

МІЖНАРОДНЕ ПАРТНЕРСТВО

Взаємодія заради прориву

ТАРАС ПРОДАНЮК

ОПИС

День 24 лютого 2022 року вивів політичні процеси в середині країни на новий рівень. Це ж стосується політики громад та їхнього використання всіх переваг децентралізації. Оскільки риторика відбудови України сконцентрована лише на областях, що найбільше постраждали від бойових дій, постає ризик обмеженого державного фінансування територій, яким війна заподіяла відносно менші збитки, ніж на Сході. Тому місцевій владі варто приділяти більшу увагу до використання всіх наявних інструментів розвитку благополуччя їхніх громад, зокрема до міжнародної співпраці.

У цьому дослідженні ми аналізуємо основні драйвери глобального партнерства та напрямки, за якими регіональна влада може досягнути значних результатів для процвітання своєї громади. На базі даного аналізу ми пропонуємо рекомендації, які варто враховувати задля ефективної реалізації міжнародного співробітництва щодо підтримки євроінтеграції та рівномірного економічного зростання країни.

ВСТУП —

24 лютого 2022 року змінило Україну, нашу націю та заразом значну кількість політичних процесів всередині країни. Значна кількість державних проєктів і національних програм, як-от флагман Офісу Президента «Велике Будівництво», просто зійшли нанівець через наявність більшої проблеми – війни за незалежність.

Утім війна як драйвер змінила політику не тільки центрального рівня, але й місцеву. Фактично кожна область мала змогу продемонструвати свою готовність вистояти в боротьбі за свободу. Місія областей, що межують з окупантами, у першу чергу передбачала демонстрацію опору загарбникам, водночас західні області намагалися надати прихисток внутрішньо переселеним особам і створити логістичні коридори для гуманітарних вантажів.

Війна показала головну роль місцевої влади. Громади зі слабкою владою були швидко окуповані росією, коли міцні дали серйозну відсіч. Сумська, Чернігівська, Харківська, Донецька, Луганська, Запорізька, Херсонська області постраждали найбільше від війни. Неможливо виміряти точно, однак економіка цих областей досягнула критично можливої межі. Численні інфраструктурні об'єкти, житлові масиви, транспортні вузли зруйновані. Про це свідчить аналітика¹ KSE щодо втрат економіки України станом на серпень 2022 та заяви² Світового Банку щодо того, що економіка України скоротиться на 45% через російське вторгнення. У політичному просторі місцева влада знаходиться під тиском постійного терору. Однак найбільш важливим є соціальний фактор. Місцеві мешканці, громадяни України деяких областей, знаходяться під окупацією російських військ, а отже страждають від порушення природних прав людини, інформаційної пропаганди й обмеження свободи.

Місія «Відбудова»: проблеми централізації

Вже з травня 2022 року, коли темпи збройної інтервенції стали контрольованими Збройними Силами України, політичне лідерство держави розпочало дискусію щодо економічного відновлення нашої країни.

Спочатку була створена³ Національна Рада з Відновлення України Від Наслідків Війни, яка складається⁴ з 24 робочих груп, а загальна кількість долучених до якої становить⁵ близько трьох тисяч експертів. Пізніше почали з'являтися інші центральні ініціативи, як-от Фонд Відновлення України, United24 та ін.

¹ <https://kse.ua/ua/russia-will-pay/>

² <https://www.worldbank.org/uk/news/press-release/2022/04/10/russian-invasion-to-shrink-ukraine-economy-by-45-percent-this-year>

³ <https://www.president.gov.ua/documents/2662022-42225>

⁴ <https://biz.liga.net/ua/ekonomika/all/article/deklaratsiya-lugano-pravitelstvo-predstavilo-plan-po-voosstanovleniyu-ukrainy-na-750-mlrd>

⁵ <https://biz.liga.net/ua/ekonomika/all/novosti/750-mlrd-i-10-let-v-shveytsarii-prezentovali-plan-voosstanovleniya-ukrainy>

Урешті-решт, *opus magnum*, офіційний План Відбудови України, був представлений⁶ у Лугано в липні 2022 року. З урахуванням усіх недоліків (неузгодженість різних векторів реконструкції та необґрунтовані бюджетні вимоги на програми, його особливість полягає в тому, що він пропонує відносно централізовану модель розподілення коштів на відбудову економіки України з акцентом на регіони, які постраждали від війни найбільше.

