшла висновку, що

для територіальної громади існує певна ієрархічна піраміда значень, компонент рівня життя. До неї входять довгострокові цінності людини, поточні потреби, середовище проживання, соціальна структура [2, с. 81].

В. Ксенофонов обґрунтував думку, що основою нормального розвитку економіки будь-якого регіону виступає збалансований характер відтворення й укріплення його економічного потенціалу. Інакше, у разі порушення балансу процесу відтворення, регіон може перейти у розряд депресивних, так і не реалізувати свій потенціал розвитку та втратити конкурентні переваги [3, с. 236].

І. Ярошенко висловила припущення, що для розвитку депресивних територій критично важлива державна підтримка. Вона може бути реалізована в різних видах, а саме в: 1) законодавчій підтримці; 2) фінансовій допомозі; 3) фіскальній кредитній підтримці; 4) організаційній допомозі; 5) науково-методичній підтримці тощо [4, с. 137].

О. Васильєва обґрунтувала позицію, згідно з якою регіональне управління потребує формування належного інституційного механізму, який містить різні за природою елементи. Вони повинні забезпечити ефективну діяльність державно-управлінської системи. Інституційний механізм такої моделі передбачає використання можливостей усіх наявних елементів апарату держави, а також створення спеціальних органів загальнодержавного та національного рівнів [5, с. 9].

Дослідниця О. Федорчак зазначила, що в Україні існує значна диференціація регіонів за рівнем економічного розвитку. На її думку, проблема може полягати, серед іншого, у нерівномірному залученні інвестицій у різні регіони країни. Вона наводить такий факт, що основні інвестиційні ресурси зосереджені переважно в м. Києві, де виробляється майже 20% ВВП країни й акумулюється 50% усіх прямих іноземних інвестицій. Також спостерігається тенденція до концентрації інвестиційних ресурсів у великих містах і окремих обласних центрах, тоді як більшість областей України залишаються малопривабливими для вітчизняних та іноземних інвесторів [6, с. 91].

Т. Кравченко звернула увагу на те, що процес розвитку територіальної громади може просуватись різними шляхами. Він може охопити всю громаду і стати всебічним процесом стратегічного планування, залучення представників від усіх частин громади, а може бути ініціативою, яка залучить окремі групи (формальні та неформальні) на основі спільної орієнтації на покращення якості життя [7, с. 69].

Досить ґрунтовну позицію щодо розвитку громади розробила Н. Хомюк, яка схарактеризувала її як основу забезпечення розвитку сільських територій України. Вона зазначила, що однією із проблем, яка гальмує процес розвитку громад, є нестача висококваліфікованих кадрів у галузі фінансового планування. Це особливо характерно для сільських об'єднаних територіальних громад. На основі проведеного дослідницькою аналізу Н. Хомюк зробила висновок, що децентралізація в Україні відзначається значною складністю, наближає процеси управління й ухвалення рішень до громадськості, сприяє самостійності у формуванні доходів та видатків бюджету громад [8, с. 69].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. В. Сосунівський визначив, що децентралізація є провідною тенденцією розвитку сучасного соціального простору, у якому розвиваються громади. Він виділив серед ключових чинників, що впливають на успішний розвиток громади, такі: наявність ефективних форм соціальної організації; існування групи, що об'єднує людей за певними інтересами; набуття громадою статусу головного елемента господарської та соціальної активності; вдалу територіальну локалізацію [9, с. 129].

Т. Куценко та Є. Дударенко висловили думку, що розширення повноважень громад, зокрема у сфері користування земельними ресурсами, зміна адміністративно-територіального устрою країни несуть у собі приховані ризики, адже практичне їх утілення відбувається шляхом примусового об'єднання громад та приєднання територій, нерідко всупереч принципам добровільності, законності, прозорості та відкритості [10, с. 65].

В. Бабій і А. Скоробагатько довели, що нині громада не володіє вичерпною інформацією про свої земельні ресурси й об'єкти, розташовані на її території. Розпорядниками цієї інформації є різні державні та приватні установи, організації та підприємства. Крім того, інформація про ті самі об'єкти, отримана з різних джерел, може відрізнятись. Дослідники зробили висновок, що перед тим як розпочати процес об'єднання в територіальні громади, потрібно забезпечити їх необхідною інформацією та ресурсами, які потрібні для уникнення еventуальних проблем [11].

