



ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

<https://doi.org/10.15407/economyukr.2020.12.056>

УДК 316.35

JEL: J 18

Т.А. ЗАЯЦЬ, д-р екон. наук, проф.,
завідувачка відділу проблем формування соціального капіталу,
Інститут демографії та соціальних досліджень
імені М.В. Птухи НАН України,
бул. Т. Шевченка, 60, 01032, Київ, Україна,
e-mail: scap@online.ua,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9767-5527>

Г.О. КРАЄВСЬКА, канд. екон. наук,
с. н. с. відділу проблем формування соціального капіталу,
Інститут демографії та соціальних досліджень
імені М.В. Птухи НАН України,
бул. Т. Шевченка, 60, 01032, Київ, Україна,
e-mail: kraevskah@gmail.com,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0239-8855>

РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНОГО КАПІТАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Розглянуто основні джерела і практики розвитку соціального капіталу спроможних територіальних громад в Україні в умовах їх об'єднання та пошуку шляхів забезпечення самодостатності й самоорганізації. Виявлено істотну асиметрію у співвідношенні різних джерел на тлі значних відмінностей від зарубіжних практик, орієнтованих на зміцнення соціального капіталу. Визначено концептуальні засади формування моделі відкритого соціального капіталу із залученням усіх суб'єктів територіального розвитку.

Ключові слова: інклюзивний розвиток; партнерство; самоорганізація населення; соціальний капітал; соціальна взаємодія; територіальні громади.

Актуалізація проблеми зміцнення соціального капіталу об'єднаних територіальних громад (ОТГ), їх спроможності власними силами досягати визначених цілей зумовлюється необхідністю успішного реформування адміністративно-територіального устрою країни, залучення соціальних інструментів розвитку територіальних спільнот в умовах складної макроекономічної ситуації та відсутності досвіду місцевої демократії. Результати досліджень процесів відтворення соціального капіталу в контексті розв'язання суспіль-

Ц и т у в а н н я: Заяць Т.А., Краєвська Г.О. Розвиток соціального капіталу територіальних громад в Україні. *Економіка України*. 2020. № 12. С. 56—72. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2020.12.056>

но значущих завдань висвітлюються в наукових працях відомих зарубіжних вчених, зокрема, У. Бейкера, П. Бурдье, Д. Коулмена, Р. Патнама, В. Радаєва, Ф. Фукуями. Актуальні проблеми формування і розвитку соціального капіталу на рівні територіальних громад, шляхи їх розв'язання розглянуто в наукових працях вітчизняних вчених, таких як: Б. Буркинський і В.Ф. Горячук [1], В. Ворона і М. Шульга [2], М. Грицаєнко [3], О. Єрмакова [4], О. Кожемякіна [5], М. Семикіна [6], І. Турчинов [7] та інші. Важливо зазначити, що міжнародні структури, наукові центри та організації, зокрема Світовий банк, Інститут Legatum (Велика Британія), Організація економічного співробітництва та розвитку, приділяють значну увагу цій науковій проблематиці та позиціонують соціальний капітал як один з ключових чинників економічного зростання.

В умовах реалізації чергового етапу децентралізації в Україні виникають нові проблеми у сфері формування і розвитку соціального капіталу ОТГ, пов'язані з необхідністю зростання спроможності відмінних між собою типів самоврядних громад — об'єднаних і тих, які поки що не долучилися до процесу добровільного укрупнення з об'єктивних і суб'єктивних причин. Наразі залишаються невирішеними такі проблеми, як визначення ефективних джерел і нових можливостей зміцнення соціального капіталу, мінімізація обмежень і бар'єрів у цій сфері та обґрунтування перспективних напрямів його розвитку з позиції інтересів самих територіальних громад.

Отже, **мета статті** — виявити особливості розвитку соціального капіталу територіальних громад в Україні, основні джерела і практики його формування, а також нові можливості зростання на засадах самоорганізації та громадівської активності населення.

У широкому науковому трактуванні соціальний капітал є стратегічно значущим самовідтворювальним активом суспільного розвитку, з чітко вираженою суб'єктністю, динамічним характером змін у відносинах капіталізації та здатністю істотно впливати на інші форми сукупного капіталу. Загальноприйнятим є визначення соціального капіталу громад як їх спроможності досягти головних цілей розвитку на основі координації зусиль і конвертації наявних ресурсів і активів у соціальні досягнення, насамперед у якість життя. За будь-яких умов траєкторія розвитку соціального капіталу, домінування тих чи інших його форм детерміновано системою суспільно-політичних, соціально-економічних, морально-етичних та еколого-безпекових чинників. Завдяки широкому спектру виконуваних функцій (інформативної, інтегративної, комунікативної, консолідуючої) соціальний капітал набуває активності в досягненні цілей розвитку, в тому числі й на рівні окремих територіальних громад. Безумовно, для об'єднувальної та плідної соціальної взаємодії необхідним є утвердження у свідомості людей власної територіальної ідентичності як належності до певної спільноти з її потребами, інтересами і проблемами, а також формування мотивації участі в спільних справах громади.

Головним критерієм розвитку соціального капіталу територіальної громади є рівень її впливу на соціалізацію умов життєдіяльності місцевого населення та якість життя через самоорганізацію в самих спільнотах, з одного боку, та механізми взаємодії з бізнесом, місцевою наукою, представниками влади — з другого. Йдеться про ефекти, досягнуті завдяки зусиллям

членів громади, ефективності їх комунікацій між собою, з іншими громадами та суб'єктами територіального розвитку. Серед ключових індикаторів розвитку соціального капіталу територіальних громад в умовах їх реорганізації слід виокремити такі: дотримання загальнолюдських цінностей та моральних норм, соціальної відповідальності та солідарності, довіри до інститутів влади; рівень активності членів громади як мотивованої участі в поліпшенні умов життєдіяльності для досягнення економічних інтересів та задоволення соціальних потреб; рівень самоорганізації населення громади у вирішенні проблем місцевого соціально-економічного розвитку; надійність партнерських відносин між взаємодіючими суб'єктами в реалізації соціальних проєктів, насамперед у межах публічно-приватного партнерства та міжмуніципального співробітництва; ефективність інститутів представництва інтересів окремих малочисельних громад у складі потужних ОТГ; зниження соціальних ризиків та обмеження дії чинників негативного впливу на життєдіяльність громади.

