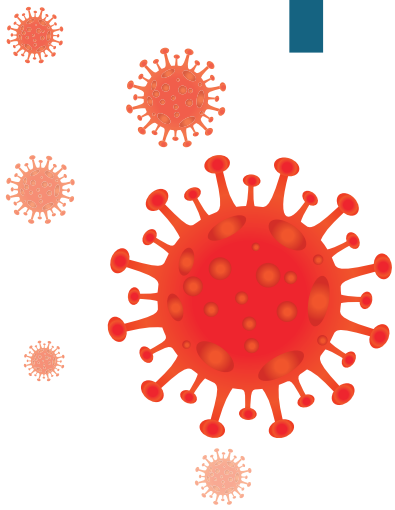


Стратегія розвитку

Strategy for Development

№15, травень 2020



СИЛА
громад
проти коронавірусу





ЯРОСЛАВ ЖАЛІЛО

Заступник директора
Національного інституту стратегічних досліджень,
секретар Ради з питань економічного розвитку України, д.е.н.

Весна 2020 року, поза сумнівом, залишиться у пам'яті кожного. Якщо не невідчутним та від цього багатьма несприйнятним вірусним ризиком – так цілком зрозумілими та дохідливими зламом звичного ритму життя та економічними втратами внаслідок карантинних заходів. Небезпечне переплетіння економічно обмежених можливостей перебувати у «глухому» карантині та політично вмотивованих намагань низки сил набути додаткових бонусів, наближаючись до місцевих виборів, аж ніяк не сприяють раціональному ставленню як до самого сакралізованого вже коронавірусу, так і до засобів протидії його поширенню. Лише час спроможний довести обґрунтованість оптимізму «сміливців» з числа місцевих керівників, які зважились на пом'якшення умов карантину, не чекаючи офіційних рішень Кабміну. Проте вже зараз можна з упевненістю стверджувати, що вихід із карантину (у будь-якій формі) – лише перший, проте далеко не достатній для відновлення нормального життя суспільства та функціонування економіки. Вплив глобальної кризи, кризове «просідання» національної економіки, нестабільні ділові та споживчі очікування – зовсім не повний перелік проявів системного явища, яке міжнародні експерти не даремно охрестили неологізмом «коронакриза».



**10 квітня 2020 року
Прем'єр-міністр провів перше
установче засідання Ради з питань
економічного розвитку України**

Громади у добу коронакризи: як від виживання переходити до розвитку?

Будь-яка криза, навіть така химерна, як нинішня, привід для переосмислення можливостей та пошуку адекватних траєкторій розвитку в нових умовах. Це – перша криза, яку зустрічають громади у нових формах та повноваженнях яких вони набули внаслідок реформи децентралізації. Тому для об'єднаних громад криза – привід усвідомити цінність набутих можливостей та шанс «протестувати» ці можливості у складних умовах посткарантинної боротьби за виживання. Ризикнемо припустити, що зовсім не «сміливці-бунтарі», а реалістичні прагматики, які зуміють вивести свої громади на шлях стійкого розвитку, і матимуть найбільші шанси отримати симпатії виборців.

Найголовніший та універсальний принцип для громад сьогодні – не покладатись на допомогу з Центру.

«Епопея» з поправками до бюджету, в ході якої довелось відстоювати (і вдалося неповною мірою) бюджетне фінансування розвитку громад, є досить показовим прикладом. Певні «сюрпризи» з боку центральної влади можливі й надалі. Наприклад, у вигляді преференцій щодо сплати податків, які є наповнювачами місцевих бюджетів. Проте це зовсім не означає неминучості «протистояння» регіонів та Центру у кризовий період. Навпаки, солідарність у перенесенні тягаря коронакризи та партнерство у антикризовій політиці – обов'язкова умова її ефективного проведення. Проте для дієвості такого партнерства адекватна суб'єктність громад як дієвих учасників антикризової політики в межах своїх (вельми розширених за останні роки) компетенцій – умова обов'язкова

I

УСВІДОМИТИ СВОЇ МОЖЛИВОСТІ

Починати варто з тверезої інвентаризації та усвідомлення власних можливостей громади у створенні практичних умов для якнайшвидшого відновлення місцевої економіки. Враховуючи наміри уряду щодо етапності зняття карантинних обмежень, ці умови насамперед полягатимуть у відповідності місцевого бізнесу обмеженням в організації роботи.

Перша «хвиля» коронакризи вже «накрила» сезонних виробників агропродукції.