Мета статті – визначення ефективних методів та інструментів для розвитку і відродження територіальних громад у депресивних регіонах на основі світового досвіду.

Виклад основного матеріалу. Соціально-політична система капіталістичних країн світу передбачає певну децентралізацію управлін-

ських функцій, коли кожен рівень ієрархічного управління має власні зобов'язання, ресурси і повноваження для їх виконання, несе певну відповідальність за результати ухвалених рішень. Світовий досвід показує, що прагнення уряду тієї чи іншої країни до модернізації змушує передавати місцевій владі необхідні повноваження.

Закордонний досвід свідчить про значущість децентралізації для країн, які перебувають у стадії глибинних змін у системі регулювання суспільних відносин. Для країн перехідного періоду децентралізація є дієвим способом зміни суттєвих характеристик суспільства.

Іноді панівні політичні партії використовували місцеві програми розвитку для збільшення своєї популярності. У принципі, у конкурентному середовищі така практика є цілком виправданою. Однак нерідко ухвалювались програми розвитку сільських районів, покликані служити більш широким геополітичним інтересам наддержав. Крім того, програми розвитку часто не передбачали ефективного моніторингу з боку держави, адекватного фінансування та забезпечення кадрами [12, с. 4].

Усі інструменти розвитку громади можна умовно поділити на кілька категорій, а саме:

1) інструменти оцінювання: для оцінки навколишнього середовища; тобто того, хто такі люди, які живуть там, як вони живуть, чи існують якісь конфлікти, які ресурси будуть потрібні для побудови та підтримки програми розвитку громади;

2) інструменти планування: для розроблення всіх необхідних програм розвитку, які в майбутньому можуть бути реалізовані;

3) інструменти вдосконалення групової взаємодії: для створення та підтримання позитивних відносин між усіма зацікавленими сторонами, як-от уряд, члени громади, представники компанії та місцеві організації.

Дані інструменти допомагають ефективніше розвивати громаду, однак вони не є всеохоплюючими. Використання таких інструментів не означає, що місцеве співтовариство не буде потребувати сторонньої допомоги, проте вони можуть підказати, коли, яка саме співпраця необхідна [13, с. 35].

Досвід таких країн, як Америка, Канада, Німеччина, Чехія, Польща, доводить, що успішними стають ті громади, які вдало знаходять внутрішні ресурси і поліпшують зовнішні відносини з іншими зацікавленими акторами: державними структурами, інвесторами, експертами й іншими. Усе це дає змогу створити серйозні конкурентні переваги, залучати більш продуктивні інвестиції, розвивати бізнес, збе-

рігати існуючі підприємства та підтримувати створення нових робочих місць.

Розвиток громади – це складний процес, на який впливають багато різноманітних чинників, серед яких соціальний капітал, тобто наявність усередині спільноти співпраці та партнерства, довіри до влади та до інших соціальних груп. Пріоритетними напрямками в розвитку громади є:

- підвищення рівня економіки, нарощення обсягів виробництва, створення нових робочих місць;

- колективне навчання: люди навчаються та на практиці вирішують проблеми колективно;

- соціальна підтримка незахищених верств населення й усунення наявних перешкод для груп людей, що зазнають соціального відчуження;

- підвищення рівня екологічної безпеки [14].

Кожен із чинників розвитку громади може бути ефективним інструментом її відродження. Однак їхній однобічний вплив може бути досить суперечливим і призводити до несприятливих наслідків за деяких умов [15, с. 13]. З огляду на це більшості громад варто залучати до процесів розвитку сторонніх експертів та фахівців із різних наукових напрямів.

