

Регіональне управління та місцеве самоврядування

УДК 352 (477)

**Лозинська Тамара Миколаївна**

*доктор наук з державного управління, професор,  
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування  
Полтавський державний аграрний університет*

**Lozynska Tamara**

*Doctor of Public Administration, Professor,  
Head of the Department of Public Administration*

*Poltava State Agrarian University*

*ORCID: 0000-0003-2858-9374*

**Глазов Олександр Миколайович**

*аспірант кафедри публічного управління та адміністрування  
Полтавського державного аграрного університету*

**Glazov Oleksandr**

*PhD Student at the Department of Public Management and Administration*

*Poltava State Agrarian University*

*ORCID: 0000-0001-6205-3165*

**РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У  
ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ  
ГРОМАД  
THE ROLE OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS IN ENSURING  
COOPERATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES**

*Анотація. У статті обґрунтовується роль громадських організацій та інших громадських інститутів у стимулюванні співробітництва територіальних громад. Приділена увага посередництву громадськості у міжнародному співробітництві громад та залученні коштів міжнародної*

технічної допомоги. Наголошується на відсутності тривалого досвіду такого співробітництва та обґрунтовується необхідність створення громадських рад при органах місцевого самоврядування. Надається характеристика найбільш успішним громадськими інститутами, що є суб'єктами стимулювання співробітництва територіальних громад України та мають значний досвід діяльності. Зазначається, що співробітництво громад є відносно новим напрямком, підтримка якого потребує застосування нетривіальних підходів. Тому досвід стимулювання співробітництва громад громадськими інститутами на кшталт незалежних організацій «нового зразка» є достатньо цікавим. Підкреслюється важливість підтримки співробітництва громад міського і сільського типу з точки зору утворення місцевих агломерацій з ефективним місцевим врядуванням, синергією та перерозподілом ресурсів більш спроможних громад і громад з нерозкритим ресурсним потенціалом. Звертається увага, що низка міжнародних програм не доступна територіальним громадам через обмеження їх прямої участі міжнародними донорами, а, отже, за таких умов роль громадських інститутів у стимулюванні співробітництва значно зростає. У той же час окремі міжнародні програми доступні лише територіальним громадам, зокрема програми U-LEAD з Європою, які значну увагу приділяють фінансування співробітництву громад. У такому разі громадські інститути теж можуть виконувати посередницьку роль щодо стимулювання участі територіальних громад у подібних програмах. Зроблено висновок, що участь громадських інститутів у підтримці співпраці територіальних громад дозволить підвищити їх фінансову спроможність за рахунок поєднання власних і донорських ресурсів, як умови більшості міжнародних грантових програм. Інститути громадянського суспільства можуть бути як прямими учасниками співробітництва з

територіальними громадами, так і каталізаторами їх взаємодії на всіх інституційних рівнях.

**Ключові слова:** співробітництво, територіальна громада, громадський інститут, місцеве самоврядування, міжнародний проєкт.

**Summary.** *The article substantiates the role of public organizations and other public institutions in stimulating the cooperation of territorial communities. Attention is paid to mediation of the public in international cooperation of communities and attraction of funds of international technical assistance. The lack of long-term experience of such cooperation is emphasized and the need to create public councils at local self-government bodies is substantiated. The characteristics of the most successful public institutions, which are subjects of stimulating cooperation of territorial communities of Ukraine and have significant experience of activity, are given. It is noted that community cooperation is a relatively new direction, the support of which requires the use of non-trivial approaches. Therefore, the experience of stimulating community cooperation by public institutions such as "new model" independent organizations is quite interesting. The importance of supporting the cooperation of urban and rural communities from the point of view of the formation of local agglomerations with effective local governance, synergy and redistribution of resources of more capable communities and communities with untapped resource potential is emphasized. Attention is drawn to the fact that a number of international programs are not available to territorial communities due to the limitation of their direct participation by international donors, and therefore, under such conditions, the role of public institutions in stimulating cooperation increases significantly. At the same time, some international programs are available only to territorial communities, in particular the U-LEAD program with Europe, which pays considerable attention to the financing of community cooperation. In this case, public institutions can also play an intermediary role in*