Соціальний капітал територіальних громад України розвивається в умовах їх об'єднання, — що відповідає європейській практиці укрупнення локальних спільнот, — з метою успішного виконання соціально-економічних завдань, визначених програмами уряду та планами місцевого розвитку. Проте на цьому шляху виникають певні бар'єри, зокрема: протистояння політичних інтересів, розбіжності в поглядах і намірах з боку взаємодіючих сторін, порушення принципу добровільності об'єднання, проблеми з визначенням адміністративного центру на тлі політичних чи інших амбіцій лідерів громад. На жаль, поширеною є практика об'єднання малолюдних чи фінансово слабких громад, які через брак ресурсів та необхідного досвіду самоорганізації не спроможні сформувати потужний капітал ефективних горизонтальних зв'язків. Крім того, соціальна результативність об'єднувальних процесів може бути зведена нанівець неефективністю інституційної взаємодії різних гілок влади, невваженістю управлінських рішень місцевої влади та низьким рівнем самоорганізації населення громади.

Згідно з відповідним Законом України¹, Кабінетом Міністрів України визначено адміністративні центри і затверджено території 1470 спроможних територіальних громад². У 2015—2019 рр. середня кількість громад, що увійшли до складу однієї ОТГ, становила 4,6, а середня чисельність її населення — 11,4 тис. осіб³. Загальна кількість ОТГ в Україні за цей період зростає у 6,5 рази, чисельність населення в їх складі — у 8,4 рази (рис. 1). У цілому в ОТГ і містах обласного значення проживають понад 70% населення країни.

У спроможних територіальних громадах розвиток формальних соціальних зв'язків здебільшого є результатом успішної економічної діяльності, що

¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України № 562-IX від 16.04.2020 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text>

² Реформа децентралізації / Урядовий портал [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>

³ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 року / Міністерство розвитку громад та територій. — 31 с. — С. 8 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf> (дата звернення: 18.06.2020).

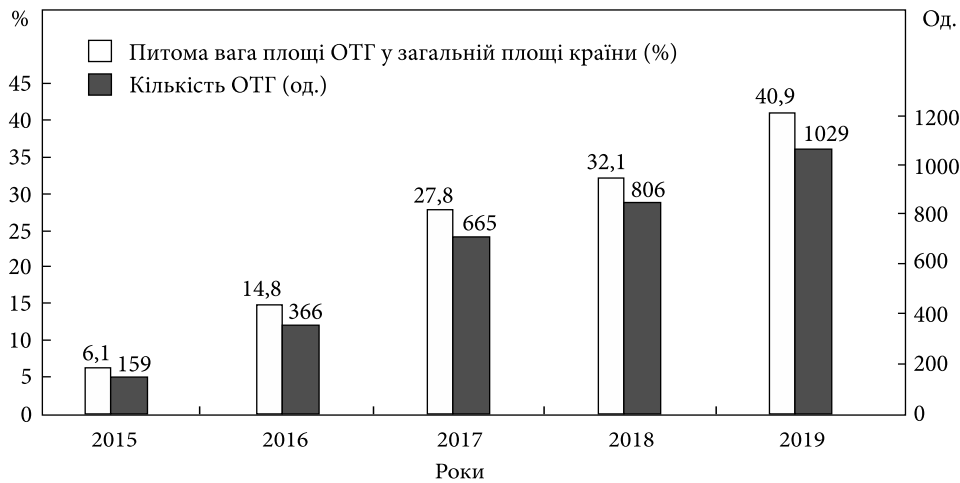


Рис. 1. Динаміка формування об'єднаних територіальних громад в Україні у 2015—2019 рр. (тут, на рис. 2 і рис. 3 — без тимчасово окупованих територій АРК, Донецької та Луганської областей)

Джерело: побудовано авторами за: Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 року. — С. 6 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>

може забезпечити продуктивну зайнятість, соціально прийнятний рівень трудового доходу, сприятливі умови для підприємництва в екологічно безпечному середовищі. Надійною економічною основою організації життєдіяльності таких громад є інвестування в систему робочих місць за місцем проживання членів спільноти, її диверсифікація в розрізі видів діяльності, що відповідають запитам місцевого населення, його професійно-кваліфікаційному складу. Поряд із сприяттям місцевому розвитку це також дасть змогу мінімізувати міграційні втрати економічно активного населення, насамперед молоді. Необхідно зазначити, що в територіальних громадах малої та середньої людності, віддалених від економічних центрів, сформувався стійка тенденція до від'їзду молодого населення до громад з високим рівнем ділової активності. Так, за результатами репрезентативного соціологічного дослідження, проведеного у 2018 р. ТОВ «Перша рейтингова система» на замовлення Міністерства молоді та спорту України, 41,3% молоді віком 14—34 роки зазначили, що хотіли б виїхати з місця постійного проживання, 48,1% — не виявили такого бажання, 10,6% — вагалися з відповіддю. При цьому 58,3% охочих виїхати із свого населеного пункту мали наміри мігрувати з України⁴. Проблема формування ефективної соціальної взаємодії в межах територіальних громад та між ними, її трансформації в нові стимули для соціально-економічного розвитку території в цілому актуалізується для тих мешканців українських сіл, які працюють за місцем проживання на умовах неформаль-

⁴ Молодь України – 2018. Результати репрезентативного соціологічного дослідження / Міністерство молоді та спорту України. — К. : ДП «Редакція інформаційного бюлетеня «Офіційний вісник Президента України», 2018. — 72 с. — С. 34—35 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.dsmsu.gov.ua/media/2019/01/08/9/Doslidjennya_broslyra.pdf

ної зайнятості, тривалий час перебувають у статусі безробітного і втратили надію на поліпшення якості життя.

