

[https://doi.org/10.31891/2307-5740-2022-312-6\(2\)-18](https://doi.org/10.31891/2307-5740-2022-312-6(2)-18)

УДК 352.072.2

Наталія ПАНАСЕНКО

Полтавський державний аграрний університет

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

nataliia.panasenko@pdaa.edu.ua

РОЗВИТОК МІЖМУНІЦИПАЛЬНОЇ СПІВПРАЦІ ГРОМАД: СТРАТЕГІЧНІ АЛЬТЕРНАТИВИ

Розкрито актуальність проблеми забезпечення розвитку міжмуниципальної співпраці територіальних громад і зокрема стратегування цього процесу. Метою дослідження стало вдосконалення методичних рекомендацій зі стратегічного планування розвитку міжмуниципальної співпраці громад в Україні. Показано, що міжмуниципальна співпраця має високий потенціал акумуляції і ефективного використання місцевих ресурсів, забезпечення соціально-економічного розвитку. Вказано на те, що розвиток міжмуниципальної співпраці громад здатний забезпечити досягнення реальної економічної незалежності і самодостатності територій, особливо тих громад, які зараз дотаційні чи депресивні. Наголошено на тому, що міжмуниципальне співробітництво громад починається з ідентифікації громад-партнерів та спільних економічних інтересів. На цій основі визначаються конкретні бізнес-проекти, які будуть реалізуватися спільними зусиллями.

Ключові слова: територіальні громади; міжмуниципальна співпраця; співробітництво громад; місцевий економічний розвиток; стратегування.

Natalia PANASENKO

Poltava State Agrarian University

DEVELOPMENT OF INTERMUNICIPAL COMMUNITY COOPERATION: STRATEGIC ALTERNATIVES

The relevance of the problem of ensuring the development of inter-municipal cooperation of territorial communities and in particular the strategizing of this process is revealed. The purpose of the study was to improve methodological recommendations for strategic planning of the development of inter-municipal community cooperation in Ukraine. It is shown that intermunicipal cooperation has a high potential for accumulation and effective use of local resources, ensuring social and economic development. It is pointed out that the development of inter-municipal cooperation of communities is able to ensure the achievement of real economic independence and self-sufficiency of territories, especially those communities that are currently subsidized or depressed. It is emphasized that inter-municipal cooperation of communities in the field of local economic development begins with the identification of partner communities and common economic interests. On this basis, specific business projects are defined, which will be implemented by joint efforts. It is substantiated that joint business projects are implemented in accordance with the defined goal. It is most appropriate to choose one of the four alternatives: (1) an expansive model of economic development, (2) an intensive growth model, (3) a diversification strategy, (4) an adaptive model of cooperation to ensure local economic development. Intermunicipal cooperation of two or more communities in the economic sphere should be interpreted as a separate business project. Under such an approach, its purpose, ultimate goals, measures to be implemented, and resources to be involved will be clearly defined.

The project character of intermunicipal cooperation of communities is given by the fact that such cooperation is oriented, rather, towards achieving a certain common goal than stimulating economic development in one community.

The scientific novelty of the research results lies in the further development of the methodological foundations of cooperation between territorial communities in the field of economics. The applied value of the research results lies in the formation of the algorithm of actions of local self-government bodies on the way to the development of innovative infrastructure to support innovative business.

Keywords: territorial communities; inter-municipal cooperation; community cooperation; local economic development; strategizing.

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

Попри активну регіональну політику, а також достатньо вагому ресурсну підтримку з боку зовнішніх міжнародних фінансових і технічних грантових організацій міжмуниципальна співпраця у регіонах України все ще не достатня і це негативно, оскільки не сприяє інтеграції, більш ефективному використанню ресурсного потенціалу, досягненню синергічних ефектів на шляху подолання депресивності та відновлення економічного поступу територій, формування середовища вищого рівня якості життя місцевого населення.

Доцільно згадати й про високий ступінь декларативності багатьох угод, укладених між територіальними громадами, до прикладу, коли учасниками таких угод є понад 20 партнерів, на підписанні яких співпраця, власне, й завершилася та в підсумку не створено жодного нового інфраструктурного об'єкта або інституції / інституту місцевого економічного розвитку чи суспільного поступу.

Звісно, на це є об'єктивні причини (головно – брак ресурсного, зокрема фінансового забезпечення), але й управлінські недопрацювання. До об'єктивних чинників можна віднести недостатність компетентностей фахівців – представників ОМС, які часто не розуміють навіщо та, що гірше, не знають як розвивати співпрацю з іншими громадами.

