

РЕАЛІЗАЦІЯ ПОТЕНЦІАЛУ МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО ТА МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В МЕЖАХ ПОЛІТИКИ ЗГУРТОВАНості



Київ 2021

РЕАЛІЗАЦІЯ ПОТЕНЦІАЛУ
МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО
ТА МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО
СПІВРОБІТНИЦТВА
В МЕЖАХ ПОЛІТИКИ ЗГУРТОВАНOSTІ

Жаліло Я., Снігова О. Реалізація потенціалу міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва в межах політики згуртованості: аналітичний звіт. — Київ, 2021. — 28 с.

В аналітичному звіті оцінено напрями впливу міжрегіонального й міжмуніципального співробітництва на реалізацію політики згуртованості. Розглянуто стан нормативно-правової врегульованості цієї сфери та її врахування у стратегічних документах щодо регіонального розвитку. Обґрунтовано перспективні напрями міжрегіональної та міжмуніципальної співпраці в Україні, проаналізовано практику такої співпраці Донецької та Луганської областей. Запропоновано авторське бачення заходів регіонального рівня, які мають створювати сприятливі умови для розвитку міжтериторіального співробітництва.

Автори дослідження:

Ярослав Жаліло, доктор економічних наук, Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України;

Олена Снігова, докторка економічних наук, Інститут економіки та прогнозування НАН України.

Загальна редакція звіту: Світлана Горобчишина, Руслан Халіков.

Літературна редакторка: Ольга Гончарівська.

Координаторка проекту: Ольга Коваленко.

Звіт «Реалізація потенціалу міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва в межах політики згуртованості» презентовано Українським незалежним центром політичних досліджень (УНЦПД) за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). Здійснення цього дослідження стало можливим завдяки щирій допомозі американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст публікації є відповідальністю лише УНЦПД і необов'язково відображає погляди USAID або уряду США. Заборонено відтворення та використання будь-якої частини цієї продукції в будь-якому форматі, зокрема графічному й електронному, копіювання чи поширення в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.

Проект «Соціальна згуртованість і розбудова миру на Донбасі з Національною платформою», у межах якого виконано це дослідження, реалізується за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID).

Текст дослідження українською й англійською мовами доступний для завантаження на сайтах УНЦПД www.ucipr.org.ua та Національної платформи «Діалог про мир і безпечну реінтеграцію» <http://national-platform.org/>.



- © Жаліло Ярослав, Снігова Олена, 2021
- © Національна платформа «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію», 2021
- © УНЦПД, 2021

ЗМІСТ

Подяки	4
1. Територіальний вимір у державних політиках згуртованості та регіонального розвитку	5
2. Нормативно-правова база щодо міжрегіонального й міжмуніципального співробітництва в Україні	8
3. Перспективні напрями міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва	12
4. Практика міжрегіонального й міжмуніципального співробітництва Донецької та Луганської областей	19
5. Засоби та інструменти налагодження міжтериторіального співробітництва	22

ПОДЯКИ

Цей аналітичний звіт ґрунтується на результатах аналізу документів у сфері міжтериторіальної співпраці й інтегрує практичні пропозиції та бачення, озвучені під час консультацій з представниками п'яти східних областей України, що відбулися 30 червня 2021 року.

Ми висловлюємо подяку всім, хто посприяв організації та проведенню такої дискусії, а саме: Міністерству з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, співробітникам Луганської, Донецької, Харківської, Запорізької, Дніпропетровської обласних державних адміністрацій.

Нашими партнерами в реалізації проєкту в цих п'яти регіонах стали: Андрій Романенко — громадський діяч, журналіст, координатор центру «Дій-Краматорськ», Донецька область; Маргарита Трипольська — юристка, доцентка Національного університету «Запорізька політехніка», депутатка Запорізької обласної ради; Анна Колохіна — голова правління Дніпровського центру соціальних досліджень; Кирило Дубровін — голова ГО «Севєродонецька молодіжна рада», Луганська область; Діана Барінова — громадська діячка, експертка з питань децентралізації та місцевого розвитку, завідувачка сектору дослідження Східного регіону в м. Харкові Центру регіональних досліджень Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України.

Ми вдячні за змістовні думки й досвід, якими щиро поділилися всі, хто зацікавлений у зміцненні та розвитку можливостей, наявних у міжрегіональних зв'язках. Зокрема, таким учасникам з Донеччини, як Галина Репіна, Римма Пахомова, Олена Рясна, Степан Махсма, Юрій Люлька, Світлана Колосовська, Ірина Ольнева, Алла Каліберда; із Запорізької області — Руслан Шиханов, Артур Бойко, Ігор Гнатуша, Аскад Ашурбеков; з Луганщини — Андрій Зайцев, Яна Літвінова, Роман Власенко, Інна Демиденко, Ігор Агібалов, Олена Ніжельська; з Дніпропетровщини — Олексій Псарьов, Володимир Зражевський, Олена Тертишна, Гліб Пригунов; з Харківщини — Віктор Нестеренко, Вадим Полях, Микола Сапелкін, Яна Чуб.

Ми впевнені, що ця дискусія та приклади успішної співпраці вже дали поштовх для розв'язання багатьох спільних проблем, знайдення способів, як подолати обмеження та завдяки синергії зробити більше для свого добробуту.

Команда проєкту сподівається, що підходи, які є ефективними для луганчан і донеччан, будуть варті уваги всіх громад, котрі будують нову взаємодію.

З повагою
Ольга Коваленко, координаторка проєктів УНЦПД

РЕАЛІЗАЦІЯ ПОТЕНЦІАЛУ МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО ТА МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В МЕЖАХ ПОЛІТИКИ ЗГУРТОВАНОСТІ

Реалізація загальнонаціональної політики згуртованості повинна відбуватися у багатовимірному просторі, що охоплює всі наявні й перспективні точки взаємодії спільнот. Завдяки цьому створюються сприятливі умови для визначення та формулювання спільних інтересів, сумісне задоволення яких і має забезпечувати базис згуртованості.

Територіальна згуртованість є базисом для побудови політики згуртованості. Без утвердження інтегральних локальних спільнот, спроможних до злагоджених дій, котрі ведуть до створення сприятливих умов життя громад та оптимальної реалізації локальних потенціалів розвитку, поставлення будь-яких загальнонаціональних цілей, які стали б предметом конструктивної взаємодії громадян і громад, є неможливим.

Утім, як неодноразово зазначалося¹, досягнення територіальної згуртованості, у межах якої забезпечується злагодженість дій членів громади, є вагомим, проте недостатньою умовою для реалізації цілей згуртованості країни. Тому налагодження розгалуженої злагодженої взаємодії між територіальними громадами (міжмуніципального співробітництва — **ММС**) та між регіонами (міжрегіонального співробітництва — **МРС**) є критично важливим завданням, що підвищує ефективність національної політики згуртованості.

1. Територіальний вимір у державних політиках згуртованості та регіонального розвитку

Солідарні дії територіальних спільнот не лише закладають підвалини згуртованості, а й розширюють залученість до розв'язання актуальних завдань розвитку регіонів чи навіть усієї країни, що сприяє зміцненню регіональної та загальнонаціональної ідентичності.

Особливої ваги ММС набуває для досягнення згуртованості в Донецькій та Луганській областях з огляду на нову реальність, яка склалась у регіоні.

¹ Детально відповідні підходи описано: Жаліло Я. А. Пріоритет «згуртована країна» у вимірах регіональних стратегій. — К.: УНЦПД, 2020. — 32 с. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://u.to/PtSJGg>.