На жаль, в українських реаліях соціальна декапіталізація, основними проявами якої є збідніння працюючого населення, зростання потреби у додаткових коштах на його соціальну підтримку, асоціальні явища та зневіра перетворилися на своерідну норму життєдіяльності окремих сільських територіальних громад. У протидії цій ситуації не останню роль відіграє налагодження продуктивної співпраці між органами місцевого самоврядування та жителями громад. Унаслідок недостатньої соціальної відповідальності та низької ефективності управлінських рішень місцевої влади рівень довіри до неї залишається низьким. За результатами репрезентативного соціологічного дослідження, проведеного у 2018 р. Інститутом соціології НАН України, їй зовсім не довіряють 24,8% і переважно не довіряють — 30% опитаних; цілком довіряють — лише 1,3% і переважно довіряють — 17,1% [2, с. 447]. За інтегральним параметром довіри (legatum prosperity index)⁵, який об'єднує 297 показників, Україна, станом на 2019 р., посідає 96-те місце серед 167 країн світу.

Організаційно-економічною основою розвитку соціального капіталу територіальних громад є створення і функціонування ефективних органів самоорганізації населення (ОСН) з широким спектром представницьких, організаційних, інформаційних та розпорядно-виконавчих функцій, необхідних для успішної реалізації завдань адміністративно-територіальної реформи. Завдяки налагодженню соціальної взаємодії на місцевому рівні такі представницькі органи сприяють розвитку системи мережевих соціальних контактів, яка охоплює громадських активістів серед населення, представників місцевої влади, бізнесу та інших суб'єктів. Самоорганізація населення як один з інструментів розвитку соціального капіталу, що ґрунтується на практиці залученості, сприяє формуванню соціальних норм та цінностей як структурних компонентів соціального капіталу. Протягом 2015—2019 рр. в Україні істотно зросла загальна кількість ОСН у більшості областей (за винятком Волинської, Херсонської та Чернівецької) (рис. 2).

Так, їх вагомий приріст відзначено в Харківській області — на 45,8%; у восьми областях країни зростання становило від 27 до 33%. Якщо в розрахунку на 100 тис. населення в Україні функціонує 4 ОСН, то в 11 областях цей показник менше 2 (з них у п'яти областях — менше 1). Найбільшого поширення ОСН набули в Тернопільській та Волинській областях (відповідно, 16 і 8 ОСН на 100 тис. населення). Попри таку динаміку, зростання порівняння абсолютної кількості адміністративно-територіальних одиниць у країні та кількості ОСН як їх представницьких органів свідчить про невисокий рівень громадської активності на місцях.

Проте зростаюча динаміка кількості цих органів (у 19 з 25 регіонів за 2015—2019 рр.) є нестабільною через відсутність відповідного досвіду самоорганізації населення на місцях, проблеми з налагодженням неконфліктно-

⁵ The legatum prosperity index, 2019 / Legatum Institute, 2019. — 92 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://docs.prosperity.com/8115/8635/0367/The_Legatum_Proprosperity_Index_2019.pdf

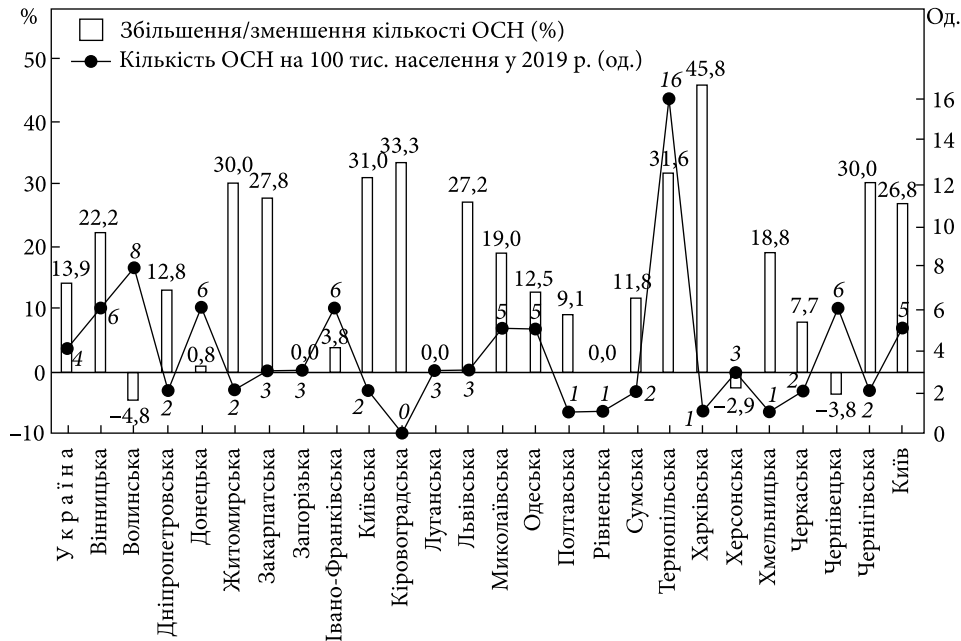


Рис. 2. Органи самоорганізації населення в Україні у 2015—2019 рр.

Джерело: побудовано авторами за: Регіони України 2019 : стат. зб. — Ч. II. — К. : Державна служба статистики України, 2019. — 657 с. — С. 332—373.

го діалогу між ними та місцевою владою. По суті, відбувається докорінна трансформація раніше сформованих відносин між суб'єктами взаємодії на рівні територіальної громади. Незважаючи на те, що законодавство передбачає створення ОСН за ініціативою громадян, в українських реаліях процес їх формування значною мірою залежить від позиції місцевих рад. Сама процедура утворення ОСН є ускладненою, що обмежує ініціативи громад у цій сфері. Нечітко визначений обсяг їх повноважень на законодавчому рівні нерідко спричиняє дублювання функцій органів місцевого самоврядування та ОСН. Оскільки певні функції часто виконуються в інтересах зацікавлених посадових осіб, це формує недовіру до них з боку як окремих суб'єктів, так і громади в цілому. Необхідно зазначити, що наразі істотно ускладнено оцінку ефективності діяльності ОСН через відсутність необхідної інформації, насамперед систематизованих звітів. Вибіркова оцінка виконання місцевих програм діяльності органів самоорганізації населення дає змогу зробити висновок про недостатню ефективність їх функціонування. Зокрема, в Одесі у 2017 р. 71% коштів програми були передбачені на матеріально-технічне забезпечення їх діяльності й лише 29% — на покращення життя містян⁶. Судячи із звітів виконання Програми розвитку органів самоорганізації населення, спостерігається певне дублювання ними функцій органів житлово-комунального господарства та органів соціального захисту; активною є

⁶ Про хід виконання у 2017 році міської цільової Програми розвитку органів самоорганізації населення в м. Одесі на 2016—2019 роки : Рішення Одеської міської ради № 22-VII від 16.12.2015 р. / Звіти про виконання міських програм [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://old.omr.gov.ua/ru/programmes/54164> (дата звернення: 17.09.2020).