З наявністю депресивних регіонів, як це не дивно, стикаються і добре розвинуті в економічному відношенні країни, наприклад, Канада, США, Франція, Німеччина й інші. Експерт із розвитку сільських територій Р. Блейк зазначив, що натеper у сільській місцевості живуть краще, ніж 50 років тому, однак різноманітні стратегії, орієнтовані на сировинний сектор, субсидування окремих галузей, навіть комплексні регіональні стратегії не принесли очікуваного довготривалого економічного ефекту зростання в більшій частині сільських районів. Найбільш продуктивною стратегією для відродження громад він назвав «розвиток на місцях» (place-based policies). Фактично він передбачає, що стратегія відродження громади має фокусуватися на окремому населеному пункті і ґрунтуватися на ретельній оцінці активів громади, її прагнень, проблем, ресурсів, наявності перспективних місць під забудову тощо.

Даний підхід вимагає, щоб та чи інша програма розвитку реалізовувалась громадянами, організаціями чи органами місцевого самоврядування. Ефективною, на думку Р. Блейка, вона стає лише за умови, якщо соціальне, культурне, екологічне благополуччя тієї чи іншої місцевості, а також її економічний розвиток виступають на передній план. Канадський уряд має позитивний досвід відродження громад там, де зусилля для

досягнення даної мети були комплексними. Як виявилось, критично важливо дотримуватись принципу не завдання шкоди екологічним, соціальним, культурним цінностям жителів громади, а також не допускати дискримінації прав жителів інших місць, що прагнуть до розвитку [17, с. 213].

Соціальна й економічна неоднорідність деяких регіонів може бути зумовлена різними геополітичними умовами, потенціалом природних ресурсів, кількістю та якістю трудових ресурсів, історичними тенденціями розвитку регіону, системою бюджетного регулювання. Депресивні регіони нерідко потребують фінансової підтримки для свого розвитку. Ось чому необхідно залучати ефективні фінансові механізми, які дозволять подолати регіональні нерівності, визначити можливості для подальшого розвитку. Світовий досвід доводить, що державне управління інвестиціями має бути гнучким і передбачати залучення місцевих органів влади до інноваційної та ефективної співпраці [18, с. 486].

Бідність залишається постійною проблемою в багатьох районах США. Перед створенням нових робочих місць у неблагополучних районах, наприклад у невеличких містах, громадам доводиться вирішувати численні проблеми, як-от низьку кваліфікацію, неадекватну інфраструктуру, що занепадає, злочинність та інші негаразди. Якщо навіть вдається створити нові робочі місця, вони зазвичай оплачуються за найнижчими ставками, а отже, у середньому мало підвищують дохід жителів громади. Політичне рішення проблеми американці неодноразово намагались знайти в підтримці промислових зон, створенні нових потужностей. Однак дана політика зазвичай не допомагала громадам, бо відкрита та чесна конкуренція на ринку демонструвала їхнє вразливе становище [19, с. 71].

Сучасні експерти доходять висновку, що саме «розвиток на місцях» є ключем до вирішення багатьох труднощів. Одним із проявів може бути урядове субсидування з метою створення галузевого кластера з урахуванням природних переваг громади (наприклад, наявність природних ресурсів або підтримка університету). Іншим важливим інструментом відродження місцевих громад можуть бути зусилля зі стимулювання ринку нерухомості. Тобто створення привабливої інфраструктури й іміджу окремого району з метою продажу земельних ділянок заможним громадянам з інших районів та отримання не тільки грошей від такого продажу, а й вигод від залучення нових жителів до життя громади та вирішення її проблем [19, с. 81].

Висновки. Наявність зацікавлених осіб або груп, розроблення стратегічного плану розвитку громади, співпраця під час її розбудови і контроль над управлінськими процесами уявляються невід'ємними елементами успішного відродження місцевих громад. Стратегія «розвитку на місцях» дозволяє адекватно до ситуації, що склалася, використовувати наявні місцеві переваги. Створення галузевих економічних кластерів, підвищення цінності нерухомості громади також мають використовуватись для прискорення соціально-економічного поступу громади.

Досвід реформ у закордонних країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації і трансформації місцевих спільнот, переході до інститутів, заснованих на громадських ініціативах. Існує низка принципів, дотримання яких дозволяє більш ефективно підтримувати позитивні зміни в місцевих громадах: необхідність розроблення реалістичної стратегічної програми розвитку та її поступова реалізація; недопущення різного роду дискримінації; прозорість діяльності владних органів на всіх рівнях; ретельне планування всіх важливих кроків; залучення фахівців до процесу розроблення важливих рішень та їх виконання.