Використання регіонального підходу відбудови міжнародними партнерами вже було чітко окреслене прем'єр-міністром України Д. Шмигалем під час вищезгаданої Конференції в Лугано, де він презентував мапу України зі вказанням конкретних держав, які зобов'язалися відновлювати регіони: хтось – ціле місто, інший – конкретних інфраструктурний об'єкт, а третій – цілу галузь.



Рисунок 1: Карта зобов'язань партнерів у відбудові регіонів України⁷

Якщо центральні органи державної влади змогли адаптуватися до викликів та подбати за регіони, які найбільше зруйновані внаслідок воєнних дій, то місцева влада західних областей менш консолідована у своїх проєктах щодо розвитку свого регіону навіть у найтемніші часи для країни.

У сучасних реаліях єднання України досить важко пріоритезувати важливість одних областей над іншими. Деякі території зазнали інфраструктурних збитків, коли інші пережили гуманітарну кризу. Держава збирає дані з кожного з параметрів у кожній області: зруйновані освітні заклади, інфраструктура охорони здоров'я, руйнування транспортних шляхів, кількість зареєстрованих ВПО (що виїхали з регіону та тих, що прибули в іншу область).

⁶ <https://ua.urb2022.com>

⁷ <https://decentralization.gov.ua/news/15192>



Рисунок 1: Карта ключових збитків війни за областями України⁸

Однак реалії державних програм відбудови передбачають акцент на тих областях, які пережили бойові дії, що здається на перший погляд правильним (грунтуючись на принципі «соціальної справедливості» регіональної політики держав-членів Європейського Союзу). Така орієнтація центральної політики відбудови на вирівнювання дисбалансів – це підхід, який має на меті збільшення ефективності розвитку країни.

Відтак області Західної України ризикують отримати найменшу кількість допомоги на розвиток інфраструктури. Це не означає, що території, які зазнали менше інфраструктурних руйнувань, будуть ізольовані від державного фінансування післявоєнної відбудови. Планом Лугано передбачені програми, що продовжують попередні цілі «Великого Будівництва», вміщуючи й ті проєкти, що реалізовувалися в областях Західної України до 24-го лютого. Проте вони будуть розширені меншою мірою, ніж цілі у Східній Україні.

Обмежене центральне фінансування для областей, які не пережили бойові дії, постає не проблемою, а викликом для їхніх місцевих влад використати всі можливості децентралізації для мінімізації своєї залежності від Києва.

Окрім **місцевого бюджету** (якого завжди не вистачає) та **центрального** (який ймовірно буде ставити акцент на зруйнованих регіонах), місцева влада має

⁸ https://lb.ua/blog/tetiana_bohdan/526637_plan_vidnovlennya_ukraini_silni.html

третій інструмент, який може стати серйозним тригером розвитку громади, – **міжнародну співпрацю.**

Чому міжнародна співпраця на регіональному рівні важлива?



Існують центральні політики міжнародного співробітництва регіонів, які впроваджує⁹ Міністерство розвитку громад та територій України. Вони перш за все спираються на загально-державний вектор політики: європейська та євроатлантична інтеграції, міжнародна технічна допомога, співпраця з міжнародними фінансовими організаціями, підтримка цілей сталого розвитку ООН та реалізація проєктів двостороннього співробітництва.

Проте політика даного Міністерства допускає й **співпрацю громад напряму з міжнародними партнерами.** Для цього в мирний час була створена¹⁰ Рада Донорів, яка вміщує в себе перелік¹¹ світових фондів та донорів на розвиток проєктів і на якій обговорюються¹² питання децентралізації та розвитку громад. Однак повоєнна політика Міністерства розвитку громад та територій України щодо

⁹ <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/international-cooperation/>

¹⁰

https://donors.decentralization.gov.ua/uploads/admin/donors_senate/file_uk/files/58eb8e2c6783ec045d924a23/TOR_DDB_Ukr_fi nal_version.pdf

¹¹ *Ibid*

¹² <https://www.minregion.gov.ua/press/news/na-radi-donoriv-u-minregioni-obgovorili-prioritetni-kroki-shhodo-zavershennya-detsentralizatsiyi/>

міжнародної співпраці буде зводитися до виходу ситуації нерівномірного розвитку областей з кризового етапу.

Оскільки центральні політики держави в повоєнний час будуть спрямовані саме на вирівнювання прогресу громад, то регіони з достатнім рівнем розвитку будуть обмежені у фінансовій підтримці, але матимуть усі шанси використати регіональну міжнародну співпрацю як механізм, який дозволить продовжити розвиватися швидко та ефективно.

