

[https://doi.org/10.31891/2307-5740-2022-310-5\(1\)-25](https://doi.org/10.31891/2307-5740-2022-310-5(1)-25)

УДК 352.072.2

Олександр ГЛАЗОВ

<https://orcid.org/0000-0001-6205-3165>

e-mail: alexandrhlazov@gmail.com

Полтавський державний аграрний університет

ГРОМАДСЬКІ ІНСТИТУТИ ЯК РУШІЇ АКТИВІЗАЦІЇ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У дослідженні розкрито актуальність дослідження та розробки методико-прикладних засад інструментарію громадських інститутів у контексті співпраці територіальних громад в Україні. Метою статті є удосконалення методико-прикладних засад застосування в Україні інструмента громадських інститутів як рушія розвитку співпраці територіальних громад. Визначено перспективи діяльності громадських інститутів України як рушіїв співробітництва територіальних громад. Громадські інститути розглянуто в широкому сенсі – як суб'єкти місцевого самоврядування (органи самоорганізації населення, асоціації органів місцевого самоврядування, місцеві громадські організації) та як окремі суб'єкти взаємодії з громадами. Системне представлення організаційно-правових основ співробітництва територіальних громад та громадських інститутів в Україні дозволило підтвердити їх обмежений функціонал, що, як правило, передбачає навчальну діяльність, посередництво й менторство участі громад у міжнародних програмах. Також підтверджено відсутність сталих практик партнерства інститутів громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування в Україні. Для вдосконалення співробітництва територіальних громад та громадських інститутів сформульовано рекомендації з розподілом для органів державної влади, органів місцевого самоврядування і самих громадських структур.

Ключові слова: державне управління; децентралізація; територіальні громади; місцеве самоврядування; розвиток; співпраця громад.

Oleksandr HLAZOV

Poltava State Agrarian University

PUBLIC INSTITUTIONS AS DRIVERS FOR ACTIVATING COOPERATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES

The study revealed the relevance of research and development of methodological and applied principles of the toolkit of public institutes in the context of cooperation between territorial communities in Ukraine. The purpose of the article is to improve the methodological and practical principles of using the tool of public institutions in Ukraine as a driver for the development of cooperation between territorial communities. The prospects for the activity of public institutions of Ukraine as drivers of cooperation between territorial communities have been determined. Public institutions are considered in a broad sense - as subjects of local self-government (bodies of self-organization of the population, associations of local self-government bodies, local public organizations) and as separate subjects of interaction with communities. A systematic presentation of the organizational and legal foundations of cooperation between territorial communities and public institutions in Ukraine allowed to confirm their limited functionality, which, as a rule, involves educational activities, mediation and mentoring of community participation in international programs. It was also confirmed that there are no stable practices of partnership between civil society institutions and local self-government bodies in Ukraine. Taking into account the limited experience of territorial communities in cooperation, special attention is paid to the need to implement projects of public institutions for the purpose of supporting the territorial community in gaining the first experience of cooperation and acquiring a grant history. Other recommendations include the implementation of projects for communities focused on socio-demographic potential, ecologically oriented projects, projects focused on increasing the financial capacity of communities with subsequent involvement of own funds in project activities. The task of state authorities is to support the development of regional partner networks through popularization of their experience, state guarantees for participation in valuable international projects. Communities themselves should stimulate the creation of local public organizations, public councils under local self-government bodies, implement the principle of "community foundation" to support the global philanthropic movement.

Keywords: governance; decentralization; territorial communities; local Government; development; community cooperation.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

В основі формування територіальної громади є відчуття приналежності до неї та здатність впливати на її розвиток. Схожа ідеологія притаманна діяльності громадських інститутів (інститутів громадянського суспільства), які створюються за колом спільних інтересів та володінням важелями впливу у певних сферах.