Значна диференціація територіальних громад у підконтрольних Україні частинах цих областей (за можливостями, рівнями ризиків, гостротою проблем у соціальній, економічній, екологічній сферах), розриви у взаємодії громад, що виникли внаслідок російської окупації, нерідко змушують вибудовувати фактично нові міжмуніципальні зв'язки. Ба більше, часто глибина проблем, які потребують розв'язання, робить налагодження міжмуніципальних взаємозв'язків безальтернативним.

Значення MPC для реалізації політики згуртованості на Донеччині та Луганщині має одразу кілька вимірів.

По-перше, необхідним є «перезавантаження» взаємодії двох зазначених областей, котра в довоєнний період базувалася переважно на індустріальних ланцюгах вартості та відповідних супутніх точках дотику цих регіонів. Наразі більша частина індустріального потенціалу згаданих областей опинилася на тимчасово окупованій території, проте це не усунуло спільності проблем, розв'язання яких потребує міжрегіонального співробітництва, для котрого слід вибудовувати нові драйвери.

По-друге, з тих самих причин взаємодія Донецької та Луганської областей з іншими регіонами України також певною мірою виявилася позбавленою практичного підґрунтя. Попри це, наразі вона є важливою як ніколи саме в контексті загальнонаціональної політики згуртованості — для відновлення (а значною мірою навіть побудови відсутнього раніше) цілісного й повномасштабного сприйняття Донеччини та Луганщини іншими регіонами України, «перевідкриття» останніх для жителів, бізнесу, суб'єктів економіки цих областей.

Тому важливість ММС і MPC виходить далеко за межі політичних цілей згуртованості.

Насамперед **співробітництво між регіонами та громадами істотно розширює можливості для реалізації регіональних і місцевих економічних потенціалів**, збільшує місткість доступних ринків, дає змогу оптимізувати міжтериторіальні потоки ресурсів. Зазвичай взаємодія розвивається між суб'єктами господарювання під впливом об'єктивних економічних процесів. Економічна співпраця між компаніями, які мають різну регіональну локалізацію, може стати міцною основою для подальшої взаємодії між громадами та регіонами їхнього базування. Проте, як буде показано далі, цілеспрямоване заохочення розвитку цієї взаємодії регіональною й місцевою владою спроможне прискорити його в певних напрямках, створити сприятливі умови для залучення приватних компаній на ринки послуг. Отже, **у цілях цього дослідження MPC та ММС розглядатимуться саме як формалізована чи неформалізована взаємодія між органами самоврядування різних регіонів і громад.**

Також важливо наголосити, що будь-які форми MPC та ММС жодним чином не означають конкуренції за залучення централізованих фінансових ресурсів (отримання бюджетних дотацій та субвенцій або регіональних податкових пре-

ференцій) і тим паче примусового додаткового фінансового навантаження для одних територій на користь інших. Ключовими в започаткуванні та здійсненні такого співробітництва є виявлення й реалізація спільних проєктів, які допомагають досягати цілей розвитку, що є предметом спільної зацікавленості, та, відповідно, дають позитивний результат усім учасникам співпраці завдяки створенню сприятливіших умов для реалізації місцевого потенціалу.

Співробітництво між регіонами та між громадами також відіграє вагомую роль у підвищенні ефективності державної політики регіонального розвитку, що можна пояснити²:

- сприянням зміцненню спроможності регіонів і громад формувати й утілювати ініціативи та проєкти розвитку, створювати відповідну інфраструктуру сприяння розвитку. Як наслідок — посилюється суб'єктність регіонів і громад, що позбавляє державу значної частини функцій щодо управління регіональним розвитком, сприяє переходу до нової регіональної політики європейського зразка;
- створенням підґрунтя для реалізації за підтримки держави масштабних проєктів міжрегіонального рівня з розширенням як ресурсного потенціалу їх виконання, так і масштабів позитивного ефекту від отриманих результатів, а отже, ефективності державної підтримки регіонального розвитку;
- наявністю організаційних механізмів консолідації проєктів, які розробляються та здійснюються на регіональному й місцевому рівнях, що дає змогу уникнути розпорошення обмежених коштів, доступних громадам, досягти кумулятивного ефекту таких проєктів;
- можливостями забезпечення комплексності політик розвитку територій за рахунок ґрунтовніших підходів до розроблення таких політик, можливостей утворення «вкладених» проєктів завдяки співробітництву як на міжрегіональному, так і на міжмуніципальному рівнях.

Отже, є підстави розглядати розвиток ММС та МРС як процес, що має підтримуватись у практичній діяльності органів місцевого самоврядування регіонів і громад, а також одержувати законодавче та програмно-стратегічне забезпечення з боку держави.

² Міжрегіональне співробітництво в системі нової регіональної політики України / С. О. Біла, І. Г. Бабець, І. В. Валюшко, Я. А. Жаліло та ін.; за ред. Я. А. Жаліло. — К.: НІСД, 2011. — С. 8.

2. Нормативно-правова база щодо міжрегіонального й міжмуніципального співробітництва в Україні

Законодавче врегулювання МРС і ММС в Україні залишається, на жаль, вельми недосконалим.

Міжмуніципальне співробітництво врегульоване Законом України № 1508-VII від 17.06.2014 «Про співробітництво територіальних громад».

Співробітництво територіальних громад цей закон визначає як «відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень»³.

У статті 4 згаданого закону наведено п'ять форм співробітництва громад, які відрізняються за глибиною міжмуніципальної взаємодії (рис. 1).

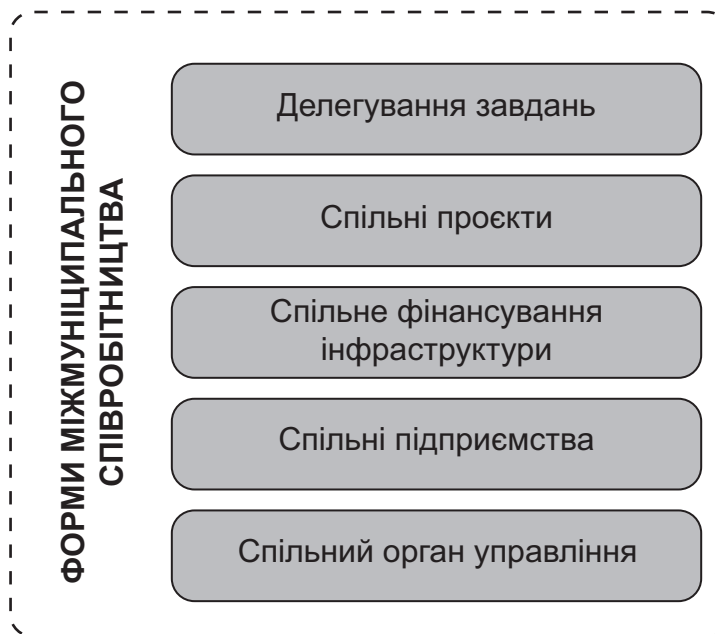


Рис. 1. Форми міжмуніципального співробітництва

³ Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (№ 1508-VII). Офіційний вебпортал Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.

«Співробітництво здійснюється у формі:

- 1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;
- 2) реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;
- 3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності — інфраструктурних об'єктів;
- 4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій — спільних інфраструктурних об'єктів;
- 5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень»⁴.

Натомість міжрегіональне співробітництво залишається законодавчо неврегульованим. Зазначений термін згадується в чинному законодавстві лише в контексті транскордонної співпраці, що спричиняє неузгодженість у його трактуванні стосовно практичної взаємодії регіонів.

