

Ю.М. ПЕТРУШЕНКО, к.е.н., доцент,
yuriy.petrushenko@gmail.com,
 Н.М. КОСТЮЧЕНКО, к.е.н.,
kostyuchenko.nadiya@gmail.com,
 Сумський державний університет,
 м.Суми, Україна

ПОЛІТИКА МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ, ЗАСНОВАНА НА УЧАСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Розвиток, орієнтований на громаду, з моменту офіційного визнання Світовим банком операційною категорією кредитування в 2000-му році, став механізмом надання допомоги з метою розвитку, що найбільш стрімко розвивається Підхід, який започаткували міжнародні програми розвитку, починають активно використовувати уряди країн при формуванні національної політики місцевого розвитку. Основна ідея підходу полягає в тому, що саме місцева громада найкраще знає пріоритети свого розвитку, знає, які ресурси потрібні для їх реалізації, і може організуватися для вирішення нагальних локальних проблем.

Дослідження присвячене теоретичному обґрунтуванню напрямів ефективного застосування підходу до місцевого розвитку, орієнтованого на участь громади, та розробці практичних рекомендацій щодо його використання у державній політиці.

Ключові слова: розвиток, громада, політика, ефективність.

Развитие, ориентированное на местное сообщество, с момента официального признания Всемирным банком в качестве операционной категории кредитования в 2000 году, стало механизмом оказания помощи в целях развития, который наиболее стремительно развивается. Этот подход начинают активно использовать правительства многих стран при формировании национальной политики местного развития. Основная идея подхода заключается в том, что именно местное сообщество может лучше, чем центральное правительство, определить приоритеты своего развития, более эффективно использует ресурсы, необходимые для их реализации, и может организовать для решения насущных локальных проблем.

Исследование посвящено теоретическому обоснованию направлений эффективного применения подхода к местному развитию, ориентированному на участие сообщества, и разработке практических рекомендаций его использования в государственной политике.

Ключевые слова: институциональная эко-

номика, развитие, сообщество, политика, эффективность, территориальная община, институт власти.

Y.M. Petrushenko

N.M. Kostyuchenko

Local development policy based on the participation of territorial communities

Development focused on the local community, since its official recognition by the World Bank as the operating category of lending in 2000, has become a means of assistance in development, which is developing most rapidly. This approach, which was originally used by international development programmes, is being used by many governments in the formation of national policies for local development. The main idea of the approach lies in the fact that it is the local community that can better than the central government prioritize the aims of its development, more efficiently use resources needed for their implementation, and can be organized to address pressing local problems.

Research is devoted to the theoretical substantiation of ways of effective application of the approach to local development based on community participation and the development of practical recommendations for its use in public policy.

With limited financial resources, community-focused development is an important approach because it reduces the burden on government agencies by optimizing the use of local finances, and, at the same time, the results of this approach can improve the lives of large numbers of poor people .

Under this approach, local communities often cooperate with support organizations and public service providers, including elected local governments, the private sector, nongovernmental organizations, and central government agencies. This approach is a way of providing the local community with social and business services, organizing economic activity and resource management, enabling the poor to use necessary benefits, improving their safety and the management of local development.

© Ю.М. Петрушенко, Н.М. Костюченко, 2014

<http://www.elibrary.ru/issues.asp?id=37579>

<http://www.instud.net>, <http://www.nbu.gov.ua/>

Approach to local development with the participation of the community provides for direct funding to the territorial community, and the community itself decides for what purposes these funds are spent. Community development is implementing a project on their own and is responsible for it, monitoring its implementation.

Potential advantages of this approach are considerable. There is a clear goal of transforming power relations in such a way as to establish a representative office and a voice for vulnerable segments of populations, which, in turn, would allow them to influence decision-making. It can lead to the emergence of functional links between local communities and formal institutions (local government, etc.), creating favorable conditions through appropriate policy and institutional reforms, including decentralization, the promotion of a favorable regulatory framework. Usually community-oriented approach, also provides for the promotion of access to public information as well as tighter controls for the financing of affiliated groups.