*stimulating the participation of territorial communities in similar programs. It was concluded that the participation of public institutions in supporting the cooperation of territorial communities will increase their financial capacity due to the combination of own and donor resources, as a condition of most international grant programs. Institutions of civil society can be both direct participants in cooperation with territorial communities and catalysts of their interaction at all institutional levels.*

***Key words:** cooperation, territorial community, public institution, local self-government, international project.*

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Ухвалення Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [1] створило нормативну основу для консолідації ресурсів і зусиль територіальних громад (ТГ) щодо розв'язання проблем місцевого розвитку: утримання і реконструкції інфраструктурних об'єктів, утилізації твердих побутових відходів, очищення природних джерел питної води, згуртованості і безпеки громад тощо. Застосування нормативних положень щодо налагодження співробітництва ТГ на практиці обумовило достатньо швидкий розвиток таких його форм, як реалізація спільних проєктів, спільне фінансування діяльності об'єктів комунальної власності тощо, але потенціал подібних колаборацій усе ще залишається недооціненим. Оскільки все помітнішу роль в процесі стимулювання колаборації ТГ починають відігравати громадські організації, виникає потреба в аналізі їх впливу на місцеве самоврядування, особливо в частині виявлення реальних можливостей спонукання громад до співпраці.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Співпраця ТГ стосується великої кількості аспектів життєзабезпечення громад (утилізації побутових відходів, функціонування системи освіти, безпеки, соціальних питань

тощо), а в останні роки навіть торкається питань міжнародної співпраці (співробітництво прикордонних громад), тому в науковій літературі дослідження впливу громадських організацій на зміцнення місцевого самоврядування та стимулювання співробітництва громад також стосується великого різноманіття сфер діяльності. Зокрема в монографії М. Токара «Громадські організації України в системі розвитку публічно-управлінських відносин» звертається увага на створення синергетичного ефекту під впливом взаємодії держави, місцевого самоврядування та громадських організацій у регіонах із вразливою соціальною інфраструктурою [2]. Тематика партнерства громадських організацій з іншими суб'єктами публічної сфери є предметом дослідження таких авторів, як Чубарь О. Г., Машіко К. С., Траньович Ю. П. [3], Воловодою О. В. [4]. Можливості міжнародного співробітництва громад і виявлення ролі громадських організацій у цьому процесі досліджувалися А. О. Ткачом [5], а налагодження партнерства між неурядовими організаціями і органами місцевого самоврядування в соціальній сфері – А. І. Конончук [6]. Однак діяльність громадських інститутів як рушіїв співробітництва територіальних громад поки що вивчена недостатньо.

Виходячи з цього, **метою статті** є висвітлення ролі та завдань громадських організацій у процесі налагодження співробітництва територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу.** Є декілька важливих обставин, які обумовлюють зростання значення інститутів громадянського суспільства в запровадженні різних форм співробітництва територіальних громад, а саме:

– інститути громадянського суспільства сприяють об'єднанню найбільш ініціативних громадян (волонтерів, фандрайзерів, консультантів, благодійників тощо) в конкретних сферах – урядування, освіти, комунікацій, діджиталізації та ін.);

– інститути громадянського суспільства мають вищий рівень довіри з боку інвесторів та міжнародних партнерів, завдяки чому отримали кращий досвід участі у міжнародних грантових програмах [7];