Міжнародне співробітництво конкретних областей характеризується ще тим, що воно не пов'язане з автоматичною необхідністю реформування держави або її політичних чи адміністративних інституцій. Отже, кожен регіон самостійно вирішує як координувати та адаптуватися до співпраці з міжнародними партнерами.

Драйвери, які вимагають розбудову зовнішніх зв'язків українських громад з іноземними

Загалом варто виокремити три рівні драйверів, які спонукають до міжнародної співпраці: глобальні, національні та регіональні.

- **Глобальні**

До глобальних належать ті, які стосуються регіонів будь-якої країни світу. По-перше, це глобалізація, за якої системні світові процеси зміцнюють свою природу, стають більш доступними у всіх точках світу. По-друге, це інтернаціоналізація як процес адаптації будь-якого продукту (товару чи послуги) в будь-якому місці земної кулі. По-третє, це впровадження політики сталого розвитку, зокрема реалізації 10-ої цілі ООН, «скорочення нерівності» (в цьому контексті – нерівності розвитку регіонів, що тягне за собою нерівність соціуму) та 11-ої, «сталий розвиток міст та спільнот» (про збалансований розвиток регіонів з урахуванням інтересів майбутніх поколінь та їхньої потреби в здоровому навколишньому середовищі). Четвертим фактором є цифрове суспільство та розвиток технологій, які вможливають миттєву транскордонну комунікацію завдяки сучасним застосункам комунікації.

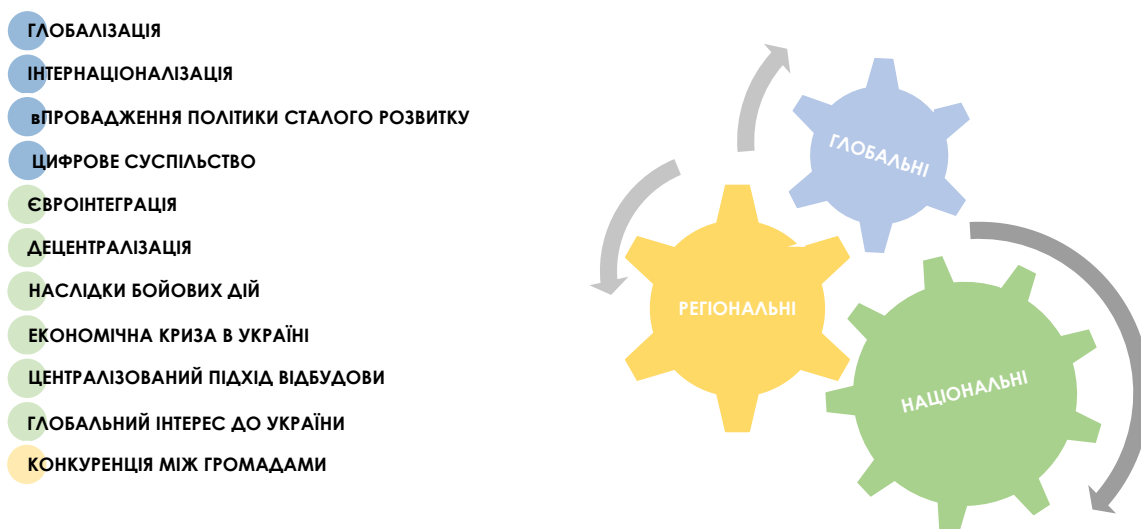
- **Національні**

До національних варто віднести винятково ті, які актуальні тільки для нашої держави та драйвери якої відрізняються від інших країн світу. Перш за все, це євроінтеграція України як широкий процес, що вимагає узгодження політик та процедур до *acquis communautaire*, що вбирає принцип «соціальної справедливості» регіональної політики. Дотичним процесом є децентралізація, яка розширює повноваження місцевих громад та укріплює їхню самостійність. Наступні драйвери виникли унаслідок повномасштабної війни з 24-го лютого та є взаємопов'язаними. Війна нанесла колосальні руйнування критично-важливої інфраструктури окремих регіонів та спричинила економічну кризу в країні, що породжує потребу у відбудові інфраструктури та відновленню національної економіки. Міжнародне партнерство

відкриває широкі двері для громад у пошуку фінансування відбудови пошкодженого майна. Критично важливим двигуном для західних областей є централізований План Відбудови України, який менш концентрований на області, де не було бойових дій. Отже, їм необхідно докладати максимально зусиль для самостійного пошуку додаткового фінансування розвитку регіону. Сприяє міжнародному партнерству також глобальна популярність України у світі. Від 24-го лютого питання України перебуває в топі стрічок світових медіа. Відтак що більше про нас знають у світі, то більше він відкритий для українців, зокрема й для влади в регіонах, яка намагається побудувати діалог з колегами з різних країн світу.