Відтак, формування нових і методичних і прикладних положень щодо розвитку міжмуніципальної співпраці громад в Україні має високу значимість і актуальність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

На подальше вдосконалення теоретико-методичних засад публічного управління та адміністрування у сфері функціонування і розвитку громад спрямовані результати досліджень таких авторів, як З. Балабаєва, В. Пономарьов [1, с.9-14], О. Бойко [2], С. Кравченко [8, с.14-22], В. Цветтков [9, с.34-42].

Концептуальні основи, а також вітчизняний і світовий досвід державного управління в царині налагодження та розвитку міжмуніципальної співпраці в тій, чи іншій мірі висвітлено у публікаціях таких вчених, як Т. Васильців, О. Мульска, Ю. Шопська [3, с.81-90], М. Міненко [6, с.15-22], С. Ліпсет [10, с.1-22].

У низці досліджень, спеціалізованих на розвитку організаційно-управлінських аспектів міжмуніципальної співпраці громад, розкриваються питання стратегічного менеджменту відповідними практиками. Це праці Т. Гладки [4], В. Мартиненка [5, с.16-22] та ін. вітчизняних і зарубіжних дослідників.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття

Однак, не зважаючи на наявність великої кількості публікацій з державного управління розвитком громад, практичні методичні рекомендації зі становлення та нарощення обсягів і позитивних практик міжмуніципальної співпраці громад, особливо у сфері місцевого економічного розвитку, все ще не в повній мірі напрацьовані, у т. ч. в частині стратегування відповідних процесів.

Формулювання цілей статті

Метою статті є вдосконалення методичних рекомендацій зі стратегічного планування розвитку міжмуніципальної співпраці громад в Україні.

Виклад основного матеріалу

Міжмуніципальне співробітництво двох і більшої кількості громад в економічній сфері потрібно трактувати як окремий бізнес-проект. За такого підходу буде чітко визначена його мета, кінцеві цілі, заходи, що будуть реалізовані, ресурси, які для цього мають бути залученими.

Проектного характеру міжмуніципальній співпраці громад надає й факт того, що така співпраця орієнтується, скоріше, на досягнення певної спільної мети, ніж на стимулювання економічного розвитку в одній громаді.

Проектний підхід обумовлює наявність стратегії реалізації відповідного предмету співробітництва громад.

Досягнення таких темпів економічного зростання, які дозволять забезпечити стабільний економічний розвиток економіки громад (або планову високу ефективність впровадження конкретного спільного проекту) і відповідатимуть окресленому стратегічному баченню місцевого економічного розвитку можливе на основі реалізації різних стратегій. Зокрема, враховуючи наявний соціально-економічний потенціал, інституційні передумови розвитку економіки територій та чинники зовнішнього середовища, які визначатимуть їх потенційну зміну, можна виділити чотири основні стратегічні альтернативи: 1) стратегія лідерства, 2) стратегія фокусування, 3) стратегія диверсифікації, 4) стратегія наслідування.

Стратегія лідерства або експансивна модель розвитку економіки громад означає одночасне використання усіх наявних у них соціально-економічних можливостей і конкурентних переваг в боротьбі за людські та фінансові ресурси. Така стратегія передбачає інтенсифікацію зусиль органів місцевого самоврядування та посилення їх взаємодії з інститутами громадянського суспільства і підприємницького середовища задля досягнення максимальних показників розвитку економік громад в найбільш важливих і потенційно значимих її секторах: туризм і рекреація (туристична індустрія); сільське господарство і переробна промисловість; лісокористування та деревообробка; легка промисловість, транспортно-логістична сфера; торгівля; відновлювана енергетика; ІТ-технології, ін.

Результатом реалізації такої стратегії стане значна активізація підприємництва та зростання обсягів залучення в економіку капіталовкладень, у тому числі прямих іноземних інвестицій, що супроводжуватиметься суттєвим нарощуванням доходів до бюджетів громад. Водночас, матиме місце відмова від неефективних видів економічної діяльності, що може потягнути за собою диспропорції в просторовому та секторальному розвитку економіки, а також загострення низки соціальних проблем окремих груп мешканців.

Орієнтованість на інтенсивну модель розвитку (стратегія фокусування) економіки громад супроводжуватиметься концентрацією зусиль місцевої влади на визначенні одного пріоритетного виду економічної діяльності, який матиме найбільший потенціал акумулювання інвестиційних ресурсів і забезпечуватиме найвищу додану вартість. Всі інші сфери економіки виконуватимуть допоміжні функції, виступаючи елементами інфраструктури для забезпечення ефективного розвитку основного виду економічної діяльності, який визначатиме спільну спеціалізацію громад у регіональному масштабі.

