

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**  
**Центр регіональних досліджень**

**ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ**  
**СПРИЯННЯ ЗГУРТОВАНОСТІ ГРОМАД**

Аналітична доповідь

**Електронне наукове видання**

*За повного або часткового відтворення цієї публікації  
посилання на видання обов'язкове*

*В. В. Химинець*, завідувач сектору досліджень Західного регіону в місті Ужгороді центру регіональних досліджень НІСД, доктор економічних наук, доцент (керівник авторського колективу, розділи 1, 3);

*А. А. Головка*, головний консультант сектору досліджень Західного регіону в місті Ужгороді центру регіональних досліджень НІСД, кандидат політичних наук (розділи 1, 3);

*Я. А. Жаліло*, заступник директора – керівник центру економічних і соціальних досліджень НІСД, доктор економічних наук, старший науковий співробітник (розділи 1, 2);

*А. О. Двігун*, головний консультант центру регіональних досліджень НІСД, доктор економічних наук, професор (розділ 1);

*Л. С. Лисогор*, головний консультант центру регіональних досліджень НІСД, доктор економічних наук, професор (розділ 1);

*Д. С. Барінова*, завідувач сектору досліджень Східного регіону в місті Харкові центру регіональних досліджень НІСД (розділ 2);

*В. В. Нестеренко*, головний консультант сектору досліджень Східного регіону в місті Харкові центру регіональних досліджень НІСД (Розділ 2).

**Економічні** засади сприяння згуртованості громад : аналіт. доп. / [Химинець В. В., Головка А. А., Жаліло Я. А. та ін.]. – Київ : НІСД, 2022. – 52 с. – <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2022.08>

Відповідальна за випуск *І. О. Корецька*

Редактор, коректор *Т. М. Філіппова*.

Виготовлювач

Національний інститут стратегічних досліджень,

вул. Пирогова, 7-а, м. Київ, 01030

Тел./факс: (044) 234-50-07; e-mail: [info-niss@niss.gov.ua](mailto:info-niss@niss.gov.ua); <http://niss.gov.ua>

**Київ 2022**

© Національний інститут  
стратегічних досліджень,  
2022

|   |      |
|---|------|
| <b>Вступ</b> .....  | 4    |
| <b>Розділ 1. РОЛЬ ЗГУРТОВАНОСТІ У СОЦІАЛЬНОМУ ТА ЕКОНОМІЧНОМУ РОЗВИТКУ ГРОМАДИ</b> .....  | 6    |
| 1.1. Згуртованість як основа економічного розвитку та соціальної стабільності.....  | 6    |
| 1.2. Ризики незгуртованості громад.....   | 144  |
| 1.3. Упровадження інклюзивного врядування й політика згуртованості в Україні .....  | 166  |
| <b>Розділ 2. ВИКОРИСТАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ СТРАТЕГУВАННЯ МІСЦЕВОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ДЛЯ ЗГУРТУВАННЯ ГРОМАД</b> .....     | 233  |
| 2.1. Оцінка підходів до формування згуртованості у місцевих та регіональних стратегіях розвитку.....                                | 233  |
| 2.2. Імплементція цілі згуртованості до регіональних та місцевих стратегій розвитку .....   | 288  |
| <b>Розділ 3. ЗАСТОСУВАННЯ КЛАСТЕРНОГО ПІДХОДУ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗГУРТОВАНОСТІ ГРОМАДИ</b> ..... | 355  |
| 3.1. Створення точок економічного зростання кластерного типу у контексті забезпечення згуртованості громади.....                    | 355  |
| 3.2. Параметри ефективного впровадження кластерного підходу .....   | 39   |
| <b>ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ</b> .....   | 444  |
| <b>ДОДАТКИ</b> .....  | 4848 |

## Перелік скорочень

АРР – агенція регіонального розвитку

АТО – антитерористична операція

ВПО – внутрішньо переміщені особи

ВРУ – Верховна Рада України

ДСРР – державна стратегія регіонального розвитку

ЄС – Європейський Союз

КМУ – Кабінет Міністрів України

МОДВ – місцеві органи державної влади

МРС – міжрегіональна співпраця

МТД – міжнародна технічна допомога

ОДА – обласна державна адміністрація

ОМС – орган місцевого самоврядування

ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку

СРР – стратегія регіонального розвитку

СМР – стратегія місцевого розвитку

ТГ – територіальна громада

ТКС – транскордонна співпраця

## ВСТУП

Значне розширення управлінських і бюджетних повноважень, наданих органам місцевого самоврядування (далі – ОМС), ускладнює набір інструментів активізації місцевого економічного розвитку та реалізації затребуваних громадою соціальних і бізнес-ініціатив. Повноцінне запровадження цього інструментарію можливе лише за умови високого рівня *згуртованості* громад, яка виявляється у спроможності громади об'єднуватися відповідно до спільних цілей розвитку, за активної участі населення у розв'язанні проблем місцевого значення, подолання соціальної ізоляції та соціальної дезінтеграції; взаємної довіри між владою, бізнесом і громадськістю.

Досягнення високого рівня соціальної згуртованості населення в українських реаліях ускладнюється особливостями менталітету й громадянської культури, специфікою політичного ландшафту регіонів, які накладаються на соціальну, етнічну та конфесійну строкатість громад і регіонів України, а також на процес зростання внутрішньорегіональної та міжрегіональної диспаритетності рівнів їхнього розвитку. При цьому ризики для згуртованості постають як у депресивних, так і в успішних регіонах, а їхнім джерелом є інституційна недостатність в умовах глобальних трансформацій.

Високий рівень згуртованості доречно вважати сприятливим чинником щодо: (1) *закріплення* позитивних змін реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади; (2) *мобілізації* наявних на рівні громади ресурсів (людських, фінансових та ін.), необхідних для реалізації соціальних чи економічних ініціатив; (3) зміцнення *територіальної ідентичності* бізнесу та сприяння високому рівню його *соціальної відповідальності*; (4) досягнення достатньої *резистентності* (стійкості) до непередбачуваних викликів – ускладнення епідеміологічної ситуації, наслідків стихійних лих, глобальних кліматичних змін, негативних соціальних наслідків економічних криз тощо.

Зростає потреба у використанні релевантних «*інструментів згуртування*», які сприятимуть об'єднанню громад навколо ідеї досягнення цілей соціально-економічного розвитку та / або подолання місцевих проблем; залученості населення до процесу врядування на місцевому рівні, системності комунікацій і кооперації між бізнесом, громадськістю та місцевою владою (як основи взаємної довіри).

Впровадження ефективної політики згуртування суспільства та держави відтворено в Державній стратегії регіонального розвитку 2021–2027 рр. (далі ДСРР–2027), стратегічною метою якої визначено «*Розвиток та єдність, орієнтовані на людину – гідне життя в згуртованій, децентралізованій, конкурентоспроможній і демократичній Україні...*». Першою з трьох стратегічних цілей, на основі яких досягатиметься стратегічна мета ДСРР–2027, є «*Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах*».

Досягнути згуртованості громад можливо за допомогою забезпечення інклюзивності управління на локальному рівні (що передбачає створення та функціонування інститутів комунікації, організацію суспільного діалогу), розвитку публічно-приватного партнерства, імплементації завдань щодо досягнення

згуртованості до місцевих та регіональних стратегій розвитку, розвитку міжмуніципальної, міжрегіональної та міжнародної (включно транскордонної) співпраці.

Мета пропонованої доповіді – виокремити та охарактеризувати дієві інструменти соціальної та економічної політики, використання яких сприятиме досягненню високого рівня згуртованості громад як передумови реалізації їх внутрішнього потенціалу до розвитку та закріплення позитивних здобутків децентралізації.

## Розділ 1. РОЛЬ ЗГУРТОВАНОСТІ У СОЦІАЛЬНОМУ ТА ЕКОНОМІЧНОМУ РОЗВИТКУ ГРОМАДИ

### 1.1. Згуртованість як основа економічного розвитку та соціальної стабільності

Досвід практичного впровадження реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування свідчить про те, що згуртованість стала важливою умовою розвитку територіальних громад як на етапі їх об'єднання, так і у забезпечення їх спроможності автономно, за рахунок власного бюджету та наявних ресурсів, здійснювати врядування та долати локальні проблеми. Соціальну згуртованість поряд із такими засадничими принципами реформи місцевого самоврядування як децентралізація і субсидіарність доречно розглядати як складову частину впливу на довгострокові результати ефективної реалізації громадами свого потенціалу сталого розвитку.

Український термін *згуртованість* є відповідником англійського терміну *cohesion*. Якщо в біології *cohesion* позначає стан або процес зчеплення молекул або інших елементів між собою, то у соціальних науках він відтворює силу взаємозв'язків та почуття солідарності між членами певної спільноти (наприклад, територіальної громади), їх спроможність функціонувати як єдине ціле.

Відповідно, згуртованість громади, або територіальна згуртованість розглядається як її іманентна властивість, особливості, якості та прояви якої формуються закономірностями розвитку цієї громади, і водночас зумовлюють її подальше існування.

За визнанням експертів, єдиного визначення поняття «територіальна згуртованість» досі не напрацьовано<sup>1</sup>. Проте у фаховому середовищі вироблено спільне бачення основних властивостей, прояви яких характеризують згуртованість громади. Серед таких властивостей зазначимо:

- комунікативність – наявність комплексу чинників, які забезпечують комунікації в громаді: транспортна інфраструктура (доступність фізичної участі), електронні інструменти участі, поінформованість та компетенції членів громади, наявність інститутів громадських консультацій та громадського контролю;
- відчуття приналежності – відтворення у цінностях членів громади їх фактичної залученості до процесів управління та функціонування громади, що визначається результативністю задіяння чинників комунікації та поширює довіру в громаді;
- громадянська солідарність – поєднаність інтересів членів громад на основі взаємної довіри задля успішного реагування на спільні ризики та виклики, реалізації завдань та цілей розвитку громади;

<sup>1</sup> EUROPEAN COMMISSION (2008) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength, COM(2008) 616 final, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- спільний образ майбутнього, який є результатом прояву перерахованих вище властивостей та знаходить втілення як у стратегічних документах та планах громади, так і у відповідній спільній діяльності<sup>2</sup>.

Подібного бачення щодо сутності складових частин гуртованості дійшов і один з теоретиків соціальних зв'язків М. Грановеттер, який пропонував вимірювати силу міжперсональних зв'язків як лінійну комбінацію тривалості, емоційної інтенсивності, взаємної довіри та взаємних послуг<sup>3</sup>.

Територіальна згуртованість є проявом територіальної ідентичності. Початково належність до певної громади за фактом народження та/або проживання на певній території створює первинні передумови для спільної діяльності, яка спирається на спільність культури, вузьколокальних інтересів (наприклад, щодо благоустрою місцевого простору). Проте можливості подальшого розвитку територіальної ідентичності на цих засадах вельми обмежені.

Як показали дослідження міжнародних експертів, за певних умов зростання освітнього та матеріального рівня членів громад та поліпшення якості транспортної інфраструктури (транспортної доступності населених пунктів на території громади) суттєво активізує односпрямовані потоки ресурсів з громади. Як констатують фахівці *Організації економічної співпраці та розвитку* (далі – ОЕСР), проекти розбудови фізичної інфраструктури можуть мати сенс там, де її брак є нагальним та особливо гостро відчувається громадянами. Регіон може ставати «слизьким» для ресурсів (термінологія дослідників ОЕСР<sup>4</sup>) та потерпати від прискорення їхнього відпливу – що надалі погіршує можливості досягнення згуртованості. Проте, щойно базові потреби задоволені, увагу в цих громадах варто перевести на проекти, які сприятимуть зростанню регіональної продуктивності та конкурентоспроможності<sup>5</sup>. А найголовнішим чинником, безперечно, є здійснення інвестицій, які забезпечують поліпшення якості людського капіталу<sup>6</sup>.

Сталість територіальної ідентичності має досягатися на основі впровадження в рамках громади спільних практик, які забезпечують повноцінну реалізацію людського капіталу – і лише в цьому разі ідентичність переростає у територіальну згуртованість. Свідомий вибір члена громади щодо приналежності до неї зумовлений «інституційною екосистемою»<sup>7</sup> громади, яка детермінує позиціонування члена щодо інших членів та місцевих спільнот, використання доступних ресурсів громади та отримання відповідних результатів. Така екосистема у вигляді стійких мережевих зв'язків формує структуру соціальних відносин у громаді та зумовлює передбачуваність дій суб'єктів – створюючи підґрунтя для відносин взаємної довіри<sup>8</sup>.

<sup>2</sup> Лупацій В. Модерна національна ідентичність: соціальна інновація чи ідеологічні гасла? URL: [https://analytics.hvylyya.net/228135-moderna-nacionalna-identichnist-socialna-innovaciya-chi-ideologichni-gasla?fbclid=IwAR0vVCoY7iE3Awnn91qHRTzqmpR\\_A2Xm9tkOGmizg8CWFN\\_45HQvAESqqZ4](https://analytics.hvylyya.net/228135-moderna-nacionalna-identichnist-socialna-innovaciya-chi-ideologichni-gasla?fbclid=IwAR0vVCoY7iE3Awnn91qHRTzqmpR_A2Xm9tkOGmizg8CWFN_45HQvAESqqZ4)

<sup>3</sup> Granovetter, M. The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited // *Sociological Theory*. 1983. № 1.

<sup>4</sup> OECD Regional Outlook 2011 (2011). Building Resilient Regions for Stronger Economies. OECD Publishing. С. 204–205.

<sup>5</sup> Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні (2018). OECD Publishing, Paris. С. 189.

<sup>6</sup> OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies (2016). OECD Publishing, Paris. С. 142.

<sup>7</sup> Hashimoto, T., Nishibe, M. Theoretical model of institutional ecosystems and its economic implications. *Evolut Inst Econ Rev* 14, 1–27 (2017). URL: <https://doi.org/10.1007/s40844-017-0071-8>

<sup>8</sup> Granovetter, M. The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited. *Sociological Theory*. 1983. № 1.

Таким чином, визначальним завданням територіальної згуртованості стає становлення системи інститутів, які забезпечують безпосередній взаємозв'язок між розвитком територіальної спільноти як цілого та суб'єктів, що функціонують на цій території. Зокрема, такий взаємозв'язок в економічній сфері може визначатися побудовою локального ринку праці та засобами сприяння підприємництву, які оптимізують задіяння людського капіталу території, наявністю місцевих інститутів розвитку, мережевою організацією взаємодії суб'єктів господарювання (кластери, «смайт»-мережі) тощо.

Утім, інститути згуртованості виходять далеко за рамки економічних відносин у громаді. Система інститутів, яка забезпечує взаємодію членів територіальної спільноти, сприяючи ефективному розвитку спільноти в цілому, може трактуватися як соціальний капітал громади. Останній виконує вкрай важливу роль – перетворення індивідуальної суб'єктності членів громади на колективну територіальну ідентичність, забезпечує ідентифікацію індивіда як носія людського капіталу у соціальному просторі у спосіб визначення його відносин з основними соціальними групами та приналежності до певних із них, що виявляється у прийнятті оптимальних для реалізації людського капіталу зразків поведінки<sup>9</sup>.

Соціальний капітал певною мірою «виростає» з людського капіталу та може розглядатися як наступний етап його еволюції, на якому комунікації в рамках усталених спільнот унаслідок накопичення певного рівня довіри та взаємної відповідальності набувають синергетичної здатності формувати новий ресурс<sup>10</sup>. На цій основі соціальний капітал громади формує реальні передумови безпосереднього впливу територіальної згуртованості на економічний та соціальний розвиток.

По-перше, відбувається зростання автономності (самодієвості) економічних суб'єктів у рамках усталеної інституційної екосистеми громади. Усвідомлена територіальна ідентичність таких суб'єктів сприяє довірі та взаємодії з іншими партнерами в громаді, що поживляє економічне життя громади, активізує реалізацію локальних ресурсів громади, а через властивості громадянської солідарності та спільного образу майбутнього надає місцевому розвитку ознак сталості (відповідальності перед майбутніми поколіннями). Довіра в рамках згуртованої громади відіграє роль бонусу, який заохочує вибір на користь локалізації бізнесу, а також позитивно позначається на інституційній привабливості території.

По-друге, довіра до місцевої влади в згуртованій громаді послаблює мотивацію до опортуністичної поведінки економічних суб'єктів (уникнення оподаткування, тінізація, відсутність соціальної відповідальності, недобросовісність до партнерів, ініціювання корупційних відносин тощо). Це не лише поліпшує стан місцевих бюджетів, а й знімає обмеження для розвитку, зазвичай притаманні непрозорим неконкурентним економічним моделям. Прогнозованість реакції економічних суб'єктів на впливи від застосування інструментів економічного регулювання та заохочення посилює спроможність громади впливати на розвиток місцевої економіки.

<sup>9</sup> Розвиток людського капіталу: на шляху до якісних реформ / О. Пищуліна, Т. Юрочко, М. Міщенко, Я. Жаліло. – К. : Центр Разумкова, 2018.