▪ Регіональні

До регіональних варто віднести головну роль здорової конкуренції між її громадами. Соціальний закон конкуренції простий: що краще розвивається одна громада, то більше шукає можливостей розвитку інша. Міжнародна співпраця – це саме та можливість, яка дає перевагу в зростанні добробуту регіону.



Використовуючи всі наявні драйвери як причину посилити міжнародну співпрацю в регіонах, необхідно окреслити найбільш важливі напрямки, у яких місцева влада може досягнути значних результатів:

- По-перше, до таких стимуляторів процвітання й напрямку регіональної політики регіону **належить залучення інвестицій іноземних компаній у розбудову громади**. Україна сьогодні перебуває в центрі світової уваги, однак приватні інвестори досі вагаються щодо вкладень у країну, що перебуває в стані війни. Відтак регіони, які досі забезпечені найбільш привілейованими умовами, можуть використовувати своє безпечне географічне розташування як аргумент в перемовинах з інвесторами. Якщо компанія вже націлена працювати з Україною, місцева влада обласних центрів має всі шанси переконати їх

розпочати вхід у ринок України саме з їхньої області чи міста. Інвестиції вже створюють нові робочі місця, промислові об'єкти та навіть галузі.

- По-друге, це **співпраця з глобальними міжнародними акторами**, як-от Європейський Союз та його субінститути, у т.ч. Європейський Інвестиційний Банк, чи світовими організаціями, як-от Світовий Банк чи Європейський Банк Реконструкції та Розвитку. Зазвичай відносини з такими суб'єктами характеризуються своєю комплексністю та бюрократизацією. З іншого боку, фінансова спроможність таких інституцій значно вища, ніж у локальних фондів чи муніципалітетів інших держав. Проте партнерство з такими установами – це не шлях для короткострокових проєктів та швидких рішень, які так необхідні громадам. Співпраця з цими акторами вимагає високий рівень звітності, значну кількість персоналу та висококваліфікованих працівників, що більш доцільно для інституту рівня Міністерства розвитку громад і територій України. Однак окремі держави ЄС мають поширену практику надання об'ємних короткострокових грантів для громад в інфраструктурних чи соціальних цілях.
- Третій глобальний напрям – це **співпраця з відповідними партнерами**. Кожна інституція може співпрацювати зі співвідсною в іншій країні. Таке партнерство дає змогу інтернаціоналізуватися громадам на різних рівнях, допомагає стати потужним кластером для прориву на міжнародний рівень. Ми звикли обговорювати поверхневі речі, як-от «обмін досвідом» чи «обмін контактами» як результат такої співпраці. Однак у сучасних реаліях, коли час дуже цінний, таку взаємодію потрібно переосмислити щонайменше в трьох напрямках: міжнародної співпраці місцевої влади, співробітництво між освітніми інститутами та взаємодія громадянського суспільства.

- **Місцева влада**

Історії, коли міська рада підпише меморандум про побратимство з іншим європейським містом заради новини чи піару, відходять в минуле. Реалії сьогодення вимагають співпрацю щодо прикладних речей. Позиціонування «обмін досвідом» між громадами потрібно критичніше звужувати до конкретних пунктів, які можна капіталізувати на користь громади. Звичайно, поради партнерів варто локалізувати, однак що більш важливо — висвітлювати їхні прорахунки та помилки, які вони здійснили за реалізації того чи іншого проєкту (інфраструктурного, комунікаційного, безпекового тощо). Уникнення цих помилок допоможуть зекономити десятки тисяч чи мільйони гривень із міського бюджету.

Важливо також наполягати на обмін даними та дослідження проблеми, яку місцева адміністрація збирається вирішувати. Іноді методологія дослідження може коштувати тисячі доларів, але якщо партнери готові поділитися цим безкоштовно — це варто використовувати.

