

Розвиток міжнародних муніципальних партнерств — нові можливості для українських громад

1.1 Про історію побратимств між громадами

Приклади партнерства і горизонтальної взаємодії між громадами можна знайти з тих часів, коли з'явилися міста. Достатньо, наприклад, згадати мережу міст Магдебурзького права¹, до якої долучались і українські міста, чи торговий союз Ганзейських міст².

- У сучасному розумінні цього поняття побратимство міст різних країн почало налагоджуватись з початку ХХ сторіччя. Першими прикладами таких побратимств вважаються:
- у Європі - відносини, встановлені у 1905 році між містечком Кейлі (Keighley) з Західного Йоркширу (Великобританія) і французькими комунами Сюрєн (Suresnes) і Пюто (Puteaux);
- між містами Старого і Нового Світів - відносини, встановлені у 1931 році між іспанським містом Толедо і однойменним містом Толедо, штат Охайо, США;

між містами Європи і Канади – відносини, встановлені у 1944 між українським містом Одеса і канадським Ванкувером.

Друга світова війна дала новий імпульс транстериторіальній співпраці міст, першочергово – для налагодження взаємної підтримки між мешканцями тих міст, які постраждали від завданих війною руйнувань. У 1942 році мешканці британського міста Ковентрі, яке свого часу зазнало нищівних бомбардувань з боку німецької авіації, зібрали грошову допомогу і надіслали її містянами зруйнованого радянського Сталінграду (тепер Волгоград) разом зі скатертиною, на якій були вишиті слова «Краще маленька допомога, ніж велике співчуття!». Пізніше до цього партнерства були долучені німецький Дрезден, який був зруйнований в результаті бомбардувань, та інші міста.

Примітно, що Ковентрі, яке вважається піонером руху міст-побратимів, у наш час, коли Російська Федерація розпочала повномасштабне вторгнення в Україну, стало також одним з піонерів руху щодо розірвання побратимських відносин з російськими містами, який поширився по всьому світі. Відповідне рішення було прийнято радою міста одногосно уже в березні 2022 року.

Але в основі ідеї побратимства міст лежала ідея не тільки взаємодопомоги, а й запобігання новим конфліктам між народами і державами. Новий поштовх для розвитку побратимств дала ініціатива щодо дипломатії міст, яку висунув у 1956 році Президент США Дуайт Ейзенгауер. Виступаючи на конференції у Вашингтоні, присвяченій старту цієї ініціативи, він заявив: «Два глибоких переконання об'єднує нас спільною метою. По-перше, це наша віра в ефективне та чутливе (*responsive*) до потреб людей місцеве самоврядування як головний оплот свободи. По-друге, це наша віра у велику перспективу зв'язків між людьми та містами-побратимами у допомозі побудувати міцну структуру миру у всьому світі». У лютому 1958 року на її реалізацію відбулась перша міжнародна конференція міст побра-

тимів, а у 1967 у США була створена Асоціація міст побратимів, яка зараз має назву *Sister Cities International*.

Рух міст побратимів поступово охопив усі континенти. У 1957 році в Парижі була створена Всесвітня федерація поріднених міст (*Fédération Mondiale des Villes Jumelées*), яка разом з декількома іншими асоціаціями місцевих і регіональних влад у 2004 році заснувала глобальну мережу міст, місцевих, регіональних і столичних урядів та їхніх асоціацій «Об'єднані міста та місцеві влади» (*United Cities and Local Governments, UCLG*).

З 1963 року за ініціативи Всесвітньої федерації поріднених міст кожна остання неділя квітня відзначається як Всесвітній день поріднених міст.

1.2 Громади-партнери та громади-побратими

Налагодження партнерських відносин і співпраці між громадами з різних країн — поширена в наш час практика. Громади (міста), між якими такі відносини встановлені, називають громадами (містами)-побратимами або порідненими громадами (містами).

Здебільшого під побратимствами розуміють тільки ті партнерські відносини між містами, громадами чи регіонами, які закріплені певним формальним документом — угодою, протоколом, меморандумом, тощо, — який підписаний вищою обраною або призначеною посадовою особою обох громад і /або схвалений місцевою радою.

