

[https://doi.org/10.31891/2307-5740-2022-304-2\(2\)-25](https://doi.org/10.31891/2307-5740-2022-304-2(2)-25)

УДК 352.072.2

Наталія ПАНАСЕНКО

Полтавський державний аграрний університет

<https://orcid.org/0000-0002-5189-9410>

nataliia.panasenko@pdaa.edu.ua

НАПРЯМИ ДИВЕРСИФІКАЦІЇ ІНСТРУМЕНТАРІЮ ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Розкрито актуальність питання диверсифікації інструментарію економічного співробітництва територіальних громад в Україні. Метою дослідження є визначення напрямів диверсифікації інструментарію економічного співробітництва територіальних громад. Констатовано, що реальний стан справ на місцях є свідченням того, що вітчизняна регіональна політика все ще низько ефективна та доведено, що однією з провідних причин цього є низька ініціативність та спроможність органів місцевого самоврядування, зокрема застосування такого інструмента, як міжмуніципальна співпраця. Зазначено, що використання цього інструмента дозволяє об'єднати, залучити, замінити капітал і активи, можливості та потенціал, послабити за рахунок співпраці власні слабкі місця і позиції. Запропоновано поняття та розроблено алгоритм життєвого циклу розвитку міжмуніципальної співпраці територіальної громади. Напрацьовано інструментарій розширення міжмуніципальної співпраці громад у сфері місцевого економічного розвитку.

Ключові слова: територіальні громади; міжмуніципальна співпраця; співробітництво громад; місцевий економічний розвиток; публічне управління.

Natalia PANASENKO

Poltava State Agrarian University

DIRECTIONS OF DIVERSIFICATION OF TOOLS OF ECONOMIC COOPERATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES

The relevance of the issue of diversification of the tools of economic cooperation of territorial communities in Ukraine has been revealed. The purpose of the study is to determine the directions of diversification of the toolkit of economic cooperation of territorial communities.

It has been established that the real state of affairs on the ground is evidence that domestic regional policy is still low effective, and it has been proven that one of the leading reasons for this is the low initiative and capacity of local self-government bodies, in particular the use of such a tool as inter-municipal cooperation. It is noted that the use of this tool allows you to combine, attract, replace capital and assets, opportunities and potential, to weaken your own weaknesses and positions due to cooperation. The concept of the life cycle development algorithm of inter-municipal cooperation of the territorial community is proposed and developed. A toolkit for expanding inter-municipal community cooperation in the field of local economic development has been developed.

In addition, balanced, rational and full-fledged inter-municipal cooperation is able to significantly expand and diversify the toolkit for stimulating local economic development of communities - participants in cooperation. In particular, it is advisable to try to implement as wide a range of economic instruments as possible, in particular in the following areas: financial and investment, budgetary, credit, grant, socio-economic.

The practical significance of the research results lies in the expansion of the set of tools that local self-government bodies can use to intensify inter-municipal community cooperation in the field of local economic development.

The scientific novelty of the research results lies in deepening the means of public management of local economic development.

Keywords: territorial communities; inter-municipal cooperation; community cooperation; local economic development; innovative activity; innovative infrastructure, public administration.

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

Після реформи децентралізації в Україні утворилася величезна кількість місцевих громад, представники яких відповідальні не лише за створення безпечного і комфортного середовища проживання громадян, забезпечення функціонування комунальної і соціальної інфраструктури та їх служб, але й за місцевий економічний розвиток. Якщо перші завдання з переважним успіхом вирішуються (завдяки місцевим податкам і зборам, а також субвенціям з центрального бюджету), то останнє – ні. На разі більшість ОМС опосередковано делегували цю роль та функцію на місцевий бізнес, внутрішніх інвесторів, підприємливе населення і т. п.

Більшість громад навіть не мають стратегій і програм економічного та/чи соціально-економічного розвитку, а більша частка з тих, яким пощастило з розробкою відповідних документів стратегічного планування розвитку своїх територій, отримали такі документи завдяки фінансово-ресурсній підтримці з боку міжнародних грантових організацій. Тобто ініціатива йшла не з середини, а ззовні і, відтак, положення відповідних документів часто декларативні (наприклад, створити Агенцію місцевого економічного розвитку чи сприяти розвитку підприємництва, кооперації, розвивати туристичні маршрути, еко-туризм тощо) і не містять конкретики з чіткою візією за рахунок яких прикладних кроків буде розвиватися місцева економіка.

Щоправда, слід визнати, що на таку ситуацію є об'єктивні виправдання – місцеві громади здебільшого не мають вільних фінансових ресурсів, які могли б бути виділеними як інвестиції, матеріально-технічний та/чи мотиваційний ресурс стимулювання модернізації і розвитку пріоритетних для громади видів економічної діяльності. Однак, на це є свій контраргумент у вигляді такого інструмента, як міжмуніципальна співпраця громад, що є світовим досвідом і всіляко стимулюється в Україні «зверху», проте його апробація і результати все ще критично малі.