освітня та інформаційно-консультаційна робота. Незважаючи на низьку активність створення ОСН в Україні, вони залишаються важливою формою участі населення в розвитку громади, ланкою комунікацій між місцевою владою та жителями. За сприятливих умов ОСН можуть стати драйверами соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Важливим джерелом примноження соціального капіталу є інституціоналізовані форми партнерства, насамперед міжмуніципальне співробітництво як засіб напрацювання нових зв'язків на рівні громади на основі успішної реалізації спільних проєктів. Зазвичай їх виконання підпорядковане інтересам громад, на території яких їх реалізують. За даними Уряду, станом на 10 січня 2020 р. в Україні 1354 територіальні громади уклали 604 договори про міжмуніципальне співробітництво⁷. У структурі таких проєктів на освіту, охорону здоров'я, соціальне забезпечення припадало 25%, житлово-комунальне господарство — 17,7, пожежну безпеку — 8,8, благоустрій — 5,8%⁸. Наразі проєкти міжмуніципального співробітництва охоплюють у середньому 2-3 територіальні громади (ідеться, по суті, про муніципалітет, тобто громаду з обраною радою, до складу якої може увійти і декілька поселень) (рис. 3). Лише в Одеській та Чернігівській областях вони охоплюють у середньому, відповідно, 5 і 4 територіальні громади. У цілому рівень активності громад щодо участі в міжмуніципальному співробітництві залишається низьким із значною регіональною асиметрією — від 59,8% у Полтавській до 1,4% у Київській та Донецькій областях.

Зміцненню соціального капіталу територіальних громад сприяє розвиток публічно-приватного партнерства як засобу зниження потенційної конфліктності інтересів взаємодіючих сторін та їх поступового зближення. Інституціоналізована практика взаємодії між публічною владою, бізнесом, представниками широкої громадськості формує систему нових зв'язків і можливостей як в економічній, так і в соціальній сферах. На рівні територіальних громад ефект такої співпраці дає змогу розраховувати на підвищення якості соціальних і адміністративних послуг, розбудову інфраструктури, бюджетну оптимізацію, посилення демократичних засад місцевого менеджменту. На відміну від більшості європейських країн, в Україні ця форма партнерства як інструмент накопичення соціального капіталу, тобто його зростання на основі досвіду соціальної взаємодії, використовується недостатньо, не дістаючи поширення в соціогуманітарній сфері. Станом на 1 січня 2020 р. із 187 договорів, укладених на засадах публічно-приватного партнерства, реалізуються лише 52, або 27,8% (з них 34 — договори концесії, 16 — договори про спільну діяльність, 2 — інші договори)⁹. Формальний харак-

⁷ Реформа децентралізації / Урядовий портал [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (дата звернення: 17.09.2020).

⁸ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>

⁹ Стан здійснення ДПП в Україні / Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільськогосподарства, 21 січня 2020 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini&isSpecial=true> (дата звернення: 19.10.2020).

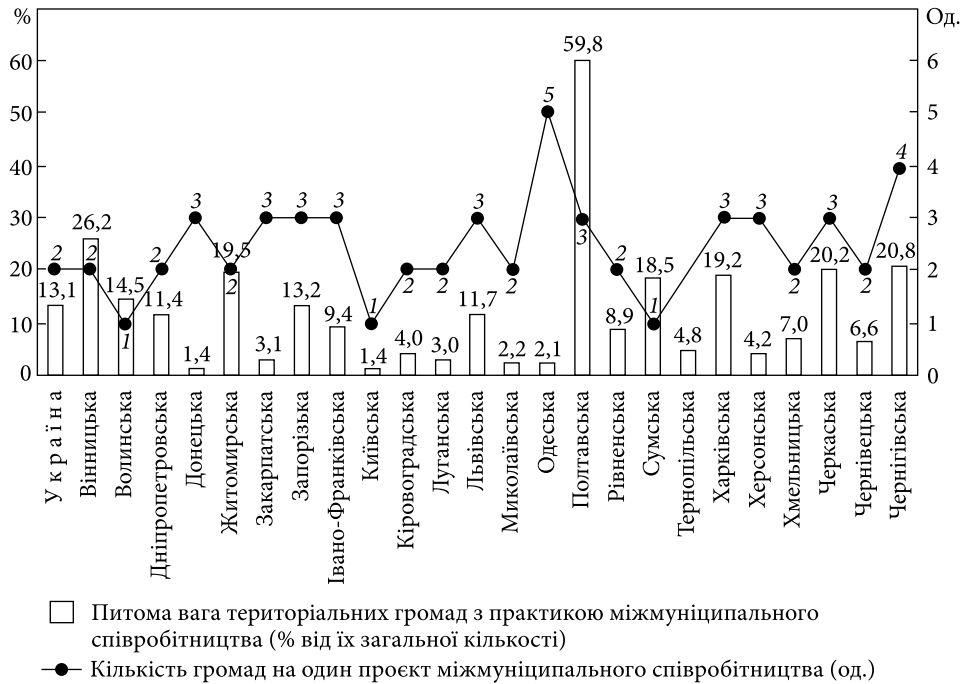


Рис. 3. Міжмуніципальне співробітництво територіальних громад в Україні у 2020 р.

Джерело: побудовано авторами за: Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020. — С. 14 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>; Україна. Адміністративно-територіальний устрій : електронний довідник / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html> (дата звернення: 15.10.2020).

тер таких договорів, більшість з яких залишилася на папері через відсутність фінансування чи внаслідок неузгодженості взаємодіючих сторін, поєднується з регіональною асиметрією їх реалізації (лише 14 областей країни активно розвивають цю форму партнерських відносин; 53,8% чинних договорів припадають на Миколаївську, Одеську, Київську та Донецьку області). На тлі низької соціальної орієнтації проектів публічно-приватного партнерства поширеною є практика ігнорування ймовірних соціальних наслідків їх реалізації, хоча, відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство»¹⁰, обґрунтування таких проектів має містити оцінку можливих наслідків та окреслення перспектив з конкретними розрахунками ефективності.