Поданим Кабміном у червні 2021 року проєктом Закону України «Про особливості стимулювання регіонального розвитку»⁵ передбачено впровадження інституту договорів щодо міжрегіонального співробітництва. Однак у статті 6 цього законопроекту наведено досить вузький перелік напрямів МРС: «...міжрегіональне співробітництво здійснюється в межах повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад щодо економічного розвитку, поводження з твердими побутовими відходами, функціонування транспорту загального користування, що забезпечує жителів суміжних регіонів, збереження історичної спадщини та довкілля».

Отже, нормативно-правове врегулювання міжтериторіального співробітництва (де це врегулювання існує) визначає доволі жорсткі межі стосовно напрямів і форм співпраці. Мотивацію такого підходу можна зрозуміти, оскільки чітка врегульованість дає змогу ефективно керувати використанням засобів державної фінансової підтримки. Водночас поза увагою залишається значна частина форм міжрегіональної та міжмуніципальної взаємодії, щодо якої через це не може надаватися цільова фінансова допомога, а також не здійснюється інформаційна й методична підтримка з центрального та регіонального рівнів. Ускладнюється застосування таких «легких» форматів ММС і МРС й у стратегуванні регіонального розвитку.

⁴ Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (№ 1508-VII). Офіційний вебпортал Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.

⁵ Проєкт Закону України «Про особливості стимулювання регіонального розвитку» (реєстр. № 5649). Офіційний вебпортал Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72199.

У затвердженій 5 серпня 2020 року Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки⁶ значну увагу приділено як ММС, так і МРС, попри законодавчу неврегульованість останнього.

Так, у Стратегії виокремлено напрям «Підтримка програм міжрегіональної кооперації та обмінів між регіонами України», який передбачає такі завдання:

«1. Забезпечення розвитку транскордонної, міжмуніципальної та макрорегіональної співпраці у сфері розроблення та реалізації спільних проєктів сталого розвитку.

2. Посилення інституційного забезпечення міжрегіональної взаємодії, зокрема з питань розроблення плану заходів щодо її ефективної реалізації, вирішення майнових і земельних суперечок.

3. Забезпечення проведення інформаційної кампанії та організації міжрегіональної співпраці щодо здійснення регіонами спільних заходів, спрямованих на *(структуризація списку — наша. — Авт.):*

- розвиток економіки;
- (розвиток) туристично-рекреаційної сфери;
- (розвиток) транспортної інфраструктури;
- використання господарського комплексу;
- зменшення антропогенного навантаження на територію;
- упровадження сучасних технологій з переробки та утилізації побутових і виробничих відходів;
- упровадження принципів інтегрованого управління територією.

4. Створення умов для стимулювання регіонів і територіальних громад до співробітництва та реалізації спільних міжрегіональних проєктів».

Пріоритетність застосування ММС та МРС для реалізації Цілей сталого розвитку визначено також у межах оперативної цілі 2 Стратегії «Формування горизонтальної та вертикальної координації державних секторальних політик і державної регіональної політики», яка, окрім іншого, передбачає таке завдання: «Забезпечення впровадження Цілей сталого розвитку на регіональному й місцевому рівнях, що повинні бути інтегровані у формування політики на всіх рівнях у горизонтальній (галузеві програми та стратегії) і вертикальній (на базовому, субрегіональному, регіональному та макрорегіональному рівнях, а також на рівні міжмуніципального співробітництва) площинах».

У МРС убачається дієвий інструмент і для виконання завдань Стратегії, диференційованих у масштабах макрорегіонів. Так, у межах оперативної цілі 2 передбачено такі завдання:

⁶ Постанова Кабінету Міністрів України № 695 від 05.08.2020 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки». Офіційний вебпортал Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.

«6. Створення ефективної системи співпраці держав, регіонів і громад, що розташовані на території Карпатського макрорегіону, та здійснення спільних дій у межах міжрегіонального та транскордонного співробітництва...

11. Підтримка проектів міжрегіональної співпраці приморських областей і територіальних громад у сфері збереження навколишнього природного середовища й розвитку регіональної економіки, пов'язаної з використанням морської та прибережної зон».

Відповідно, у межах оперативної цілі 3 «Створення умов для реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях в український простір» міститься таке завдання: «5. Залучення до відновлювальних робіт вітчизняних підприємств та організацій на основі міжрегіональної співпраці та кооперації».

Зазначені позиції варто втілювати в подальших стратегічних документах.

Наразі **Державна цільова програма відновлення та розбудови миру в східних регіонах України на 2017–2020 роки**⁷, яка спрямована, зокрема, на створення умов для соціально-економічного розвитку територіальних громад Донецької, Луганської, Запорізької, Дніпропетровської та Харківської областей, не містить згадувань про ММС і МРС.

У **Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей на період до 2030 року**⁸, розробленій 2021 року, є лише одне завдання: «...розбудова партнерств у громадах, а саме: влади громади й бізнесу, міжмуніципальної та міжрегіональної співпраці, приватно-публічного партнерства, підтримка кластерних ініціатив — поживають місцевий економічний розвиток у громадах».

Отже, в Україні наразі відсутнє деталізоване стратегування розвитку МРС і ММС. Тож слід напрацьовувати системні та узгоджені механізми підтримки міжтериторіальної співпраці. Розвиток МРС і ММС усе ж відбувається: останніми роками дедалі активніше, проте спонтанно.

У подальшій державній політиці варто врахувати усталені напрями співпраці, яка розвивається між громадами, як такі, що відповідають найгострішим потребам громад і регіонів. **Проте необхідно також здійснити корекцію напрямів, особливо якщо йдеться про застосування МРС та ММС у межах системних політик, однією з яких є політика згуртованості.**

⁷ Постанова КМУ № 1071 від 13.12.2017 «Про затвердження Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України». Офіційний вебпортал Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1071-2017-%D0%BF#n86>.

⁸ Розпорядження КМУ № 1078-р від 18.08.2021 «Про затвердження Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей на період до 2030 року». Урядовий портал. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-strategiyi-ekonom-a1078r?fbclid=IwAR3j_PhYsrJgMyUeRiFh6p7CWDrM_Ua1P0zaQ-NV0hfHEisDRP758vuxGg.

3. Перспективні напрями міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва

Доцільність намагань надати в чинній або проєктованій нормативно-правовій базі вичерпний перелік напрямів ММС та МРС видається вельми сумнівною. За тих чи інших умов практично будь-яка сфера життя громад може стати об'єктом міжтериторіального співробітництва.

Виокремлення в цьому дослідженні певних пріоритетних напрямів має насамперед рекомендаційний характер і спирається на аналітичне опрацювання наявної практики міжтериторіальної взаємодії та оцінювання перспектив її розвитку.

Фахівцями визначено ключові критерії, яким мають відповідати напрями діяльності регіонів, щоб стати основою для міжрегіональної співпраці. Ідеться про напрями, котрі⁹:

- потребують координації дій органів влади та самоврядування декількох регіонів;
- потребують для своєї реалізації значних коштів, які неспроможний надати один регіон;
- сприяють розв'язанню проблем, що є спільними для кількох регіонів;
- дають змогу капіталізувати ресурс (природний, людський, геостратегічний, науково-технологічний тощо), потужність якого істотно перевищує можливості освоєння окремим регіоном.

Фактично такий набір критеріїв буде, на нашу думку, слушним і для міжмуніципальної співпраці.