Громадські інститути включають громадські об'єднання (за профільним законом України це громадські організації, створені фізичними особами, та громадські спілки, створені юридичними особами), асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання (стаття 6 профільного закону), органи самоорганізації населення (комітети будинкові, вуличні, квартальні, мікрорайонів, районів), благодійні, волонтерські, екологічні, релігійні організації, творчі й професійні спілки, організації роботодавців, асоціації, міжнародні неурядові організації, які здійснюють свою діяльність в Україні відповідно до регламентованих правових норм. Очікується включення до переліку також саморегульованих організацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Концептуальний базис дослідження інституту територіальних громад достатньо комплексно висвітлений у публікаціях О. Бобровської [1], І. Дегтярьової [3, с.141-148], В. Небрата [7, с.34-49], К. Тищенка [9] та інших вітчизняних і зарубіжних дослідників. Інституційно-правові та інституційно-організаційні аспекти становлення і розвитку інституту територіальних громад, у т. ч. в Україні, представлені в працях С. Граб [2, с.25-30], Ю. Кириченко [4, с.451-457], В. Наконечного [6, с.283-289] та інших науковців. Методико-прикладні аспекти функціонування інституту територіальних громад та його ролі в забезпеченні місцевого розвитку аналізуються Р. Лупаком та А. Дідич [5, с.248-252], К. Поповою [8, с.290-297], С. Ліпсетом [10, с.1-22], Т. Васильцівим, І. Білецькою та О. Мульською [11, с.276-287].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття

Таким чином, на сьогодні, теоретико-методичний базис дослідження проблем співпраці територіальних громад розвинений в достатній мірі. Однак, умови сьогодення та існуюча сучасна практика співпраці територіальних громад в Україні потребують його подальшого уточнення.

Формулювання цілей статті

Метою статті є удосконалення методико-прикладних засад застосування в Україні інструмента громадських інститутів як рушія розвитку співпраці територіальних громад.

Виклад основного матеріалу

Громадські інститути в процесі співробітництва територіальних громад України відіграють ключову роль, адже протистояють суб'єктивним політичним рішенням державного рівня та «місцевого феодалізму». В Україні громадські інститути є суб'єктом формування довіри, в тому числі до влади, яка підвищує свою легітимність через залучення громадян до прийняття управлінських рішень.

Таким чином, громадські інститути є рушіями співробітництва територіальних громад з огляду на декілька обставин:

- по-перше, громадські інститути дозволяють об'єднати найбільш ініціативних осіб та сформувати платформи для їх системних комунікацій і синергії зусиль, вони є осередком діяльності професіоналів – громадських активістів, діячів, волонтерів, фандрейзерів, консультантів, благодійників, філантропів, експертів у визначених сферах (врядування, освіти, комунікацій, міжнародного права та ін.);

- по-друге, громадські інститути мають вищий рівень довіри з боку інвесторів та міжнародних партнерів, завдяки чому набули кращий досвід участі у численних міжнародних програмах, конкурсах, грантах (це підтверджує перелік програм, конкурсів та грантів із залученням міжнародної технічної допомоги, де в переважній більшості допустимими учасниками є громадські організації);

- по-третє, громадські інститути контролюють і реагують на рішення влади вищих управлінських рівнів у контексті створення можливостей розвитку територіальних громад та використання переваг співробітництва;

- по-четверте, як правило, співробітництво громад відбувається у соціально орієнтованих (мало прибуткових) сферах, в яких належною компетенцією вирішення проблем володіють громадські організації та які через взаємодії з громадами можуть виконувати свої завдання;

- по-п'яте, більшість громадських організацій володіють розробленими фандрейзинговими стратегіями й платформами, що вказує на їх здатність залучати донорські кошти у відповідності до правових норм.

Переваги залучення до співробітництва з територіальними громадами громадських інститутів підтверджує досвід розвинутих держав. В умовах нового етапу російсько-української війни 2022 року громадські інститути України підтвердили певне випередження органів влади у прагненні реформ, здатності швидко реагувати на виклики та мобілізувати ресурси для протистояння загрозам. Умови війни частково ускладнюють можливості залучення громадських інститутів до співробітництва з громадами, оскільки частина з них переорієнтувалась на волонтерську діяльність та допомогу Збройним Силам України. Також обсяги фінансування громадських організацій теж обмежуються при зростаючій бюджетній кризі та зміні пріоритетних акцентів у розподілі державних коштів і міжнародної допомоги. Проте все ж саме громадські інститути продовжують суттєво вплинути на стабілізацію ситуації в громадах та допомагати органами місцевого самоврядування у розробці подальшого плану дій, у тому числі завдяки залученню до різних проєктів та посередництву в співробітництві з іншими громадами.