Україна, використовуючи досвід інших країн, має розвивати принципово нові форми партнерства за участі не тільки державного та приватного секторів, але й соціальних інститутів і організацій. Ідеться про нову модель партнерства (public social private partnership) з широким представництвом структур соціального сектору для опрацювання взаємовигідних завдань і цінностей спільно з бізнесом і органами влади [8]. Безперечні переваги такої

¹⁰ Про державно-приватне партнерство : Закон України № 28856-VI від 01.07.2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>



Рис. 4. Інститут старост у регіонах України у 2020 р.

Джерело: побудовано авторами за: Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 року. — С. 13 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>

моделі партнерства полягають у нових можливостях соціальної капіталізації, зокрема, у стимулюванні відповідальних структур до вирішення нових завдань локального рівня з огляду на нагальні потреби місцевого населення.

Через нерегулярність і слабкість комунікацій між взаємодіючими суб'єктами в об'єднаних територіальних громадах, насамперед унаслідок високої людності, виникають проблеми з належним представництвом інтересів членів громад, що увійшли до їх складу. З метою поліпшення ситуації законодавчо визначено порядок запровадження інституту старост як необхідний елемент представництва інтересів у структурі місцевого самоврядування. Дієвість такого інституту доведено світовою практикою. На початок 2020 р. в Україні із загальної чисельності старост було обрано лише чверть, на одну об'єднану територіальну громаду припадало в середньому чотири старости¹¹. У регіонах країни інститут старост поширюється різними темпами, оскільки залежить не тільки від активності в реалізації завдань адміністративно-територіальної реформи, а й значною мірою від характеру розселення. За умов дрібноселенності та активної участі в реформуванні інститут, як показав досвід Чернігівської та Житомирської областей, набуває значного розвитку. Пасивність щодо адміністративно-територіальних змін, навіть

¹¹ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 року. — С. 13 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>

у разі високої частки малих поселень у структурі системи розселення, стимує його використання в управлінських практиках (зокрема, у Кіровоградській області). За цим параметром лідирують Хмельницька, Житомирська, Чернігівська і Тернопільська області, на частку яких припадає 37% загальної чисельності старост у країні (рис. 4). З позиції перспектив розвитку цього інституту представництва інтересів окремих спільнот в об'єднаних громадах важливо посилити відповідальність і підзвітність старост, конкретизувати порядок звітування перед громадою, а також урегулювати питання, пов'язані з умовами припинення повноважень старости.

Сучасний розвиток соціального капіталу територіальних громад у розвинутих країнах світу ґрунтується на концепції нового публічного менеджменту з розширенням повноважень органів місцевого самоврядування та істотною адаптацією механізмів управління до нових, зазвичай ускладнених, соціально-економічних умов. Органи влади активно розвивають партнерські відносини з територіальною громадою на основі діалогу з широким колом зацікавлених суб'єктів. Передумовами ефективного формування даної моделі є: наділення громади відповідними повноваженнями, з одного боку, і розвиток ресурсного потенціалу та розширення компетенцій самої громади — з іншого. Сформований і накопичений у результаті такої взаємодії соціальний капітал довіри та відповідальності є стратегічно значущим активом розвитку територіальної громади на найближчу і віддалену перспективи.

Слід зазначити, що в європейських країнах з метою активізації взаємодії в межах громади, залучення жителів до вирішення її проблем практикується систематичне опитування думки місцевих жителів щодо ефективності влади. Так званий інструмент CLEAR орієнтований на діагностику та самооцінку участі громадян у місцевому самоврядуванні за п'ятьма критеріями: наявність ресурсів і навичок дії, відчуття співучасті, залучення до волонтерських груп або структур самоорганізації, впевненість у тому, що громадянин буде почутим¹². Контролю та моніторингу з боку громадян за сферою надання послуг, інформацією про бюджет громади, гранти, онлайн опрацювання звернень громадян та їх опитування сприяє застосування такого інструменту партисипативного управління громадою, як модель smart city (розумне місто).

Країни обирають різні моделі формування системи соціальної взаємодії та її трансформації у соціальний капітал, надаючи пріоритет тим чи іншим формам співробітництва (рис. 5). Зокрема, Франція найактивніше використовує всі переваги міжмуніципального співробітництва, яке охоплює 93% комун [9, с. 7]. Модель перерозподілу відповідальності через делегування повноважень у Великій Британії вирізняється значною комерціалізацією публічних послуг, їх переданням приватному сектору і громадським некомерційним організаціям. За суб'єктами взаємодії залишаються лише ті функції, які вони можуть якісно виконувати. За державою зберігаються контроль і стандартизація у цій сфері, за комерційними надавачами послуг — швид-

¹² Focuson Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services / OECD. — Paris Cedex : OECD Publishing, 2009. — 322 p.



Рис. 5. Основні моделі розвитку соціальної взаємодії на рівні громад у країнах світу
Джерело: складено авторами за: Reshaping the Future: How local communities are catalysing social, economic and ecological transformation in Europe / Status report 2019 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.ecolise.eu/wp-content/uploads/2016/02/Status-Report-on-Community-led-Action-on-Sustainability-Climate-Change-in-Europe-2019.pdf>; [10;11].

кість і якість завдяки конкуренції, за громадськими організаціями — поінформованість завдяки наблизеності до отримувачів послуг і стимулювання відповідальності через участь і пом'якшення можливих негативних наслідків комерціалізації послуг.

Введена в дію у Великій Британії система «Найкраща якість» (Best Value) спрямована на поліпшення співпраці місцевої влади з жителями у вигляді консультацій щодо переліку та якості надання послуг і створення системи

зворотного зв'язку. Різні форми участі громадян у вирішенні місцевих питань застосовують у Канаді. Насамперед, це практика створення комісій та фокус-груп, проведення консультацій та громадських рад. Система моніторингу із спрямуванням на громаду (Community-Based Monitoring System) [12, с. 201], орієнтована на співпрацю суб'єктів взаємодії — місцевих інституцій, громадських груп, науковців, представників держави — з метою вчасного та ефективного реагування на виклики місцевого розвитку. Діяльність муніципалітетів у Канаді є відкритою, громадяни можуть брати участь у сесіях ради муніципалітету. Специфіка формування нових соціальних зв'язків у межах територіальних громад у США зумовлена їх певною автономністю більшою мірою, ніж в інших країнах. Цьому сприяє і організація чинної системи влади, побудованої за принципом стримувань і противаг, що створює для громадськості сприятливі умови для комунікації з владою та реалізації власних інтересів у межах різних форм місцевого самоврядування. Отже, попри істотну різноманітність використовуваних організаційних форм зміцнення соціальних зв'язків на рівні територіальних громад, їх спільною рисою є демократичність перетворень.