Щодо конкретного розподілу суб'єктів міжтериторіальної співпраці за напрямками можна припустити, що:

- ММС передовсім здійснюватиметься задля розв'язання конкретних завдань, котрі є актуальними для цілісних систем (екологічних, економічних, інфраструктурних, соціальних тощо), які охоплюють суміжні громади, та можуть бути вирішені завдяки об'єднанню їхніх зусиль і ресурсів;
- МРС сусідніх регіонів стосуватиметься розв'язання спільних проблем суміжних громад з різних областей або областей загалом, що потребують реалізації масштабних проєктів, вартість яких не компенсується позитивним ефектом у межах однієї області;
- МРС регіонів, котрі не межують один з одним, буде зосереджене на отриманні від комплементарного залучення певних ресурсів спільної вигоди, яка буде більшою, ніж у разі використання ресурсів у межах одного регіону.

⁹ Міжрегіональне співробітництво в системі нової регіональної політики України / С. О. Біла, І. Г. Бабець, І. В. Валюшко, Я. А. Жаліло та ін.; за ред. Я. А. Жаліло. — К.: НІСД, 2011. — 32 с.

Отже, є низка напрямів міжтериторіальної взаємодії, що здаються найдочільнішими для рівня ММС (двох чи більше громад) або, навпаки, рівня МРС. Проте оскільки, по суті, різниця між ММС та МРС першого типу полягає в масштабах завдань, які потребують розв'язання, то певні напрями можуть належати до сфер потенційного застосування як ММС, так і МРС або передбачати наявність «вкладених» проєктів — консолідацію деяких проєктів ММС у межах проєктів / програм регіонального та міжрегіонального рівнів.

Здійснений аналіз виконаних та чинних регіональних стратегій розвитку, емпіричного досвіду ММС і МРС із акцентами на проблематиці Донецької та Луганської областей дав змогу виокремити вісім актуальних і перспективних напрямів міжтериторіальної співпраці (рис. 2).

1. Довкілля

- Поводження з *твердими побутовими відходами* (ТПВ), їх сортування та перероблення. Власне переробка ТПВ належить до макропроєктів міжрегіонального рівня, проте такі проєкти (зокрема, для виходу їх на рівень рентабельності) мають бути драйверами дрібніших проєктів, які забезпечуватимуть переробні потужності сировиною — аж до первинного збирання відходів на рівні громад.
- Поводження з *виробничими відходами* — вельми актуальний напрям для старопромислових територій Донецької та Луганської областей. Рівень ризиків від нерозв'язаності таких проблем є досить високим, щоб розглядати цей напрям серед пріоритетів загальнонаціональної політики, а надто тоді, коли громада «успадковує» сховища від ліквідованих підприємств.
- *Моніторинг довкілля* завдяки впровадженню мережі автоматизованих центрів контролю забруднення поверхневих і підземних вод та атмосферного повітря. Ефективність їхньої роботи є вагомою саме в разі системного отримання даних у межах певного регіону й оперативного їх використання для ухвалення рішень щодо реагування на ризики на рівні регіонів і громад.

2. Комунальна сфера

- *Місцева енергетика* — створення осередків виробництва електричної чи теплової енергії, зокрема в умовах утрати «традиційної» генерації після закриття або раціоналізації структури великих промислових підприємств. Після передання відповідних генераційних об'єктів на баланс громади оптимальним рішенням нерідко є перехід до альтернативної генерації. Предметом ММС можуть бути формування економічно оптимального пулу споживачів для генераційних потужностей або енергоресурсу, що виробляється в громаді (наприклад, паливних пелетів), консолідація ресурсної бази (вирощування енергетичних матеріалів, переробка сміття, використання біогазу тощо).

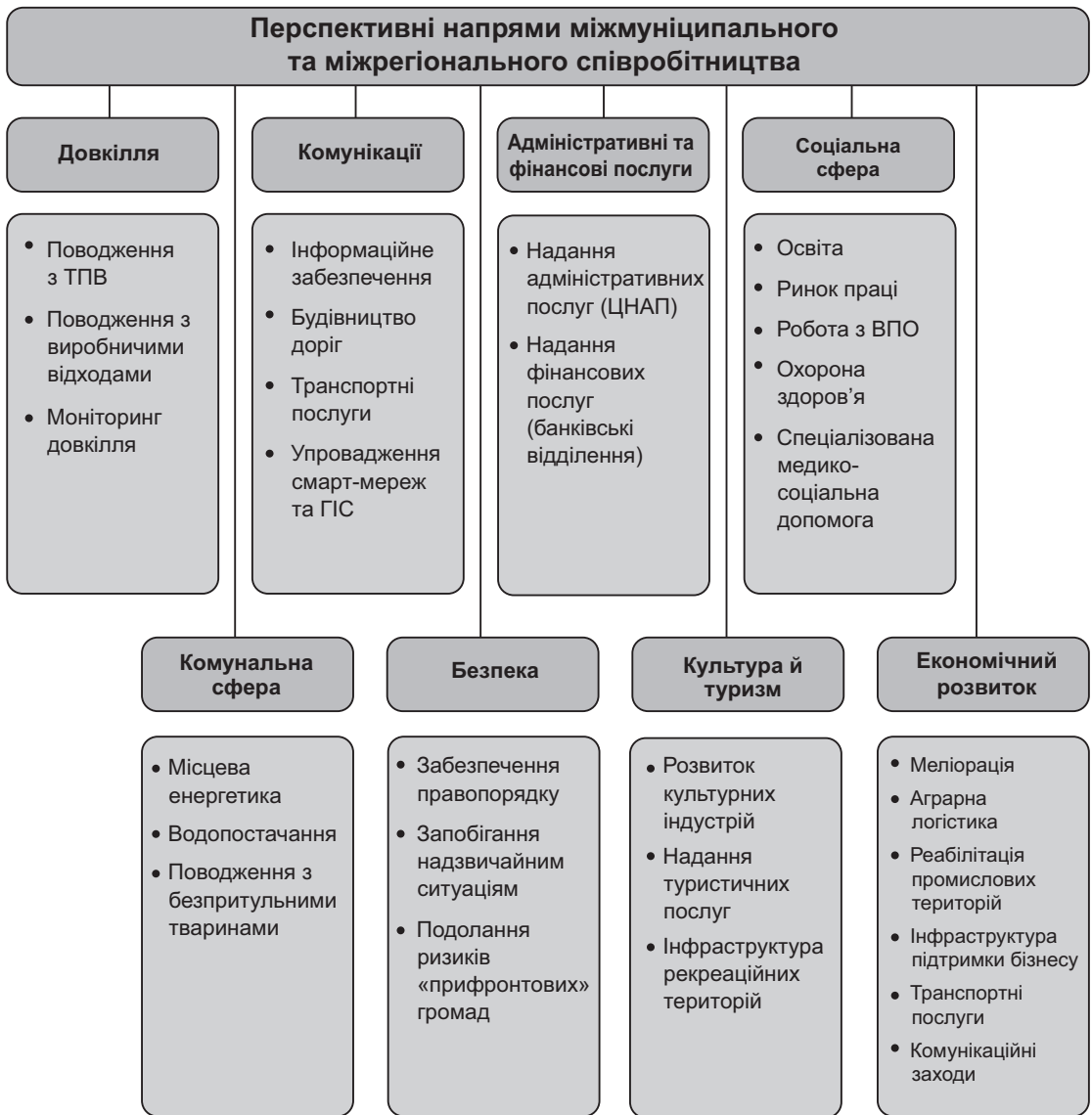


Рис. 2. Перспективні напрями ММС та МРС

- **Водопостачання** — проблема, актуальна для значної частини громад Донецчини й Луганщини, котрі не мають власних джерел питної води та можливостей для утримування переданих їм на баланс водопостачальних підприємств. Для певних територій розв'язання цієї проблеми є можливим лише шляхом міжрегіональної співпраці — отримання води з іншого регіону.
- Поводження з **безпритульними тваринами** — один із прикладів системної проблеми, подолання якої за сучасними європейськими стандартами (чипування, стерилізація, створення притулків) потребує чималих витрат, котрі доцільно розділити між кількома громадами.