Вказане, фактично, поєднує дві актуальні для ОМС в Україні проблеми: (1) розуміння, а, відтак, диверсифікація інструментарію забезпечення місцевого економічного розвитку; (2) розвиток міжмуніципальної співпраці громад у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематиці (і суто концептуально-змістовій і прикладній) публічного адміністрування та управління в сфері забезпечення місцевого економічного розвитку та розвитку громад присвячено достатньо багато результатів досліджень, особливо таких авторів, як З. Балабаєва, В. Пономарьов [1, с.9-14], О. Бойко [2], С. Кравченко [8, с.14-22], В. Цветков [9, с.34-42].

Ідентифікацією складу, а також обґрунтуванням інструментів і засобів практичної імплементації політики ОМС в сфері стимулювання місцевого економічного розвитку займалися такі вітчизняні вчені, як Т. Васильців, О. Мульська, Ю. Шопська [3, с.81-90], М. Міненко [6, с.15-22], С. Ліпсет [10, с.1-22].

Достатньо розвинутими слід вважати й інституційно-правове забезпечення, а також організаційно-управлінські аспекти налагодження і поширення міжмуніципального співробітництва громад, чому посприяли наукові пошуки Т. Гладки [4], В. Мартиненка [5, с.16-22] та ін. вітчизняних і зарубіжних дослідників.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття

Попри багато напрацювань науковців у сфері економічної політики розвитку українських громад і територій практика доводить, що багато з них або не апробуються (оскільки не забезпечили належного ефекту), або не прийнятні для нинішніх реалій і більшості громад, або надто не конкретні і не прагматичні, потребують ресурсного забезпечення, обсяги якого перевищують можливості громад. Відтак, необхідні подальші пошукування у сфері вдосконалення методико-прикладних засад удосконалення, поглиблення і підвищення результативності міжмуніципальної співпраці в економічній сфері.

Формулювання цілей статті

Метою статті є визначення напрямів диверсифікації інструментарію економічного співробітництва територіальних громад.

Виклад основного матеріалу

На сьогодні міжмуніципальна співпраця українських громад все ще не надто розвинена. Так, на прикладі Полтавської області, можна зауважити, що більше половини територіальних громад жодним чином не беруть участі у таких практиках співпраці та не мають жодної угоди в сфері міжмуніципальної співпраці. З функціональних напрямів співробітництва (у тих громадах, які все таки мають угоди про співпрацю) найбільшого поширення набув такий напрям, як «Координація діяльності та залучення ресурсів для реалізації спільних проєктів» (біля 66 % угод). Відповідно, міжмуніципальна співпраця у сфері забезпечення місцевого економічного розвитку використовується дуже обмежено, що варто вважати істотним недопрацюванням, як регіональних, так і місцевих органів влади, адже громади, фактично, недовикористовують можливості, а також ресурси і активи, які могли б бути в таких цілях додатково локалізовані.

Потрібно розуміти, що розвиток міжмуніципальної співпраці є процесом, яким має хтось управляти і за нього відповідати, здійснювати його постійний супровід у відповідності до так званого життєвого циклу міжмуніципальної співпраці громади (рис. 1).

Таким чином, дотримання цієї сукупності послідовних кроків дозволяє задіяти всі базові функції менеджменту, як от – аналіз, планування, організація, мотивація та контроль, а, відтак, має високий потенціал ефективності.

З іншого боку, ведемо мову про більш системні переваги, які отримує громада в разі активізації практик міжмуніципальної співпраці, а це зокрема (5-П):

- *підвищення* інвестиційної привабливості територій;
- *покращення* передумов для створення індустріальних парків, кластерів і т. п.;
- *посилення* переваг за умови участі в обласних конкурсах проєктів, грантових та інших програмах держави, регіону, міжнародних фондів зовнішньої технічної допомоги;
- *поширення* відповідних практик на участь у проєктах транскордонного співробітництва, співпраці міст / територій побратимів і т. п.;
- *перетворення* економічної співпраці на реалізацію спільних проєктів з розвитку соціальної інфраструктури, культурного і суспільного розвитку.

Як відомо, співробітництво територіальних громад трактується як відносини між територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах, ґрунтуються на об'єднанні ресурсів суб'єктів співробітництва з метою розв'язання спільних проблем місцевого розвитку. Законодавчо визначеними формами міжмуніципального співробітництва визначені: делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, інфраструктурних об'єктів; утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій, спільних інфраструктурних об'єктів; утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Разом із тим, потрібно розуміти весь спектр інструментарію, який може бути залучений громадами у межах підготовки та реалізації проектів з активізації міжмуніципальної співпраці у сфері місцевого економічного розвитку (рис. 2).



Рис. 1. Життєвий цикл розвитку міжмуніципальної співпраці територіальної громади

Джерело: авторська розробка.