<sup>10</sup> Coleman J. S., Social Capital in the Creation of Human Capital. *The American Journal of Sociology*. 1988. No. 101.



По-третє, територіальна згуртованість підвищує рівень капіталізації ресурсів громади через збільшення прибутковості їх використання внаслідок:

- зниження трансакційних витрат;
- поширення мережевого споживання в рамках громади;
- зростання попиту на локальні товари та послуги.

Опосередкований вплив на соціально-економічний розвиток завдає також зміцнення управлінської спроможності згуртованої громади:

- можливість ефективного застосування демократичних процедур управління, зокрема таких форм економічної демократії як бюджет участі, демократичний контроль використання комунальної власності, публічно-приватне партнерство тощо;
- організація взаємодії чинних та потенційних стейкхолдерів щодо ідентифікації комплексних проблем розвитку громади, забезпечення їх розподіленого вирішення;
- спроможність стратегування розвитку громади на основі консолідованого бачення майбутнього та солідарної відповідальності, можливостей обговорення та спільного ухвалення виважених управлінських рішень;
- підтримання безпеки та соціальної стабільності в громаді, зміцнення стійкості громади щодо ймовірних зовнішніх впливів, що є сприятливим для підприємницького та інвестиційного клімату.

Розглядаючи напрями впливу територіальної згуртованості на економічний розвиток громад, не можна оминати увагою аспекти забезпечення інтегрованості цього розвитку у загальнонаціональні процеси. Локальна успішність у досягненні згуртованості та оволодінні інструментами розвитку громад може створювати феномен парцелізації суспільства, за якої згуртованість «зависає» на місцевому рівні з відповідними рівнями цінностей і пріоритетів, притаманних конкретним громадам. Проте подальший рух заблокований браком взаємної довіри та відповідних спільних практик, що обмежує можливості реалізації потенціалу громад у рамках міжмуніципальної (на рівні регіону), міжрегіональної та транскордонної взаємодії.

Між тим, об'єктивні закономірності суспільно-економічних процесів зумовлюють усталені тренди зростання відкритості локальних спільнот. Інтереси членів локальних громад (зокрема спільнот, бізнесів тощо) поширюються за їх межі, а фізичні територіальні рамки стають завузькими для повноцінної реалізації потенціалів громад. Як результат, поліпшення умов життя в громаді без поліпшення умов для самореалізації її активних членів призводить до зростання відпливу ресурсів (насамперед людських). Відтак згуртованість, яка обмежена цими територіальними рамками, є кінцевою та має поступитися місцем «відкритій» моделі згуртованості, в якій взаємодія поза межами локальної інституційної системи відіграє важливу роль у розвитку громади.

Територіальна згуртованість може перетворюватися на «інституційну пастку», в межах якої «інституційна екосистема» починає набувати регресивної ролі через те, що вартість її трансформації перевищує вартість збереження інституційного «status quo». Формується своєрідна «хибна» згуртованість – консолідація спільноти проти змін, які є об'єктивно неминучими, проте можуть відкладатися завдяки можливостям

деформованого (іраціонального) доступу до ресурсів розвитку. Зазвичай такими деформаціями можуть бути пряме чи непряме субсидування регіону та місцевих підприємств, можливість неконтрольованої експлуатації місцевих ресурсів, дешеві трудові ресурси через відсутність альтернативи працевлаштування тощо. У концентрованому вигляді «хибна» ідентичність може виявлятися у старопромислових регіонах – фахівцями навіть запропоновано термін «стокгольмський синдром» як характеристику парадоксальної солідарності громад, які втрачають можливості розвитку із великими корпораціями, які де-факто нееквівалентно експлуатують місцеві ресурси<sup>11</sup>. При цьому диспропорційність розвитку не зникає, лише накопичується триваліший час без внутрішніх механізмів вирішення конфлікту, й зрештою може знаходити вихід у катастрофічних для громади, регіону, або й країни наслідках. Відтак викликом для громади є її спроможність вчасно вирватися з «пастки» моделі, в якій провідні актори вже збудували для себе комфортні, проте надто локалізовані стратегії виживання.

Таким чином, намагання досягти стабільної територіальної згуртованості лише у спосіб створення умов для внутрішнього розвитку громади не будуть ефективними. На часі – послідовна розбудова стратегічної спроможності переходу від фрагментованих стратегій виживання окремих територіальних спільнот – до спільної стратегії розвитку. Тому фахівці серед першочергових завдань досягнення згуртованості слушно виокремлюють необхідність запровадження кроків, що сприяють формуванню єдиного українського економічного, соціального та гуманітарного простору, визначивши пріоритетами міжрегіональне співробітництво та міжрегіональні проєкти, що об'єднують Україну<sup>12</sup>.

Очевидно, тригером переходу від територіальної згуртованості до згуртованості країни має бути можливість підвищення капіталізації локальних соціальних капіталів унаслідок консолідованих дій громад та регіонів. Згідно з положеннями інституційної теорії, інституційний перехід відбуватиметься у разі, якщо вигода від консолідованих дій спільнот у рамках міжмуніципальної та міжрегіональної взаємодії більша, ніж від існування кожної зі спільнот у «замкненому» режимі. Тому налагодження такої співпраці, забезпечення при цьому можливостей повнішої реалізації локального ресурсного потенціалу та захисту інтересів локальних стейкхолдерів має бути інтегровано до інституційної екосистеми громади та регіону. Відповідно, свідомий вибір та спроможність скористатися можливостями співпраці передбачають функціонування громад як відповідальних та раціональних дієвих суб'єктів, орієнтованих на розвиток та спроможних досягати підвищення капіталізації локальних ресурсів від розширення горизонтів співпраці. Тому територіальна згуртованість є *обов'язковою умовою* згуртованості країни.

<sup>11</sup> Снігова О. Старопромислові регіони України: як позбутися стокгольмського синдрому. *Дзеркало тижня*. 2016. Вип. 19. URL: [https://zn.ua/ukr/macrolevel/staropromislovi-regioni-ukrayini-yak-pozbutisya-stokgolmskogo-sindromu\\_.html](https://zn.ua/ukr/macrolevel/staropromislovi-regioni-ukrayini-yak-pozbutisya-stokgolmskogo-sindromu_.html).

<sup>12</sup> Ткачук А. Ф. Регіональна політика – два кроки шляху (грудневі тези). *Стратегія розвитку*. 2017. № 1. С. 11–16. URL: [http://regionet.org.ua/ua/Vuyshov\\_z\\_dryky\\_pershuy\\_nomer\\_zhyrnaly\\_STRATEGIYa\\_ROZVUTKY\\_1340.html#page\\_title](http://regionet.org.ua/ua/Vuyshov_z_dryky_pershuy_nomer_zhyrnaly_STRATEGIYa_ROZVUTKY_1340.html#page_title)

Як було доведено європейським досвідом, належне розкриття потенціалу територіальної згуртованості можливе лише у разі поєднання зі зміцненням згуртованості країни. У протилежному випадку гіпертрофоване переважання локальних інтересів над загальнонаціональними створюватиме ризики для останніх, що спонукатимуть центр до упереджувальних дій, які обмежуватимуть самоврядність громад, а отже – погіршуватимуть стан їх згуртованості. Таким чином, територіальна та загальнонаціональна згуртованість можуть розвиватися лише комплементарно, а розширення повноважень громад має поєднуватися із чітким визначенням, по-перше, місця кожної громади в системі економічних взаємовідносин у регіоні, по-друге, визначенням місця кожного регіону в процесі суспільного та економічного розвитку країни<sup>13</sup>.

Відповідно, соціальна згуртованість може бути важливою конкурентною перевагою громади, яка сприятиме досягненню сталого економічного розвитку, ефективному використанню накопиченого людського та соціального капіталу. Водночас основою досягнення соціальної згуртованості, згідно позиції А. М. Колота, є забезпечення добробуту абсолютної більшості членів громади, активізація їх участі у суспільному житті, гарантування гідної праці та соціальної справедливості, мінімізація соціальної ізоляції та соціальної дезінтеграції членів громади<sup>14</sup>.

У свою чергу, посилення відповідальності громад за вирішення місцевих проблем, зокрема створення можливостей зайнятості та реалізації економічного потенціалу громад, розбудова соціальної інфраструктури для поліпшення якості життя у громадах, зумовлює мінімізацію соціального відторгнення та забезпечення соціальної активності членів громади.

Соціальне відторгнення означає неможливість забезпечення повноцінної участі окремих груп населення або окремих людей у суспільному житті внаслідок бідності, відсутності базових знань і можливостей (у т.ч. інвалідності), або в результаті дискримінації.

Соціальне відторгнення від економічного життя не тільки призводить до зниження рівня доходу, але й звужує можливості доступу до якісної освіти; отримання необхідних медичних послуг; проживання у комфортному житлі; участі у культурному та соціальному житті суспільства. Перебування у стані безробіття або недостатньо високий статус зайнятості на ринку праці, низький рівень доходів, що обмежує доступ до ресурсів, товарів та послуг, також значною мірою посилюють відторгнення від економічного життя.

Загалом, економічне відторгнення може виявлятися через: 1) невисокий статус зайнятості на ринку праці (безробіття); 2) низькі доходи; 3) некомфортні житлові умови; 4) недоступність якісної освіти<sup>15</sup>, що призводить до посилення соціальної нерівності. Разом з тим соціальне відторгнення пов'язане не тільки з відтворенням

<sup>13</sup> Жаліло Я. А. Пріоритет «згуртована країна» у вимірах регіональних стратегій. К. : УНЦПД. 2020. 32 с. URL: <https://u.to/PtSJGg>.

<sup>14</sup> Колот А. Соціальна згуртованість як доктрина забезпечення стійкості розвитку суспільства в умовах глобальних викликів. *Україна: аспекти праці*. 2009. № 7. С. 11–19. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Uap\\_2009\\_7\\_4.l](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Uap_2009_7_4.l)

<sup>15</sup> Кирилюк В. В. Соціальне виключення та включення: їх вплив на соціальну згуртованість суспільства. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 6. Ч. 4. С. 128–132. URL: [http://www.ej.kherson.ua/journal/economic\\_06/221.pdf](http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_06/221.pdf)

соціальної нерівності, але й з розривом соціальних зв'язків, що негативно впливає на соціальну згуртованість суспільства.

Для мінімізації соціального відторгнення та забезпечення соціальної залученості членів громади варто забезпечити адекватну реакцію суспільства, що передбачає реалізацію політики соціального залучення. Причому соціальне залучення, на думку вітчизняних науковців, це процес, що забезпечує можливості та ресурси, необхідні для повноцінної участі в економічному, соціальному та культурному житті; досягнення належного рівня життя та добробуту для тих, хто має ризик бідності та соціального відторгнення<sup>16</sup>.

Соціальне залучення передбачає реалізацію заходів соціальної політики, орієнтованих на всіх членів громади, з метою поліпшення якості життя, розвитку трудового потенціалу та накопичення людського капіталу громад. Це може бути досягнуто за рахунок поліпшення законодавчого та бюджетного забезпечення функціонування сфери освіти, охорони здоров'я, соціально-побутової сфери, сфери культури тощо.

Важливим для посилення згуртованості є зміцнення соціальних взаємозв'язків між членами громади, сприяння налагодженню міжособистісних комунікацій для посилення соціального залучення, зменшення нерівності. Відповідно, у процесі соціальної взаємодії, в результаті розвитку соціальних взаємозв'язків між членами громад формується соціальна інфраструктура, спроможна сприяти посиленню згуртованості. Загалом, згуртованість громад, що формує підґрунтя їх сталого економічного розвитку та стабільності, може забезпечуватися на основі реалізації комплексу заходів економічної, соціальної та регуляторної політики (рис. 1.1).

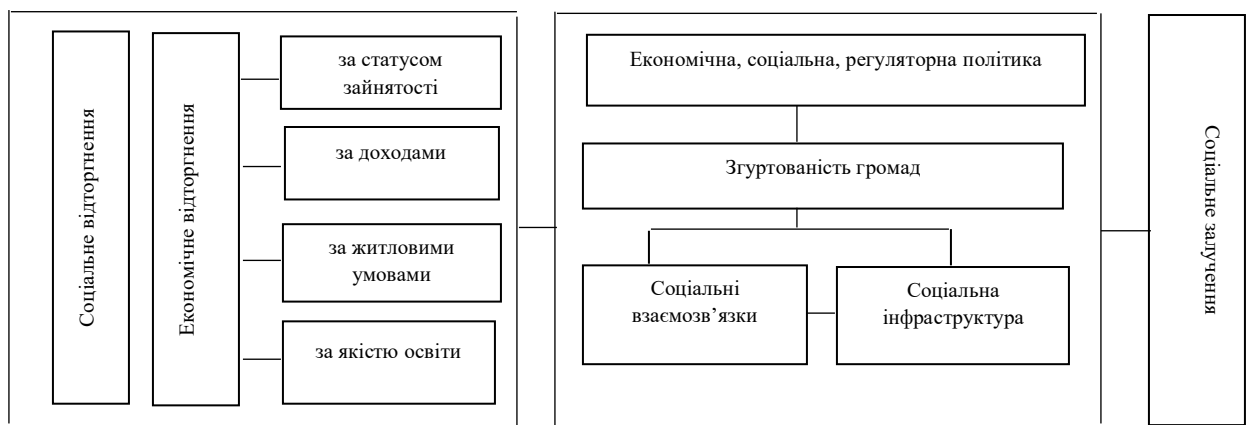


Рис. 1.1. Згуртованість громад: компонентна структура

Соціально згуртовані громади більш стійкі до зовнішніх загроз; відповідно, розвинена соціальна інфраструктура, зміцнення соціальних взаємозв'язків між членами громади сприяють швидкій мобілізації та реагуванню на ці загрози. Таким чином, необхідно використовувати всі можливі інструменти згуртування, які сприятимуть

<sup>16</sup> Звонар В. П. Соціальне виключення та включення як предмет політики соціально-економічного розвитку України. *Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. Економіка*. Луцьк. 2010. С. 25–29.

об'єднанню громади для досягнення цілей соціально-економічного розвитку, забезпеченню залученості населення до процесу самоврядування на локальному рівні.

Підсумовуючи, зазначимо, що проведені дослідження виокремлюють низку фундаментальних чинників успішної реалізації тренду посилення відкритості громад та органічного досягнення згуртованості країни на основі синергії територіальної згуртованості:

- системна сформованість (досконалість) громади як суб'єкта прийняття раціональних рішень – завдяки вичерпному гарантуванню її спроможностей, компетенцій та повноважень;
- достатній рівень довіри до контрагентів (інших громад) завдяки наявності інститутів діалогу та взаємодії;
- наявність прозорого поля регулювання взаємодії (зокрема визначення спільних цілей через секторальні стратегії, прозорість інформації, добросовісну конкуренцію тощо);
- усталеність та доступність фінансових механізмів, які опосередковують взаємодію між місцевими суб'єктами та між ними і державою.

Відтак виведенню територіальної згуртованості із «пасток локальності» на державницький рівень, перетворенню громад на драйвери та співавторів подальших реформ мають сприяти: подальше розширення повноважень і спроможності громад; наділення громад можливостями та вмінням будувати середовище, сприятливе для розвитку; розвиток відповідних партисипативних інститутів для залучення експертного та громадянського середовища до контролю та стратегування державної політики; безперешкодний інформаційний обмін; впровадження соціальних стратегій, орієнтованих на самореалізацію активних індивідуумів у трудовій, підприємницькій, управлінській та громадській діяльності.

В умовах, коли одним із магістральних напрямів стратегування та практичного розвитку громад є досягнення їхньої згуртованості, держава має ставити інтегральні цілі регіонального розвитку, які спроможні стати точками інтеграції інтересів регіонів та територіальних громад, формуючи згуртованість країни. Відповідно, постає важливе завдання політики регіонального розвитку у контексті цілей згуртованості – конвертація завдань модернізації країни у конкретні модернізаційні завдання розвитку регіонів та громад.

У підсумку – згуртованість як соціальна категорія є показником якості соціальних взаємозв'язків між мешканцями ТГ, їх чіткої локальної ідентичності, високого рівня солідарності, спроможності кооперуватися навколо цілей соціально-економічного розвитку території та вирішення місцевих проблем. В умовах розширених управлінських та бюджетних повноважень ТГ згуртованість становить умову, необхідну для сталого розвитку території. Серед основних властивостей згуртованої громади важливо виокремити наступні: комунікативність (наявність суспільного діалогу в середині громади), відчуття приналежності, громадянську солідарність, спільний образ майбутнього.

Позитивними наслідками високого рівня згуртованості громад є закріплення прогресу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, достатня резистентність громад до зовнішніх загроз та ризиків, спроможність

кооперуватись навколо затребуваних громадою цілей та мобілізувати необхідні для цього ресурси. У свою чергу, втрата територіальної згуртованості містить у собі значні ризики: схильність населення до «патерналізму»; домінування корпоративних та особистих інтересів місцевих еліт у політичному житті; тінізація місцевої економіки; наростання місцевих політичних, економічних, гуманітарних, екологічних ризиків.