Наприклад, якщо міська влада українського міста націлена вдосконалити публічний транспорт населеного пункту, свою роботу вона розпочинає з

дослідження проблеми, виявлення основних причин слабкості транспорту, а вже наприкінці розпочинає свої дії щодо його модернізації. Виявлення цих «основних причин» часто не лежать на поверхні. Умовно кажучи, якщо публічний транспорт брудний, то є цілий перелік потенційних причин цього: від відсутності нормативно правової бази, яка юридично вимушує суб'єкта, який надає послуги перевезення, регулярно приводити його транспорт до порядку, до банального небажання суб'єкта виконувати таку процедуру в цілях економії коштів. Серед цих двох крайностей ще може бути цілий перелік десятка причин, кожна з яких має свою вагу. Власне та причина, яка є основною, має унікальний підхід до розв'язання.

Виявлення таких проблем та питання знаходження правильного підходу до розв'язання – затратний процес щодо часу та фінансів. Такі ж дослідження проводили партнери, які вже пройшли цей етап в історії модернізації їхньої громади. Їхні дослідження та результати — це прискорення міського розвитку. Іноді малі поради дають величезний прорив у розвитку інфраструктури міста.

• Освітні інститути

Перш за все, мотивуючи необхідність освітніх обмінів між закладами освіти, ми оперуємо важливістю саме обміну досвіду та знань. Проте цей механізм також варто переосмислити. Розвиваючи освітні обміни, ми даємо місце для розвитку туристичної привабливості регіону.

Усі міста та громади бажають стати привабливим туристичним місцем. Варто розуміти що таких точок у всьому світі нараховується неймовірна кількість. Не можна паразитувати на прекрасних краєвидах природи чи історичних надбаннях, які дісталися громаді сторіччя тому. Тому щоб стати саме тим місцем, яке буде магнітом, потрібно мати якусь особливість. Одним із перших українських міст, яке це усвідомило, став Львів, який має дуже розвинений конференц-туризм. Місцева адміністрація навіть субсидує¹³ організаторам заходів витрати на їхнє проведення. Організуючи міжнародні чи хоча б національні заходи, окрім підтримки локального івент-бізнесу місто отримує нових туристів, які витрачають свої кошти на користь місцевого підприємництва. Вони збільшують його виручку та, відповідно, місцевий податок, який збільшує бюджет.

Важливим є те, що такі освітні обміни мають бути взаємними. Не лише українські заклади освіти мають відправляти своїх студентів за кордон, але й приймати іноземних у свій ВНЗ.

Відтак ми отримуємо в результаті дві користі. Перша – від українських студентів, які вдосконалять свої навички володіння іноземною мовою; отримують досвід навчання в закордонних інституціях, а отже, матимуть змогу порівняти різні підходи до навчання та викладання; отримують досвід проживання на короткий період закордоном та ін. Друга — це іноземці, які повернуться додому та будуть

¹³ <https://livrada.gov.ua/novyyny/item/10266-u-lyvovi-diyatyme-paket-pidtrymky-rozvytku-konferenc-industriji>

поширювати свої спогади про місто, заохочуючи своїх товаришів відвідати цю місцевість та дізнатися про неї більше.

Не потрібно концентруватися винятково на обміні студентів бакалаврату чи магістратури. Варто розширювати такі практики на аспірантів та професуру, категорію, яка є більш платоспроможною.

Вітчизняні університети часто страждають через відсутність коштів на повноцінне існування, тому фінансування на такі проєкти може бути залучене зі сторони іноземних фондів або endowment-фондів університетів-партнерів. Наприклад, фонд House of Europe часто пропонує¹⁴ гранти для академічної мобільності.

Оскільки персонал університету також обмежений, до пошуку фінансування варто залучати студентське самоврядування, вмотивоване в міжнародних обмінах. Окрім того, місцева влада також може бути долучена до процесу як комунікатор і фасилітатор процесу.

- **Громадянське суспільство**

Громадянське суспільство – це основний драйвер правової держави, де діє верховенство права. Саме така характеристика закріплена в першій статті нашої Конституції. Розвиток громадянського суспільства – відповідно, прогрес загального розвитку громади та її мешканців, що прямолінійно впливає на якість влади місцевих органів влади. Цей процес називається «розвиток знизу вгору», коли населення та установи громади мобілізуються заради спільних цілей. Водночас, якщо вони будуть грати не активну роль, а радше пасивну, то будь-який вектор політики успішним не буде.¹⁵

Місцеві громадські організації мають величезний потенціал для розвитку завдяки міжнародним зв'язкам. Загалом наразі їхня співпраця з міжнародними партнерами зведена до пошуку фінансування, однак співробітництво з іноземними громадськими організаціями в спільній реалізації проєктів допомагає інтегрувати громадянське суспільство в систему цінностей інших держав. Для України партнерство такого типу вигідне, коли другою стороною є організація з Європейського Союзу. Відтак ми втягуємо європейські цінності та разом «західний підхід» до планування та реалізації соціально-орієнтованих проєктів. Окрім того, інститути ЄС часто пропонують інфраструктурні гранти для модернізації рекреаційних об'єктів регіону, які йдуть на користь розвитку громади.