Масові протести проти закриття продовольчих ринків сприяли пом'якшенню обмежень ще на «жорсткому» етапі карантину, проте радикально питання поки що не вирішене. Необхідність дотримання посиленних санітарних вимог наразі гальмує віднов-

лення ринкової торгівлі, унеможлиблює роботу маси дрібних звичних ринкових майданчиків. Соціальна чутливість проблем збуту, з якими зіткнулися дрібні агровиробники, так само як і проблем постачання плодоовочевої продукції, з якими зіткнулися споживачі, робить вирішення цих проблем першочерговим завданням громад.

Громади можуть сприяти належній організації роботи ринкових майданчиків, у тому числі – і у партнерських відносинах з власниками приватизованих ринків, у разі неможливості переобладнання існуючих – організації нових. Водночас необхідне сприяння реалізації агропродукції альтернативними шляхами – через відповідні групи у соціальних мережах, координацію виробників та споживачів на базі сайтів ОТГ, надання посередництва в кому-

нікації між продавцями аграрної продукції та підприємствами в сфері оптової та роздрібною торгівлі. Специфіка певних груп дрібних агровиробників може утруднювати залучення їх до онлайн-інструментів торгівлі, тому силами громад доречно організувати й більш «традиційні» форми комунікацій між продавцями та покупцями – скажімо, через телефонний зв'язок чи навіть фізичну організацію закупівель. Зокрема, продуктивною може бути ідея сформувати місцеві фонди, орієнтовані на закупівлю сільськогосподарської продукції у дрібнотоварних сільськогосподарських виробників, для формування на основі цих закупівель наборів продовольчих товарів для забезпечення потреб у продуктах харчування населення літнього віку та сімей, працездатні члени яких повністю або частково тимчасово не працюють внаслідок карантинних заходів. Що може бути особливо важливим для громад, які мають частку міського населення. Громади могли б також сприяти безперешкодній діяльності на своїй території (з дотриманням необхідних протиепідемічних заходів) офіційних закупівельників сільськогосподарської продукції.

Можна прогнозувати, що слідом за аграріями друга «хвиля» коронакризи захопить місцевий бізнес, задіяний у туристичній та рекреаційній сферах.

Що насамперед відчутно для регіонів та громад, традиційно орієнтованих на сезонні припливи туристів. Більшою мірою – приморські регіони, трохи меншою – території Карпат та інші, орієнтовані на «зелений» туризм. Попри закритість зовнішніх туристичних дестинацій, і внутрішній туризм цього горіч буде вельми обмеженим. По-перше, через карантинні заходи, які зберігатимуться, за різними прогнозами, принаймні частину літнього періоду. По-друге, через зміну уподобань споживачів, які будуть значно обережнішими та вимогливішими. Тому важливо з урахуванням місцевих особливостей визначити, що можуть зробити громади для підтримки бізнесу у цій сфері. Попередньо вбачається декілька перспективних напрямів. По-перше, сприяння відповідному санітарному облаштуванню курортних та туристичних територій. Це має стати додатковою перевагою у «конкуренції за туриста», а також аргументом для місцевої/регіональної влади щодо можливості функціонування відповідних закладів та територій. По-друге, пропозиція спеціальних транспортних послуг, які дозволять зменшити зовнішні контакти туристів, які дістаються не персональним транспортом (організація чартерних авто-

бусних рейсів з великих міст чи залізничних вузлів тощо). По-третє, співпраця в оздоровленні осіб з категорії ризику у місцевих санаторіях. Для цього громада може сприяти просуванню на офіційному рівні спеціалізованих оздоровчих продуктів. Зрештою, навіть за неможливості відновлення належних туристичних потоків громади могли б частково підтримати місцевий супутній бізнес через просування на загальнонаціональні чи й міжнародні ринки певних «розкручених» локальних продуктів.

Не варто забувати, що у розпорядженні місцевих громад – вплив на так звану «екосистему останньої милі»

– логістичне та інфраструктурне середовище, в якому безпосередньо працює місцевий бізнес. Через будівництво під'їзних шляхів, комунальної інфраструктури, логістичних потужностей тощо створюються сприятливі умови для залучення інвестицій і зменшуються додаткові витрати бізнесу.

Потужний вплив на капіталізацію локальних ресурсів можуть завдавати «нематеріальні» дії громад.

Скажімо, жорсткіший контроль над екологічною ситуацією – поліпшує умови для рекреаційного та туристичного бізнесу. «Брендинг» територій може сприяти просуванню та реалізації локальних продуктів.