## 1.2. Ризики незгуртованості громад

Досягнення високого рівня згуртованості громад виявляється, передусім, через: здатність громади об'єднуватись на основі спільних цілей розвитку; активність участі населення у вирішенні проблем місцевого значення; утримання високого рівня довіри до соціальних інститутів; посилення відповідальності громад за вирішення місцевих проблем; поліпшення взаємодії між владою, бізнесом та громадськістю.

На практиці згуртованість громад пов'язана передусім із визначенням можливих підходів та інструментів формування місцевої політики щодо зниження конфліктогенності в громаді, недопущення гострих протиріч на основі соціально-класових, майнових, етнонаціональних, релігійних та інших чинників, а також сприяння високій солідарності спільноти у вирішенні місцевих проблем. У цьому контексті суттєве значення має лідерський потенціал місцевої еліти для мобілізації місцевих громад у вирішенні актуальних проблем регіонального значення та досягнення соціально значущих цілей, а також істотний «соціальний капітал» як сукупність «ресурсів» високого рівня взаємної довіри та взаємодопомоги членів громади.

Водночас, при достатніх компетенціях та лідерських якостях місцевої еліти важливим є належний рівень залучення населення громади до процесів ухвалення рішень на місцевому рівні, невід'ємним елементом чого слугує ефективне функціонування форм громадського обговорення рішень (а також робота дорадчих органів) при прозорості виборчого процесу. Поєднання таких факторів зміцнить локальну ідентичність мешканців громад, а також їх інтегрованість у загальноукраїнський простір.

Проте динамізм середовища, в якому розгортаються діяльність та розвиток локальних спільнот, формує постійні виклики для територіальної згуртованості, збереження та підвищення її рівня. Очевидною є потреба у постійній еволюції «інституційної екосистеми», яка забезпечуватиме її адаптацію до ендегенних та екзогенних змін. Врахуванню нових викликів та реалізації єдиної скоординованої політики територіальної згуртованості приділяється значна увага на теренах об'єднаної Європи<sup>17</sup>. Значними є виклики для еволюції територіальної згуртованості й в Україні.

Практика демонструє низку можливих чинників, які містять у собі ризики негативного впливу на територіальну згуртованість. Розглянемо деякі з них.

- Зміна статусу громади, відповідно – її компетенцій, сфери відповідальності, складу, доступу до ресурсів тощо, що відбувається у процесі реформування

<sup>17</sup> Marchis, Gabriela. (2016). The EU Cohesion Policy and its Underlying Principles and Values. URL: [https://www.researchgate.net/publication/308171294\\_The\\_EU\\_Cohesion\\_Policy\\_and\\_its\\_Underlying\\_Principles\\_and\\_Values](https://www.researchgate.net/publication/308171294_The_EU_Cohesion_Policy_and_its_Underlying_Principles_and_Values).

адміністративно-територіального устрою. Для України показовими прикладами можуть бути формування адміністративним рішенням об'єднаних територіальних громад з приєднанням менш розвинених проблемних територій, ліквідація та укрупнення районів тощо – все це спонукає до переосмислення ідентичності та переформатування згуртованості нових спільнот як цілісних суб'єктів.

- Асиметричність інформації, що призводить до нерівності доступу до ресурсів та можливостей, негативних соціальних реакцій, втрати згоди основних соціальних груп та довіри до місцевого самоврядування. Виникнення такого ризику ймовірне, якщо керівництво громади ухвалює суттєві рішення за відсутності налагодженої інформаційної прозорості та інклюзії.
- Цілеспрямовані впливи, що порушують основи згуртованості та можуть бути пов'язані в Україні зі складниками гібридної агресії (нав'язування конфліктних рішень, збурювання соціального незадоволення, поширення дезінформації, деформація чи блокування політики Центру тощо), а також зі спробами підпорядкування громад корпоративним інтересам (конкуренція за вплив чи керівництво громадою).
- Десуб'єктизація громади внаслідок розмивання територіальної ідентичності та відповідного падіння рівня взаємної довіри. Такий результат досить імовірний у разі значних змін складу громади (наприклад, внаслідок значного припливу ВПО), появи неподалік значного центру економічного тяжіння (актуально для громад, що межують зі зростаючими містами, або увійшли до складу громади, центром якої є місто), «вимивання» з певних причин громадського активу, припинення адміністративної підтримки центру громади (позбавлення статусу райцентру) тощо.
- Зниження спроможності громади, як наслідок – можливостей реалізації потенціалу та досягнення належної якості життя членів громади. Такий розвиток подій імовірний у разі втрати джерела ресурсів: закриття містоутворюючого підприємства; падіння попиту на локальний продукт (зокрема в умовах пандемічних ризиків); вплив ресурсів через зростання їх мобільності (зокрема посилення міграції населення після поліпшення транспортного сполучення); структурні зміни виробництва та застаріння місцевої промисловості тощо.
- Негативні очікування щодо перспектив громади, ймовірних ризиків її життєдіяльності та стійкості, що руйнують довіру до її майбутнього. Для умов України показовою є доля «прифронтових» громад, проте така сама «втрата перспективи» можлива й щодо мономіст з «вмираючою» промисловістю, віддалених аграрних, гірських громад, територій екологічного лиха та ін.
- Коронакриза як принципово новий виклик, що завдав безпосередніх втрат спроможностям, спричиненими локдаунами та випереджальним падінням індустрій, пов'язаних з персональними контактами та переміщеннями, так і до скорочення практичних контактів та взаємодій між громадами через карантинні обмеження.

Втрата територіальної згуртованості містить значні ризики через ймовірний системний вплив, який призводитиме до негативних економічних, екологічних,

соціогуманітарних, політичних та безпекових наслідків. Серед таких ризиків розглянемо наступні.

- Посилення схильності членів громади до патерналізму (очікування підтримки з боку «*Центру*»), втрата мотивації до громадської та економічної активності, дискредитація в очах членів громади ідеї децентралізації.
- Дезінтеграція місцевої спільноти та фактичне впровадження зовнішнього управління (підпорядкування сильнішій громаді, центру області), труднощі у процесі закріплення позитивних змін реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.
- Встановлення контролю над громадою місцевим корпоративним суб'єктом (або часткою великої корпорації, яка діє на території) – «приватизація» громади, з підпорядкуванням її розвитку корпоративним інтересам та демотивацією децентралізованої економічної активності.
- Формування паралельних інституційних моделей у рамках громади, які не консолідують місцеву економіку довкола цілей розвитку громади, призводять до втрати синергії спільного використання локальних ресурсів – зокрема тінізації економічної діяльності, надексплуатації природних ресурсів, некомпенсованого використання комунального майна, інфраструктури, вивезення ресурсів з території.
- Зниження рівня резистентності (стійкості) до непрогнозованих місцевих ризиків, подолання яких потребує злагодженості дій: екологічних ризиків (насамперед пов'язаних з поводженням із відходами), ризиків стихійних лих, безпекових ризиків (особливо у прикордонних областях та громадах біля ліній розмежування), загострення проблем соціально незахищених категорій населення, наразі – й епідемічні ризики тощо.
- Суттєве скорочення можливостей щодо мобілізації наявних на рівні громади ресурсів (людських, фінансових тощо), необхідних для реалізації соціальних чи економічних ініціатив, слабкість територіальної ідентичності бізнесу та низький рівень його участі в соціально значущих проектах, низька результативність впровадження регіональних, місцевих стратегій і програм розвитку.

Виокремлені вище ризики простежуються в практичній площині, коли незгуртованість громад негативно виявляється як у рамках вирішення місцевих проблем, досягнення цілей розвитку на місцевому рівні, так і у протидії зовнішнім викликам. Соціальна роз'єднаність, низький рівень солідарності та слабкість взаємозв'язків між членами громади позначаються на їхній неспроможності об'єднуватись для реалізації спільних затребуваних громадою ініціатив, мобілізації матеріальних, людських, фінансових ресурсів громади.

### **1.3. Упровадження інклюзивного врядування й політика згуртованості в Україні**

Протидія ймовірним ризикам зниження згуртованості потребує обов'язкового врахування цілей згуртованості у стратегуванні розвитку та поточному управлінні громадами та регіонами (про це йтиметься у наступних розділах). Для підготовки такого стратегування важливим є застосування спеціальних методик аналізу проблем



місцевого розвитку з виявлення потенційних «точок конфлікту» у досягненні територіальної згуртованості та *підґрунтя для синергетичної взаємодії* як основи для побудови згуртованості. Обидві складові частини формуються на перетині інтересів основних стейкхолдерів місцевого розвитку та пов'язані із специфікою цих інтересів й стосуються, як правило, проблем, для вирішення яких необхідна взаємодія. Врахування специфічних інтересів як часток механізму взаємодії щодо досягнення цілей розвитку дозволяє сформувати підґрунтя для синергії, натомість, відсутність такого механізму спричинює протиставлення інтересів та наростання конфліктності.

Досвід дослідження стратегій та практик розвитку регіонів України дає підстави для висновку щодо концентрації «точок конфлікту» довкола проблем, пов'язаних із просторовою нерівномірністю розміщення ресурсів та зумовленою цим нерівністю населення доступу до них; компенсацією моноспеціалізацій територій; забезпеченням умов життєдіяльності (екологія, постачання води, запобігання лихам); створенням умов для значущих секторів економіки (меліорація, логістика, інфраструктура); значними тінізаціями певних галузей.

Вирішення цих проблем може стати предметом спільних дій стейкхолдерів регіону й відбуватись на основі відповідного стратегування, що перетворюватиме ці дії на основу синергії, яка формуватиме згуртованість громади, регіону, країни в цілому. Відтак така синергія може досягатися у спільному розвитку інфраструктури (транспортної, цифрової, водопостачання тощо), логістики для ключових секторів, секторальних програм (зокрема сфер туризму, транспорту, агровиробництва тощо), поведінки з відходами, гуманітарному розвитку (освіта, медицина, культура). Своєчасність трансформації ризиків та викликів у нові спільні практики є одним із визначальних завдань модернізації інституційної екосистеми громади.

У провідних демократичних системах урядування інклюзивність визначається як участь основних зацікавлених сторін у процесах прийняття рішень. Цілком зрозуміло, що самоврядування буде інклюзивним, коли воно ефективно обслуговуватиме та залучатиме всіх людей громади, і коли установи, політики та служби є доступними, підзвітними та чуйними для всіх членів суспільства. Особливе значення у розвитку інклюзивного врядування має доступність надання послуг найбільш вразливим особам, особам, постраждалим від збройного конфлікту, які мешкають на територіях уздовж «лінії зіткнення» та у віддалених районах Донецької та Луганської областей.

Впровадження інклюзивного врядування необхідно розглядати в контексті упровадження системи соціального діалогу. Такий діалог є інструментом вирішення соціально-економічних проблем, сприяє посиленню соціальної злагоди і соціальної справедливості.

Інклюзивність соціального діалогу забезпечується через репрезентативні та незалежні організації працівників і роботодавців, які представляють інтереси та узагальнюють точки зору широкого кола груп/категорій працівників і роботодавців як приватного, так і державного секторів.

Соціальний діалог регулює Закон України «Про соціальний діалог в Україні» № 2862-VI, ухвалений 23.12.2010 р. Такий діалог ведеться між центральними та місцевими органами виконавчої влади, з одного боку, та профспілками і організаціями роботодавців, з іншого, без залучення представників асоціацій підприємств та

підприємців, інших громадських організацій, які входять до складу громадських рад, що створені при центральних та місцевих органах виконавчої влади.

На національному, галузевому та територіальному рівнях співпраця сторін соціального діалогу здійснюється в таких формах: обмін інформацією; участь представників об'єднань профспілок та організацій роботодавців у засіданнях Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, колегій центральних та місцевих органів виконавчої влади під час розгляду питань, що стосуються соціально-трудої сфери; попередні консультації органів влади з представниками об'єднань профспілок та організацій роботодавців у процесі ухвалення рішень; участь соціальних партнерів у розробленні та експертизі проектів законодавчих актів і програм соціально-економічного розвитку; тристоронній соціальний діалог у Національній та територіальних (обласних, районних) тристоронніх соціальних радах, правліннях фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування та координаційних комітетах сприяння зайнятості; колективні переговори з укладання колективних угод. На сучасному етапі інфраструктура територіального тристороннього соціального діалогу складається з соціально-економічних рад, які діють на обласному рівні й на рівні новостворених районів і громад. Найефективнішими формами соціального діалогу на рівні громад є обмін інформацією та проведення консультацій, укладення колективних договорів на підприємствах, в установах, організаціях.

У останні п'ять років соціальний діалог в Україні зіткнувся з серйозними обмеженнями та перешкодами. Серед визначальних факторів – складна політична ситуація, суттєві економічні та соціальні зміни й нова ситуація на ринку праці. Відтак сформувався низка ризиків розвитку та ефективності процесів соціального діалогу, що, в свою чергу, має негативний вплив на впровадження інклюзивного врядування. Розглянемо такі ризики.

– Значна кількість новопризначених керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади не обізнані з вимогами щодо належного функціонування соціального діалогу і ролі державних органів як регуляторів соціального діалогу та суб'єктів, що забезпечують правозастосування, просувають і підтримують соціальний діалог, а також щодо переваг узгодженого прийняття рішень на основі консультацій. Водночас соціальні партнери віддають перевагу обстоюванню своїх інтересів у односторонньому порядку, лобіюючи їх у відповідних державних органах, а не прагнучи досягти тристороннього консенсусу.

– Відсутній механізм визначення та впровадження універсального порядку формування складу суб'єктів сторін соціального діалогу в межах ТГ. Це пов'язано з тим, що територіальний рівень, визначений Конституцією України, й структура, яку мають профспілки та організації роботодавців, співпадають. Останні мають територіальний статус – обласних, місцевих, районних у місті, районних в області, міських, селищних або сільських організацій. Між тим, створені ТГ дуже різняться за своїм складом.

Варто зазначити, що практичне впровадження політики згуртування на локальному рівні є одним із важливих складників у контексті євроінтеграційних

прагнень з огляду на визначення місця України в новій європейській регіональній політиці згуртованості<sup>18</sup>.

Історична еволюція європейської регіональної політики свідчить, що досягнення високого рівня згуртованості локальних спільнот визначається як одна із пріоритетних цілей. Це пов'язано, перш за все, із посиленням уваги до міжрегіональних диспропорцій соціально-економічного розвитку, які поглиблювалися після чергових «хвиль» розширення ЄС і вирішення яких вбачалося в згуртуванні суспільства. Серед європейських інструментів посилення економічної та соціальної згуртованості важливо вказати, *по-перше*, використання структурних фондів, орієнтованих на виділення коштів за квотами та визначеними напрямками (інновації, розвиток людського капіталу, інфраструктура, бізнес тощо), *по-друге*, формування мережі господарських та гуманітарних контактів між локальними спільнотами / регіонами (включно транскордонних та міжтериторіальних зв'язків між спільнотами та регіонами двох та більше країн<sup>19</sup>), *по-третє*, обов'язкове врахування цілей згуртованості в процесі стратегування регіонального та місцевого розвитку країн ЄС.

При цьому важливо розуміти, що цілі європейської політики пов'язані не лише із формуванням згуртованого соціального простору всередині ЄС, але й із зміцненням стосунків із країнами-сусідами, передусім у регіоні Центрально-Східної Європи. У цьому контексті важливу роль відіграє політична ініціатива «Східного партнерства», а сформовані в її межах програми транскордонної та територіальної співпраці розглядаються як інструменти зближення (в економічному, гуманітарному, політичному аспектах) країн ЄС з іншими країнами Європейського континенту. Для країн-сусідів ЄС, які тяжіють до інтеграції в це наднаціональне об'єднання, згадані вище інструменти уможливають синхронізацію європейської політики згуртованості із внутрішньою політикою регіонального та місцевого розвитку.

У перспективі, в умовах конкуренції із європейськими регіонами країн ЄС така ситуація потенційно спричинятиме ще більше посилення міжтериторіальної та міжрегіональної диспаратності рівнів розвитку, утруднення процесу синхронізації цілей європейської та української регіональної політики. Важливим інструментом може стати використання сформованої за останні десятиліття мережі транскордонних зв'язків українських регіонів із суб'єктами країн ЄС.

Аналізуючи європейський досвід, фахівці ОЕСР виокремлюють три головних виміри, які формують у населення відчуття добробуту, а отже – щодо яких має насамперед групуватися інституціалізована взаємодія в рамках громад. Перший – поліпшення ефективності та якості базової соціальної інфраструктури – шкіл, закладів охорони здоров'я, доріг та публічного транспорту. Другий – адаптація стратегій місцевого економічного розвитку для поліпшення якості життя (до прикладу, створення умов для розвитку туризму не лише залучає приїжджих, а й поліпшує умови життя місцевого населення, створюючи робочі місця та джерела доходів). Третій – залученість

---

<sup>18</sup> European Commission. *New Cohesion Policy*. URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/2021\\_2027/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/)

<sup>19</sup> Взаємодія на цьому рівні реалізується за допомогою двосторонніх / багатосторонніх угод щодо транскордонної співпраці, а також у межах транскордонних організацій та структур – єврорегіонів, європейських об'єднань територіальної співпраці.