Якщо йдеться, до прикладу, про віддалені громади, які водночас мальовничі та мають потенціал

розвитку туризму і рекреації, то основною сферою економічної спеціалізації може стати туризм, а також розвиток пов'язаних із ним видів господарської діяльності: мисливства і рибальства, народних промислів, органічного землеробства і тваринництва, побутових, транспортних та інших послуг.

Основними ризиками стратегії фокусування є потенційна втрата підприємницького потенціалу в тих секторах місцевої економіки, які виявляються недостатньо тісно пов'язаними з реалізацією інтересів індустрії туризму (деревобробка, відновлювана енергетика, IT-технології тощо). Це може призвести до скорочення рівня зайнятості, загострення соціальних проблем і диспропорцій у соціально-економічному розвитку території.

Стратегія диверсифікації ґрунтується на можливості забезпечення багатофункціонального розвитку економіки громад шляхом стимулювання на його території тих видів економічної діяльності, які до цього часу не набули достатнього поширення. Передусім це стосується високотехнологічного машинобудування, відновлюваної енергетики, навчально-освітньої сфери, об'єктів фінансової інфраструктури, виставково-ярмаркової індустрії, елементів «економіки знань» і «креативної економіки», включаючи IT-технології, легку, харчову та деревобробну промисловість тощо.

Це вимагатиме активізації зусиль місцевої влади в напрямі суттєвого поліпшення інвестиційного клімату, створення умов для активного розвитку підприємництва і залучення коштів за програмами міжнародної технічної допомоги, розбудови об'єктів транспортно-логістичної, інженерної, інформаційної та маркетингової інфраструктури, налагодження дієвих форм міжсекторного і державно-приватного партнерства, у тому числі за участю представників різних гілок місцевої влади, інститутів громадського суспільства, підприємців, місцевих активістів і пересічних мешканців.

Водночас, реалізація стратегії диверсифікації може супроводжуватися такими негативними явищами, як дефіцит коштів місцевих бюджетів на реалізацію окремих програм розвитку, зниження ефективності використання місцевих природних ресурсів, брак кваліфікованих кадрів, підпорядкованість пріоритетів розвитку місцевих територіальних громад інтересам великих інвесторів та іноземних компаній, поширення різних форм нецивілізованої конкуренції, зростання техногенного навантаження на території та посилення екологічних ризиків, погіршення якості соціального капіталу тощо.

Втілення у життя адаптивної моделі соціально-економічного розвитку громад (стратегія наслідування) означає, що економіка розвиватиметься в напрямі мінімізації трансакційних витрат, пов'язаних з диверсифікацією видів підприємницької діяльності, впровадженням інновацій чи структурною модернізацією. У цьому разі основним пріоритетом місцевої влади стане економія на витратах шляхом оптимізації використання наявних природних і людських ресурсів.

Основні напрями розвитку економіки громад визначатимуться насамперед тими тенденціями, які формуватимуться на регіональному (область) і субрегіональному (сусідні громади) рівнях. Така ситуація дозволить певним чином мінімізувати бюджетні витрати, але спричинить до посилення інституційної залежності громад від зовнішніх чинників, що негативно позначиться на інвестиційному кліматі та якості людського капіталу.

Аналіз сильних і слабких сторін, а також можливостей і загроз міжмуніципальної співпраці у сфері місцевого економічного розвитку в стратегічній перспективі, у тому числі з урахуванням характерних особливостей реалізації кожного з окреслених трьох сценаріїв (оптимістичного, прагматичного та песимістичного), засвідчує пріоритетність втілення у життя стратегії диверсифікації, яка дозволить максимально повно врахувати та використати наявний соціально-економічний потенціал територій за будь-якого сценарію (табл. 1).

Так, порівняно з іншими стратегіями, саме стратегія диверсифікації охоплює найбільшу кількість позицій, представлених у категоріях сильних і слабких сторін, а також можливостей і загроз для громад, які здатні виникати в умовах реалізації оптимістичного, прагматичного або реалістичного сценаріїв. Причому це стосується як кожного із цих сценаріїв окремо, так і загальної спроможності стратегії диверсифікації відповідати сумарній зміні чинників внутрішнього та зовнішнього середовища у стратегічній перспективі.