Визначити та повноцінно реалізувати можливі заходи щодо підтримки місцевого бізнесу можливо за рахунок **інклюзивності діяльності громади** – співпраці з стейкхолдерами з числа представників бізнесу, що працює на території громади:

- залучення представників бізнесу до прийняття рішень на прозорих інституціалізованих засадах;
- інституціалізація партнерських відносин місцевого самоврядування і бізнесу у вигляді публічно-приватного партнерства, диверсифікації надавачів соціальних та публічних послуг, розвитку соціального підприємництва;
- створення спеціалізованих форм сприяння розвитку бізнесу та стартапів: індустріальних парків, бізнес-інкубаторів, місцевих інститутів розвитку – агенцій регіонального розвитку, агенцій місцевого розвитку, кооперативних структур тощо.

У разі наявності такої співпраці є підстави очікувати міцнішої регіональної ідентичності бізнесу – що посилюватиме і його соціальну відповідальність та залученість у вирішення проблем розвитку території.



Отримання внаслідок децентралізації можливості розпоряджатися ресурсом власного розвитку відкрило широке поле діяльності щодо втілення давно назрілих сподівань на оновлення середовища життєдіяльності громади – комунальної, соціальної, шляхової інфраструктури. Проте замикатися в рамках цілей та завдань, які формуються та реалізуються лише в межах громад – завжди обмеження для розвитку. У певний момент неминує наступ «криза жанру», коли дії з благоустрою або нагтовхуються на межу доступності фінансових ресурсів, або, навіть за наявності коштів, вже не працюють на посилення регіональної згуртованості та задоволеність членів громади її розвитком. Діє класичний для закритої системи закон зниження граничної віддачі – коли кожне нове вкладення дає дедалі менший ефект. Щоб усвідомити перспективність виходу за межі автаркічної (ізолюваної) моделі розвитку громади, важливо відчутти її місце у регіональній та загальнонаціональній спільноті.

Перспективний засіб такого розширення «кругозору» – активне включення громад та регіонів до реалізації загальнонаціональних секторальних політик.

Зокрема – аграрної політики (у контексті впровадження ринку сільськогосподарських земель), промислової політики (у рамках необхідної посткризової модернізації). А також практично усіх інших секторальних реформ (від медичної – до енергетичної), які здійснюються чи здійснюватимуться у загальнонаціональних масштабах. В умовах динамічно зростаючої суб'єктності громад будь-яка секторальна політика, що проводиться центральною владою, буде недієвою без підтримки на рівні регіональних та місцевих політик. Це – насамперед завдання для «архітекторів» таких політик та їх виконавців у особі органів виконавчої влади. Проте водночас – і привід для конкретних переговорів та домовленостей між регіонами і Центром. І регіональні, і місцеві громади можуть і повинні увійти до числа дієвих акторів реалізації секторальних політик – відповідним чином як ретранслюючи дії Центру, так і впливаючи на зміст цих політик.

По-перше, регіони впливають на формування локальних ринків праці. Роль регіону є ключовою в організації професійної освіти, а відповідно – її

адаптації до викликів ринку. Водночас регіон може чимало зробити й для коректного прогнозування регіональних ринків праці. Регіон та громада також можуть сприяти мобільності працівників, формувати замовлення на підготовку фахівців, заохочувати партнерство роботодавців та навчальних закладів у підготовці необхідних кадрів тощо.

По-друге, інвестиції громад у територіальний розвиток, синхронізовані з національними стратегіями (наприклад, енергозбереження, або імпортозаміщення тощо) спроможні дати поштовх місцевим виробництвам, які на цій основі зможуть вийти за вузькі місцеві рамки та посісти вагоміші позиції на ринках. Як приклад – енергозбереження та розвиток індивідуального опалення створюють попит на відповідні обладнання, будівельні та витратні матеріали. А створення комунальних підприємств з переробки сільськогосподарської продукції сприяє агровиробництву на території громади.

По-третє, на рівні громад може формуватись, а на рівні регіону – концентруватись та узагальнюватись бачення специфічних проблем розвитку, які є показовими для даного регіону – з наступним формулюванням вимог щодо комплементарних політик загальнодержавного рівня, які цю кризу можуть долати. Відповідно, регіон може виступити в ролі агрегатора інтересів та потреб розвитку, сформульованих у територіальних громадах.

По-четверте, регіони та громади можуть бути щільно включені у компенсацію та послаблення негативних наслідків структурних зрушень – як невід'ємної складової структурної політики. Йдеться про заходи щодо соціальної підтримки вразливих категорій, перепідготовки фахівців, стимулювання створення альтернативних індустрій тощо – що дозволяє послабити ефект «структурної пастки», яка часто блокує впровадження секторальних змін. Така компенсація – дуже вагома підстава для діалогу та встановлення партнерських відносин з Центром.