Трапляється також розширене тлумачення цих термінів, коли під побратимством розуміють будь-які довгострокові партнерські відносини, коли муніципалітетами, місцевими інституціями і простими громадянами реалізуються різноманітні спільні проєкти й ініціативи задля розв'язання схожих проблем у сфері муніципального управління і планування місцевого розвитку, економіки, освіти, культури, розвитку громадського сектору тощо. Визначальними в цьому випадку є довготривалість таких відносин і наявність співпраці в різних секторах.

¹https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B0%D0%B3%D0%B4%D0%B5%D0%B1%D1%83%D1%80%D0%B7%D1%8C%D0%BA%D0%B5_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE

²<https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%B0%D0%BD%D0%B7%D0%B0>

У практиці партнерства українських громад з муніципалітетами з інших країн теж поширені різні варіанти — як такі, що закріплені відповідними формальними документами, так і такі, що здійснюються в режимі довготривалої співпраці без підписаних рамкових документів.

Українське законодавство не накладає жорстких зобов'язань на органи місцевого самоврядування³ щодо порядку формалізації партнерств за окремими винятками. Тому, як правило, українські громади орієнтуються на процедури, симетричні тим, які прийняті у країні, з муніципалітетом якої встановлюються відносини. В одних країнах формальні угоди зазвичай не укладають або укладають у виняткових випадках, але це не заважає інтенсивній співпраці (у Рекомендаціях описано такий кейс співпраці між Вінницею і Цюрихом, Швейцарська Конфедерація). В інших країнах існує поширеніша практика формалізації партнерських відносин, в тому числі зі схваленням місцевими радами (зокрема в Німеччині), що спонукає українські громади зі свого боку схвалювати угоди на сесіях місцевих рад. Формальне закріплення партнерства між громадами (муніципалітетами) може бути також передумовою їх спільної участі в міжнародних проєктах чи програмах.

Нинішня практика гнучкого підходу до партнерства з муніципалітетами інших країн очевидно найбільш адекватна й сьогодні, коли з початком повномасштабного російського вторгнення українські громади розпочали активно налагоджувати нові партнерства і тільки час і активність обох сторін покаже, які з цих партнерств переростуть у справжнє побратимство.

Тому громадам доцільно не лише прагнути до збільшення кількості підписаних угод, які в багатьох випадках так і залишаються формальними, а й налагоджувати реальні ефективні партнерства, що наповнені живими проєктами і враховують інтереси обох сторін.

Потрібно відзначити, що партнерства бувають не тільки дво- але й три- і багатосторонні. У цьому випадку всі громади-партнери підписують один документ, який фіксує їхні спільні наміри підтримувати партнерські відносини.

Надалі у цих рекомендаціях автори використовуватимуть термін «партнерства» для позначення довготривалої співпраці громад без уточнення, підписані між ними формальні угоди чи ні.

1.3 Терміни, вживані у різних країнах

В Україні для позначення міст, які встановили партнерські відносини, найбільш вживаними є терміни *міста-побратими*, рідше — *поріднені міста*.

У міжнародній практиці здебільшого використовують терміни *sister cities* (буквально — міста-сестри) або *twin towns* (буквально — міста-близнюки). Вони мають практично однакове значення,

³Далі — ОМС.



але перший частіше використовується в Америці і Австралії, другий — в Великобританії. У континентальній Європі окрім терміну *twin towns* найчастіше вживаними є терміни *partnership towns*, *partner towns* (міста-партнери) та *friendship towns* (міста дружби). У документах Європейської комісії переважно використовують термін *twinned towns*.

Ось назви для партнерств, які використовуються в деяких країнах:

- в Німеччині — Partnerstadt (партнерське місто);
- в Іспанії — ciudades hermanadas (місто-близнюк);
- в Польщі — miasto partnerskie (партнерське місто);
- в Чехії — partnerské město (партнерське місто);
- у Франції — ville jumelée (місто-близнюк);
- в Італії — gemellaggio (спорідненість) і comune gemellato (місто-близнюк);
- в Нідерландах — partnerstad або stedenband (місто-партнер або місто-побратим);
- в Греції — αδελφοποίηση (adelphoiisi — побратимство);
- в Китаї — 友好城市 (yǎohǎo chéngshì — дружнє місто).