3. Комунікації

- Розвиток **мереж інформаційного забезпечення**, що є критично важливим як для просування політики згуртованості й інтеграції (українське мовлення), так і для ефективного надання адміністративних, освітніх, медичних послуг (доступ до мережі Інтернет), створює підґрунтя для подальшого впровадження смарт-технологій управління громадами та регіонами.
- **Будівництво доріг** — навіть у межах реалізації загальнонаціональних проєктів (приміром, реконструкція траси М-14 «Одеса — Мелітополь — Новоазовськ» або закладене до стратегічних планів сполучення із залізничною гілкою «Лантратівка — Кіндрашівська-Нова») важливою є співпраця між регіонами та між громадами задля синхронізованого формування оптимально збалансованої супутньої інфраструктури. Утім, міжобласні дороги й автошляхи між громадами та в населених пунктах самі можуть бути предметом договорів щодо МРС і ММС, особливо синхронізованих з розвитком мережі опорних шкіл, госпітальних округів тощо. Своєю чергою наявність таких доріг може стати основою для подальших угод щодо ММС у відповідних сферах.
- **Надання транспортних послуг** відповідно до наявних потреб у пасажирських і вантажних перевезеннях, зумовлених необхідністю одержання адміністративних, освітніх, медичних, культурних та інших послуг. Зокрема, як показує практика, актуальним є питання налагодження перевезень у межах агломерацій, які належать до різних громад. ММС може бути засобом розв'язання проблеми утримання невеликих залізничних станцій. Специфічним для громад, розміщених неподалік лінії розмежування, є використання їхніх транспортних мереж мешканцями тимчасово окупованих територій, що збільшує навантаження на ці мережі. На часі й відновлення доступного для жителів Донецької та Луганської областей авіасполучення, котре може здійснюватися з летовищ, розташованих не ближче ніж за 100 км від лінії розмежування.

- *Упровадження смарт-мереж* із формування масивів даних, необхідних для забезпечення контролю й ухвалення управлінських рішень на рівні декількох громад, регіону чи міжрегіональному рівні (наприклад, у сферах енерго-, водопостачання, транспортної логістики, якості довкілля, контролювання врожаю тощо), *упровадження геоінформаційних систем* (ГІС) з такими самими цілями.

4. Безпека

- Координація дій громад у сфері *забезпечення правопорядку*. Попри усталене уявлення про те, що питання правопорядку не перебувають у віданні громад, ті все ж можуть зробити чимало для підвищення ефективності роботи правоохоронних органів, зокрема щодо технічного оснащення поліцейських офіцерів громад і можливих допоміжних служб, налагодження систем швидкого сповіщення, централізованої сигналізації, відеоспостереження (яке є значно ефективнішим за системного використання). Ці та інші подібні дії цілком можуть бути предметом ММС.
- Запобігання *надзвичайним природним і техногенним ситуаціям* та подолання їхніх наслідків можуть бути ефективнішими в разі об'єднання зусиль громад зі схожими типами ризиків (що потребують певного специфічного обладнання та засобів захисту), проведення спільних навчань, укладення угод про надання взаємної допомоги тощо.
- Узгоджені дії у сферах *специфічних ризиків, притаманних «прифронтовим» громадам*, як-от розмінування територій чи протидія незаконному обігу зброї, — це перспективні напрями взаємодії громад (зокрема, для обміну інформацією, убезпечення цивільного населення), котрі мають визначатися відповідними компетентними службами.

5. Адміністративні та фінансові послуги

- Попри стрімке поширення практики зі створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАПів), низка *адміністративних послуг* залишається недоступною для багатьох громад, оскільки для їх надання потрібні додаткове обладнання, авторизація та/чи фахівці. До того ж повсюдне надання цих послуг на стаціонарних засадах є невігідним через відносно невелику кількість операцій (приміром, реєстрація автотранспорту, видача закордонних паспортів та ін.). Можливим виходом є налагодження ММС для влаштування виїзних сесій авторизованих ЦНАПів, створення віддалених робочих місць, забезпечення виїздів мобільних ЦНАПів до населених пунктів за певним графіком тощо.
- Проблемні ситуації також виникають у зв'язку зі скороченням кількості банківських відділень у невеликих за розміром громадах, що неабияк ускладнює доступ населення до *фінансових послуг*. Предметом ММС може бути укладення спільних договорів з банківськими установами щодо організації відділень з обмеженим графіком роботи, виїзного надання

банківських послуг, підвищення цифрової грамотності членів громад, допомоги літнім людям у доступі до онлайн-послуг та ін.

6. Культура й туризм

- Розвиток *культурних індустрій* унаслідок проведення спільних заходів сусідніми громадами, що мають однакову історію, культурні вподобання, традиції тощо, — цей процес може виходити за межі суто задоволення культурних потреб членів громад і стати основою туристичної атракції.
- Мережева взаємодія у сфері надання *туристичних послуг* — шляхом розроблення узгоджених тематичних маршрутів, інтеграції туристичних послуг з культурними індустріями, навчальними програмами, інформаційними послугами, організації санаторного лікування, дитячих літніх таборів, взаємодії у використанні лікувального потенціалу територій тощо.
- Розвиток *інфраструктури рекреаційних територій* — важливий напрям ММС, який створює передумови для подальшої співпраці не лише в туристичній та рекреаційній сферах, а й у транспортному, торговельному, побутовому обслуговуванні туристів, загалом організації життєдіяльності рекреаційних територій зі значними сезонними припливами населення.

7. Соціальна сфера

- Співпраця в *освітній галузі* може бути пов'язана зі спеціалізацією громад і регіонів у підготовці кадрів певних кваліфікацій, спільним користуванням матеріальною базою шкільної освіти, запрошенням фахових викладачів для роботи в опорних школах суміжних громад, проведенням разом позашкільних заходів тощо.
- Взаємодія громад та регіонів на *ринку праці* може забезпечити обмін інформацією про наявні вакансії, перспективні замовлення на підготовку / перепідготовку фахівців, спростити мобільність працівників (надання тимчасового помешкання, створення спеціальних міжмуніципальних маршрутів тощо), налагодження профорієнтації молоді.
- *Робота з внутрішньо переміщеними особами* (ВПО) — специфічний напрям переважно для Донецької та Луганської областей. Співпраця громад має стосуватися питань працевлаштування, забезпечення житлом, медичними й освітніми послугами, соціального захисту переселенців. Причому, зважаючи на загальнонаціональний характер проблеми, для її розв'язання доцільно використовувати міжрегіональну концентрацію ресурсів.
- Співпраця в галузі *охорони здоров'я* дає можливість консолідувати зусилля громад для поліпшення доступу населення до спеціальних медичних послуг (улаштування виїзних прийомів), упровадження диференційованих підходів до виявлення, лікування й уникнення ендемічних захворювань (зокрема, пов'язаних з екологічними особливостями територій), організації спільних заходів для зміцнення громадського здоров'я та

пропагування здорового способу життя, узгодженого вживання проти-епідемічних заходів у період пандемії.

- Окремий напрям — *надання спеціалізованої медико-соціальної допомоги* у сферах паліативної медицини, лікування наркоманії та алкоголізму, функціонування інклюзивних реабілітаційних центрів, котрі потребують значних коштів і висококваліфікованого персоналу.