Будучи щільно включеними до систем реалізації ключових загальнонаціональних секторальних політик, і регіони, і громади мають підстави розраховувати на участь у відповідних бюджетних програмах, програмах технічної допомоги, залучення приватних інвестицій в рамках мотивацій, створених секторальними програмами.



Обрана в Україні карантинна модель «згладжування кривої» свідомо орієнтована на те, що внаслідок надто повільного набуття колективного імунітету зберігається висока ймовірність сезонної «другої хвилі» зростання захворювань на коронавірус, можливо – вже восени-взимку поточного року. Розуміння ймовірності такого сценарію не може не впливати і на бізнес, і на пересічних громадян. Переживши жорсткі карантинні втрати, власники бізнесу значно обережніше ставитимуться до розширення своєї діяльності, формуватимуть додаткові резерви, мігруватимуть з найризикованіших сфер діяльності. Очікується також погіршення споживчих настроїв у суспільстві, прискіпливіша увага до власної безпеки та збереження здоров'я. За таких умов навіть спалах сезонного грипу, відповідно інформаційно «розкручений» за випробуваними схемами, спроможний спровокувати карантинне дежавю. Не кажучи вже про офіційне підвищення рівня епідемічного ризику. Зрештою, варто подумати над риторичним (поки що) запитанням про можливу долю місцевих виборів у регіоні/громаді, де «раптом» буде виявлено сплеск демонічного COVID-19. Отже, і для зниження рівня напруженості в очікуваннях як бізнесу, так і пересічних членів громади, і для послаблення негативного впливу від «другої хвилі», якщо вона станеться, потрібно цілеспрямовано працювати над підвищенням протиепідемічної стійкості суспільства.

Декларуючи, що застосований карантин – це засіб виграти час у протидії хворобі, уряд зосереджується на накопиченні можливостей у медичній сфері – тобто лікуванні вже захворілих людей. Це, безперечно, є першочерговим завданням.

Проте не менш важливим, хоча й трохи відстроченим у часі завданням є створення умов для запобігання захворюванню чи послабленню його негативних наслідків через зміцнення загального рівня громадського здоров'я та імунітету людей. Майже уся вага другого завдання лежить на громадах – оскільки кроки у цьому напрямку мають здійснюватися у сфері їхньої компетенції. Хоча уряду все ж варто було б узяти на себе координацію дій громад у цій сфері та об'єднання їх у загальнонаціональну систему заходів. Дії громад мали б бути сконцентровані на трьох напрямках.

По-перше, серед багатьох суперечливих даних про коронавірус все ж є згода щодо того, що найгір-

шими є наслідки у тих пацієнтів, які мають супутні захворювання. Тому важливим є підвищення рівня громадського здоров'я, сприяння подоланню специфічних для регіону/громади ризиків для здоров'я та ендемічних захворювань на основі відповідних наукових досліджень чинників громадського здоров'я, робота з групами ризику щодо важкості перебігу коронавірусу, формування здорового способу життя, формування культури захисту здоров'я на рівні громади. Продуктивним може бути проведення протиепідемічного аудиту територій та виявлення основних точок ймовірного ризику зараження.

По-друге, системним фактором ризику, який послаблює імунітет та посилює чутливість до вірусних ризиків, є стан довкілля. Тому позитивними для очікувань членів громад та сприятливими для стану їхнього здоров'я будуть дії щодо організації безперебійного постачання якісної питної води та послуг водовідведення, вивезення та переробки твердих побутових відходів, нормалізації шкідливих викидів в атмосферу та водні басейни, запобігання негативним впливам агротехнологій у сільській місцевості тощо.

По-третє, організація середовищ життєдіяльності у спосіб, який знижуватиме ймовірність передачі інфекційних хвороб будь-якого типу, суттєво посилить упевненість громад у завтрашньому дні та пом'якшить можливі втрати від ймовірних нових карантинних обмежень. У рамках повноважень громад це – розвиток муніципального міського та приміського (міжміського у сільській місцевості) пасажирського транспорту на засадах розведення пасажиропотоків та зменшення скупченості пасажирів, розвиток дистанційних механізмів надання адміністративних та фінансових послуг фізичним та юридичним особам для уникнення небажаних скупчень людей, зміцнення інституційної та адміністративної спроможності громад щодо оперативного та стратегічно орієнтованого реагування на епідемічні та інші надзвичайні ризики.

Отже, роль місцевого самоврядування сьогодні як ніколи висока. Роль громад може бути на багатьох напрямках відновлення після коронакризи вирішальною.

У разі, якщо громади не обособлюватимуться задля цілей виживання, а об'єднуюватимуть зусилля у солідарній відповідальності заради цілей розвитку.