Розвиток соціального капіталу територіальних громад в Україні в найближчій перспективі має ґрунтуватися на концепції сталого інклюзивного зростання [13; 14], орієнтованої на залучення громадян до процесів соціально-економічного розвитку країни, регіонів, поселень. Попри відмінності у трактуванні природи інклюзивного розвитку з боку науковців, міжнародних організацій, окремих експертів, його значущість з позицій концептуальних засад зміцнення соціального капіталу громад полягає в можливості рівного доступу до ресурсів розвитку на засадах соціальної та територіальної залученості. Європейська комісія акцентує увагу на соціальних аспектах інклюзивного зростання як можливостях зменшення бідності та підвищення зайнятості, розвитку локальних ринків праці, що сприятиме процесам об'єднання суспільства. Їх поступове поширення в регіонах країни сприятиме посиленню територіальної єдності і, як наслідок, зміцненню соціального капіталу громад. Позитивних ефектів вдасться досягти і за рахунок того, що інклюзивне зростання неможливе без усунення регіональних диспропорцій та розвитку інститутів місцевої демократії¹³. Важливо зазначити, що успішно виконувати об'єднувальну функцію стимулювання розвитку територіальних громад країни спроможна лише модель відкритого соціального капіталу, що ґрунтується на принципах довіри, відповідальності, легітимності та солідарності (рис. 6).

Відкритий (об'єднувальний) соціальний капітал формує зв'язки між відмінними між собою структурами, групами і мережами на засадах широкі ідентичності та взаємності, які не зумовлені їх спорідненістю чи однорідністю. Мотивацією до формування соціальних зв'язків є не намагання певної групи посилити власний ексклюзивний статус, а прагнення до кооперації та інтеграції спільних зусиль у досягненні певних цілей розвитку. Внаслідок цього, виникають сприятливі передумови для продуктивної взаємо-

¹³ Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. — Brussels : EC, 2010. — 34 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF> (дата звернення: 08.10.2020).

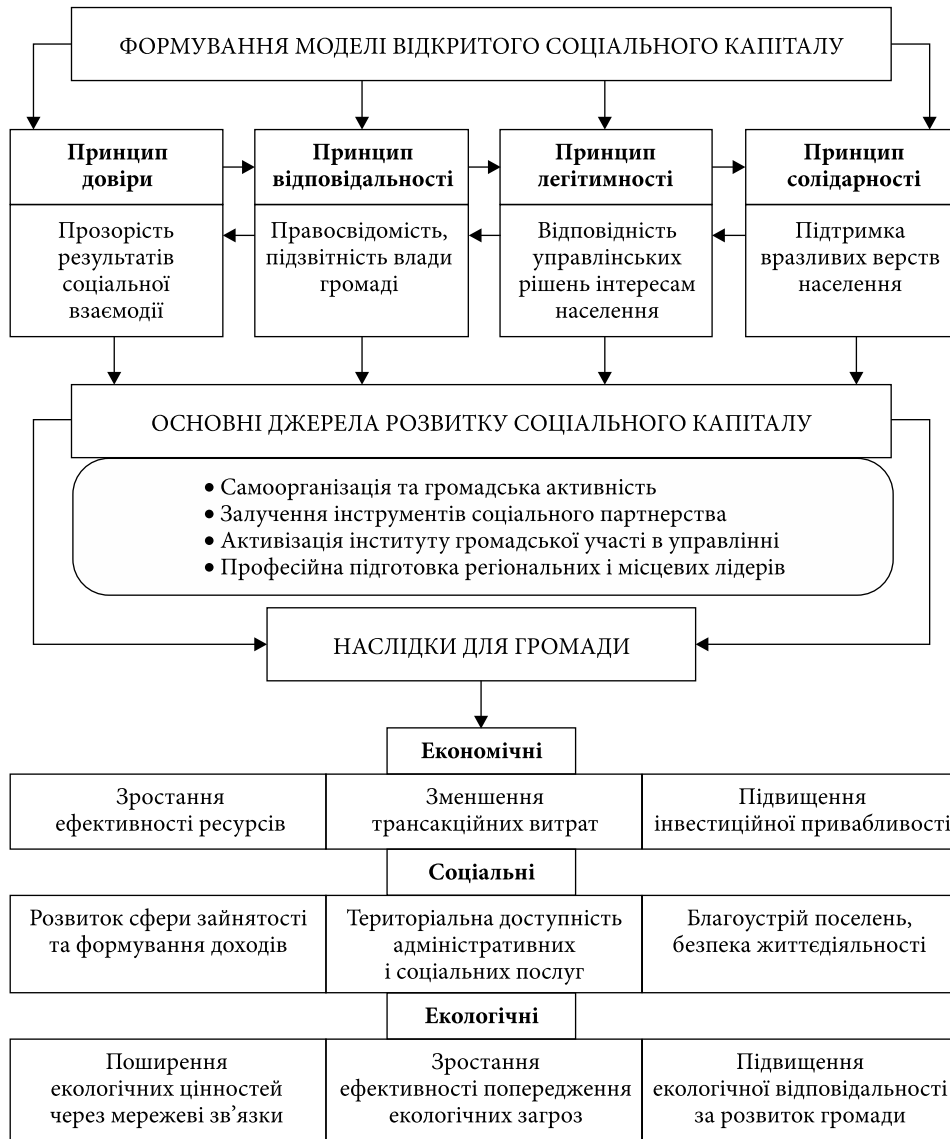


Рис. 6. Принципи та джерела розвитку соціального капіталу територіальних громад в Україні

Джерело: розроблено авторами.