8. Економічний розвиток

Спектр можливих заходів міжрегіонального й міжмуніципального рівнів, які створюють сприятливі умови для економічного розвитку, є досить широким. Зокрема, як показує досвід, він може охоплювати:

- реалізацію проєктів та надання послуг з *меліорації* аграрних територій;
- створення об'єктів *аграрної логістики* (зберігання, первинна обробка, оптовий та роздрібний продаж), передусім для дрібних виробників;
- організування роботи з *реабілітації промислових територій* (як екорекреації діючих промислових вузлів, так і відновлення територій після закриття підприємств);
- створення *інфраструктури для підтримки бізнесу* — індустріальних і технологічних парків, логістичних центрів, агенцій місцевого розвитку, інформаційно-ресурсних центрів та ін.;
- організацію надання *транспортних послуг*, зокрема на базі регіональних смарт-мереж, спільної підтримки нерентабельних маршрутів, операції в перевезеннях тощо;
- проведення *комунікаційних заходів* для налагодження бізнес-контактів (форумів, виставок, семінарів, бізнес-турів тощо), насамперед на міжрегіональному рівні.

Цілком очевидно, що аж ніяк не всі з перелічених форм співпраці потребують укладення офіційних договорів, як це передбачено чинним законодавством. Проте для їх становлення необхідне розширення спілкування між регіонами та між громадами, що стане основою зміцнення згуртованості.

4. Практика міжрегіонального й міжмуніципального співробітництва Донецької та Луганської областей

Останніми роками спостерігається активізація ММС у межах Донеччини й Луганщини, а також МРС — між цими областями та з іншими регіонами України. Проте розвиток такого співробітництва відбувається здебільшого спонтанно.

Стратегія розвитку Донецької області на період до 2027 року наразі не передбачає застосування ММС і МРС як організаційного механізму. Стратегія розвитку Луганської області на 2021–2027 роки є більш «просунутою» в цьому питанні: у ній зазначено, що «міжрегіональне співробітництво має посісти ключове інтегруюче місце в системі нової регіональної політики області». **Однак жодна з цих стратегій не передбачає системних заходів для створення умов та реалізації ММС і МРС.**

Донецька область ще до 2013-го уклала дев'ять угод про співробітництво з регіонами України, але, за словами представників ОДА, вони так і залишилися тільки на папері. 2021 року оголосили про започаткування масштабного проєкту співробітництва з Івано-Франківською областю. Його напрямками, зокрема, визначили співпрацю між засобами масової інформації, взаємодію в галузях освіти та культури, щодо місцевого економічного розвитку, розвитку малого й середнього підприємництва, інституцій громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування¹⁰.

Луганська область виявляє дещо більшу активність у МРС. Після 2014 року вона підписала низку меморандумів з іншими регіонами стосовно сприяння обміну досвідом в економічній, науково-технічній, гуманітарній і культурній сферах. Так, меморандуми щодо культурної та туристичної співпраці укладено з Рівненською й Львівською областями. Також досягнуто домовленості з Херсонською областю стосовно створення міжнародного логістичного центру.

Розвиток міжмуніципального співробітництва відбувається помітно активніше: станом на червень 2021 року в реєстрі офіційно укладених договорів про ММС¹¹ містилося дві угоди між громадами в Донецькій та чотири — у Луганській областях. Слід зазначити, що ММС здійснюється тільки в межах областей, а міжобласного міжмуніципального співробітництва не зафіксовано.

Договори щодо **ММС на Донеччині** стосуються модернізації об'єктів системи теплопостачання Великого Добропілля (Добропільська й Білицька міські ради, Новодонецька селищна рада) та надання послуг у галузі охорони здоров'я

¹⁰ Івано-Франківська та Донецька області розпочнуть масштабний проєкт міжрегіонального співробітництва. Урядовий портал. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/ivano-frankivskata-donecka-oblasti-rozpochnut-masshtabnij-proekt-mizhregionalnogo-spivrobotnictva>.

¹¹ Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. Офіційний вебсайт Міністерства розвитку громад та територій України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/rejestr/rejestr/>.

в м. Краматорську (Краматорська міська рада) для мешканців Андріївської сільської громади.

Предметами **ММС громад Луганщини** є: розроблення плану зусиль громад з поновлення роботи містоутворювальних підприємств ДП «Первомайськвугілля», координація зусиль зі співпраці військово-цивільних адміністрацій (Гірська міська ВЦА, Тошківська та Нижненська селищна ради, ВЦА міста Золоте й села Катеринівка); надання адміністративних послуг через ЦНАП (Лозно-Олександрівська селищна та Привільська сільська ради); співробітництво стосовно Новопсковської дитячо-юнацької спортивної школи (Новопсковська й Білолуцька селищні ради, Новопсковська селищна та Можняківська сільська ради).

Між тим, як уже зазначалося, спектр практичних дій з міжтериторіальної співпраці в межах Донецької та Луганської областей, про які повідомляють громади, є значно ширшим за наведений в офіційних угодах щодо ММС (див. вставку).

Вставка

Органи соціального захисту населення, територіальний центр, центр надання соціальних послуг Попаснянської міської об'єднаної територіальної громади Луганської області обслуговують і мешканців Гірської міської ОТГ. Іллінівська та Шахівська сільські ОТГ Донецької області спільно утримують інклюзивно-ресурсний центр, діяльність якого мають намір поширити й на інші громади області¹². Ці самі громади також співпрацюють у наданні послуг дитячо-юнацької спортивної школи, планують (разом з містом Костянтинівка) створити притулок для тих, хто постраждав від насилля в сім'ї.

Значна увага приділяється сфері безпеки. 2016 року на Донеччині відкрили Єдиний аналітичний сервісний центр ГУНП у Донецькій області¹³, до якого входять контакт-центр «102», мережа інтелектуального відеоспостереження (понад 100 камер, що забезпечують розпізнавання осіб і будь-яких об'єктів, опрацьовують відео- й аудіоінформацію, аналізують автомобілі за п'ятьма характеристиками, якот: марка, модель, колір, державний номер, реєстраційні дані), мобільний застосунок «Поліція 102», а також смарт-зупинка громадського транспорту в місті Маріуполь.

Слобожанська селищна територіальна громада Дніпропетровської області 2021 року організувала всеукраїнський онлайн-фестиваль «Безпечна громада»¹⁴. Його метою було демонстрування системи безпекового середовища, створеної в громадах. У фестивалі взяли участь громади з 11 регіонів України, зокрема й з Донецької та Луганської областей.

¹² Відкриття інклюзивно-ресурсного центру. Офіційний вебсайт Іллінівської громади. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://illinivska-gromada.gov.ua/news/1555046672/>.

¹³ UASC: Рік під захистом поліції. Поліція Донеччини. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://police.dn.ua/news/view/uasc-rik-pid-zahistom-politsii>.

¹⁴ Оголошено переможців онлайн-фестивалю-конкурсу «Безпечна громада». Децентралізація. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/news/13574?fbclid=IwAR2Fx9Rc_0BSjdNA93MjeBJ5v7P2eEeYP5ntWbAlvS7eE9lWg5ETe-6vFu0.

На Донеччині впроваджено автоматизовану систему моніторингу довкілля¹⁵, котра має шість стаціонарних постів моніторингу, розташованих у містах Краматорськ, Бахмут, Курахове, Миколаївка, Маріуполь (два пости). Вони вимірюють концентрацію пилю, оксиду вуглецю, окислів азоту, діоксидів сірки, озону, фенолу, формальдегіду, бензолу, толуолу, етилбензолу, а також швидкість вітру, вологість, температуру й атмосферний тиск.

Попаснянська міська територіальна громада Луганської області уклала угоду з Бахмутською міською ОТГ Донецької області щодо вивезення побутових відходів на полігон Бахмута у зв'язку з переповненням попаснянського сміттєзвалища.