1.4 Цілі партнерств і можливі напрями співпраці

Якщо підходити до налагодження співпраці з муніципалітетами з інших країн достатньо прагматично, то воно здебільшого спрямоване на три ключові цілі, досягнення кожної з яких дає громаді додаткові переваги:

Залучення додаткових ресурсів для розвитку громади. Громада потенційно може отримати від партнерів фінансові ресурси або підтримку у вигляді техніки, обладнання, інших матеріальних цінностей. Так, після повномасштабного вторгнення російських військ українські громади отримали від дружніх муніципалітетів важливу підтримку у формі гуманітарної допомоги. Однак муніципалітети-партне-

ри далеко не завжди можуть надати пряму ресурсну підтримку. Та й зовсім не доречно займати позицію лише отримувача, ще гірше — прохача односторонньої допомоги. Така позиція формує негативне сприйняття громади й шкодить ставленню партнерів до України в цілому, та й загалом не сприяє сталості відносин. Співпраця має бути взаємовигідною і тому завжди потрібно думати про те, що громада може запропонувати своїм партнерам. А отже, залучення додаткових ресурсів може відбуватися завдяки доступу до різних фондів шляхом участі партнерів у спільних проєктах, залучення взаємовигідних інвестицій тощо.

Залучення додаткового досвіду, знань, експертизи. Знання, експертиза, досвід — це так звані «м'які інвестиції» в розвиток громади. Наявність схожих викликів часто є однією з ключових передумов для налагодження партнерства. Відповідно розуміння того, як такі проблеми розв'язується в різних громадах, значною мірою дає можливість побудувати паритетні відносини. Муніципалітет-партнер може бути сильніший в одному, українська громада — в іншому, але зрештою обидві громади у виграші. Така взаємодія може реалізовуватися через навчальні візити, стажування, спільні робочі групи, круглі столи, конференції тощо, і далі переростати в спільні проекти й залучення додаткових ресурсів.

Формування міжнародного іміджу громади. В умовах глобальної конкуренції, зокрема між містами й територіями, важливо, щоб громаду знали, в тому числі і за кордоном, щоб у неї була хороша репутація. Це підвищує її шанси на залучення додаткових ресурсів. Водночас, імідж українських громад є частиною іміджу України, і кожна громада, яка активно налагоджує ефективні зв'язки з муніципалітетами інших країн, робить свій внесок в укріплення репутації України. З цієї точки зору можна сказати, що активна позиція територіальних громад у налагодженні міжнародних зв'язків — це не тільки право чи можливість, а й у певному сенсі — обов'язок і відповідальність.

Однак переваги налагодження партнерств не обмежуються лише прагматичними цілями.

Розширення міжкультурних зв'язків. Цю мету важко оцінити вузько прагматично, але саме з культурних обмінів розпочинається багато партнерств. У сучасному глобалізованому світі, коли стандартизація переважає в більшості сфер, автентичність, пов'язана з місцевими традиціями і ініціативами, стає особливою цінністю. Міжкультурні зв'язки також сприяють кращому розумінню сучасного світу, формуванню толерантності, зокрема в громаді, кращій інтеграції національних та інших спільнот тощо.

Мережування або нетворкінг. Сучасний світ називають мережевим, а отже, включеність у мережі сама по собі є цінністю. Кожна громада є вузлом різних мереж і, на думку деяких дослідників, позиція самоврядування тим сильніша, чим вищий його «вузловий статус». Економічні, соціальні, культурні зв'язки роблять громаду частиною глобального світу, допомагають її мешканцям краще розуміти, які тенденції (тренди) сьогодні домінують у світі в різних сферах, де певний досвід можна залучити, як спільними зусиллями місцевого самоврядування можна вплинути на ті чи інші глобальні процеси тощо.