дії у складних неоднорідних соціальних структурах, у тому числі й таких локальних, як територіальні громади. Відкритий соціальний капітал генерує відносини розуміння, довіри і партнерства між спільнотами, які різняться між собою за етнічною належністю, освітнім рівнем, віком, місцем проживання. Модель відкритого соціального капіталу територіальних громад орієнтовано на комплексне використання його переваг. У площині практичних дій вона може бути втілена в життя на основі відповідної ідеології регіонального та місцевого розвитку, інструментів зближення інтересів взаємодіючих сторін на засадах соціальної відповідальності. На відміну від моделі закри-

того (зв'язуючого) капіталу, вона може розглядатись як консенсусна основа плідної взаємодії між різними суб'єктами на рівні територіальної громади.

Реалізація завдань, пов'язаних з упровадженням моделі відкритого соціального капіталу, є актуальною для України у зв'язку з очікуваними зростанням бідності та посиленням нерівності в країні, у тому числі внаслідок погіршення епідеміологічної ситуації та можливого занепаду малого бізнесу. Зміцнення соціальних зв'язків на рівні окремих територіальних громад з метою подолання соціального відчуження населення потребує створення умов для залучення останнього до системи місцевого управління та сфери зайнятості в малому бізнесі. Це надзвичайно важливо для зміни настроїв у суспільстві, поступового утвердження принципів соціального оптимізму та соціальної емпатії. Не меншого значення в цьому контексті набуває практика створення регіональних центрів підготовки і навчання лідерів громадських організацій, здатних активізувати процеси самоорганізації та саморозвитку територіальних спільнот, залучити їх до процесів розбудови держави та її регіонів.

ВИСНОВКИ

Розвиток соціального капіталу територіальних громад в Україні на інклюзивних засадах є необхідною умовою консолідації українського суспільства, успішного здійснення соціально-економічних реформ та підвищення якості життя населення незалежно від місця проживання. В українських реаліях його прискорення в найближчій перспективі є доволі складним суспільним завданням, виконання якого має ґрунтуватися на триєдиній основі: економічній самодостатності територіальних громад, їх організаційно-економічній самоорганізації та широкому соціальному залученні всіх суб'єктів територіального розвитку — владних структур, представників бізнесу, науки, громадських організацій та членів самих громад — з об'єднанням їхніх зусиль у спільних справах. У результаті децентралізації влади в Україні створено передумови для зміцнення соціального капіталу на локальному рівні. Їх реалізація вимагає високої активності територіальних спільнот, заінтересованих у вирішенні місцевих проблем соціально-економічного розвитку. Важливим є формування стратегічного бачення перспектив розвитку територіальних громад на місцевому і державному рівнях, концептуальних засад їх плідної взаємодії між собою та органами державного управління з метою створення інституціонального фундаменту надійних соціальних зв'язків.

В Україні розвиток соціального капіталу більшості об'єднаних територіальних громад відбувається повільними темпами, про що свідчать низький рівень довіри до місцевої влади, обмежене поширення партнерських форм соціальної взаємодії та основних практик згуртування спільнот. Найгірше те, що нерідко він ускладнюється соціальними ризиками (конфліктністю чи конфронтацією на ґрунті завищених очікувань чи нереалізованих інтересів, слабким контролем за діями місцевої влади з боку громадськості, соціальним відторгненням бідніших прошарків місцевого населення). Незважаючи на створені в державі законодавчі засади розвитку інститутів місцевої демократії та самоврядування, їх внесок у зміцнення соціального капіталу громад

є незначним. Потенціал місцевих ініціатив як інструментів впливу на розвиток соціального капіталу залишається нереалізованим через відсутність відповідного досвіду та політичної культури.

Громади України істотно різняться між собою за параметрами людності, території, соціально-економічним потенціалом розвитку. Кожна з них обирає власну модель і конкретні шляхи формування горизонтальних та вертикальних соціальних взаємозв'язків, спроможних поступово трансформуватись у соціальний капітал. З огляду на відмінності між напрямками, принципами, засобами його формування, стратегічно значущою на перспективу є модель відкритого соціального капіталу, орієнтована на досягнення балансу індивідуальних, громадських та національних інтересів. З урахуванням сучасних тенденцій розвитку територіальних громад в Україні та європейського досвіду зміцнення соціальних зв'язків і взаємодій, а також їх трансформації в соціальні результати пріоритет має належати розвитку різних форм партнерства між владою, бізнесом і населенням на місцевому рівні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Буркинський Б.В., Горячук В.Ф. Соціальний капітал: сутність, джерела та структура, оцінка // Економіка України. — 2013. — № 1. — С. 67—81.
2. Українське суспільство: моніторинг соціальних змін : Зб. наук. праць. — Вип. 6 (20) ; [гол. ред. В.М. Ворона, М.О. Шульга]. — К. : Інститут соціології НАН України, 2019. — 526 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://i-soc.com.ua/assets/files/monitoring/mon2019.pdf>
3. Грицаєнко М.І. Соціальний капітал територіальних громад та їх об'єднань // Modern Economics. — 2017. — № 4. — С. 63—74 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://modecon.mnau.edu.ua/issue/4-2017/UKR/grytsaenko.pdf>
4. Єрмакова О.А. Соціальний капітал як важливий фактор економічного розвитку України та її регіонів // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Проблеми економіки та управління. — 2016. — № 847. — С. 88—96.
5. Кожемякіна О.М. Довіра та соціальний капітал: просторова ціннісно-нормативна інтерпретація // Демографія та соціальна економіка. — 2016. — № 1. — С. 118—131.
6. Семикіна М.В., Волчкова Г.К. Соціальний капітал в умовах трансформації зайнятості : моногр. / Центральноукр. нац. техн. ун-т. — Кропивницький : КОД, 2018. — 295 с.
7. Турчинов І.Є. Громадський капітал: сутність та особливості формування // Держава та регіон. — Сер. : Державне управління. — 2009. — № 3. — С. 69—72.
8. Porter M., Kramer M. Creating Shared Value // Harvard Business Review. — 2011. — Jan.–Feb. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value> (дата звернення: 20.09.2020 р.).
9. Данилишин Б.М., Пилипів В.В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України // Регіональна економіка. — 2016. — № 1. — С. 5—11.
10. Andriani L. Social Capital: a Road Map of Theoretical Frameworks and Empirical Limitations / Birkbeck University of London // Working Papers in Management. — 2013. — Jan. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.bbk.ac.uk/management/docs/working-papers/WP1.pdf>
11. McCall J., Bussing A., Hoyman M., Paarlberg L. Place matters: government capacity, community characteristics, and social capital across United States counties // Journal of Public Policy. — 2020. — Sept. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://carolinasmal-business.org/wp-content/uploads/2020/07/Place-Matters-Article.pdf>
12. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : моногр. ; [С.М. Серьогін, Ю.П. Шаров, Є.І. Бородін, Н.Т. Гончарук та ін.] ; [за заг. та наук. ред. С.М. Серьогіна, Ю.П. Шарова]. — Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. — 276 с.