Професійні асоціації та спілки, які виходитимуть на міжнародну співпрацю, матимуть змогу поширювати свій досвід (презентувати свої ідеї, думки, результати роботи тощо) на більш глобальному рівні та разом отримувати поради від міжнародних колег.

¹⁴ <https://houseofeurope.org.ua>

¹⁵ https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2010/03/reg_polit-prn-1.pdf

На жаль, в Україні дуже мало регіональних аналітичних центрів, які можуть допомагати місцевій владі реалізовувати good-governance та відповідати 12 принципам¹⁶ Ради Європи по доброму врядуванні. Однак для тих, які існують, міжнародна співпраця відкриє доступ до нових даних та ідей у регіональній політиці.

Роль діаспори як фасилітатора міжнародного співробітництва

Для більш ефективної реалізації міжнародного співробітництва варто використовувати всі можливі інструменти, які пропонує система реалій війни та середовище сучасного інформаційного суспільства.

До таких інструментів варто віднести діаспору як носія українських інтересів. Особливий потенціал вона має під час війни. Колосальна кількість українців, навіть ті, хто лише мають коріння з України, працюють за кордоном у різних структурах: у бізнесі, публічному секторі, забезпечуючи діяльність місцевих/центральных органів влади іноземної держави. Коли вони мають ментальний зв'язок з Україною, їхні «теплі» контакти з місцевими менеджерами чи урядовцями можуть лягти в основу подальшого продуктивного співробітництва між урядовцями української громади. Окрім цього, вони часто вмотивовані допомагати своїй Батьківщині в реалізації проектів співробітництва на рго basis. Фактично, їхня робота зводиться до статусу «регіонального посла» свого міста, області чи громади.

Що також важливо, підсилюють «блок діаспори» вимушено-переселені особи, які виїхали за кордон. Вони лише нещодавно покинули свою Батьківщину, а отже, мають дуже тісний зв'язок з місцем свого проживання в Україні. Перебуваючи за кордоном, вони часто влаштовують заходи, мітинги, рухи на підтримку нашої держави в країні перебування. Ці інструменти можуть привертати увагу місцевих влад іноземних держав. Концентруючи свої меседжі на підтримку відбудови саме своїх областей, ВПО мають можливість закласти міцний фундамент для подальшої комунікації між місцевою владою свого перебування за кордоном та українською місцевою владою місцевості, з якої вони виїхали.

РЕКОМЕНДАЦІЇ —

Міжнародне партнерство – це недооцінений інститут на рівні місцевої влади. Тож місцева влада в Україні повинна посилити своє міжнародне партнерство заради прориву свого регіону. Міжнародна співпраця не тільки дозволяє посилити розвиток, але й пришвидшити темпи європеїзації та інтеграції всієї України до системи Європейського Союзу. У зв'язку з проявом світової солідарності до України та її громадян, світ відкритий для міжнародної співпраці як ніколи. З огляду на це, відповідь на цей попит зі сторони України має бути негайний та потужний. У той же

¹⁶ <https://uplan.org.ua/analytics/pryntsy-py-dobroho-vriaduvannia-ievropeyskyi-dosvid-ta-ukrainski-realii/>

час, це партнерство повинно бути реалізовано таким чином, щоб приносити найкращий довгостроковий ефект. Для цього ми пропонуємо такі рекомендації:

- **Створення місцевих агенцій розвитку громад за міжнародне співробітництво в середині структури громад.** Невеликі команди такого типу, визначивши пріоритетні цілі роботи, можуть приносити швидкі та якісні результати для розвитку своєї громади, концентруючи свою увагу виключно на напрямі міжнародної співпраці.
- Через обмежену кількість персоналу та людських рук, **варто залучувати регіональні громадські організації, громадських діячів та діаспору** задля розбудови ефективних зв'язків, що базуватимуться на «теплих» контактах.
- **Пріоритетом для міжнародної співпраці мають бути європейські міста,** співпраця з якими створює сприятливі умови в процесі набуття статусу повноцінного члена ЄС для України.
- Для більш стійкої та тривалої співпраці, **міжнародне партнерство має бути двостороннім** і базуватися на принципі «взаємної вигоди», а не лише працювати на користь однієї сторони.