Великого значення представники бізнесу надають бізнес-виставці «Схід-Експо», яку від 2017 року проводять завдяки Програмі ООН з відновлення та розбудови миру за фінансової підтримки Європейського Союзу, урядів Данії, Польщі та Японії, Посольства США в Україні, а також у партнерстві з Міністерством цифрової трансформації України, Донецькою, Запорізькою й Луганською обласними державними адміністраціями, Донецькою обласною торгово-промисловою палатою та Торгово-промисловою палатою України¹⁶. У заході беруть участь суб'єкти мікро-, малого й середнього бізнесу з Донецької, Луганської, Запорізької та інших областей, презентуючи свою продукцію.

Істотний потенціал впливу на бізнес Донеччини й Луганщини має розширення географії охоплення міжрегіональними форумами на кшталт форуму «Південна стратегія розвитку», що відбувся в червні 2021 року на Херсонщині¹⁷, Азовського форуму регіонального розвитку¹⁸ в місті Мелітополь тощо.

Івано-Франківська, Львівська та Донецька області обмінюються виставками й мистецькими роботами. На початку літа 2021-го презентація таких творів відбулась у Маріуполі, планувалося її перенесення й до інших міст Донеччини. Під егідою Донецької ОДА 2019 року в Маріуполі започаткували обласний відкритий фестиваль «Театральна брама». Тоді серед учасників конкурсної програми були театри з Києва, Івано-Франківська, Миколаєва, Запоріжжя, Ніжина та Северодонецька¹⁹. У вересні 2021-го заплановано проведення другого такого фестивалю.

Активний розвиток фактичного ММС і МРС у регіоні засвідчує важливість усебічного сприяння цьому процесу та спрямування його зусиллями центральної, регіональної й місцевої влади з приділенням особливої уваги врахуванню в ньому цілей політики згуртованості.

¹⁵ Автоматизована система моніторингу довкілля в Донецькій області. Офіційний вебсайт Департаменту екології та природних ресурсів Донецької обласної державної адміністрації. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://ecology.donoda.gov.ua/avtomatizovana-sistema-monitoringu-dovkillya-u-doneckij-oblasti/>.

¹⁶ Виставка мікро-, малих та середніх підприємств Сходу України. Схід-Експо Online. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://east-expo.com.ua/>.

¹⁷ «Південна стратегія розвитку». І Міжнародний інвестиційний форум. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://ustrategy.org/>.

¹⁸ Азовський форум надав нового імпульсу розвитку Мелітопольщини. Офіційний вебсайт Запорізької ОДА. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.zoda.gov.ua/news/54346/azovskiy-forum-nadav-novogo-impulsu-rozvitku-melitopolshini.html>.

¹⁹ У Маріуполі розпочато фестиваль «Театральна брама». Офіційний вебсайт Донецької ОДА. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://dn.gov.ua/news/v-mariupoli-rozpochato-festival-teatralna-brama>.

5. Засоби та інструменти налагодження міжтериторіального співробітництва

Ефективна реалізація державної політики заохочення ММС та МРС, використання такого співробітництва як організаційного інструменту здійснення системних політик, зокрема політики згуртованості, потребуватимуть **подальшого вдосконалення нормативно-правового забезпечення**.

Так, важливим є внормування поняття міжрегіонального співробітництва²⁰. Зокрема, фахівці Національного інституту стратегічних досліджень пропонували визначення МРС як «взаємоузгодженої діяльності, спрямованої на започаткування (або продовження) договірних відносин між територіальними громадами та органами державної влади й органами місцевого самоврядування двох чи більше областей у соціально-економічній сфері»²¹. Таке розуміння дасть змогу розширити трактування ММС та МРС і спрямувати заходи державної підтримки та міжнародної технічної допомоги на процеси створення передумов для співпраці, а не лише на вже укладені угоди.

Доцільним видається правове забезпечення рівноправності співробітництва великих міст і навколишніх громад²². Упровадження передбаченого законопроектом інституту ради агломерації, до відання якої зараховано обмежене коло питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад (громадський транспорт, ремонт доріг, містобудування, поводження з відходами, водопостачання та водовідведення тощо²³), допоможе певною мірою компенсувати брак інститутів представницької демократії в умовах керування ВЦА.

На підставі внесених змін і для виконання завдань, визначених Державною стратегією регіонального розвитку, має відбуватися **корекція управлінських механізмів державної політики**:

- формування державних програм розвитку ключових макрорегіонів з окресленням завдань, які можуть стати предметом МРС;
- упровадження організаційних механізмів МРС та ММС як засобів реалізації завдань секторальних стратегій (що буде однією зі складових секторальної децентралізації);

²⁰ Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» (реєстр. № 5323). Офіційний вебпортал Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71562.

²¹ Щодо стимулювання міжрегіонального співробітництва: інституційно-правовий аспект: аналітична записка. НІСД, 2012. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/schodo-stimulyvannya-mizhregionalnogo-spivrobitnictva>.

²² Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад» (реєстр. № 2637). Офіційний вебпортал Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67710.

²³ Законопроект про агломерації готовий до розгляду у Верховній Раді. Децентралізація. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/12068>.

- створення компонентів національної інфраструктури, котрі відіграватимуть інтеграційну роль на рівні макрорегіонів: оптових ринків, центрів первинної переробки та зберігання сільгосппродукції, транспортно-логістичних хабів тощо.

З метою забезпечення ефективної міжвідомчої координації необхідно повною мірою задіяти потенціал урядової Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку, яка «сприяє формуванню конкурентоспроможності регіонів, стимулюванню міжрегіональної інтеграції, подоланню міжрегіонального відчуження та участі регіонів у програмах і проєктах розвитку транскордонного співробітництва; проводить моніторинг запровадження дієвих інструментів державної підтримки виконання міжрегіональних програм і проєктів»²⁴.

Перспективним є також застосування такого інструменту, як Конгрес місцевих і регіональних влад при Президентові України, котрий має сприяти налагодженню ефективної взаємодії державних органів, зокрема місцевих органів виконавчої влади, з органами місцевого самоврядування. Разом із цим доцільно внести до переліку завдань Конгресу створення умов для міжрегіонального й міжмуніципального співробітництва.

Значна роль у сприянні розвитку ММС та МРС повинна належати Міністерству розвитку громад і територій України. Розширення функціонального навантаження цього співробітництва, яке відбулось у Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, має набути подальшого розвитку в інших нормативних документах і практичній діяльності міністерства. Зокрема, громади очікують від Мінрегіону методичної підтримки щодо здійснення ММС. Такої підтримки також потребують регіони, котрі наразі доопрацьовують свої стратегії розвитку з урахуванням положень Державної стратегії регіонального розвитку.

На обласному рівні важливим є визначення пріоритетів ММС, що конкретизують окреслені на загальнонаціональному рівні завдання регіонального розвитку з урахуванням регіональної специфіки. Відповідно, регіон повинен мати дієвий інструментарій для сприяння розвитку ММС, про який ітиметься нижче.

Водночас область, координуючи та концентруючи інтереси громад, має змогу ініціювати проєкти міжрегіонального співробітництва, а також лобювати інтереси місцевих громад і регіону загалом в ухваленні рішень на загальнонаціональному рівні — Мінрегіоном та профільними центральними органами виконавчої влади.

Не варто нехтувати можливості участі в розвитку ММС районів, які наразі, після укрупнення й передання майже всіх повноважень на рівень громад, перебувають у пошуку адекватного функціонального навантаження. Перспектив-

²⁴ Постанова Кабінету Міністрів України № 714 від 16.09.2015 «Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку». Офіційний вебпортал Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF#Text>.