Співробітництво громадських інститутів з територіальними громадами слід розуміти в широкому сенсі. Громадські інститути можуть бути стимуляторами співробітництва територіальних громад між собою та з іншими суб'єктами, а можуть самі бути суб'єктом взаємодії – внутрішньої, виступаючи елементом місцевого самоврядування, або зовнішньої, виступаючи окремою структурою профільної чи широкої спеціалізації (рис. 1).

Якщо співробітництво з громадськими інститутами в структурі місцевого самоврядування забезпечується рішеннями про їх утворення (наказами, розпорядженнями і т. д. голови чи рішеннями сесії депутатів), то воно набуває формальних ознак, хоча на практиці поширеними є й неформальні домовленості.

Основою для співробітництва з громадськими інститутами як окремими утвореннями, як правило, є меморандуми. Хоча в українському законодавстві чітко не визначено сутність нормативу такого типу, проте він часто використовується для врегулювання договірних засад співробітництва на дипломатичному рівні, дозволяє визначити зобов'язання сторін на принципах добровільності, уточнити дефініції у визначеній сфері тощо.

Рішенням сесії депутатів місцевої ради та на основі рекомендацій постійних депутатських комісій може надаватись дозвіл на укладення договору про співробітництво закладів соціальної інфраструктури громади та комунальної власності з громадськими організаціями. Як правило, такі дозволи надають закладам освіти, які для покращення якості послуг можуть співпрацювати з громадськими організаціями у сферах спорту, культури, туризму та ін. Функціонал громадських інститутів щодо участі в співробітництві територіальних громад можна поділити на прямі взаємодії та стимулювання співробітництва.

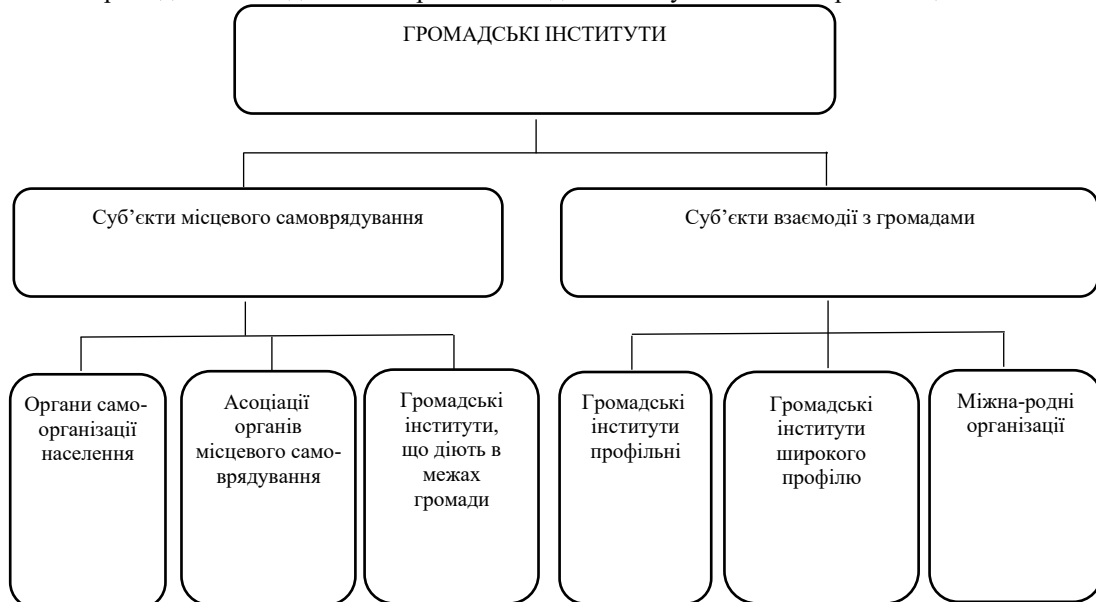


Рис. 1. Суб'єктність громадських інститутів у системі співробітництва територіальних громад (авторська розробка)

Громадські інститути можуть бути ініціаторами співробітництва громад, але в якості суб'єктів місцевого самоврядування, так як профільний закон не виділяє окремо громадські та інші організації серед ініціаторів міжмуниципального співробітництва. Що ж стосується ширшого розуміння співробітництва громад на всіх інституційних рівнях, то тут роль громадських інститутів може бути надзвичайно різною.