Створення додаткових можливостей для розвитку місцевих інституцій. Зазвичай партнерські відносини не обмежуються взаємодією на рівні органів місцевого самоврядування. Якщо вони починаються на цьому рівні, то швидко переростають в широкую взаємодію різних інституцій з обох сторін — навчальних закладів, інститутів громадянського суспільства, біз-

⁴Дослідження показують, що саме міжкультурні та молодіжні обміни, спорт і туризм були найбільш поширеними напрямками співпраці українських громад з муніципалітетами країн ЄС — див. Partnerships between Ukrainian and EU municipalities. Key success and failure factors for sustainable international municipal cooperation (https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Bridges_of_Trust_Brochure_EN_2021.pdf).

нес-структур і об'єднань, культурних колективів, науковців/-иць тощо, окремих громадян/-ок. Але часто навпаки, вони розпочинаються саме зі взаємодії місцевих інституцій. Якби там не було, але максимальне залучення до партнерських відносин різних місцевих інституцій є одним зі шляхів, з одного боку, отримання максимальної вигоди від партнерства і, з іншого боку, передумовою їхньої сталості.

У нинішній ситуації до звичних цілей міжнародної співпраці треба додати ще дві переваги, які набувають особливого значення:

Підтримка в кризових ситуаціях.

Власне після початку повномасштабного російського вторгнення українські громади отримали значну допомогу від муніципалітетів з усього світу. Ця ситуація показала, що наявність друзів-партнерів — це часто найкоротший шлях залучення допомоги в кризових ситуаціях. Громади допомагають одна одній в ситуаціях, коли один або декілька членів партнерства стикаються з наслідками військових конфліктів, стихійного лиха чи іншою бідю. Сьогодні багато допомоги українські громади отримують від муніципалітетів з інших країн, з якими не мають підписаних побратимських угод або попереднього досвіду взаємодії. Уже сьогодні багато муніципалітетів з інших країн також долучаються з конкретною допомогою для відбудови зруйнованих війною українських громад. З такої підтримки в кризових ситуаціях у багатьох випадках може вирости довгострокова дружба. Тому доцільно дбати про підтримку подальших відносин з тими громадами, які надавали лише разову допомогу, і якщо навіть встановлення побратимських відносин — це не питання сьогодні.

Підтримка в процесі євроінтеграції.

Питанням євроінтеграції присвячений окремий розділ цих рекомендацій. Однак зважаючи на те, що Україна набула статусу кандидата в члени ЄС, а процес євроінтеграції потребує багатьох змін не тільки на національному, але й на місцевому рівнях, можна говорити про цей напрям, як одну із актуальних цілей налагодження міжнародного співробітництва громад. Адже у багатьох європейських програмах та проєктах кінцевим бенефіціаром виступають саме громади, а реалізація таких проєктів передбачає спільну участь громад і країни-кандидата, і країн-членів. У деяких випадках наявність формального партнерства є обов'язковою умовою участі в програмі. Досвід країн Балтії показав, що в процесі євроінтеграції велику допомогу їхні муніципалітети отримали від Скандинавських країн, міста і гміни Польщі — від німецьких партнерів (конкретні кейси такої допомоги будуть наведені нижче).

Взаємодія навколо питань подолання наслідків війни та євроінтеграції стають пріоритетними напрямками співпраці для українських громад уже зараз і надалі відіграватимуть ключову роль.

Як вже згадувалося, справжнє партнерство не може бути одностороннім. Тому як окрему ціль потрібно виділити також **поширення власного досвіду й розширення можливостей для учасників партнерства з обох сторін шляхом спільних активностей**. Окрім того, що економічні, культурні, освітні, спортивні та інші обміни з самого початку переважно будуються на паритетних засадах, мова може йти зокрема й про передачу партнерам досвіду антикризового управління, який напрацьовують українські громади, а також використання інструментів, у яких українське самоврядування має більший досвід або інакшу методологію.

Поширення досвіду українських громад в таких сферах як децентралізація (про цю реформу у ЄС говорять як одну з найбільш успішних в Україні та відзначають серед кращих відповідних практик у Європі)⁵. Це також цифровізація в публічному управлінні, організація адміністративних послуг, муніципальних мереж дошкільної, шкільної та позашкільної освіти, впровадження партисипативного підходу. За словами представників громад, з якими автори цих рекомендацій спілкувалися при їхній підготовці, це ті три сфери, до яких іноземні партнери проявляють найбільший інтерес, і в яких у багатьох випадках визнають перевагу досвіду українських громад.