ність такої ролі районів у Донецькій та Луганській областях є високою, зважаючи на значну частку в цих регіонах громад, котрі утворені за адміністративними рішеннями, а отже, поки що мають обмежену управлінську спроможність.

Районна влада могла б виступити в ролі модератора ММС громад району, визначаючи перспективні предмети та форми такого співробітництва, створюючи передумови для його започаткування. Показовим є досвід Мелітопольського району (Запорізька область), який підписав меморандуми з кожною з 14 громад і координує розроблення стратегій розвитку цих громад. На Донеччині схожі моделі можуть набути поширення з огляду на високий рівень урбанізації (на підконтрольній Україні території налічується 7 міст із населенням понад 50 тисяч осіб, з них Маріуполь, Краматорськ, Слов'янськ мають більш ніж 100 тисяч жителів).

Райони як концентратори інтересів груп громад можуть також сприяти зміцненню згуртованості на регіональному рівні. Так, 1 травня 2021 року за ініціативи Волноваської райдержадміністрації відбулося підписання Меморандуму про співпрацю та взаємодію між Волноваською, Бахмутською, Краматорською, Маріупольською та Покровською райдержадміністраціями Донецької області²⁵. Цей документ передбачає налагодження співпраці у сферах соціально-економічного розвитку, освіти, охорони здоров'я, культури та спорту, національно-патріотичного виховання, охорони навколишнього природного середовища, туризму й залучення інвестицій задля покращення життя мешканців громад, отримання ними якомога якісніших послуг, збереження культурних та освітніх традицій.

Консультації, проведені з представниками органів самоврядування Донецької та Луганської областей і територіальних громад у червні 2021 року в межах проєкту «Соціальна згуртованість і розбудова миру на Донбасі з Національною платформою» за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), дали змогу виокремити низку найперспективніших, на їхню думку, напрямів міжтериторіального співробітництва:

- налагодження між громадами пасажирського транспортного сполучення: передусім автобусного, на урбанізованих територіях — можливо, тролейбусного (на відміну від поширеного нині стихійного забезпечення перевезень маршрутками, сучасний транспорт потребуватиме узгоджених дій, наприклад облаштування зарядних станцій для електробусів або утримування тролейбусних ліній тощо);
- спільне обслуговування та ремонт внутрішньообласних і місцевих доріг, зокрема шляхом створення спільного підприємства форми ММС (за повідомленнями, такий проєкт готують Троїцька, Білокуракинська та Красноріченська селищні територіальні громади Луганської області);

²⁵ У Волноваському районі підписали меморандум про співпрацю та взаємодію. Офіційний вебсайт Волноваської РДА. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://volnovrda.gov.ua/news/1621596216/>.

- будівництво нового аеропорту, достатньо віддаленого від лінії розмежування, що дасть змогу поновити авіаційне сполучення з Луганщиною й Донеччиною (наразі триває пошук оптимального місця для його розташування);
- спільне розв'язання екологічних проблем (забезпечення сталого розвитку) басейнів річок, насамперед Сіверського Дінця й Айдару;
- забезпечення стабільного та якісного водопостачання (зокрема, завдяки подовженню до м. Маріуполя західного групового водогону, котрий наразі проведено до м. Бердянська Запорізької області; ідеться також про створення спільних підприємств з обслуговування водопровідного й каналізаційного господарства, яке де-факто є залишками обласного майна, що передається на баланс територіальним громадам);
- створення спільних центрів соціального обслуговування, зокрема для реабілітації людей з інвалідністю — наразі єдиний на дві області такий центр міститься в Краматорську (на жаль, робота з особами з інвалідністю є вельми актуальною в зоні бойових дій);
- здійснення злагоджених кроків у сфері захисту прав дитини: щодо якісного відпочинку, надання освітніх послуг, організації роботи дитячих будинків сімейного типу, забезпечення доступу до дистанційної освіти в умовах пандемії, захисту від насильства та від ризиків війни тощо.

Наведений перелік аж ніяк не є вичерпним, а радше демонструє широту спектра питань, з яких можуть відбуватися ММС та МРС. **Вибір конкретних напрямів і пріоритетів їх реалізації безпосередньо залежатиме від рішень органів самоврядування регіонів і громад Донецької та Луганської областей.**

Тому важливим є створення відповідних узгоджених механізмів взаємодії (екосистеми), які максимально сприятимуть започаткуванню та здійсненню міжтериторіального співробітництва.

Така екосистема, на нашу думку, має складатися з двох основних сегментів (рис. 3).

По-перше, виявлення викликів розвитку громад, на основі яких доцільно започаткувати міжтериторіальне співробітництво, і наявного потенціалу для їх розв'язання шляхом:

- здійснення наукових досліджень щодо проблем регіонального та місцевого розвитку, замовлення органами місцевого самоврядування громад і регіонів прикладних досліджень у наукових установах, регіональних вишів, дослідницьких центрів, підтримка відповідної тематики на загальнонаціональному рівні (МОН, НАНУ, грантові проекти);
- узагальнення та групування викликів розвитку громад, створення регіональних мап проблем і ресурсного забезпечення, об'єднання громад у проблемні й ресурсні кластери;

- налагодження інформування членів ОТГ про суть проблем і прогнози розвитку громад, ресурсний потенціал, перебіг децентралізації, особливості державної політики регіонального розвитку тощо;
- упровадження інструментів демократії участі для виявлення актуальних для громад проблем: громадських слухань, місцевих референдумів, бюджетів участі (слід наголосити, що демократія участі може виступити в ролі певного компенсатора відсутності органів самоврядування в громадах і регіонах, де діють ВЦА, що є важливим для реалізації політики згуртованості);



Рис. 3. Екосистема розвитку міжтериторіального співробітництва

- організація міжмуніципальних або регіональних ситуаційних центрів, які дадуть можливість оперативно реагувати на виникнення природних, техногенних чи соціальних ризиків і проблемних питань та забезпечувати взаємодію відповідних служб;
- упровадження технологій збирання й опрацювання даних для використання в управлінських процесах у різних сферах: геоінформаційних систем, смарт-мереж, смарт-міст.

По-друге, імплементація інститутів координації діяльності громад і регіонів, які сприяють започаткуванню та провадженню міжтериторіального співробітництва:

- комунікаційні заходи, що проводяться в межах макрорегіонів у різних сферах: бізнес-форуми, форуми громадянського суспільства, культурні заходи тощо;
- поточна взаємодія органів місцевого самоврядування з місцевими громадськими організаціями та бізнесом у межах різного роду громадських структур з дорадчими й контролювальними функціями;
- налагодження горизонтальних зв'язків між громадами та між регіонами: взаємні поїздки, обмін досвідом, підписання меморандумів про співпрацю, відкриття культурних центрів, представництв регіонів тощо;
- утворення громадами спільних підприємств, спрямованих на діяльність у тих сферах, де є спільні інтереси;
- орієнтування діяльності агенцій регіонального та місцевого розвитку на підтримання МРС і ММС (окрім іншого, це потребуватиме впровадження функцій агенцій місцевого розвитку, які наразі формуються стихійно).

Формування екосистеми міжтериторіального співробітництва — ключове завдання регіональних і місцевих органів влади, а також один із магістральних напрямів державної політики заохочення ММС та МРС як дієвих засобів реалізації політики згуртованості.

**Реалізація потенціалу міжрегіонального
та міжмуніципального співробітництва
в межах політики згуртованості**

Аналітичний звіт

Жаліло Ярослав Анатолійович
Снігова Олена Юріївна

Дизайн-макет: ФОП Харченко В. О.
Замовлення № 33/9. Наклад _____