Аналіз практики співробітництва територіальних громад в Україні підтверджує вагому роль громадських інститутів у стимулюванні даних процесів. Зважаючи на початковий етап накопичення досвіду співробітництва громад в умовах децентралізації та збільшення їх повноважень, значну увагу в своїй діяльності громадські інститути приділяють освітньому, інформаційному функціоналу, а також посередництву при міжнародних взаємодіях. Освітній функціонал громадських інститутів підтверджує переважання фінансування міжнародними організаціями низки проектів громадських організацій, метою яких є інформаційно-роз'яснювальна робота та проведення навчальних заходів щодо особливостей та переваг співробітництва.

Громадські інститути у стимулюванні співробітництва територіальних громад України серед інших інституційних утворень набули найбільшого досвіду. У той же час слід констатувати про обмежений функціонал громадських інститутів у прямих взаємодіях з громадами та інших способах стимулювання їх співробітництва. Особливого значення посередництво громадських інститутів набуває у стимулюванні міжнародного співробітництва територіальних громад. Потенціал взаємодії громад з міжнародними донорами значно зріс в умовах війни та особливої уваги й відповідальної участі міжнародної спільноти у відновленні економіки України. Бюджетний кодекс (статті 16 і 74) регламентує можливості місцевих запозичень для фінансування розвитку, в тому числі в рамках міжнародної допомоги. Однак у реальності дуже мало територіальних громад України вдавались до формальних чи неформальних міжнародних взаємодій. За результатами одного з досліджень 2019 року з 66 опитаних ОТГ України лише 17 налагодили будь-які офіційні партнерські контакти з громадами інших держав, при чому їх географія була досить обмежена – переважно це громади Польщі, подекуди Болгарії, Естонії, Молдови, Латвії, Німеччини, Румунії, Словаччини, Словенії, Угорщини, Чехії. Найпоширенішим способом міжнародного співробітництва територіальних громад України є участь у міжнародних програмах, зокрема «U-LEAD з Європою».

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі

Визначено перспективи діяльності громадських інститутів України як рушіїв співробітництва

територіальних громад. Громадські інститути розглянуто в широкому сенсі – як суб'єкти місцевого самоврядування (органи самоорганізації населення, асоціації органів місцевого самоврядування, місцеві громадські організації) та як окремі суб'єкти взаємодії з громадами. Системне представлення організаційно-правових основ співробітництва територіальних громад та громадських інститутів в Україні дозволило підтвердити їх обмежений функціонал, що, як правило, передбачає навчальну діяльність, посередництво й менторство участі громад у міжнародних програмах. Також підтверджено відсутність сталих практик партнерства інститутів громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування в Україні.

Для вдосконалення співробітництва територіальних громад та громадських інститутів сформульовано рекомендації з розподілом для органів державної влади, органів місцевого самоврядування і самих громадських структур. Зважаючи на обмежений досвід територіальних громад у співробітництві, особливу увагу звернено на потребу реалізації проектів громадських інститутів на предмет супроводу територіальної громади у здобутті першого досвіду співробітництва та набуття грантової історії. Серед інших рекомендацій – реалізація проектів для громад, що орієнтовані на соціально-демографічний потенціал, екологічно-орієнтованих проектів, проектів, орієнтованих на підвищення фінансової спроможності громад з подальшим залученням власних коштів у проектній діяльності. Завданням органів державної влади є підтримка розвитку регіональних партнерських мереж через популяризацію їх досвіду, державні гарантії за участі у вартісних міжнародних проектах. Самі громади мають стимулювати створення місцевих громадських організацій, громадських рад при органах місцевого самоврядування, впроваджувати принцип «community foundation» для підтримки глобального філантропічного руху.