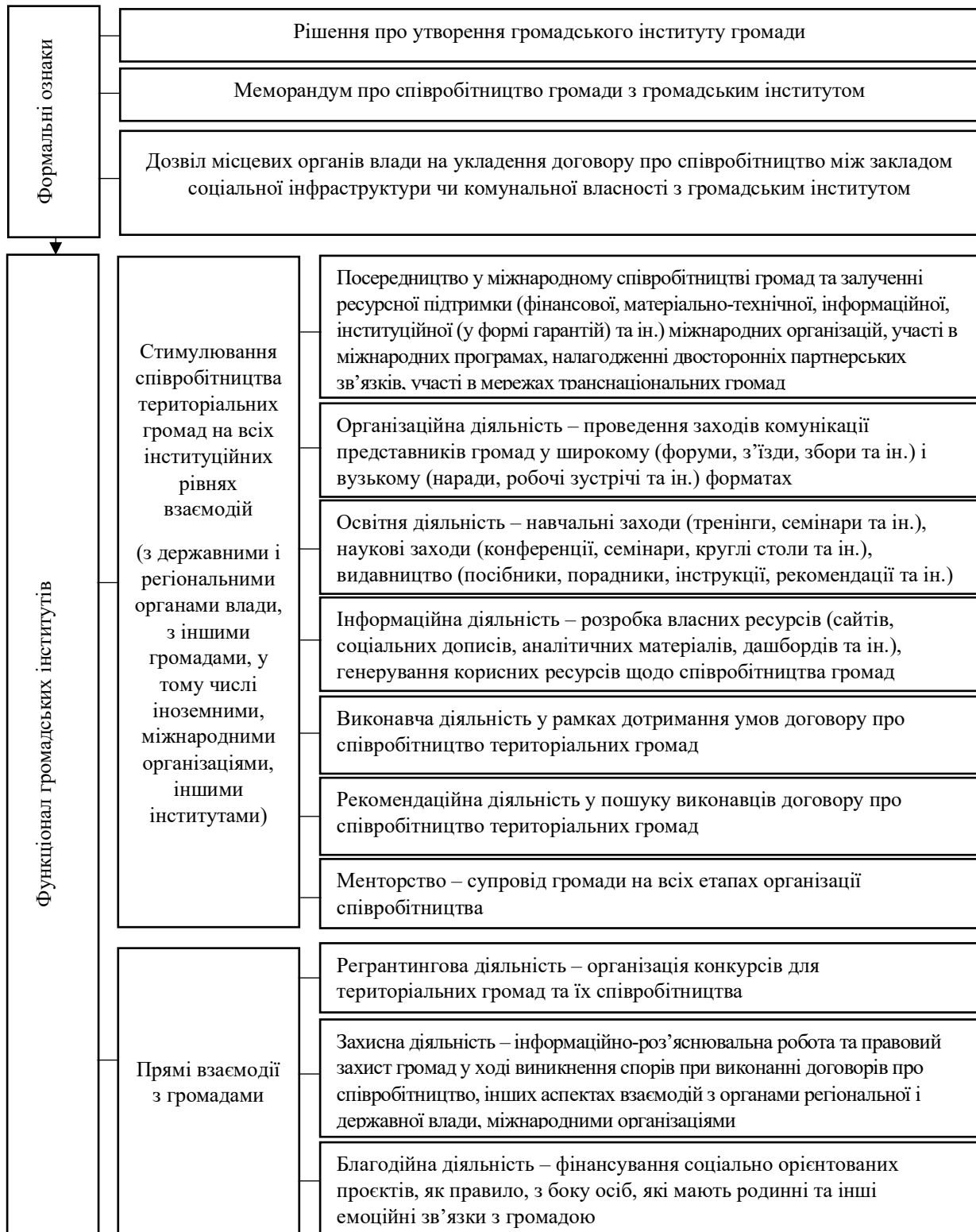
– інститути громадянського суспільства швидко реагують на рішення органів вищої влади щодо створення можливостей розвитку територіальних громад та використання переваг співробітництва;

– співробітництво громад досить часто відбувається у соціально орієнтованих неприбуткових сферах, в яких громадські організації, взаємодіючи з населенням, можуть запропонувати нетрадиційні шляхи розв'язання проблем;

– більшість громадських організацій володіють розробленими фандрайзинговими платформами, що дозволяє їм залучати донорські кошти у відповідності до правових норм.

У стимулюванні співробітництва територіальних громад України серед інших інституційних утворень громадські організації набули найбільшого досвіду. Особливо важливим посередництвом громадських інститутів є у стимулюванні міжнародного співробітництва територіальних громад. Потенціал взаємодії громад з міжнародними донорами значно зріс в умовах війни між Україною та Росією і підвищення відповідальної міжнародної спільноти за безпеку українців. Бюджетний кодекс (статті 16 і 74) дозволяє використовувати можливості місцевих запозичень для фінансування розвитку, зокрема і в рамках міжнародної допомоги [8]. Однак, до практики міжнародного співробітництва реально вдається незначна кількість територіальних громад, насамперед шляхом участі у міжнародних програмах, зокрема «U-LEAD з Європою». Разом із цим у процесі популяризації можливостей співробітництва територіальних громад України до цього процесу долучається все більше громадських інститутів, чому сприяють сформовані організаційно-правові основи відповідного співробітництва (рис. 1).