Водночас, слід відзначити, що місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування все ж володіють певними можливостями щодо активізації свого впливу на процеси міжмуніципального співробітництва та посилення регіональної складової власної економічної політики.

В першу чергу, це стосується налагодження ефективної системи комунікацій між ОМС громад та їхніми виконавчими органами з метою формування спільної позиції щодо стратегії й тактики економічного розвитку та

його окремих аспектів. Основним засобом для цього є регулярне проведення виїзних засідань і круглих столів, дискусійне обговорення проблемних питань, створення та функціонування робочих груп. Окремо слід наголосити на колегіальній участі в таких заходах усіх їхніх учасників, яка б дозволила усунути один з найбільших недоліків нинішньої взаємодії між різними органами місцевої влади – ієрархічну складову.

Важливим напрямом активізації міжмуніципального співробітництва в сфері місцевого економічного розвитку є реалізація навчально-освітніх проектів, стажувань відповідних працівників у структурних підрозділах облдержадміністрацій, налагодження регулярних програм підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів у частині міжмуніципального співробітництва та міжнародної економічної діяльності громад (підготовка інвестиційних пропозицій, співпраця з інвесторами, підготовка технічної документації на участь у проектах тощо).



Рис. 2. Інструментарій розширення міжмуніципальної співпраці громад у сфері місцевого економічного розвитку
Джерело: авторська розробка.

Таким чином, існує достатньо широкий інструментарій активізації та досягнення високої ефективності міжмуніципальної співпраці територіальних громад в частині активізації місцевого економічного розвитку територій.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі

Реальний стан справ (показники соціально-економічного розвитку і їх динаміка) на місцях є свідченням того, що вітчизняна регіональна політика все ще низько ефективна. Частина причин такої ситуації закономірно пов'язана з якістю загально державного та регіонального управління. Однак, інша – з низькою ініціативністю та спроможністю на місцях і не повинна виправдовуватися браком ресурсів, адже ОМС мають такий інструмент, як міжмуніципальна співпраця, що дозволяє об'єднати, залучити, замінити і т. п. капітал і активи, можливості та потенціал, послабити за рахунок співпраці власні слабкі місця і позиції.

Крім того, виважена, раціональна і повноцінна міжмуніципальна співпраця здатна істотно розширити та диверсифікувати інструментарій стимулювання місцевого економічного розвитку громад – учасниць співробітництва. Зокрема, доцільно намагатися впровадити якомога ширший спектр економічних інструментів, зокрема за напрямками: фінансово-інвестиційний, бюджетний, кредитний, грантовий, соціально-економічний.

Подальші наукові дослідження у цьому напрямі стосуються запровадження моделювання результатів розвитку співробітництва громад.

Література

1. Балабаєва З., В. Пономарьов. Теорії місцевого самоврядування як джерело пошуку його майбутніх моделей. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. Вип. 1. С. 9–14.

2. Бейко О. В. Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні та наближення його до європейських стандартів. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Васильців Т. Г., Мульська О. П., Шопська Ю. К. Засоби фінансового контролю розвитку об'єднаних територіальних громад. *Регіональна економіка*. 2021. №1 (99). С. 81-90.
4. Гладка Т. І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_12_10.
5. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. *Публічне управління: теорія та практика*. 2010. № 1. С. 16-22.
6. Міненко М. А. Трансформація систем державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 6. С. 15-22.
7. Нагаєв В. М. Публічне адміністрування: електрон. навч. посіб. Харків : ХНАУ, 2018. 278 с.
8. Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : монографія. К. : НАДУ, 2008. 296 с.
9. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика. К. : Юридична думка, 2007. 336 с.
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. Balabayeva, Z., Ponomarev, V. (2016). Theories of local self-government as a source of finding its future models. *Actual problems of public administration*. is. 1. pp. 9–14.
2. Beiko, O. V. (2020). Mechanisms for improving management at the local level and bringing it closer to European standards. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Vasylytsiv, T. G., Mulska, O. P., Shopska, Yu. K. (2021). Means of financial control of the development of united territorial communities. *Regional economy*. no. 1 (99). pp. 81-90.
4. Gladka, T. I. (2015). Decentralization of power in Ukraine as a means of strengthening democracy and increasing its stability. *Public administration: improvement and development*. no. 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_12_10.
5. Martynenko, V. M. (2010). Democratic governance: problems of theory and practice. *Publische upravlinnia: teoriia ta praktyka*, vol. 1. pp. 16-22.
6. Minenko, M. A. (2013). Transformation of public administration systems into modern models of regulation of society. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, vol. 6. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581>.
7. Nahaiev, V. M. (2018). Public administration, KhNAU, Kharkiv, Ukraine.
8. Kravchenko, S. O. (2008). Sovereign-Governmental Reform: Theoretical and Methodological Reconciliation and Direct Conduct, NADU, Kyiv, Ukraine.
9. Tsvietkov, V. V. (2007). Democracy and Public Administration: Theory, Methodology, Practice, Yuryd. dumka, Kyiv, Ukraine.
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.