до регіонального планування та визначення пріоритетів, що забезпечуватиме врахування інтересів усіх груп локальної спільноти<sup>20</sup>.

Відповідно, для успішності такої взаємодії політика згуртованості має бути забезпечена адекватним інституційним інструментарієм: відповідальними управлінськими структурами, усталеними практиками правозастосування та управління, самоорганізацією громад, належною самоідентифікацією їх членів тощо<sup>21</sup>. Дослідження 169 регіонів ЄС показало, що саме *якість місцевого врядування* є ключовим фактором ефективності політики згуртованості та використання на такі цілі структурних фондів<sup>22</sup>.

Згуртування суспільства як одна із важливих цілей регіональної політики Української держави відтворено у Державній стратегії регіонального розвитку 2021–2027 (далі – ДСРР–2027), стратегічною метою якої визначено *«Розвиток та єдність, орієнтовані на людину – гідне життя в згуртованій, децентралізованій, конкурентоспроможній і демократичній Україні...»*. Першою із трьох стратегічних цілей, на основі яких досягатиметься стратегічна мета ДСРР–2027, є *«Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах»*.

Упродовж останніх шести років в Україні реалізовується ініціатива ПРООН, спрямована на подолання викликів у сфері соціальної згуртованості як на вертикальному, так і на горизонтальному рівнях. Для визначення відправної точки базових показників застосовується Індекс соціальної згуртованості та примирення (SCORE)<sup>23</sup>, що регулярно вимірюється впродовж останніх п'яти років на територіях на Сході країни, яких торкнувся конфлікт. Так, у 2016 р. опубліковано рейтинг областей України за «Індексом згуртованості та примирення» (*рис 1.2.*).

---

<sup>20</sup> OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies (2016). OECD Publishing, Paris. С. 190.

<sup>21</sup> Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth (2009). OECD Publishing. С. 112.

<sup>22</sup> Rodriguez-Pose A. & Garcilazo E. (2013). Quality of Government and the Returns on Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions. – OECD Regional Development Working Papers, OECD Publishing, Paris.

<sup>23</sup> SCORE – це Індекс, який вимірює стан соціальної згуртованості та примирення на регіональному й субрегіональному рівнях, а також рівні міст, спираючись на 70 показників – сфера суспільної поведінки, міжгрупових відносин, безпеки та доступу до послуг. Показники вимірюються за шкалою від 0 до 10 балів, де 0 означає відсутність показника, а 10 – що показник виявлено великою мірою. URL: <https://www.scoreforpeace.org/uk/ukraine/2016-General%20population-0>

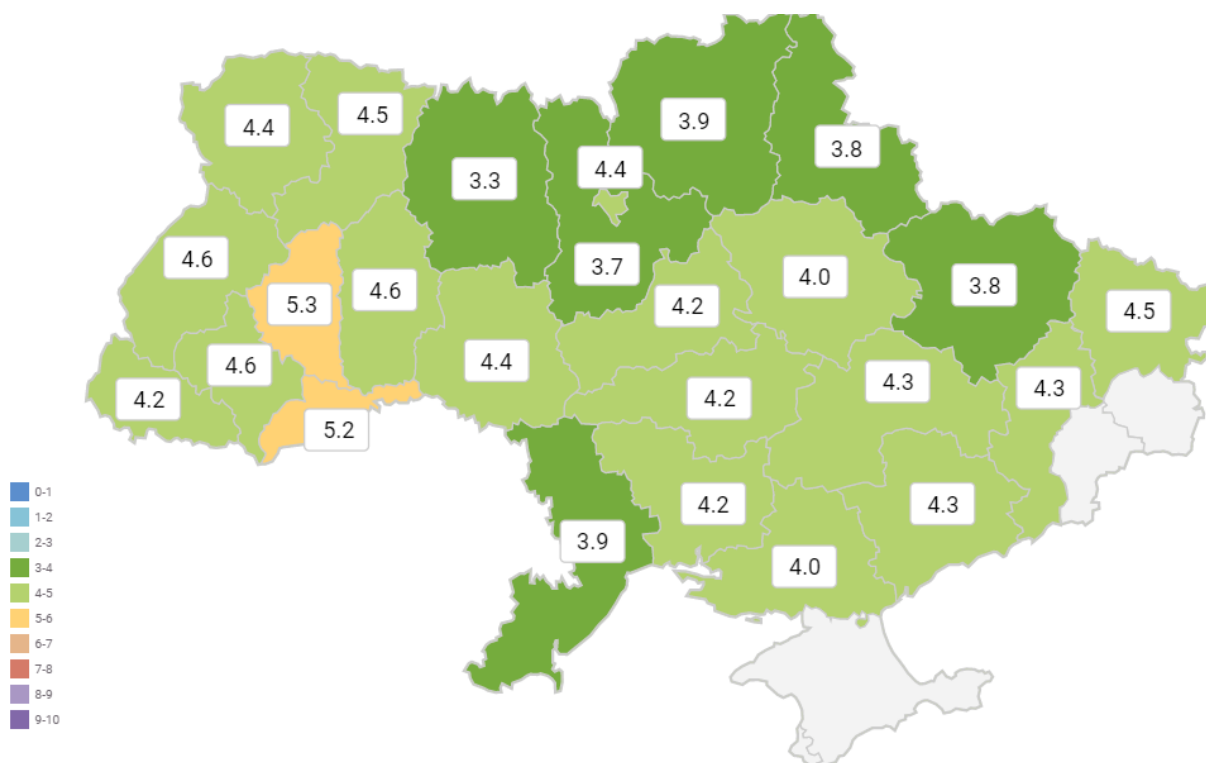


Рис. 1.2. Показники областей України за Індексом соціальної згуртованості та примирення  
 Джерело: <https://www.scoreforpeace.org/uk/ukraine/2016-General%20population-0>

\* \* \*

Таким чином, територіальна згуртованість є одним із наріжних каменів стійкості територіальних громад, їх спроможності конкурувати за оптимальне залучення місцевих ресурсів та забезпечувати інклюзивний сталий розвиток. Проте досягнення територіальної згуртованості не відбувається «автоматично», у процесі взаємодії членів громади. Воно має забезпечуватися під час цілеспрямованих системних дій, які залучають як дії, власне, самої громади та органів її самоврядування, так і заходи політики регіонального розвитку на рівні регіонів та держави в цілому.

Магістральний напрям побудови згуртованості визначається створенням умов для поліпшення якості та повноцінної реалізації людського капіталу у вигляді певної «інституційної екосистеми» громади, яка стає основою для локального соціального капіталу – базису згуртованості та територіальної ідентичності, й спроможна еволюціонувати та протистояти ризикам в умовах інституційних змін, пов'язаних із реформуванням адміністративно-територіального устрою та коронакризою.

Ефективне функціонування соціального капіталу згуртованої громади забезпечує позитивний вплив територіальної згуртованості на економічний та соціальний розвиток, підвищує рівень капіталізації ресурсів громади через збільшення прибутковості їх використання. Це, у свою чергу, сприяє виграшу громади в інституційній конкуренції.

Разом з тим, локальна успішність у досягненні згуртованості та оволодінні інструментами розвитку громади має набути подальшого розвитку у поєднанні зі зміцненням згуртованості країни та формуванням єдиного українського економічного, соціального та гуманітарного простору на основі чіткого позиціонування кожної громади в системі економічних взаємовідносин у регіоні, а розвитку регіону – в національному суспільному та економічному розвитку.

Важливими є перетворення громад на драйвери та співавторів подальших реформ; наступне розширення повноважень і спроможностей громад будувати середовище, сприятливе для поступу; розвиток партисипативних інститутів для залучення експертного та громадянського середовищ до стратегування державної політики. Держава, зі свого боку, має ставити інтегральні цілі регіонального розвитку, які спроможні стати точками інтеграції інтересів регіонів та територіальних громад, формуючи згуртованість країни. Відповідно політика регіонального розвитку має передбачати конвертацію завдань модернізації країни у конкретні модернізаційні завдання розвитку регіонів та громад.

Відтак актуалізується завдання імплементації цілей територіальної згуртованості у стратегування розвитку та поточне управління громадами та регіонами, що потребує виявлення підґрунтя для синергетичної взаємодії як основи для побудови згуртованості. Як свідчить практика регіонального та місцевого стратегування, така взаємодія оптимально має забезпечуватися щодо вирішення проблем, пов'язаних зі спільним розвитком інфраструктури, логістики для ключових секторів, розвитком основних секторів регіональної економіки, які мають інклюзивну природу, поведженням з відходами, гуманітарним розвитком.

## Розділ 2. ВИКОРИСТАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ СТРАТЕГУВАННЯ МІСЦЕВОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ДЛЯ ЗГУРТУВАННЯ ГРОМАД

### 2.1. Оцінка підходів до формування згуртованості у місцевих та регіональних стратегіях розвитку

Державною стратегією регіонального розвитку до 2027 року згуртованість («Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах»), уперше в явному вигляді визначено однією із Стратегічних цілей, встановлено також операційні цілі, спрямовані на її досягнення. Разом з тим, тривалий процес розроблення та обговорення Стратегії створив ситуацію, коли регіональні стратегії на період до 2027 р. розроблено та затверджено сесіями обласних рад до ухвалення державної Стратегії, а отже – й без прямого врахування даної стратегічної цілі загальнодержавного рівня. Після затвердження Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року обласним державним адміністраціям було дано завдання привести обласні стратегії регіонального розвитку у відповідність до Державної стратегії у шестимісячний термін.

Процес розробки регіональних стратегій є складним та тривалим, передбачає чітку методологію, що складається із певних етапів<sup>24</sup>, які є вагомими та затратними за часом та ресурсами, що потребувало фактичного запуску процесу обговорення стратегій заново.

Проведений аналіз діючих регіональних Стратегій розвитку, доступних публічно, які станом на 01.08.2021 року вважалися доопрацьованими, показав, що фактично лише в одній із 24 Стратегій регіонального розвитку (далі – СРР) чітко окреслено відповідні стратегічні цілі щодо забезпечення згуртованості, решта областей підійшли до виконання цього завдання досить поверхово (систематизовані результати аналізу наведено у *Додатку 1*).

Аналізуючи регіональні стратегії, визначимо наступне.

У СРР до 2027 року **Вінницької області** міститься операційна ціль «4.3. Забезпечення єдності й згуртованості в громадах» у стратегічній цілі «4. Регіон спроможних громад». У завданні «4.3.4. Зміцнення соціальних відносин у громадах через діалог та порозуміння» заплановано наступні проекти:

- створення обласного центру допомоги у запобіганні виникненню інцидентів та злочинів на ґрунті упередженості;
- вдосконалення механізмів взаємодії ТГ з релігійними і національними спільнотами.

До СРР до 2027 року **Донецької області** включено стратегічну ціль 2 «Якість життя та людський розвиток», яка містить такі операційні цілі:

- всебічний розвиток дітей та молодих дівчат і хлопців;
- турбота про здоров'я населення;
- гармонійний фізичний і духовний розвиток людини.

<sup>24</sup> Стратегічний план розвитку громади. URL: <https://auc.org.ua/sites/default/files/library/mod5web.pdf>

Разом з тим, СРР не залучає жодного завдання та операційної цілі стосовно згуртованості населення, особливо необхідної для цього регіону. У СРР фактично не поставлено питання реінтеграції, про які багато дискутують представники громадянського суспільства, наукового та експертного середовища за участі іноземних партнерів.

**Закарпатська область** також, на нашу думку, недостатньо враховує в СРР регіональні особливості. Так, у п 7. «Узгодженість Регіональної стратегії розвитку Закарпатської області на період 2021–2027 років та Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки» вказано, що всі п'ять Стратегічних цілей відповідають Стратегічній цілі 1 ДСРР–2027. Проте фактично в тексті питання згуртованості згадуються лише в контексті «згуртованості регіонів і регіональних еліт», не відображені ні у стратегічних, ні у операційних цілях СРР, не передбачені у відповідних завданнях.

У СРР **Запорізької області**, яка межує із зоною АТО та Автономною республікою Крим, слово «згуртованість» згадується лише один раз, у наступному контексті: «Важливим вектором забезпечення більш ефективної координації молодіжної роботи, задоволення потреб молодих дівчат та хлопців (організації дозвілля, реалізації творчого потенціалу, неформальної освіти, обміну досвідом, набуття актуальних навичок та знань), посилення їх соціальної згуртованості є створення мережі молодіжних центрів/платформ/хабів на місцевих рівнях. Чисельність таких об'єктів щорічно зростає». Це достатньою мірою не розкриває ані стратегічні цілі, ані завдання ДСРР–2027.

У СРР **Київської області** у розділі «Узгодженість стратегічних цілей Стратегії розвитку Київської області з цілями Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року» вказано, що Стратегічній цілі 1 ДСРР–2027 відповідають усі 4 стратегічні цілі обласної стратегії. Проте жодного згадування в цілях та завданнях необхідних заходів щодо згуртованості фактично немає.

У СРР **Луганської області** міститься операційна ціль 4.2. «Формування системи цінностей на засадах загальноукраїнської єдності та соціальної згуртованості» стратегічної цілі 4 «Безпека, національна ідентичність та цілісний інформаційний простір», яка включає лише два завдання:

«4.2.1. Активізувати інформаційні кампанії та сприяти протидії пропаганді російських телеканалів.

4.2.2. Сприяти формуванню активного громадянського суспільства з урахуванням гендерно-орієнтованого підходу».

Такі завдання не сприяють результативності заходів щодо згуртованості, хоча в аналізі відповідності регіональної стратегії ДСРР–2027 вказано, що всі її чотири стратегічні цілі відповідають Стратегічній цілі 1.

У СРР **Миколаївської області** операційна ціль 3.1. «Підсилення регіональної згуртованості та просторовий розвиток» Стратегічної цілі 3 «Збереження та розвиток територій» вказує на вирішення проблем економічної та територіальної цілісності регіону через проблеми згуртованості, а саме – через визначення потенційно можливих сфер реалізації проєктів у рамках завдання «3.1.1. Підтримка співпраці територіальних громад»:



«3.1.1.1. Розвиток територіальних громад у спосіб співпраці та налагодження партнерства для реалізації спільних проєктів у вирішенні проблем відповідних територій.

3.1.1.2. Моделювання перспективної мережі надання публічних сервісів та послуг у територіальних громадах та інтерактивної мапи децентралізації в Миколаївській області.

В аналізі відповідності СРР **Харківської області** вказано, що всі цілі відповідають Стратегічній цілі 1 ДСРР–2027, проте чіткого визначення та акцентування на забезпеченні згуртованості не зроблено, відсутні відповідні завдання та проєкти.

У СРР **Чернігівської області** зазначено: «Стратегічна мета: Розвиток та єдність, орієнтовані на людину – гідне життя в *згуртованій*, децентралізованій, конкурентоспроможній і демократичній Україні. Забезпечено ефективне використання внутрішніх потенціалів територій та їх спеціалізації для досягнення сталого розвитку країни, що створює умови для зростання рівня добробуту та доходів громадян при досягненні *згуртованості* в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному та просторовому вимірах». Проте конкретних операційних цілей та завдань щодо концентрації уваги саме на згуртованості не заплановано.

У СРР **Волинської, Дніпропетровської, Житомирської, Івано-Франківської, Кіровоградської, Львівської, Одеської, Полтавської, Рівненської, Сумської, Тернопільської, Херсонської, Хмельницької, Чернівецької** областей жодним чином не визначено стратегічних або оперативних цілей щодо реалізації питань згуртованості, немає запланованих завдань для забезпечення реалізації даної стратегічної цілі ДСРР, що може негативно вплинути на ефективність реалізації даної стратегічної цілі в Україні.

Прикладом ретельного опрацювання питань згуртованості може слугувати СРР **Черкаської області**<sup>25</sup>. До Стратегії включено Стратегічну ціль 2. «Люди: професійні, адаптивні, *згуртовані*», з операційною ціллю «2.4 Посилення регіональної *згуртованості* та взаємодії». Центральними для досягнення цієї цілі вбачаються посилення міжрегіональної співпраці та укріплення зв'язків між регіонами.

**Напрямами впровадження** операційної цілі передбачено: створення можливостей для співпраці у сфері освіти, культури, історичних та культурологічних досліджень; стимулювання міжмуніципальної співпраці; заохочення мешканців громад до участі у вирішенні питань місцевого розвитку; посилення спроможності інститутів громадянського суспільства; розвиток та підтримка молодіжних розвиткових, спортивних ініціатив; інтеграція внутрішньо переміщених осіб.