**Рис. 1. Організаційно-правові основи співробітництва територіальних громад та громадських інститутів в Україні**

*Джерело: авторська розробка*

Проблема відсутності сталих практик партнерства інститутів громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування відмічається і в Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки [9]. Одним із варіантів розв'язання даної проблеми є утворення громадських рад при органах виконавчої влади місцевого самоврядування. Створення таких рад є обов'язковим при державних і регіональних органах влади, більшості міських радах. Однак, у територіальних громадах з меншою чисельністю населення, громадські ради створюються рідко і громади втрачають дієвий інструмент активізації мешканців та їх залучення до управління, що послаблює їх згуртованість.

В Україні сформована досить розгалужена мережа громадських інститутів. Найбільш успішними громадськими інститутами, що забезпечують стимулювання співробітництва територіальних громад та мають значний досвід діяльності (більшість з них існують понад 20 років), є:

- Міжнародний Фонд «Відродження» (з 1990 року), який має досвід надання допомоги громадам у рамках посилення спроможності локальних ініціатив, розвитку культури, громадської участі, впровадження стратегічних планів, охорони довкілля [10];

- Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад» (з 1991 року під найменуванням «Асоціація поріднених міст України»), яка відіграє дорадчу і посередницьку роль, а також сприяє транскордонному співробітництву [11];

- Фонд Східна Європа (з 1992 року), який орієнтується на впровадження електронного врядування, підтримку освітніх проєктів, допомогу громадським організаціям, що постраждали в умовах війни та ін. [12];



– Асоціація міст України (з 1992 року), яка має потужний дорадчий потенціал у посередництві між державною і місцевою ланками управління [13];

– Інститут громадянського суспільства (з 1997 року), який сприяє створенню галузевих кластерів у громадах, а також підтримці згуртованості громад, підтримці співробітництва між міськими й сільськими громадами, зокрема щодо розвитку місцевого бізнесу (крафтингу, фермерства, туризму тощо) [14].

Варто також згадати такі інститути, як: Ініціативний центр сприяння активності та розвитку громадського почину «Єднання»; Асоціація сприяння самоорганізації населення; Всеукраїнська асоціація громад; Асоціація об'єднаних територіальних громад; Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України, які виконують схожі функції.

Особливо важливою є участь громадських інститутів у сприянні набуття першого досвіду співробітництва територіальної громади, яка може здійснюватися на різних етапах підготовки проектної заявки:

1. Формулювання проблеми – громадські інститути можуть надавати послуги щодо визначення стану розвитку громади.

2. Формування бюджету – здійснювати розробку бізнес-планів, визначати, які ресурси необхідно залучити громаді для досягнення поставленої мети.

3. Визначення донорів – пропонувати інформацію щодо переліку таких суб'єктів.

4. Підготовки грантової заявки – здійснювати консультування фахівців органів місцевого самоврядування щодо розробки заявки.

5. Виконання проекту – надавати послуги щодо звітності, моніторингу досягнення закладених у заявці очікуваних результатів, промоції проекту.