13. Гець В.М. Економічну практику — на наукове підґрунтя // Економіка України. — 2018. — № 10. — С. 3—9.
14. Бородіна О.М., Прокопа І.В. Інклюзивний сільський розвиток: науковий дискурс // Економіка і прогнозування. — 2019. — № 1. — С. 70—85.

Стаття надійшла 30.10.2020

REFERENCES

1. Burkyns'kyi B., Goryachuk V. Social capital: essence, sources, structure, and its estimate. *Economy of Ukraine*, No. 1, 2013, pp. 67-81 [in Ukrainian].
2. Ukrainian Society: Monitoring Social Changes. V.M. Vorona, M.O. Shulha (Eds.). Iss. 6 (20), Kyiv, Institute of Sociology of the NAS of Ukraine, 2019, available at: <https://i-soc.com.ua/assets/files/monitoring/mon2019.pdf> [in Ukrainian].
3. Grytsaenko M. Social capital of territorial communities and their associations. *Modern Economics*, No. 4, 2017, pp. 63-74, available at: <http://modecon.mnau.edu.ua/issue/4-2017/UKR/grytsaenko.pdf> [in Ukrainian].
4. Iermakova O. Social capital as an important factor of economic development of Ukraine and its regions. *Bulletin of the National University «Lviv Polytechnic». Economic and Management Problems*, No. 847, 2016, pp. 88-96 [in Ukrainian].
5. Kozhemiakina O. Trust and local social capital: spatial value-normative interpretation. *Demography and Social Economy*, No. 1, 2016, pp. 118-131 [in Ukrainian].
6. Semikina M., Volchkova H. Social Capital under the Conditions of Employment Transformation. Central Ukrainian National Technical University, Kropyvnytskyi, KOD, 2018 [in Ukrainian].
7. Turchynov I. Public capital: essence and features of formation. *State and Regions. Series: Public Administration*, No. 3, 2009, pp. 69-72 [in Ukrainian].
8. Porter M., Kramer M. Creating Shared Value. *Harvard Business Review*, January-February, 2011, available at: <https://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value> (accessed on: 20.09.2020).
9. Danylyshyn B., Pylypiv V. Decentralization in the EU countries: lessons for Ukraine. *Regional Economy*, No. 1, 2016, pp. 5-11 [in Ukrainian].
10. Andriani L. Social Capital: a Road Map of Theoretical Frameworks and Empirical Limitations. *Working Papers in Management*, Birkbeck University of London, January, 2013, available at: <http://www.bbk.ac.uk/management/docs/workingpapers/WP1.pdf>
11. McCall J., Bussing A., Hoyman M., Paarlberg L. Place matters: government capacity, community characteristics, and social capital across United States counties. *Journal of Public Policy*, September, 2020, available at: <http://carolinasmallbusiness.org/wp-content/uploads/2020/07/Place-Matters-Article.pdf>
12. Serohin S., Sharov Yu., Borodin Ye., Honcharuk N. et al. Managing the strategic development of united territorial communities: innovative approaches and instrument. S.M. Serohin, Yu.P. Sharov (Eds.). Dnipro, DRIPA NAPA, 2016 [in Ukrainian].
13. Heyets V. Economic practice – on a scientific basis. *Economy of Ukraine*, No. 10, 2018, pp. 3-9 [in Ukrainian].
14. Borodina O., Prokopa I. Inclusive rural development: a scientific discourse. *Economics and Forecasting*, No. 1, 2019, pp. 70-85 [in Ukrainian].

Received on October 30, 2020

Tetyana Zaiats, Dr. Sci. (Econ.), Professor,
Head of the Department for Studying Issues of Social Capital Formation,
Ptoukha Institute for Demography and Social Studies of the NAS of Ukraine,
60, Tarasa Shevchenko Blvd., Kyiv, 01032, Ukraine

Halyna Kraievska, PhD (Econ.),
Senior Researcher of the Department for Studying Issues of Social Capital Formation,
Ptoukha Institute for Demography and Social Studies of the NAS of Ukraine,
60, Tarasa Shevchenko Blvd., Kyiv, 01032, Ukraine

SOCIAL CAPITAL DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

The urgency of the tasks related to the development of social capital as one of the intangible assets of territorial communities is due to the need to increase their financial capacity and organizational-economic self-sufficiency at the stage of unification and finding ways to ensure effective self-organization. Peculiarities of development of social capital of territorial communities in Ukraine are revealed, the basic sources and practices of its formation are considered, new possibilities of its strengthening on the basis of public activity are outlined. It is established that the advantages of the main sources and practices of social capital development of territorial communities, which are based on partnerships in the field of inter-municipal cooperation, public-private partnership and introduction of the institution of elders, are combined with significant limitations, first of all: lack of experience in self-organization of the population and the formation of regional and local leaders, creation of an atmosphere of trust and responsibility between interacting actors. Significant regional asymmetry in the practice of their application is due to differences in the priorities of decentralization of management, the development potential of the communities themselves, the levels of their activity. In the future, the development of social capital of territorial communities of Ukraine should be based on the priorities of the concept of sustainable inclusive growth aimed at enhancing community participation in local socio-economic development through employment and local labor markets. This will help strengthen territorial unity and strengthen the social capital of communities. The model of open social capital, focused on achieving a balance of individual, community and national interests with the priority of developing partnerships between government, business and the public, is strategically important. According to the experience of other countries, it is important to develop fundamentally new forms of partnership with a broad representation of social sector structures to perform tasks related to stimulating local development. Such promising partnership models open up new opportunities for social capitalization given the urgent needs of the local population.

Keywords: *inclusive development; partnership; self-organization of population; social capital; social interaction; territorial communities.*