У рамках цілі передбачено чіткі індикатори, які вимірюють результати по відповідній стратегічній цілі, а також чітко визначено завдання щодо реалізації питань забезпечення згуртованості (*табл. 2.1*).

<sup>25</sup> СТРАТЕГІЯ розвитку Черкаської області на період 2021–2027 роки. URL: <https://strategy2027-ck.gov.ua/2020/09/11/pryjnnyato-strategiyu-rozvytku-cherkashhyny-na-2021-2027-roky/>

Таблиця 2.1

**Завдання операційної цілі 2.4 «Посилення регіональної згуртованості та взаємодії» СРР Черкаської області**

| <b>Завдання</b>  | <b>Можливі сфери реалізації проєктів та програм</b>  |
|--|--|
| 2.4.1. Створення можливостей для співпраці у сфері освіти, культури, історичних та культурологічних досліджень | <ul style="list-style-type: none"> <li>- запровадження обміну науковцями (аспірантами, докторантами) між університетами різних регіонів України;</li> <li>- створення спільних міжрегіональних дослідницьких груп з проведення історичних та культурологічних досліджень;</li> <li>- посилення спроможності та співпраці культурних спільнот;</li> <li>- започаткування обміну студентами;</li> </ul>                                      |
| 2.4.2. Стимулювання співпраці територіальних громад  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- укладення договорів міжмуніципальної співпраці (зокрема у сферах надання адміністративних послуг, інфраструктури, ЖКГ, освіти, культури, інноваційної діяльності);</li> <li>- розробка та реалізація проєктів розвитку громад на основі територіальної співпраці територіальних громад;</li> </ul>  |
| 2.4.3. Заохочення мешканців громад до участі у вирішенні питань місцевого розвитку                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- проведення навчання щодо реалізації місцевих ініціатив громад;</li> <li>- запровадження конкурсів громадських ініціатив або громадського бюджету в громадах;</li> <li>- підтримка та розвиток органів самоорганізації населення, зокрема ОСББ та їхніх ініціатив;</li> </ul>  |
| 2.4.4. Посилення спроможності інститутів громадянського суспільства  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- організація та проведення щорічних тематичних форумів інститутів громадянського суспільства;</li> <li>- ярмарки громадських ініціатив (кущові);</li> <li>- підвищення організаційної спроможності громадських об'єднань у спосіб розробки і реалізації проєктів місцевого розвитку;</li> </ul>  |
| 2.4.5. Розвиток та підтримка молодіжних розвиткових, спортивних та культурних ініціатив                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- конкурс молодіжних проєктів;</li> <li>- проведення фізкультурно-оздоровчих та спортивно-масових заходів;</li> <li>- організація заходів національно-патріотичного спрямування;</li> <li>- проведення молодіжних, культурних заходів;</li> <li>- запровадження щорічних тематичних фестивалів (Summer Challenge, Книжкового фестивалю);</li> <li>- дослідження та аналіз потреб молоді;</li> </ul> |
| 2.4.6. Інтеграція внутрішньо переміщених осіб  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- залучення до проєктів та програм, що виховують загальноукраїнський патріотизм;</li> <li>- збільшення рівня зайнятості внутрішньо переміщених осіб у нових місцях проживання</li> </ul>  |

**Отже, можна рекомендувати іншим регіонам вивчити досвід Черкаської області щодо залучення до СРР стратегічних та операційних цілей, завдань та**

проектів, спрямованих на забезпечення згуртованості, визначеної як пріоритетної у ДСРР–2027.

**Ще складніша ситуація з реалізацією цілей згуртованості виявилася на рівні територіальних громад.**

За 6 років реформи в Україні добровільно утворено 1070 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), у які об'єдналися 4 882 територіальні громади. В січні 2020 року<sup>26</sup>, коли Міністерство розвитку громад та територій України нарешті ухвалило Методику щодо основних критеріїв спроможності, побудовану на оціночному рівні спроможності спроможних територіальних громад, понад 90 добровільно створених ОТГ, які не відповідали критеріям спроможності, приєднано до інших територій. Такі громади виявилися не здатними самостійно забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сферах освіти, культури, охорони здоров'я. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16.04.2020 р. № 562-IX, Кабінет Міністрів України визначив адміністративні центри та остаточно затвердив території 1470 спроможних територіальних громад, з яких 860 громад (88 % від наявних на початок 2020 р.) залишилися без змін, або підсилені сусідніми громадами, які доти не виявляли активності. У 7 областях: Донецькій, Закарпатській, Київській, Одеській, Сумській, Харківській, Чернівецькій (якщо не брати до уваги проблему з Новодністровською ОТГ) на 100 % збереглися утворені ОТГ.

Разом з тим зазначимо, що законодавча неврегульованість, прийняття багатьох важливих для місцевого самоврядування базового рівня законопроектів із значною затримкою (Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про засади адміністративно-територіального устрою», інших), внесення змін до «Виборчого Кодексу України» напередодні перших виборів до органів місцевого самоврядування стосовно зниження квоти з 90 до 10 тис. виборців, загальмували процеси організації роботи в громадах.

Необхідність зміни системи управління в громадах, формування робочих органів ОМС, передача повноважень з районного на базовий рівень у сфері освіти, медицини, соціальному захисті, термінова передача майна до власності територіальних громад<sup>27</sup>, створення фінансових органів не дали змоги багатьом ТГ приділити достатньо уваги питанням підготовки стратегій місцевого розвитку (далі – СМР) саме у 2021 році. Територіальні громади, утворені добровільно з 2015 р. по 2019 р., у переважній більшості розробили СМР раніше, не маючи орієнтиру за стратегічною ціллю формування згуртованої держави, передбаченого пізніше у ДСРР–2027. Громади, об'єднані відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16.04.2020 № 562-IX, станом на початок другого кварталу 2021 р. на стадії усвідомлення щодо необхідності розробки СМР.

Отже, СМР територіальних громад, які затверджено до прийняття ДСРР–2027, потребують перегляду. Потрібно також переглянути значну кількість стратегій громад,

<sup>26</sup> Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 № 34. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF#n2>

<sup>27</sup> 98,5 % об'єктів передані у комунальну власність громад. Дані моніторингу Мінрегіону. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13292>

які, відповідно до нового адміністративно-територіального устрою, розширили свої межі, й до яких приєднано додаткові території сіл та селищ.

Заступник міністра розвитку громад та територій І. Лукеря під час засідання підгрупи «Регіональний розвиток» секторальної робочої групи «Децентралізація та регіональний розвиток» зазначив, що близько 500 територіальних громад мають затверджені стратегії розвитку і ще близько 500 громад у процесі підготовки документа.<sup>28</sup> Це означає, що більшій частці ТГ можна рекомендувати внесення питання щодо забезпечення згуртованості до своїх СМР. Іншим ТГ ці питання доцільно запропонувати до обговорення в процесі наступних моніторингів виконання та корегування існуючих стратегій.

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про засади Державної регіональної політики»<sup>29</sup> «міські, селищні, сільські ради можуть розробляти та затверджувати з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку України стратегії розвитку міст, селищ та сіл». Таким чином ТГ, які потребують перегляду даних стратегічних документів, мають можливість передбачити відповідні цілі у своїх стратегіях, якщо вони не були запропоновані у певний період. Обов'язковість стратегічного планування на місцевому рівні спрогнозована Законом «Про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 01.04.2021 р № 5323, який було прийнято депутатами ВРУ в першому читанні<sup>30</sup>.

## **2.2. Імплементация цілі згуртованості до регіональних та місцевих стратегій розвитку**

Досягнення змістовної та ефективної взаємодії членів громад як основи згуртованості оптимальним чином забезпечується в рамках узгоджених місцевих та регіональних стратегій розвитку. Отже, важливою є адекватна імплементація до цих стратегій інструментів та мотивацій встановлення усталених мережевих взаємозв'язків у рамках громад та між громадами як основи згуртованості.

Йдеться про визначення цілей та завдань стратегій, які, по-перше, спрямовані на прискорення побудови інституційного середовища, максимально сприятливого для такої взаємодії, по-друге – самі можуть стати об'єктом консолідованих дій спільнот – і наповнення локальної ідентичності конкретним проєктним змістом забезпечить утвердження територіальної згуртованості, по-третє – визначають місце громади в системі взаємовідносин у регіоні, а розвитку регіону – в національному суспільному та економічному розвитку, відтак консолідованість локальних стратегій у рамках загального стратегічного дискурсу сприяє переходу від територіальної згуртованості до згуртованості країни.

<sup>28</sup> Іван Лукеря: Близько 500 територіальних громад України мають затверджені стратегії розвитку. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/ivan-lukerya-blyzko-500-terytorialnyh-gromad-ukrayiny-mayut-zatverdzeni-strategiyi-rozvytku/>

<sup>29</sup> Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

<sup>30</sup> Проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 01.04.2021 № 5323. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71562](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71562)

Досягнення міжтериторіальної синергії завдяки приділенню першочергової уваги проблемам комунікацій – один з наріжних каменів сучасної європейської моделі політики регіонального розвитку. Зокрема, фахівці ОЕСР наголошують на нових функціях центральних урядів щодо впровадження політики регіонального розвитку<sup>31</sup>, а саме:

- сприяння формуванню консенсусу та узгодженості між регіонами та секторами у визначенні цілей, часових та просторових рамок політики;
- збір та опрацювання баз даних та координація обговорень щодо потреб та можливостей розвитку;
- розробка інструментаріїв та «глобальних правил» координації складних, множинних процесів зі складною ієрархією;
- модерування суперечок між регіонами та секторами, зокрема прийняття політичної відповідальності за кінцеве рішення;
- зміна балансів влади та повноважень між секторами, регіонами та рівнями врядування для віднайдення оптимального фінансування всієї системи управління;
- поліпшення якості ухвалення рішень усіма рівнями врядування завдяки подоланню інформаційних пробілів та оцінці результативності політик.

За впровадження необхідних інститутів консолідованої взаємодії системні цілі та завдання загальнонаціонального рівня знаходять своє втілення на регіональному рівні стратегування.

Своєю чергою, на регіональному рівні важливим є визначення пріоритетів регіонального розвитку, які конкретизують визначені на загальнонаціональному рівні завдання з урахуванням регіональної специфіки, мають відтворюватися у місцевих стратегіях розвитку та можуть стати предметом міжмуніципальної співпраці. Разом з тим, регіон, координуючи та концентруючи інтереси громад, має можливість лобювати інтереси громад та регіону в цілому в ухваленні рішень на загальнонаціональному рівні.

Не варто нехтувати управлінським потенціалом районів, які після укрупнення та передання майже всіх повноважень на рівень громад перебувають у пошуку адекватного функціонального навантаження. Районна влада могла б визначати перспективні напрями співпраці громад, закладаючи підґрунтя для узгодженого стратегування їх розвитку.

Таким чином, для реалізації цілей згуртованості система стратегування регіонального та місцевого розвитку має містити комплекс вкладених стратегічних завдань, адаптованих для кожного рівня врядування – і водночас орієнтованих на досягнення наскрізних цілей. Таке стратегування потребує відповідного методичного забезпечення.

Отже, доопрацюванню регіональних стратегій розвитку, яке має відбутися для урахування положень ДСРР–2027, і в першу чергу – Цілі 1 – «Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах» варто приділити першочергову увагу. Проблема в тому, що переважна більшість завдань, передбачених Стратегічною ціллю 1, належать до рутинних традиційних завдань регіональних стратегій. Тому їх розрізнене виконання

<sup>31</sup> OECD (2010). Regional Development Policies in OECD Countries. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264087255-en>

без урахування наскрізних цілей може бути досить ефективним у вирішенні актуальних проблем регіонів, проте не створюватиме специфічного впливу ні на стан згуртованості всередині регіону, ані на згуртованість країни.

З нашої точки зору, необхідно виокремити низку наскрізних стратегічних завдань, які, зважаючи на набутий міжнародний досвід, забезпечують побудову інституційного підґрунтя згуртованості. Синхронне застосування таких завдань при формуванні завдань регіональних, місцевих стратегій розвитку та стратегічних документів загальнонаціонального рівня (зокрема секторальних стратегій) має поєднати зміцнення територіальної згуртованості з формуванням згуртованості країни.

Корисним видається досвід «територіальних ключів», запропонований для реалізації стратегії «Європа–2020»<sup>32</sup>. За аналогією з таким підходом видається доцільним виокремлення специфічних «ключів згуртованості» як наскрізних цілей, які потрібно враховувати при визначенні завдань відповідних стратегічних цілей. Технологію застосування такого підходу показано на *рис. 2.1*. На перетинах горизонтальних рядків (завдання) із вертикальними («ключами») визначається, які завдання і яким чином впливають на досягнення цілей, передбачених «ключами». Це дозволяє встановити забезпеченість «ключів» відповідним практичним механізмом реалізації, а за впровадження нормалізованих оцінок впливу – й оцінити ступінь такої забезпеченості. Відтак запропонований матричний підхід може застосовуватися як при розробленні нових стратегій, так і при оцінці та визначенні потреб у доопрацюванні вже існуючих.

| Стратегічні цілі | Наскрізні цілі (ключі) згуртованості |        |     |        |
|------------------|--------------------------------------|--------|-----|--------|
|                  | Ціль 1                               | Ціль 2 | ... | Ціль 7 |
| Ціль 1           |                                      |        |     |        |
| Завдання 1...    |                                      |        |     |        |
| ...              |                                      |        |     |        |
| Ціль N           |                                      |        |     |        |
| ... Завдання M   |                                      |        |     |        |

Рис. 2.1. Матриця застосування «ключів згуртованості» у регіональному стратегуванні

<sup>32</sup> Böhme K., Doucet P., Komornicki T., Zaucha J., Świątek D. (2011). How to strengthen the territorial dimension of «Europe 2020» and EU Cohesion Policy. Warsaw. S. 43. URL: [http://www.esponontheroad.eu/dane/web\\_espon\\_library\\_files/627/background\\_report\\_territorial\\_dimension.pdf](http://www.esponontheroad.eu/dane/web_espon_library_files/627/background_report_territorial_dimension.pdf)

На основі проведеного дослідження наразі нами виділено сім «ключів згуртованості»<sup>33</sup>, які потребують імплементації у регіональне та місцеве стратегування. Врахування цих «ключів» при доопрацюванні регіональних (та місцевих) стратегій розвитку має відбуватися за двома напрямками.

**По-перше**, виокремлення за прикладом ДСРР–2027 окремої стратегічної цілі з умовною назвою «Згуртований регіон (грумада) у згуртованій країні» (як згадувалося вище, деякі стратегії вже мають подібну ціль або підціль, тоді потрібна її корекція). У рамках цієї цілі має бути забезпечено впровадження трьох «ключів згуртованості»:

#### **Ключ 1. Формування сучасної ідентичності членів громад**

Наповнення територіальної ідентичності сучасними смислами, які відповідають актуальним викликам та соціальній структурі спільнот. Член громади має не лише відчувати свою єдність із громадою, регіоном у довготривалій перспективі, а й бачити місце своїх громади та регіону у загальнонаціональному просторі.

Серед засобів досягнення можуть бути такі:

- промоція локальних історії та культури сучасними комунікаційними засобами, формування і впровадження історико-територіальних наративів (місцевість, регіон у генезі нації);
- брендування та формування сучасного іміджу територій;
- ідентифікація та досягнення стійкості соціальних мікроутворень (дрібних населених пунктів, районів і мікрорайонів міст) – через відповідне облаштування самоврядності, організацію публічних послуг, візуальне оформлення тощо;
- облаштування «просторів згуртованості» – парків, скверів, алей, рекреаційних територій, арт-просторів тощо – з відповідним облаштуванням для активної взаємодії людей, а також з урахуванням реалій пандемічних викликів;
- організація спеціальних подій – фестивалів, форумів, конференцій, виставок тощо, які позиціонують громаду та регіон;
- створення «екосередовища» для розвитку креативних індустрій – як на основі місцевих традицій та ремесел, так і притаманних інформаційній добі.

#### **Ключ 2. Створення та забезпечення ефективного функціонування інститутів громадської та ділової комунікації**

У рамках таких інститутів забезпечується формування знань та обмін досвідом щодо необхідних навичок територіального управління. Вони також являють собою місцевий суб'єкт, спроможний комунікувати з управлінськими інститутами всіх рівнів, зокрема й загальнонаціональними, що сприяє згуртованості країни.

Такими інститутами можуть бути:

- агенції регіонального та місцевого розвитку, спеціалізовані агенції, у т.ч. створювані на засадах міжмуніципальної співпраці;
- інститути громадського контролю, зокрема – громадські ради при органах місцевої влади та самоврядування і бюджетних установах;
- механізми бюджетів участі;
- різноманітні громадські об'єднання, ради тощо;

<sup>33</sup> Детальніше про методику – див.: Жаліло Я. А. Пріоритет «згуртована країна» у вимірах регіональних стратегій. Київ : УНЦПД. 2020. 32 с. URL: <https://u.to/PtSJGg>

- локальні самоврядні об'єднання (ОСББ, ради мікрорайонів чи кварталів, інші організації самоврядування населення).