Також досить цікавими напрямками для активних міжнародних партнерів може бути **можливість участі парт-**

нера в пілотуванні проєктів кризового управління, відновленні та розвитку українських громад, апробації інструментів, які в подальшому можуть використовуватися і в їхніх громадах. Це може бути цікаво не лише іноземним муніципалітетам, а й бізнесу, представленому на їхній території. Не менш актуальним в умовах глобальних світових криз може бути й український досвід інтеграції внутрішньо переміщених осіб.

Наведені дев'ять цілей не вичерпують всього спектру можливої вигоди від партнерств. Розуміючи базові переваги такої взаємодії, кожна громада може (і повинна) пріоритезувати цілі партнерства, конкретизувати їх для себе або разом з партнером знайти інші спільні цілі.

- Залучення додаткових ресурсів для розвитку громади
- Залучення додаткового досвіду, знань, експертизи
- Формування міжнародного іміджу громади
- Розширення міжкультурних зв'язків
- Нетворкінг або налагодження мереж
- Створення додаткових можливостей для розвитку для різних місцевих інституцій
- Підтримка в кризових ситуаціях
- Підтримка в процесі євроінтеграції
- Поширення власного досвіду і розширення можливостей для учасників партнерства з обох сторін за рахунок спільних активностей

**Дев'ять цілей
налагодження
співпраці
з муніципалітетами
партнерами**

⁵<https://decentralization.gov.ua/news/11086>, <https://decentralization.gov.ua/news/14219>, <https://decentralization.gov.ua/news/15091>

Важливо!

Важливо, щоб партнер чітко розумів не лише ваші проблеми й цілі, а й ваші очікування. Досвід свідчить, що сьогодні потенційно зацікавлених у співпраці з Україною партнерів іноді відлякують масштаби руйнувань і побоювання, що українська сторона матиме очікування від співпраці, які не можуть бути задоволені. Тому доцільно чітко визначати з партнерами коротко- та довготривалі цілі співпраці та очікувані результати.

До того ж **важливо** розуміти й те, що для досягнення одних цілей у партнера може бути передбачена більш проста процедура, а для інших — більш складна й тривала. Тому, можливо, розв'язувати проблему доцільно окремими етапами. Це впливатиме на те, наскільки на цьому етапі має бути формалізоване ваше партнерство, що також заощадить час.

Плануючи співпрацю, доцільно визначати не лише ресурсні можливості сторін з вирішення проблеми, а й інституційно-правові. Досвід свідчить, що на останні чинники муніципалітети не завжди звертають увагу. Це спричиняє проблеми при реалізації спільних проєктів.

У рамках партнерства іноземний побратим вирішив допомогти українському муніципалітету зробити реновацію аварійно-рятувального транспорту. Партнери досягли згоди, що загальна вартість підтримки складе один млн. євро. Угода була підписана та широко прокомунікована в ЗМІ.

Однак, у процесі реалізації з'ясувалося, що за законодавством іноземного партнера, має бути закуплене обладнання, вироблене виключно у його країні. Це обладнання виявилось більш дороговартісним, аніж очікував український партнер. До того ж, його закупівля та розмитнення потребувало додаткового часу та фінансів, витрата яких не була передбачена сторонами під час укладення угоди.

Після додаткових консультацій сторони дійшли згоди, що українською стороною може бути закуплений транспорт, який вже був у вжитку в країні партнера, але є придатним для подальшого використання за стандартами України. В угоду було внесено зміни.

Під час подальшої реалізації проєкту виявилось, що за законодавством країни-партнера цей транспорт може постачатися в Україну з країни партнера тільки в розібраному вигляді, але окремі частини заборонено постачати самостійними вузлами, бо вони підпадають під визначення товарів подвійного призначення. Дати спеціальні погодження на поставку цих вузлів на рівні співпраці муніципалітетів було неможливо, тому що такі дозволи за законодавством обох країн надавались на той момент лише через укладення спеціальних угод на загальнодержавному рівні.