Наприклад, якщо стратегія лідерства здатна відповідати лише 5 позиціям проведеного SWOT-аналізу (по дві для оптимістичного та прагматичного сценаріїв і одна для песимістичного сценарію), а стратегії наслідування та фокусування – шести позиціям кожна (відповідно по 2 і 3 позиції для оптимістичного, 2 та 1 – для прагматичного і по дві – для песимістичного сценарію), то стратегія диверсифікації відповідає загалом 9 позиціям, з яких 3 враховують можливість реалізації оптимістичного сценарію, 2 – прагматичного і 4 – песимістичного.

Тобто жодна інша стратегія за жодним із трьох описаних сценаріїв не здатна забезпечувати відповідність більшій кількості позицій, ніж стратегія диверсифікації, що відповідно надає їй найвищий сумарний шанс бути успішно реалізованою під час розвитку міжмуніципальної співпраці громад.

Вибір стратегічних цілей розвитку громад визначається низкою взаємопов'язаних чинників, які враховують не лише характерні особливості та передумови реалізації обраного варіанту стратегії, але і стратегічні пріоритети розвитку всього регіону.

Виходячи з пріоритетів розвитку громад в руслі реалізації стратегії диверсифікації, а також беручи

до уваги стратегічні пріоритети розвитку регіону, до пріоритетних стратегічних цілей, які ставляться перед міжмуніципальною співпрацею громад видається доцільним віднести зростання підприємницької активності місцевого населення; збільшення чисельності підприємств та обсягів господарської діяльності у видах бізнесу з високим рівнем доданої вартості та глибини переробки продукції; розвиток секторів інноваційної економіки; покращення якості життя місцевого населення.

Таблиця 1

Основні показники SWOT-аналізу в контексті реалізації сценаріїв та стратегічних альтернатив активізації міжмуніципальної співпраці громад

Складові SWOT-аналізу	Оптимістичний сценарій	Прагматичний сценарій	Песимістичний сценарій
Основні сильні сторони	переваги просторового розташування; багата культурна спадщина	відкритість влади до змін; висока підприємницька активність	значний природно-ресурсний потенціал; велика площа території
Основні слабкі сторони	високий рівень тіньової економіки; енерговитратність; брак якісних кадрів	недостатня інтегрованість у систему міжнародних економічних зв'язків	малоземелля; не сприятливий інвестиційний клімат
Основні можливості	модернізація інфраструктури; підвищення спроможності територіальних громад	залучення інвестицій у сферу туризму; наближення України до інституційних стандартів ЄС	реалізація програм міжнародної технічної допомоги; інвестиції в лісовий і аграрний сектори
Основні загрози	загострення конкуренції та соціальних конфліктів; незавершеність земельної реформи; безпекові виклики	економічна моноспеціалізація на розвитку туризму; погіршення демографічної ситуації	погіршення якості природних ресурсів; зниження якості людського капіталу; зниження якості соціального капіталу

Основні стратегічні напрями розвитку міжмуніципальної співпраці громад повинні насамперед враховувати ті конкурентні переваги територій, які вже сьогодні дозволяють формувати їх економічну спеціалізацію відповідно до наявного природно-ресурсного, кадрового та інституційно-організаційного потенціалу.

Успішна реалізація стратегічних цілей розвитку міжмуніципальної співпраці громад дозволить знизити рівень техногенного навантаження на територію, нівелювати цілу низку існуючих екологічних ризиків, забезпечить поліпшення інвестиційного клімату, зокрема у сфері туризму та рекреації, підвищить ефективність використання наявних природних ресурсів, передусім лісових і земельних, сприятиме зниженню рівня захворюваності та продовженню тривалості життя місцевого населення.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі

Міжмуніципальна співпраця має високий потенціал акумуляції і ефективного використання місцевих ресурсів, забезпечення соціально-економічного розвитку та, що значно важливіше, досягнення реальної економічної незалежності і самодостатності територій. Це в пріоритеті особливо для тих громад, які зараз дотаційні чи депресивні. Міжмуніципальне співробітництво громад у сфері місцевого економічного розвитку починається з ідентифікації громад-партнерів та спільних економічних інтересів. На цій основі визначаються конкретні бізнес-проекти, які будуть реалізуватися спільними зусиллями. Спільні бізнес-проекти реалізуються у відповідності до визначеної мети. Найбільш доречним є обрання однієї з чотирьох альтернатив: (1) експансивна модель економічного розвитку, (2) інтенсивна модель зростання, (3) стратегія диверсифікації, (4) адаптивна модель співпраці заради забезпечення місцевого економічного розвитку.

Подальші наукові дослідження у цьому напрямі стосуються просторово-галузевого моделювання розвитку інноваційної інфраструктури територій.

Література

1. Балабаєва З., Пономарьов В. 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., Mulaska 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., Mulaska, 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. *Publichne 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., Mulaska, 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.