У наступних наукових дослідженнях уважаємо за потрібне зосередитись на окремих аспектах відродження громади: теоретичних, управлінських, кадрових тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мороз О. Територіальна громада: сутність, становлення та сучасні українські реалії. *Демократичне врядування* : науковий вісник. 2008. Вип. 2. URL: http://vivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik2/fail/Moroz.pdf (дата звернення: 10.11.2019).
2. Омельченко О. Методологічні засади оцінювання рівня життя населення в регіонах України. *Проблеми економіки*. 2010. № 2. С. 81–90. URL: https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2010-2_0-pages-81_90.pdf (дата звернення: 10.08.2020).
3. Ксенофонов В. Підходи к оценке уровня социально-экономического развития региона в условиях его сбалансированного развития. *Вестник Иркутского государственного технического университета*. 2010. № 7 (47). С. 235–249.
4. Ярошенко І. Механізми державної підтримки проблемних регіонів. *Моделювання регіональної економіки*. 2014. № 1. С. 13–149.
5. Васильєва О. Інституційне забезпечення державної регіональної політики в Україні. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2014. Вип. 1. С. 7–18.
6. Федорчак О. Державна політика залучення інвестицій у депресивні регіони України.

Ефективність державного управління. 2018. Вип. 2. С. 91–106.

7. Кравченко Т. Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування: аналіз сучасних наукових досліджень в Україні. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2015. № 1. С. 68–75.

8. Хомюк Н. Територіальна громада як основа забезпечення розвитку сільських територій в Україні. *Інтелект XXI*. 2019. № 1. С. 67–70.

9. Сосунівський В. Територіальна громада: сутність та соціальне призначення. *Актуальні проблеми філософії та соціології*. 2017. № 15. С. 129–131. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/11764/Sosunovsky%20V.%20S.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 19.08.2020).

10. Куценко Т., Дударенко Є. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд. *Економіка та держава*. 2017. № 3. С. 64–70.

11. Бабій В., Скоробагатько А. Основні проблеми об'єднаних територіальних громад. *Національний авіаційний університет*. 2018. С. 60–61.

12. Cazorla A., Midgley J. *Midgley Planning and community development: case studies*. Madrid (Spain), 2012. 306 p. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/podhody-k-otsenke-urovnya-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-regiona-v-usloviyah-ego-sbalansirovannogo-razvitiya> (date of application: 20.08.2020).

13. Community development toolkit. *International council on mining & metals*. London, UK, 2012. 220 p. URL: <https://www.commddev.org/pdf/publications/ICMM-Community-Development-Toolkit.pdf> (date of application: 17.07.2020).

14. Community development in Europe towards a common framework and understanding. *EuCDN*. 2014. 93 p. URL: <http://eucdn.net/wp-content/uploads/2014/10/2014-24-09-EuCDN-Publication-FINAL.pdf> (date of application: 19.08.2020).

15. Community Development Toolkit. *ESMAP, the World Bank and ICMM*. London, UK, 2005. 50 p. URL: <https://www.esmap.org/sites/default/files/esmapfiles/Community%20Development%20Toolkit.pdf> (date of application: 17.08.2020).

16. Five Principles for Launching a Successful Community Development Initiative. Coming up with the money. *Community development at the St. Louis Fed*. 2015. 42 p. URL: https://www.stlouisfed.org/~media/files/pdfs/communitydevelopment/comingupwithmoney/launching_successful_community_development_initiative.pdf?la=en (date of application: 16.07.2020).

17. Raymond B. Blake Regional and Rural Development Strategies in Canada: The Search For Solutions Royal Commission on Renewing and Strengthening Our Place in Canada. 2003. 228 p.

18. Investment Instruments to Stimulate Depressed Region. Development / Yu. Maidanevych et al. *European Research Studies Journal*. 2018. P. 476–488.

19. Place-Based Policies for Shared Economic Growth / Jay Shambaugh and Ryan Nunn, eds. Hamilton Project. Washington, DC : Brookings Institution. 248 p.