### **Ключ 3. Організація суспільного діалогу**

Утворена мережа інститутів має забезпечувати практичне організоване спілкування у широких колах спільнот (як структуроване за соціальними групами, так і загальне) щодо актуальних питань розвитку цих спільнот та країни в цілому, виявлення місця та ролі регіональних спільнот у загальнонаціональних процесах тощо. Потрібно визначити основні дискурси, щодо яких цей діалог має вестися, встановити обмеження («червоні лінії»), яких він має дотримуватись, забезпечити каталізацію діалогу через відповідні події та публічні меседжі.

Для цього в стратегії варто передбачити:

- впровадження сучасних комунікаційних технологій для забезпечення інклюзивності діалогу завдяки залученню різних кіл учасників;
- формування відповідних освіти та інформаційного забезпечення для дотримання необхідних глибини і масштабу діалогу.

**По-друге**, наскрізна інтеграція до інших стратегічних цілей стратегій технологій їх реалізації, які поєднують досягнення «стандартних» цілей територіального розвитку зі зміцненням згуртованості. Насамперед це стосується чотирьох наступних «ключів згуртованості».

### **Ключ 4. Впровадження спільних практик як основи розвитку міжмуніципальної та міжрегіональної співпраці**

Спільні практики (спільна діяльність) є логічним розвитком процесу суспільного діалогу. Вони забезпечують його тяглість через постійний розвиток предмету діалогу, сприяють закріпленню співпраці через відповідне інституційне забезпечення: участь у міжнародних угодах та/чи проектах, укладання договорів про міжмуніципальну, міжрегіональну, транскордонну співпрацю, реалізація спільних проектів тощо).

Такі спільні практики насамперед мають формуватися у сферах:

- навчання (діяльність регіональних вишів, регіональне замовлення на навчання студентів та академічні обміни, регіональні спеціалізації вищого та середнього спеціального навчання);
- забезпечення мобільності населення (дорожнє будівництво, дорожня інфраструктура, транспортні послуги (маршрути), інформування про стан доріг та потреби у пересуванні тощо);
- розвиток туризму;
- захист довкілля (спільне поводження з ТПВ, промисловими відходами, захист від стихійних лих тощо);
- вирішення спільних проблем місцевого розвитку (обмін досвідом на основі поширення інформації та взаємних поїздок).

### **Ключ 5. Становлення смарт-громад**

Становлення сучасних «розумних» громад має передбачати послідовну еволюцію від фрагментарного застосування «розумних» технологій, до синергетичної взаємодії таких технологій та їх імплементацію в секторальні політики, управлінські практики та повсякденну поведінку членів громад, інтеграцію цифрових мереж у систему прийняття рішень.



Впровадженню «смарт»-механізмів сприятимуть:

- започаткування і розгортання інфраструктури мережевих комунікацій у повсякденну діяльність громади, їх стандартизація для забезпечення безперешкодного обміну даними;
- навчання працівників цифровим компетенціям;
- впровадження практик застосування смарт-мереж у діяльності членів громад («мережева грамотність»).

#### **Ключ 6. Інституціалізація регіональних ринків праці**

Політика щодо регіональних ринків праці має окреме значення для цілей згуртованості, оскільки безпосередньо створює умови для реалізації трудового потенціалу членів громади та забезпечення належного рівня життя. У процесі децентралізації роль громад у регулюванні ринків праці та забезпеченні зайнятості суттєво зростає. Тому важливо передбачити:

- налагодження оперативного моніторингу стану регіональних ринків праці, середньо- та довгострокового прогнозування попиту у розрізі кваліфікацій;
- організацію партнерства системи професійного навчання з потенційними роботодавцями щодо формування регіонального замовлення, формулювання компетенцій, організації навчального процесу;
- забезпечення гнучкості регіональних ринків праці, включаючи можливості транспортування працівників, надання тимчасового чи постійного житла, організацію гнучких форм зайнятості, зокрема дистанційної, тощо;
- упередження структурних змін на ринку праці у спосіб професійної перепідготовки та навчання універсальним навичкам, які підвищують можливості працевлаштування.

#### **Ключ 7. Розвиток публічно-приватного партнерства**

Йдеться не лише суто про передбачене чинним законодавством державно-приватне партнерство, але взагалі про партнерство з приватним бізнесом у вигляді проектів постійної співпраці, причому варто заохочувати проекти, у яких публічними партнерами будуть органи самоорганізації населення (наприклад, ОСББ), а також громадські об'єднання. Таке партнерство, зокрема, має передбачати:

- диверсифікацію надавачів публічних послуг у спосіб укладання партнерських угод з приватними суб'єктами;
- залучення інвесторів у розвиток виробництв на територіях, які потребують спеціальної уваги держави;
- організацію надання соціально важливих послуг – як-то переробка ТПВ, надання інших комунальних послуг, розвиток спорту, мистецтва, освіти, охорона здоров'я тощо.

На основі цих чотирьох ключів доцільно переглянути та доповнити основні цілі стратегій, що доопрацьовуються. Оскільки йдеться здебільшого про впровадження публічних інструментів, доцільним видається залучення до процесу доопрацювання широкого загалу – у формах громадських слухань, соціопитувань, формування фокус-груп тощо.

Успішна імплементація надважливого для подальшого розвитку України питання згуртованості на регіональному та місцевому рівнях, стратегування

потребуватиме спеціальних організаційних кроків з боку регіональної та місцевої влади, а саме:

- ефективної координації діяльності облдержадміністрацій з боку Міністерства розвитку громад та територій України щодо забезпечення вирішення питань згуртованості на регіональному та місцевому рівнях;
- системної роботи облдержадміністрацій щодо надання методичної та консультаційної підтримки територіальним громадам у процесі розробки місцевих стратегій розвитку;
- підготовки кадрів відповідних департаментів облдержадміністрацій для проведення даної роботи, досягнення розуміння ними сутності процесів згуртованості;
- системної роз'яснювальної роботи на державному та регіональному рівнях щодо важливості питання згуртованості для подальших процесів розвитку України;
- залучення до впровадження питання згуртованості авторитетних представників громадянського суспільства як на державному, так і на регіональному, місцевому рівнях.

\* \* \*

Отже, опрацювання чинних регіональних та місцевих стратегій з точки зору ефективності врахування в них цілей згуртованості засвідчив переважання формальних підходів. Це великою мірою пов'язано з умовами правової невизначеності перехідного етапу адміністративно-територіальної реформи, завантаженістю вирішенням маси поточних актуальних проблем, зумовлених перерозподілом повноважень між рівнями самоврядування. Тому наразі необхідно доопрацювати стратегії регіонального та місцевого розвитку з метою адекватної імплементації до них передбачених ДСРР завдань досягнення згуртованості, зокрема – визначення інструментів та мотивацій встановлення усталених мережевих взаємозв'язків у рамках громад та між громадами як основи згуртованості. Важливим є визначення пріоритетів регіонального розвитку, які конкретизують загальнонаціональні завдання з урахуванням регіональної специфіки й мають відтворюватися у місцевих стратегіях розвитку та можуть стати предметом співпраці.

Відтак запропоновано виокремити низку наскрізних стратегічних завдань – «ключів згуртованості», які забезпечують побудову інституційного підґрунтя згуртованості та мають бути орієнтирами при формуванні завдань регіональних, місцевих стратегій розвитку та стратегічних документів загальнонаціонального рівня.

Проведене дослідження дозволяє виділити сім таких «ключів згуртованості», а саме: формування сучасної ідентичності членів громад, створення та забезпечення ефективного функціонування інститутів громадської та ділової комунікації, організація суспільного діалогу, впровадження спільних практик як основи розвитку міжмуніципальної та міжрегіональної співпраці, становлення смарт-громад, інституціоналізація регіональних ринків праці, розвиток публічно-приватного партнерства.

Очікується, що імплементація «ключів згуртованості» до стратегічного процесу відбуватиметься на засадах відкритості та публічності, широкого залучення експертної та наукової спільноти до вивчення проблем та потенціалу просторового розвитку.

### Розділ 3. ЗАСТОСУВАННЯ КЛАСТЕРНОГО ПІДХОДУ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗГУРТОВАНОСТІ ГРОМАДИ

#### 3.1. Створення точок економічного зростання кластерного типу у контексті забезпечення згуртованості громади

Як уже було згадано в першому розділі аналітичної доповіді, серед найважливіших напрямів у рамках політики сприяння згуртованості – зміцнення територіальної ідентичності та соціальної відповідальності бізнесу, формування між суб'єктами економічної діяльності стійких зв'язків та ділових контактів, а також активізація публічно-приватного партнерства на прозорих інклюзивних засадах.

Прикладом практичного впровадження відповідних організаційно-економічних механізмів, які можуть перебувати в ролі економічного підґрунтя територіальної згуртованості, є застосування *кластерного підходу* до організації міжгосподарських відносин та стимулювання соціально-економічного розвитку громад та регіонів.

В основу застосування кластерного підходу покладено ідею концентрації певних скупчень (кластерів) підприємств на конкретній території. Отже, вихідним поняттям у цьому контексті виступають *кластери*, які за класичним визначенням М. Портера, становлять собою географічні скупчення взаємопов'язаних у певній галузі компаній та установ<sup>34</sup>. Для таких скупчень, що локалізовані на певній території, характерними є спільність діяльності та активна взаємодія для досягнення економічної синергії. На практиці спорідненість та взаємодоповнення на основі сформованої мережі економічних зв'язків сприяють підвищенню конкурентоспроможності усіх учасників кластеру.

Створення точок економічного зростання кластерного типу передусім покликане забезпечити ефективне використання наявних у підприємств ресурсів (людських, фінансових тощо) та можливостей (інфраструктури, машин і устаткування, транспорту, приміщення) задля забезпечення такого результату економічної діяльності суб'єктів, який переважатиме суму індивідуальних результатів кожного суб'єкта поодиноці (ефект синергії). Однією з основних переваг кластерного підходу в рамках економічної політики є те, що відбувається зміщення акцентів із окремих підприємств на співпрацю та формування довгострокових довірливих відносин між ними, конструювання яких відбувається на засадах прозорості, довіри, взаємних інтересів.

У цьому контексті йдеться не лише про підвищення конкурентоспроможності підприємств та території у цілому в результаті кластеризації, але й про формування економічного підґрунтя згуртованості та локальної ідентичності. В рамках таких відносин суб'єкти економічної активності згуртовуються навколо спільних цілей (головною з яких є розвиток кластера, збереження його конкурентоспроможності та подальша економічна кооперація на цій основі). До того ж, така співпраця сприяє створенню умов для реалізації затребуваних громадами ініціатив, а також формування симетричних партнерств між громадами в рамках міжмуніципальної співпраці (як

<sup>34</sup> Michael E. Porter. Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*. URL: <https://hbr.org/1998/11/clusters-and-the-new-economics-of-competition>

чинника згуртованості регіону). Створення кластерів стає чинником поліпшення інвестиційної привабливості регіону та підтримки сприятливих умов для активізації інвестиційної діяльності, розробки і впровадження інноваційних рішень у господарській діяльності.

Хоча у світовій та українській практиці кластери є відносно новою формою організації підприємницької діяльності, потенціал кластерної моделі розвитку дуже значний. Формування кластерів сприяє динамізації розвитку в окремо взятих галузях, створюються умови для досягнення конкурентоспроможності та інноваційності соціально-економічного розвитку території. Така динамічність і гнучкість кластерів є перевагою порівняно з іншими формами організації економічної системи<sup>35</sup>. Зважаючи на це, кластерний підхід активно застосовується передовими економіками світу з метою підтримки найперспективніших напрямів і форм підприємницької діяльності, формування і регулювання своїх національних інноваційних систем<sup>36</sup>.

Незважаючи на доведену високу ефективність кластерів та кластерних структур у забезпеченні національного, регіонального та місцевого розвитку, в Україні процесам створення та ефективної діяльності кластерів не приділяється належної уваги. Згідно з даними Асоціації «підприємств промислової автоматизації України», в 2020 р. в Україні налічувалося близько 30 кластерів, втім, відсутність єдиної організації-репрезентанта кластерів та нормативно-законодавчих вимог щодо ідентифікації кластерів роблять цю цифру умовною (адже деякі структури, які називають себе кластерами, не відповідають загально визначеним нормам визначення кластеру; деякі формально створені й не займаються жодною економічною діяльністю), відсутні надійні дані щодо ефективності діяльності створених кластерів<sup>37</sup>.

Втім, для об'єктивності зазначимо, що окрім описаних переваг, застосування кластерного підходу також має й певні ризики. Насамперед йдеться про можливі негативні наслідки економічної взаємопов'язаності: внаслідок сильної взаємопов'язаності між елементами кластера кризові процеси в рамках одного суб'єкта можуть спричинити аналогічні процеси в інших суб'єктах за принципом «доміно».

Можливою є поява суттєвих протиріч та зіткнення інтересів між керівниками підприємств-учасників кластера, небажання йти на компроміс щодо організаційних чи управлінських питань, що має наслідком зниження рівня взаємної довіри, погіршення якості партнерських відносин. Варто вказати на високий ступінь залежності показників ефективності кластера від інституційного середовища: законодавства, рівня ділової етики та підприємницької культури.

З огляду на зазначені чинники, задля повноцінної реалізації позитивного ефекту кластерів для цілей згуртованості, важливим є здійснення комплексу дій для врахування ризиків, зниження їх впливу під час застосування кластерного підходу.

<sup>35</sup> Шипоша В. Зарубіжний досвід функціонування кластерних утворень. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. Вип. 24(3). 2019. С. 148–151.

<sup>36</sup> «Кремнієва долина» у Каліфорнії (США), учасники якої реалізують свою діяльність у сфері комп'ютерних та інформаційних технологій; авіаційно-космічний кластер у Тулузі (Франція); контейнерний порт Роттердаму (Нідерланди); технологічний парк у м. Гейдельберзі (Німеччина) та ін.

<sup>37</sup> Щодо сприяння розвитку регіональних кластерів в Україні: аналіт. записка. Київ: НІСД, 2021. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-08/klustery.pdf>

Варто виокремити та охарактеризувати параметри ефективного застосування кластерного підходу в частині попередньої оцінки (SWOT-аналіз, PESTEL-аналіз), управління кластером, стратегування його розвитку, формування стійкого партнерства між бізнесом та владою, розробка плану заходів щодо промоційного та маркетингового супроводу функціонування кластера тощо (більш детально – параграф 3.2 доповіді).

Безумовно, географічні межі кластера можуть варіюватися від кількох економічних суб'єктів, локалізованих на території громади (громад), регіону до мереж підприємств, розміщених на території кількох регіонів (та навіть на території кількох країн). Загалом доречно виділяти кілька рівнів і відповідних форм організації кластерів (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

## Рівні та форми організації кластерів

| Форма організації кластеру         | Рівень функціонування кластеру | Відповідальні органи                                      | Ключові цілі функціонування кластеру  |
|------------------------------------|--------------------------------|---|---|
| Непросторові кластери              | Без регіональної організації   | Центральні органи влади                                   | Підвищення конкурентоспроможності, просування товарів та послуг учасників кластера на зовнішніх ринках  |
| Територіально-просторові комплекси | Регіон або кілька регіонів     | Центральні та регіональні органи влади                    | Освоєння випуску нових видів продукції та послуг; розвиток інфраструктури та логістики регіонів, розширення напрямів економічної діяльності                                       |
| Просторові кластери                | Окремий регіон та громади      | Регіональні органи влади, органи місцевого самоврядування | Просування товарів та послуг на регіональний та національний ринки; зміцнення зв'язків між органами влади, науково-дослідними установами, індустріальними парками та технопарками |
| Локальні кластерні ініціативи      | Громада або кілька громад      | Органи місцевого самоврядування територіальних громад     | Розвиток публічно-приватного партнерства; встановлення симетричних партнерств між громадами; стимулювання розвитку територій  |

*Джерело:* Реутов В. Формування кластерів підприємств як основа сталого регіонального розвитку: адаптація світового досвіду. *Інвестиції: практика та досвід.* 2012. № 5. С. 25–27.

У контексті теми доповіді основний інтерес становлять саме просторові кластери та кластерні ініціативи, локалізовані на рівні громад та окремого регіону.

Спираючись на класифікацію Г. П'ятницької<sup>38</sup>, пропонуємо можливі напрями застосування кластерного підходу на локальному та регіональному рівнях.

<sup>38</sup> П'ятницька Г. Класифікація кластерів у системі інформаційного забезпечення стратегії кластеризації. *Маркетинг і менеджмент інновацій.* 2015. № 4. С. 188–208.

• **Туристичні та туристично-рекреаційні кластери**, які створюються на основі пам'яток історико-культурної спадщини (старовинні замки та фортеці, культові споруди, ландшафтні території тощо) та природних зон із рекреаційними та бальнеологічними ресурсами. До прикладу, така практика широко застосовується в регіоні Українських Карпат – Закарпатська, Львівська, Івано-Франківська області (приклади – Подільсько-Буковинський туристичний кластер, кластер «Невицький замок» та ін.).