Подальші наукові дослідження у цьому напрямі стосуються формування управлінських характеристик розвитку територіальних громад в Україні.

Література

1. Бобровська О. Ю. Ресурсна теорія в проєкції на розвиток територіальних громад. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2019. Вип. 1(19). URL : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01\(19\)/14.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01(19)/14.pdf).
2. Граб С. Політико-правові погляди В. Липинського та М. Драгоманова про місцеве самоврядування в Україні. Місцева влада й самоврядування в Україні та державах світу: історія та сучасність (аспекти права). 2017. Вип. 6. С. 25–30.
3. Дегтярьова І. Теорії регіонального розвитку та їх еволюція як основа сучасного регіонального управління. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2010. № 4. С. 141–148.
4. Кириченко Ю. М. Територіальна громада як базовий елемент системи місцевого самоврядування України: теоретичне визначення. Форум права. 2012. № 4. С. 451–457.
5. Лупак Р. Л., Дідич А. М. Економічні основи забезпечення конкурентоспроможності підприємства в умовах ринкових відносин. Науковий вісник НЛТУ України. 2017. Вип. 20.6. С. 248–252.
6. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. Теорія та практика державного управління. 2014. Вип. 1. С. 283–289.
7. Небрат В. В. Теоретичні основи дослідження інституційної трансформації економіки. Економічна теорія. 2017. № 2. С. 34–49.
8. Попова К. Г. Теоретизація основ місцевого самоврядування в аспекті сучасних управлінських реформ. Ефективність державного управління. 2016. Вип. 4. С. 290–297.
9. Тищенко К. М. Поняття та основні теорії походження місцевого самоврядування. Державне будівництво. 2009. № 1. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_1_21.
10. Lipset S. M. The Social Conditions of Democracy Revisited. *American Sociological Review*. 1994. № 59. P. 1–22.
11. Vasylytsiv T., Biletska I., Mulska O. Organizational and financial instruments of decentralization and development of united territorial communities in Ukraine: Poland's experience. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*. 2021. Vol. 43. No. 2. P. 276–287.

References

1. Bobrovska, O.Y. (2019). Resource theory in the projection on the development of territorial communities. *Public administration: theory and practice*. Vol. 1 (19). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01\(19\)/14.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01(19)/14.pdf).
2. Grab, S. (2017). Political and legal views of V. Lypynsky and M. Dragomanov on local self-government in Ukraine. *Local government and self-government in Ukraine and the world: history and modernity (aspects of law)*. V. 6. pp. 25–30.
3. Degtyareva, I. (2010). Theories of regional development and their evolution as a basis of modern regional management. *Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*. no. 4. pp. 141–148.
4. Kyrychenko, Yu. M. (2012). Territorial community as a basic element of the system of local self-government of Ukraine: theoretical definition. *Law Forum*. no. 4. pp. 451–457.
5. Lupak, R. L., Didych, A. M. (2017). Economic bases of ensuring the competitiveness of the enterprise in market relations. *Scientific Bulletin of NLTU of Ukraine*. Vol. 20.6. pp. 248–252.
6. Nakonechny, V.V. (2014). Basic world models of local self-government: comparative analysis. *Theory and practice of public administration*. Vol. 1. pp. 283–289.
7. Nebrat, V.V. (2017). Theoretical bases of research of institutional transformation of economy. *Economic theory*. no. 2. pp. 34–49.

8. Popova, K.G. (2016). Theorizing of the foundations of local self-government in the aspect of modern administrative reforms. Efficiency of public administration. Vol. 4. pp. 290–297.
9. Tishchenko, K.M. (2009). Concepts and basic theories of the origin of local self-government. State building. no. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_1_21.
10. Lipset, S.M. (1994). The Social Conditions of Democracy Revisited. American Sociological Review. no. 59. pp. 1–22.
11. Vasylytsiv, T., Biletska, I., Mulska, O. (2021). Organizational and financial instruments of decentralization and development of united territorial communities in Ukraine: Poland's experience. Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development. Vol. 43. no. 2. pp. 276-287.