Наприклад

Тобто, як бачимо, важливо звертати увагу не лише на законодавство, яке регламентує подальшу взаємодію. Потрібно з'ясувати, чи можуть учасники, залучені до співпраці, бути безпосередньо виконавцями партнерства чи, наприклад, отримувачами допомоги. Тобто ви маєте запитати себе: яка структура від імені або за підтримки вашої територіальної громади буде реалізовувати конкретний проєкт чи

його етап? В Україні це може бути територіальна громада, орган місцевого самоврядування, комунальний заклад, установа, підприємство, громадська організація, приватний партнер тощо. Хто буде виконавцем/-цею чи кінцевим/-ою бенефіціаром/-кою проєкту, важливо й тому, що українське законодавство обмежує коло потенційних учасників партнерств залежно від форми та цілей співпраці.

1.5 Деякі дані щодо партнерств українських громад

Нині Міністерством розвитку громад та територій України формується зведена інформаційна база щодо партнерств, налагоджених українськими громадами з муніципалітетами інших країн. Станом на кінець серпня 2022 року в процесі її формування вдалось зібрати верифіковану інформацію приблизно по 50 % громад, за винятком тих, які перебувають в окупації,

в зоні бойових дій або близько до такої зони. Ця інформація буде актуалізовуватися з врахуванням нових партнерств, а також доповнень громад, від яких наразі відсутня верифікована інформація.

Однак аналіз отриманої інформації вже дозволяє побачити деякі цікаві тенденції:

1	Лише приблизно половина українських громад має партнерські відносини з муніципалітетами інших країн (46 %)
2	Українськими громадами укладено 1282 партнерства з муніципалітетами інших країн. Таким чином, кожна з громад, які мають партнерські відносини з муніципалітетами інших країн, встановила в середньому 3-4 такі партнерства. Найбільш активними в налагодженні партнерств є обласні центри, а але є рекордсмени і серед менших міст. Так, наприклад, Берегівська громада Закарпатської області має 66 партнерств
3	Серед регіонів України найактивніші у налагодженні партнерств ті з них, які розташовані близько до кордонів з європейськими країнами, в першу чергу Закарпатська, Львівська, Чернівецька та Одеська області, де на одну громаду, яка має партнерів закордоном, припадає в середньому по 5-6 партнерств
4	Українські громади мають партнерства з муніципалітетами 52 країн, серед яких є країни усіх континентів, окрім Австралії. В тому числі, наприклад, Хмельницька міська територіальна громада має укладену угоду про партнерство з містом Агуаскальєнтес, Мексиканські Сполучені Штати, Дрогобицька міська територіальна громада Львівської області – з містом Гамянг, Республіка Корея, Вознесенська міська територіальна громада Миколаївської області дружить з містом Хессекуа, Південно-Африканська Республіка, Одеська міська територіальна громада має партнерів в Індії (Колката), Чилі (Вальпараїсо), Кенії (Момбаса), Японії (Йокогама)

5

найбільше партнерств українські громади мають з містами та гмінами Польщі (511 партнерств, або 40% від верифікованого переліку). Серед країн, з громадами яких українські муніципалітети взаємодіють найчастіше, також Угорщина (124 партнерства), Німеччина (86), Румунія (83), Словаччина (56), Литва (49), Чехія (39), Грузія (28), Болгарія (24), Італія, Латвія і Франція (по 22)

Тож можливості налагодження партнерств перш за все залежать від зацікавленості і докладених зусиль в цьому напрямку. В одних і тих же регіонах України можна побачити схожі за розміром й іншими характеристиками громади, одні з яких не мають жодного партнерства, а інші — мають достатньо велику кількість побратимів.

При цьому сьогодні в українських громадах є хороші шанси — більші, ніж

коли-небудь — у налагодженні партнерств з муніципалітетами як з найближчих до України європейських країн, так і з інших країн Європи і світу. Головне при цьому — ефективність партнерств, тому не варто прагнути лише кількісних показників. Але знайти два-три муніципалітети-партнери реально навіть для невеликої громади!