• **Інноваційні кластери** з різною секторальною спрямованістю (наприклад, IT-кластери). Створенню таких кластерів може сприяти використання спеціалізованих форм взаємодії «наука-бізнес» (наукових парків і бізнес-інкубаторів, центрів підприємництва і стартап-центрів при університетах) та науково-дослідних підрозділів при університетах, що спеціалізуються на проведенні досліджень, а також доведенні дослідницьких результатів та наукових розробок до рівня, придатного для комерціалізації.

• **Промислові кластери**, формування яких здійснюється на основі кооперації підприємств у промислових галузях (металургія, машинобудування, електроенергетика, хімічна та харчова промисловість тощо).

• **Транспортно-логістичні кластери**, котрі об'єднують комплекс інфраструктури та компаній, які спеціалізуються на збереженні, супроводі та доставці вантажів і пасажирів і які найбільш перспективні у регіонах, що мають суттєвий транзитний потенціал.

Окремо зазначимо, що істотним потенціалом сприяння ефективному управлінню розвитком кластера володіють інститути розвитку (агенції регіонального і місцевого розвитку, регіональні офіси євроінтеграції), наукове та експертне середовище регіону. Передусім йдеться про спроможність АРР, науково-дослідних і експертних організацій та установ здійснювати: 1) комплексний аналіз (уже згадані SWOT-аналіз та PESTEL-аналіз, а також інші методи оцінювання можливостей та перспектив застосування кластерного підходу на конкретній території); 2) моніторинг можливих джерел залучення інвестицій, як-от: фінансування від міжнародних інституційних та приватних донорів; залучення коштів у рамках міжнародної технічної допомоги; програм транскордонного та територіального співробітництва; державних цільових фондів; 3) розроблення стратегії розвитку кластера та формулювання пропозицій щодо її узгодження із регіональними та місцевими стратегіями розвитку / державними цільовими програмами; 4) забезпечення промоційного та маркетингового супроводу кластера, його брендування; 5) підтримку публічно-приватного партнерства.

Отже, варто зазначити, що кластерні ініціативи на локальному рівні становлять один із дієвих інструментів економічної політики як для реалізації складових частин потенціалу розвитку територіальних громад, так і з точки зору їх згуртування. У цьому контексті також важливе забезпечення інклюзивності управління кластером, партнерства між місцевою владою та місцевим бізнесом, участь громадськості, кооперація із інститутами розвитку, представниками наукового та експертного середовища. Такий підхід сприятиме створенню нових осередків господарської активності, використання наукового потенціалу регіону та впровадження інновацій,

формування сприятливого середовища для залучення інвестицій, збільшення рівня зайнятості серед економічно активного населення.

### 3.2. Параметри ефективного впровадження кластерного підходу

У рамках досягнення цілей застосування кластерного підходу та використання його як для реалізації складових частин потенціалу розвитку регіонів та громад, так і для їх згуртування, важливим є виокремлення основних параметрів ефективного впровадження кластерного підходу. Такі параметри повинні залучати в себе оцінку можливих ризиків та перспектив розвитку, виокремлення основних конкурентних переваг території, на які спиратиметься кластер, розробка стратегії його розвитку та її узгодження із організаційними й фінансовими аспектами стратегій розвитку громади та регіону та, за можливості, державними цільовими програмами.

1. Насамперед, варто вказати на правильну оцінку наявних можливостей та конкурентних переваг певної території, основних ризиків створення кластера та його перспектив в умовах поточного інституційного середовища. Така оцінка складає один із важливих етапів стратегічного планування, а її ігнорування може нівелювати стартові можливості чи позитивні зрушення в рамках розвитку кластера (внаслідок неправильної оцінки основних конкурентних переваг чи неврахування окремих ризиків тощо).

У цьому контексті важливо виділити два найбільш поширених методи стратегічного планування.

а) *SWOT-аналіз* (рис. 3.1) – метод оцінки та перспектив розвитку підприємства або певної території і складається із 4-х компонентів (з яких і складається акронім «S.W.O.T.»), полягає у виявленні факторів впливу внутрішнього та зовнішнього середовищ: S – strengths («сильні» властивості); W – weaknesses («слабкі» властивості); O – opportunities (наявні можливості); T – threats (наявні загрози). Серед учених-економістів поширеною є думка, що SWOT-аналіз є методом для раціонального використання сильних сторін діяльності підприємства чи певної території, корегування слабких сторін за допомогою визначення впливу як зовнішніх, так і внутрішніх факторів. Оцінка внутрішнього та зовнішнього середовища в рамках формування стратегічних пріоритетів розвитку об'єкта (у даному випадку – кластера) пов'язана із виділенням груп факторів, що мають найбільший вплив на об'єкт<sup>39</sup>.

Як приклад, можна розглянути туристично-рекреаційний кластер<sup>40</sup>, для якого *сильними сторонами* можуть стати вигідне географічне розташування, сприятливе природно-кліматичне середовище, розвинена транспортна мережа, наявність регіональних вишів із відповідними спеціальностями для підготовки фахівців у сфері туризму та готельно-ресторанного бізнесу тощо;

*до слабких сторін* можуть відноситись слабкість промоції туристичних продуктів, незадовільний стан туристичної інфраструктури (якість автошляхів,

<sup>39</sup> Войтко С. В., Воронкова І. Ю. Застосування SWOT-аналізу для розробки стратегічних напрямів кластероутворення поліграфічних підприємств. *Регіональна економіка*. 2016. № 1. С. 165–171.

<sup>40</sup> Наврозова Ю. О., Кацюк В. Свот-аналіз передумов створення туристичного кластера в Одеському регіоні. *Розвиток методів управління та господарювання на транспорті*. 2016. № 4 (57). С. 57–72.

санаторіїв, баз відпочинку), низький рівень конкурентоспроможності регіонального туристичного продукту відносно зарубіжних конкурентів (особливо якщо регіон прикордонний);

*можливостями* для розвитку кластера можуть стати створення нових туристичних маршрутів, оптимізація системи управління на підприємствах в рамках кластера, мобілізація існуючого природноресурсного і курортно-рекреаційного потенціалу, посилення промоційної та маркетингової підтримки туристичних продуктів.

потенційні *загрози* – низька якість професійної підготовки фахівців, недостатній рівень державної підтримки сфери туризму та рекреації, кризові тенденції в економіці, суспільно-політична нестабільність тощо<sup>41</sup>.



Рис. 3.1. Складові частини SWOT-аналізу

б) *PESTEL-аналіз* (рис. 3.2) – є розширеним різновидом PEST-аналізу, як і у випадку SWOT-аналізу акронім «*P.E.S.T.E.L.*» складає основні структурні компоненти даного методу: політичні (P – political), економічні (E – economic), соціальні (S – social), технологічні (T – technological), екологічні (E – environmental / ecology) та правові (L – legal) чинники<sup>42</sup>. Розглянемо значення структурних компонентів методу докладніше:

- політичні – політична стабільність, відносини із сусідніми країнами, впровадження реформ, податкова політика, торгові обмеження тощо;
- економічні – економічне зростання / спад; рівень інфляції, політика центрального банку, розмір мінімальної заробітної плати, безробіття;
- соціологічні – темпи зростання населення, його віковий склад, домінуючі культурні норми та ділова етика;
- технологічні – поточний рівень розвитку технологій, впровадження інновацій (а точніше виявлення впливу на товари чи послуги організації, яка досліджується);
- екологічні – наслідки кліматичних змін, ризики стихійних лих, управлінські рішення в сфері захисту довкілля;

<sup>41</sup> Перелік є дуже узагальненим і висвітлений для наочності.

<sup>42</sup> PESTLE analysis. URL: <https://www.cipd.co.uk/knowledge/strategy/organisational-development/pestle-analysis-factsheet#gref>



- правові – зміни до законодавства, що впливають на зайнятість, доступ до ресурсів, квоти, ресурси, імпорту/експорту та оподаткування.

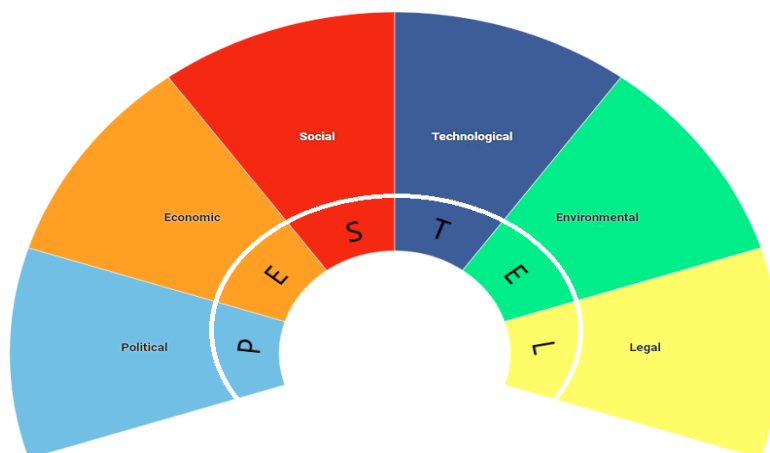


Рис. 3.2. Складові частини PESTEL-аналізу

Водночас варто зауважити таке: 1) SWOT-аналіз та PESTEL-аналіз не становлять єдиних методів оцінки можливостей та перспектив розвитку кластера, а є лише рекомендованими (що не відкидає використання альтернативних методів); 2) для об'єктивної та фахової оцінки можливостей та ризиків розвитку кластера, а також для виявлення його переваг та слабких сторін необхідно залучити науковців та експертів із досвідом економічного менеджменту та прогнозування.

Результати оцінки перспектив розвитку кластера (як згаданих SWOT-аналізу та PESTEL-аналізу так й інших видів) повинні стати однією із основ його стратегії розвитку.

2. Важливим є забезпечення інклюзивності розвитку кластера та конструювання ефективної системи менеджменту. Варто підкреслити значення підтримки умов для постійної взаємодії в управлінні кластером між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, з одного боку, приватними підприємствами-учасниками кластера, громадським сектором, з іншого. Можливим кроком у цьому контексті може стати створення на рівні місцевих рад робочих груп щодо розвитку кластера, до складу яких доцільно залучити представників місцевого малого та середнього бізнесу, працівників агенцій регіонального розвитку, науково-дослідних установ (у регіоні та за його межами), університетів.

Важливе значення як з точки зору досягнення цілей соціально-економічного розвитку громад, так і з точки зору їх згуртованості, має здійснення «інклюзивного менеджменту» – залучення якомога ширшого кола зацікавлених сторін – представників органів самоорганізації населення, університетів, науково-дослідних установ, експертного та наукового середовища, агенцій регіонального розвитку, а також публічно-приватне партнерство на прозорих інституціоналізованих умовах. Для цього потрібна організація комунікації у спосіб використання дорадчих інститутів, як-от громадські ради при місцевих радах.

У цьому контексті варто також використовувати інвестиційний потенціал трудових мігрантів як джерело залучення додаткових ресурсів у межах кластера, а також як можливість заохочення мігрантів до реалізації затребуваних громадою бізнес-ініціатив, що сприятиме їх поступовій реінтеграції.

3. Як уже зазначалося, сформовані економічні зв'язки та ділові контакти в рамках того чи того кластера можуть поширюватися на рівень кількох громад. Важливо використовувати можливості для міжмуніципальної співпраці в рамках спільних цілей розвитку двох та більше громад. Одним із найбільш перспективних напрямів такої взаємодії є налагодження функціонування кластера у спосіб об'єднання спільних бюджетних, організаційних та людських можливостей на договірній основі (тобто у спосіб укладання відповідних договорів про співпрацю у визначених сферах). У рамках кластера, побудованого на мережевих зв'язках між його учасниками, формується унікальне інституційне середовище, що підвищує рівень довіри між ними та дозволяє краще вирішувати спільні проблеми (побудова та / або ремонт автошляхів, вивезення твердих побутових відходів, створення необхідного благоустрою та захист довкілля тощо). До того ж, варто підкреслити, що учасниками кластера можуть бути не тільки приватні суб'єкти, але й, до прикладу, комунальні підприємства.

Міжмуніципальна співпраця за цим напрямом не лише дозволить залучати додаткові ресурси та концентрувати зусилля на вирішенні спільних проблем, але й сприятливо позначиться на інвестиційній діяльності, розвитку місцевого бізнесу та інфраструктурі усіх громад, на території яких функціонує кластер, підвищуватиме рівень взаємодовіри між самими громадами.

До того ж, суттєве значення має оцінка перспектив інтеграції кластера в транскордонні та міжрегіональні процеси: 1) використання програм транскордонної та територіальної співпраці як джерела залучення додаткових фінансових ресурсів для розвитку кластера та реалізація спільних ініціатив із транскордонними партнерами в рамках згаданих програм; 2) участь у макрорегіональних міжнародних проєктах як-от, «Дунайська стратегія»; 3) організація ділових поїздок представників територіальних громад за кордон у регіони, які активно практикують створення кластерів з метою стажування та набуття досвіду за даним напрямом, започаткування міжтериторіальної економічної співпраці та встановлення симетричних транскордонних партнерств.

4. Раціональне та збалансоване стратегування розвитку кластера, яке має залучати в себе вже згадану оцінку можливостей та перспектив розвитку кластера; виокремлення стратегічних і оперативних цілей та алгоритму їх досягнення; визначення та розробку плану заходів для маркетингового та промоційного супроводу; спрямування діяльності кластера на досягнення цілей згуртування громади; соціального та економічного розвитку території. Важливо також сформулювати пропозиції щодо узгодження стратегії розвитку кластера із регіональними та місцевими стратегіями розвитку, а також із програмами транскордонного та територіального співробітництва та / або макрорегіональними стратегіями (наприклад, «Дунайською стратегією»), врахувати фінансові та організаційні аспекти державних цільових програм.

\* \* \*

Підсумовуючи, доречно зауважити, що, попри економічну зорієнтованість кластерного підходу, очевидним є і його позитивний соціальний ефект щодо сприяння

згуртованості громад. У цьому контексті зазначимо, що створення точок економічного зростання кластерного типу сприяє зміцненню почуття спільності та приналежності до громади, розвитку публічно-приватного партнерства та підвищення соціальної відповідальності бізнесу, а також слугує одним із потенційних напрямів активізації міжмуніципальної кооперації. Водночас, задля дієвого та раціонального застосування кластерного підходу, врахування його недоліків, потенційних ризиків та можливостей, важливим є дотримання певних «параметрів ефективності», які мають складатися з: точної оцінки перспектив створення кластера та збалансованого стратегування його розвитку; забезпечення інклюзивності та суспільного діалогу; міжмуніципальної та міжрегіональної кооперації; формування транскордонних партнерств.

## ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Територіальна згуртованість є обов'язковою, хоча й не достатньою умовою згуртованості країни. Сталий безперешкодний розвиток територіальної згуртованості є важливим для конкурентоспроможності громад та регіонів у змаганні за ефективне використання місцевих ресурсів, зокрема – головного з них – людського потенціалу, що відбувається завдяки формуванню відповідного локального соціального капіталу.

Разом з тим, стабільне зміцнення територіальної згуртованості в рамках цілісної країни потребує чіткого визначення місця кожної громади в системі економічних взаємовідносин у регіоні, розвитку регіону – в національному суспільному та економічному розвитку.

Суттєві інституційні зміни, які відбуваються в Україні в умовах адміністративного завершення формування об'єднаних громад, зміни адміністративно-територіального устрою, впливів гібридної війни, коронакризи тощо створюють значні виклики для позитивного поступу територіальної згуртованості. **Це актуалізує завдання налагодження стратегічних підходів до реалізації цілей згуртованості на всій вертикалі стратегування – від стратегій державного рівня до регіональних стратегій розвитку та стратегій розвитку громад. Що, зокрема, потребуватиме:**

- у процесі розроблення/доопрацювання державних стратегій загальнонаціонального рівня (зокрема секторальних стратегій, стратегій забезпечення безпеки тощо) здійснювати дезагрегацію завдань національного рівня у конкретні модернізаційні завдання розвитку регіонів та громад, які можуть бути надалі інтегровані до регіональних та місцевих стратегій;
- продовжувати процес подальшого розширення повноважень і спроможності громад у напрямках секторальної децентралізації;
- при розробленні та реалізації секторальних стратегій та/чи проєктів розвитку враховувати потенціал міжрегіональної та міжмуніципальної співпраці у спільному розвитку інфраструктури (транспортної, цифрової, водопостачання тощо), логістики для ключових секторів, секторальних програм (зокрема сфер туризму, транспорту, агровиробництва тощо), поводження з відходами, гуманітарному розвитку (освіта, медицина, культура) тощо;
- здійснювати цілеспрямовану підтримку (методична, правова підтримка, обмін досвідом, навчання тощо) розбудови спроможності громад до побудови середовища, сприятливого для розвитку та міжмуніципальної й міжрегіональної співпраці;
- сприяти розвитку інституційних передумов територіальної згуртованості через формування партисипативних інститутів для залучення експертного та громадянського середовища до розроблення та нагляду за реалізацією державної політики регіонального розвитку, діяльності регіональних та місцевих органів державної влади та самоврядування;
- впровадження умов для безперешкодного інформаційного обміну (доступ до Інтернету, «розумні» технології, веб-портали тощо).