**Рекомендації щодо стимулювання співробітництва територіальних громад України за участі громадських інститутів**

На державному рівні	На рівні громадських інститутів	На рівні органів місцевого самоврядування
Визначення правових засад співробітництва територіальних громад та громадських інститутів	Допомога у здобутті першого досвіду співробітництва (участь у конкурсах на «малі» гранти, формування грантової історії громади)	Визначення в статуті територіальних громад можливостей співробітництва з громадськими інститутами
Визначення регіональних пріоритетів налагодження двосторонніх партнерських зв'язків громад України з іноземними громадами	Реалізація програм стимулювання співробітництва громад, посилення навчальної діяльності щодо поширення таких форм співробітництва, як спільне утримання об'єктів комунальної власності та утворення спільного органу управління, так як відповідний досвід в Україні поки відсутній	Створення громадських рад при органах місцевого самоврядування з квотами для різних вікових груп, особливо молоді, та представників різних сфер, а також акцентами щодо організації співробітництва громади на всіх інституційних рівнях (ініціатива регіональних центрів розвитку місцевого самоврядування)
Стимулювання утворення громадських інститутів при органах місцевого самоврядування, зокрема громадських рад, та їх активної участі в організації співробітництва громади	Реалізація проєктів для територіальних громад, орієнтованих на соціально-демографічний потенціал та підвищення фінансової спроможності громад з подальшим залученням власних коштів у проєктній діяльності	Створення місцевих громадських організацій для розширення участі у конкурсах, грантах та ін., впровадження принципу «community foundation», локалізації грантової і гуманітарної допомоги
Регламентування участі громадських інститутів у стимулюванні співробітництва громад	Реалізація проєктів громадянської освіти в громадах для активізації громадської участі мешканців	Визначення громадських організацій-партнерів з високим рівнем довіри та гарантією надійності з боку влади
Підтримка розвитку регіональних партнерських мереж через популяризацію їх досвіду, державні гарантії при участі у вартісних міжнародних проєктах	Популяризація можливостей міжнародного співробітництва територіальних громад для отримання допомоги, участі в міжнародних програмах, налагодження двосторонніх партнерських зв'язків, участі в мережах транснаціональних громад	Визначення переваг співробітництва з громадами різного типу – залежно від міського чи сільського поселення, безпекового статусу, фінансової спроможності, соціально-демографічних характеристик, віддаленості
Правове регламентування діяльності саморегульованих організацій та їх можливостей співробітництва територіальними громадами.	Стимулювання співробітництва громад у частині розвитку місцевого бізнесу та специфічних видів діяльності – крафтингу, фермерства, туризму тощо.	Залучення суб'єктів бізнесу до локальної філантропії, які включають концепцію благодійності в стратегію розвитку

Джерело: систематизовано авторами

Рекомендації щодо стимулювання співробітництва територіальних громад України за участі громадських інститутів наведено в табл. 1.

Доцільність підтримки створення місцевих громадських організацій підтверджується в умовах війни 2022 року. Показово, що основні обсяги благодійних ресурсів і гуманітарної допомоги концентрували великі громадські організації, що часто супроводжувалося зайвою бюрократією та необ'єктивністю їх перерозподілу. Тому цілком обґрунтованою є думка про розвиток локальних громадських інститутів, нарощування їх потенціалу та можливостей спрямування міжнародних ресурсів на допомогу конкретним громадам.

**Висновки.** Отже, громадські організації доцільно розглядати як інститути підтримки розвитку територіальних громад. Вони можуть бути як прямими учасниками співробітництва з територіальними громадами, так і стимуляторами їх взаємодій на всіх інституційних рівнях. В Україні стимулювання співробітництва територіальних громад, зокрема міжмуніципального і міжнародного, є важливим завданням в нестабільних умовах воєнного часу, кризи місцевих бюджетів та необхідності мобілізації ресурсів партнерства. Більшість територіальних громад України не набули належного досвіду співробітництва, тому потребують підтримки з боку громадських інститутів у формуванні грантової історії, налагодженні системних комунікацій з іншими громадами. Часто недостатньо розвинутим є внутрішнє середовище громадського суспільства громад, що потребує створення місцевих громадських організацій, громадських рад як консультаційно-дорадчих органів в системі місцевого самоврядування. Затребуваною є допомога громадських інститутів у налагодженні міжнародного співробітництва. Досвід співробітництва громад України з європейськими партнерами може бути використаний для підвищення ефективності місцевого самоврядування й використання їх ресурсного потенціалу.

### **Література**

1. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1508-18> (дата звернення 06.02.2023).
2. Токар М. Громадські організації України в системі розвитку публічно-управлінських відносин: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2020. 412 с.
3. Чубарь О. Г., Машіко К. С., Траньович Ю. П. Роль партнерських відносин у розбудові спроможності громади: сутність та підходи до оцінювання. *Науковий вісник Ужгородського Університету. Серія Економіка*. 2021. Випуск 1 (57). С. 90-97.
4. Воловодова О. В. Взаємодія суб'єктів надання соціальної допомоги – умова подолання бідності та забезпечення сталого розвитку громад. *Вісник економічної науки України*. 2014. № 2. С. 16-20.
5. Ткач А. О. Участь міжнародних міжурядових та неурядових організацій у процесі розвитку міжнародного співробітництва органів місцевої публічної влади в Україні. *Наукові праці. Державне управління*. 2015. Випуск 252. Том 263. С. 137-143.
6. Конончук А. І. Професійна підготовка соціальних працівників до партнерства з недержавними організаціями соціальної сфери. *Психолого-педагогічні науки*. 2016. № 1. С. 183-187.
7. Перелік програм, конкурсів та грантів із залученням міжнародної технічної допомоги. URL: <https://zakarpat-rada.gov.ua/wp-content/uploads/2021/05/Inozemni-dzherela-finans.-proiektiv-v-Ukraini.pdf> (дата звернення 20.02.2023).
8. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення 20.02.2023).

9. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2021-2026 роки: Указ Президента України від 7.09.2021 № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/487/2021/conv> (дата звернення 21.02.2023).
10. Міжнародний Фонд «Відродження». URL: <https://www.irf.ua/about/> (дата звернення 21.02.2023).
11. Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад». URL: [https://uagor.org.ua/?page\\_id=46](https://uagor.org.ua/?page_id=46) (дата звернення 21.02.2023).
12. Фонд Східна Європа. URL: <https://eef.org.ua/pro-nas/> (дата звернення 21.02.2023).
13. Асоціація міст України. URL: <https://auc.org.ua/> (дата звернення 21.02.2023).
14. Інститут громадянського суспільства. URL: <https://www.csi.org.ua/about/> (дата звернення 21.02.2023).

### **References**

1. Pro spivrobotnytstvo terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1508-18> (date of application 06.02.2023).
2. Tokar M. Hromadski orhanizatsii Ukrainy v systemi rozvytku publichno-upravlinskykh vidnosyn: monohrafiia. Lviv: LRIDU NADU, 2020. 412 s.
3. Chubar O. H., Mashiko K. S., Tranovych Yu. P. Rol partnerskykh vidnosyn u rozbudovi spromozhnosti hromady: sutnist ta pidkhody do otsiniuvannia. Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Universytetu. Seriiia Ekonomika. 2021. Vypusk 1 (57). S. 90-97.

4. Volovodova O. V. Vzaiemodiia subiektiv nadannia sotsialnoi dopomohy – umova podolannia bidnosti ta zabezpechennia staloho rozvytku hromad. Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy. 2014. № 2. S. 16-20.
5. Tkach A. O. Uchast mizhnarodnykh mizhuriadovykh ta neuriadovykh orhanizatsii u protsesi rozvytku mizhnarodnoho spivrobotnytstva orhaniv mistsevoi publichnoi vlady v Ukraini. Naukovi pratsi. Derzhavne upravlinnia. 2015. Vypusk 252. Tom 263. S. 137-143.
6. Kononchuk A. I. Profesiina pidhotovka sotsialnykh pratsivnykiv do partnerstva z nederzhavnymy orhanizatsiiamy sotsialnoi sfery. Psykholohopedahohichni nauky. 2016. № 1. S. 183-187.
7. Perelik prohram, konkursiv ta hrantiv iz zaluchenniam mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy. URL: <https://zakarpatt-rada.gov.ua/wp-content/uploads/2021/05/Inozemni-dzherela-finans.-proiektiv-v-Ukraini.pdf> (date of application 20.02.2023).
8. Biudzhetni kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 8.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (date of application 20.02.2023).
9. Pro Natsionalnu stratehiiu spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini 2021-2026 roky: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 7.09.2021 № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/487/2021/conv> (date of application 21. 02.2023).
10. Mizhnarodnyi Fond «Vidrodzhennia». URL: <https://www.irf.ua/about/> (date of application 21.02.2023).
11. Vseukrainska asotsiatsiia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia «Ukrainska asotsiatsiia raionnykh ta oblasnykh rad». URL: [https://uaror.org.ua/?page\\_id=46](https://uaror.org.ua/?page_id=46) (date of application 21.02.2023).
12. Fond Skhidna Yevropa. URL: <https://eef.org.ua/pro-nas/> (date of application 21.02.2023).



13. Asotsiatsiia mist Ukrainy. URL: <https://auc.org.ua/> (date of application 21.02.2023).
14. Instytut hromadianskoho suspilstva. URL: <https://www.csi.org.ua/about/> (date of application 21.02.2023).