Згуртованість як соціальна категорія виявляє якість та стійкість зв'язків між членами певної спільноти (зокрема територіальної громади), міцності їх локальної ідентичності та соціальної спільності, є виявом територіальної ідентичності. Тому згуртованість доречно розглядати як іманентну властивість конкурентної громади, особливості, якості та прояви якої формуються закономірностями її розвитку, і водночас зумовлюють її подальше існування. На практиці політика згуртування громад має складатися з таких компонентів: забезпечення інклюзивності управління (залучення широкого кола представників громад до процесу підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень); імплементація цілей політики згуртування громад у місцеві та регіональні стратегії розвитку; розвиток публічно-приватного партнерства.

**Розглянемо важливі аспекти зміцнення та поліпшення ефективності використання інститутів громадянського суспільства та механізмів саморозвитку.**

- Інституційне забезпечення впровадження та регулювання механізмів громадської участі у формуванні та реалізації місцевої політики, зокрема: самоорганізації населення; проведення різних форм зборів членів територіальної громади, консультацій, слухань, в тому числі й за місцем проживання; обов'язковості ухвалення статутів територіальних громад та встановлення загальних вимог до цих статутів.
- Забезпечення органами державної влади можливостей для участі ОГС у формуванні пріоритетності напрямів державної та регіональної фінансової підтримки ГО, визначенні їхніх обсягів та термінів реалізації проєктів і програм на етапі планування.
- Удосконалення конкурсних процедур надання державної підтримки ОГС у спосіб внесення змін до урядових документів та місцевих нормативно-правових актів, які розширяють коло учасників конкурсів та мінімізують надання необґрунтованих переваг окремим видам організацій.
- Розвиток альтернативних способів залучення ОГС доходів, зокрема у спосіб внесення змін до Податкового кодексу України (щодо підтримки неприбуткових організацій) та імплементації норм про відсоткову філантропію у податкове законодавство України. Модель «відсоткової філантропії» допомагає вирішити одразу кілька важливих завдань: надає громадянам право брати участь в адмініструванні частки свого податку, поступово, але впевнено, збільшує ресурси організацій соціально-культурної галузі, розвиває культуру благодійності серед платників податків і рівень фінансової грамотності населення.
- Здійснення громадського контролю за якістю надання публічних послуг мешканцям громади – освітніх, медичних, соціальних.

Аналіз чинних регіональних та місцевих стратегій з точки зору ефективності врахування в них Стратегічної цілі 1 ДСРР–2027 засвідчив поширення формальних підходів та недостатньої уваги щодо забезпечення згуртованості на різних рівнях. **Відтак необхідні цілеспрямовані кроки щодо ефективних інституційно-організаційних механізмів імплементації цілей згуртованості до регіональних та місцевих стратегій розвитку. Зокрема:**

*Міністерству розвитку громад та територій України:*

- забезпечити системну координацію діяльності облдержадміністрацій щодо впровадження цілей та завдань досягнення згуртованості в регіональному та місцевому стратегуванні з урахуванням регіональної специфіки, зокрема – з урахуванням можливостей впровадження методики «ключів» згуртованості;
- проводити системну роз'яснювальну роботу на державному та регіональному рівнях щодо важливості питання згуртованості для подальших процесів розвитку України, (круглі столи, семінари, тощо), у тому числі із залученням проєктів міжнародної технічної допомоги.

*Національному агентству державної служби України:*

- забезпечити підготовку кадрів відповідних департаментів облдержадміністрацій для проведення роботи щодо імплементації цілей та завдань досягнення згуртованості, зокрема щодо розуміння сутності процесів згуртованості.

*Облдержадміністраціям:*

- налагодити системну роботу щодо надання методичної та консультаційної підтримки територіальним громадам у процесі розробки місцевих стратегій розвитку;
- організувати залучення організаційного та інституційного потенціалів укрупнених районів для сприяння узгодженому стратегуванню та спільному визначенню перспективних напрямів співпраці територіальних громад;
- сприяти розвитку міжмуніципальної співпраці між територіальними громадами всередині регіону, між громадами різних регіонів, між старостинськими округами всередині громад;
- врахувати досвід розробки Стратегії регіонального розвитку Черкаської області у сфері імплементації Стратегічної цілі 1 ДСРР–2027 при доопрацюванні СРР та стратегій розвитку територіальних громад;
- на системних (інституціалізованих) засадах залучати до розроблення цілей, завдань та реалізації політики згуртованості авторитетних представників громадянського суспільства на регіональному й місцевому рівнях.

Зарубіжна та вітчизняна практика свідчить, що кластерний підхід є одним із перспективних інструментів економічної політики на локальному та регіональному рівнях, застосування якого сприяє як реалізації складових частин потенціалу розвитку території (активізація інвестиційної діяльності, сприяння зайнятості населення, розвиток суміжних сфер економіки тощо), так і підвищенню рівня згуртованості населення у спосіб посилення існуючих та створення нових горизонтальних зв'язків, соціальних та ділових контактів, підвищення соціальної спільності мешканців громад на основі цілей розвитку кластера. Задля використання всіх позитивних властивостей кластерного підходу важливим є дотримання певних параметрів ефективності його застосування, серед яких варто вказати на цілісну оцінку перспектив створення кластера та збалансоване стратегування його розвитку, забезпечення інклюзивності та суспільного діалогу, а також орієнтованість на міжмуніципальну, міжрегіональну кооперацію та формування транскордонних партнерств. **За напрямом підготовки до створення кластеру на території громади (кількох громад), розробки стратегії його**

**розвитку та плану першочергових заходів доречним є здійснення наступних кроків.**

- Створити робочі групи з розробки кластерної моделі розвитку території у складі делегатів, які представляють місцевий малий та середній бізнес, працівників агенцій регіонального розвитку, науково-дослідних установ, університетів та його науково-дослідних підрозділів, координаторів міжнародних програм ЄС та США в Україні, експертів з досвідом стратегічного планування та проектного менеджменту. Основними функціями таких робочих груп визначити:
  - здійснення експертної оцінки перспектив створення кластеру на конкретній території, зокрема за допомогою методів SWOT- та PESTEL-аналізу або альтернативних методів;
  - розробку стратегії розвитку кластера;
  - комунікацію з потенційними інвесторами та грантодавцями;
  - сприяння імплементації в регіональні та місцеві стратегії розвитку цілей, спрямованих на створення та розвиток точок економічного зростання кластерного типу, удосконалення та розбудову необхідної для цього інфраструктури.
- Сприяти взаємодії на рівні «наука-бізнес» та адаптації напрямів науково-дослідної роботи інституцій, які діють у регіонах (навчально-наукові інститути, науково-дослідні центри, лабораторії в структурі університетів) відповідно до цілей розвитку кластеру у спосіб: 1) створення на рівні регіону «платформ» підтримки інновацій – наукових парків, стартап-центрів та бізнес-інкубаторів при університетах, проведення на їх базі досліджень, доведення їх результатів та наукових розробок до рівня, придатного для комерціалізації; 2) коригування планів роботи наукових інституцій відповідно до цілей розвитку кластеру.
- Організація і проведення на рівні регіонів експертних обговорень (до яких залучати як українських, так і зарубіжних експертів) у форматі фокус-груп з метою: 1) оцінки кореляції організаційних та фінансових аспектів розвитку кластера (кластерів) із цілями регіональних та місцевих стратегій розвитку й засадами smart-спеціалізації регіону та розробки рекомендацій за цим напрямом; 2) виокремлення заходів щодо максимально ефективного використання кластерних ініціатив щодо згуртування громади, розвитку публічно-приватного партнерства, забезпечення інклюзивності управління.

## ДОДАТКИ

## Додаток 1

**Аналіз Стратегій регіонального розвитку областей України  
на предмет відповідності їх стратегічних цілей Стратегічній цілі 1 ДСРР–2027  
«Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному,  
безпековому та просторовому вимірах»**

| №  | Назва області    | Стратегічна ціль 1  | Стратегічна ціль 2   | Стратегічна ціль 3   | Стратегічна ціль 4                                     | Стратегічна ціль 5  | Наявність цілі щодо згуртованості                    |
|----|------------------|---|--|--|--|---|--|
| 1. | Вінницька        | Конкурентоспроможний регіон на основі інноваційного та сталого розвитку | Регіон належного та ефективного врядування   | Регіон сталого гуманітарного розвитку                                    | Регіон спроможних громад                               | Регіон безпечного середовища                                      | 4.3. Забезпечення єдності й згуртованості в громадах |
| 2. | Волинська        | Підвищення конкурентоспроможності регіональної економіки                | Розвиток людського капіталу та поліпшення якості життя населення                             | Розвиток інноваційної економіки (на засадах смарт-спеціалізації)         | Розвиток транскордонного співробітництва               | Раціональне використання природних ресурсів та екологічна безпека | Немає  |
| 3. | Дніпропетровська | Посилення економічної конкурентоспроможності регіону                    | Екологічна та енергетична безпека  | Забезпечення якісних умов життя  | Розвиток людського потенціалу                          |   | Немає  |
| 4. | Донецька         | Оновлена, конкурентоспроможна економіка                                 | Якість життя та людський розвиток  | Ефективне управління та безпека в умовах зовнішніх і внутрішніх викликів | Екологічна безпека та збалансоване природокористування |   | Немає  |
| 5. | Житомирська      | Посилення конкурентних економічних переваг регіону                      | Створення сучасного, комфортного і безпечного життєвого середовища в територіальних громадах | Стійке поліпшення якості життя та нагромадження людського потенціалу     |  |   | Немає  |



|     |                   |  |  |  |  |   |   |
|-----|-------------------|--|--|--|--|---|---|
| 6.  | Закарпатська      | Збереження й розвитку людського та соціального капіталу  | Прискорення досягнення конкурентоспроможності та інноваційності регіональної економіки   | Побудова локальних економік знань та смарт-спеціалізація   | Забезпечення охорони довкілля, екологічно збалансованого і раціонального природокористування та просторової гармонії   | Забезпечення сталого розвитку сільських та гірських територій в умовах системних реформ | Немає   |
| 7.  | Запорізька        | Розвиток людського капіталу та поліпшення якості життя населення   | Конкурентоспроможна економіка регіону (яка розвивається на засадах смарт-спеціалізації) у національному та глобальному просторі  | Гармонійний просторовий розвиток   | Екологічна безпека та збереження природних ресурсів  |   | Немає   |
| 8.  | Івано-Франківська | Конкурентоспроможна економіка на засадах смарт-спеціалізації   | Розвиток інфраструктури області  | Створення комфортних та безпечних умов проживання на території області   |  |   | Немає   |
| 9.  | Київська          | Розвиток людського потенціалу, наближення якості життя до європейських стандартів  | Підвищення конкурентоспроможності економіки регіону  | Розвиток інноваційно орієнтованих галузей економіки (на засадах смарт-спеціалізації)   | Сталий розвиток територій населених пунктів і громад   |   | Немає, хоча вказується що всі 4 Стратегічні цілі відповідають Стратегічній цілі 1 ДСРР-2027 |
| 10. | Кіровоградська    | «Конкурентоспроможна інноваційно-спрямована економіка, яка розвивається на засадах смарт-спеціалізації» полягає у створенні оптимальних умов для повного використання і нарощування наявного потенціалу та ефективного | «Розвиток людського капіталу та поліпшення якості життя населення» передбачає виконання завдань і здійснення заходів щодо стабілізації демографічної ситуації в області, забезпеченні рівного доступу до якісної освіти, послуг охорони здоров'я | «Сталий розвиток усіх територій» передбачає реалізацію комплексу заходів і проєктів, спрямованих на усунення диспропорцій у розвитку населених пунктів у сільській і міській місцевостях, розвитку соціально-дорожньої | «Збереження екосистем та поліпшення екологічної інфраструктури» визначає завдання і проєкти щодо охорони навколишнього природного середовища, формування екологічної |   | Немає   |

|     |              |   |  |   |  |   |  |
|-----|--------------|---|--|---|--|---|--|
|     |              | використання конкурентних переваг регіональної економіки  | незалежно від місця проживання людей, поліпшення матеріального добробуту населення | інфраструктури, модернізації житлово-комунального господарства і розвиток житлового будівництва | інфраструктури в області   |   |  |
| 11. | Луганська    | Економічне зростання регіону: конкурентоспроможність, смарт-спеціалізація, сприятливе бізнес-середовище | Відновлення критичної інфраструктури регіону                                       | Ефективне управління, орієнтоване на людину   | Безпека, національна ідентичність та цілісний інформаційний простір  |   | Немає  |
| 12. | Львівська    | Конкурентоспроможна економіка на засадах смарт-спеціалізації  | Якісне життя   | Збалансований просторовий розвиток  | Чисте довкілля   |   | Немає  |
| 13. | Миколаївська | Стижке економічне зростання багатогалузевої економіки   | Висока якість життя людини   | Збереження та розвиток територій  | Конкурентоспроможна економіка на основі інноваційного та високотехнологічного розвитку, зокрема у сферах, визначених, смарт-спеціалізацією |   | Оперативна ціль 3.1. «Підсилення регіональної згуртованості та просторовий розвиток» |
| 14. | Одеська      | В центрі уваги – Людина   | Екологічна та техногенна безпека   | Інфраструктурний розвиток та глобалізація туристично-культурного середовища                     | Ефективний економічний простір   | Формування на засадах інновацій експортно-орієнтованої харчової індустрії | Немає  |
| 15. | Полтавська   | Висока якість життя, комфортні умови та добробут  | Збалансована інноваційна конкурентоспроможна економіка                             | Ефективне управління просторовим розвитком, забезпечення балансу екосистем та охорона довкілля  |  |   | Немає  |

|     |               |  |   |   |   |   |   |
|-----|---------------|--|---|---|---|---|---|
| 16. | Рівненська    | Розвиток конкурентної економіки  | Збалансований розвиток територій області                              | Розвиток людського капіталу   |   |   | Немає   |
| 17. | Сумська       | Розвиток регіональної економіки на умовах смарт-спеціалізації  | Розвиток регіональної інфраструктури                                  | Розвиток людського капіталу   |   |   | Немає   |
| 18. | Тернопільська | Розвиток людського капіталу та підвищення стандартів життя населення                                 | Підвищення конкурентоспроможності регіону                             | Розвиток сільських територій  |   |   | Немає   |
| 19. | Харківська    | Забезпечення високої якості життя населення на всьому просторі регіону                               | Забезпечення чистого оточуючого середовища на всьому просторі регіону | Побудова конкурентоспроможної та смарт-спеціалізованої просторової економіки з високою доданою вартістю | Забезпечення інвестиційно привабливого клімату в регіоні й створення інноваційної та інвестиційної інфраструктури | Забезпечення європейського рівня управління та самоврядування в регіоні | В аналізі відповідності всі цілі відповідають Стратегічній цілі 1 ДСРР–2027   |
| 20. | Херсонська    | Регіональний економічний розвиток з урахуванням діджиталізації та інноваційно-інвестиційних процесів | Демографічний та просторовий розвиток                                 | Екологічна безпека та ресурсозбереження   | Посилення конкурентних переваг області на основі смарт-спеціалізації  |   | Немає   |
| 21. | Хмельницька   | Підвищення конкурентоспроможності регіональної економіки   | Зростання інноваційного потенціалу та смарт-спеціалізація             | Розвиток людського потенціалу   | Поліпшення якості життя та збереження довкілля  |   | Немає   |
| 22. | Черкаська     | ЕКОНОМІКА: високотехнологічна, продуктивна, експортоорієнтована                                      | ЛЮДИ: професійні, адаптивні, згуртовані                               | ВИСОКА ЯКІСТЬ ЖИТТЯ: екологія, безпека, інфраструктура  |   |   | Стратегічна ціль 2. ЛЮДИ: професійні, адаптивні, згуртовані<br><br>Операційна ціль 2.4. Посилення регіональної згуртованості та взаємодії |

|     |              |   |  |  |  |   |  |
|-----|--------------|---|--|--|--|---|--|
| 23. | Чернігівська | Розвиток людського потенціалу   | Комфортні та безпечні умови для життя            | Підвищення конкурентоспроможності регіональної економіки       | Прискорений інноваційний розвиток пріоритетних сфер економічної діяльності | Ефективне багаторівневе врядування та управління територіальним розвитком | Згуртованість згадується лише в Стратегічному баченні та Стратегічній меті |
| 24. | Чернівецька  | Підвищення конкурентоспроможності регіону завдяки сталому розвитку сільського господарства, переробної промисловості та туризму | Просторове планування та розвиток інфраструктури | Створення комфортних та безпечних умов проживання на території | Розвиток людського капіталу, як основа соціально-економічного зростання    |   | Немає  |