Projects of international programmes that have used community-oriented approach, have created opportunities for the coherence and consistency of the Ukrainian national policy on local development. At the same time these projects were more focused on providing for public participation in decisions on the development of territories (the concept of community-driven development) than on the provision of system resource utilization of local beneficiaries (territorial community, local businesses, community organizations, etc.) to improve community life (the concept community-based development). Development of effective tools that would facilitate the development of approaches to local development in the direction of not only participating in the management, but also in attracting resources of local communities and local businesses is a key issue for further research in this area of public policy.

Keywords: *development, community, policy, effectiveness*

Досвід посткомуністичної трансформації продемонстрував, що перехід до ринку тільки за рахунок економічних інструментів без відповідних інституційних перетворень є неефективним. У зв'язку з цим наприкінці 90-х років ХХ століття Світовий банк висунув нову парадигму розвитку, що враховує не тільки економічні зрушення, а й процеси посилення громадянського суспільства та розвитку державного управління.

Якщо раніше перевагу надавали наданням бідним країнам різних матеріальних або фінансових ресурсів, то тепер значний обсяг підтримки почали спрямовувати на освітні проєк-

ти й програми, пов'язані з організацією самостійної діяльності, що може забезпечити сталий розвиток територіальних спільнот. При цьому фінансові та інші ресурси від донорів значною мірою надходять безпосередньо у розпорядження місцевих громад, оминаючи державні органи або інші посередницькі організації. Частково це ще пояснюється й тим, що донорські організації розчарувалися у фінансових схемах, у які включені державні органи.

Проєкти розвитку, орієнтованого на місцеві громади, стали за останнє десятиліття важливою формою фінансової підтримки місцевого розвитку з портфелем цінних паперів Світового банку приблизно 7 млрд дол. [7].

Що стосується національних державних програм, спрямованих на інвестиції в людський і соціальний капітал, то в країнах, які не належать до розвинених, вони мають обмежений потенціал через недостатнє фінансування. Їх результати зазвичай не доходять до локального рівня. Проте державні заходи можуть бути ефективно доповнені рішеннями територіальних громад, які залучають організації місцевих спільнот, органи місцевого самоврядування, неурядові організації та приватний сектор [4].

За умов обмеженості фінансових ресурсів *розвиток, орієнтований на громаду*, є важливим підходом, оскільки він зменшує навантаження на урядові установи шляхом оптимізації використання місцевих фінансів, але разом із тим результати такого підходу можуть покращити життя великої кількості бідних людей [8]. Розробка методологічних засад упровадження цього підходу в програми місцевого розвитку є важливим завданням для сучасної економічної науки.

Танака [10], Kumar [6] у своїх працях дали характеристику поняття «*розвиток за участі громади*». Dongier, Van Domelen, Ostrom, Ryan, Wakeman, Bebbington, Alkire, Esmail, Polski [4] та ін. визначили основні причини, згідно з якими розвиток за участі громади має формувати основу будь-якої стратегії місцевого розвитку. Разом із тим Wassenich та Whiteside наголошували на обмеженнях указанного підходу [12].

Багато науковців досліджували ефективність та особливості національних програм місцевого розвитку за участі громади. Серед них Fearon, Humphreys та Weinstein [5], які аналізували програму розвитку за участі місцевих громад, реалізовану в північній Ліберії в 2006-2008 роках. Вони дійшли висновку, що вве-

дення нових інститутів на місцевому рівні мало позитивний вплив на здатність громад до співпраці, і цей ефект тривав навіть після завершення програми. Sara та Katz аналізували програму водопостачання в шести країнах світу (Бенін, Болівія, Гондурас, Індонезія, Пакистан, Уганда й Ефіопія) і підтвердили ефективність підходу із залучення громади до прийняття рішень [9].

Разом із тим методологічні засади практичного впровадження підходу до місцевого розвитку через залучення територіальних спільнот та імплантації цього підходу в систему державної політики місцевого розвитку залишаються недостатньо розробленими.

Метою дослідження є теоретичне обґрунтування напрямів ефективного застосування підходу до місцевого розвитку, орієнтованого на участь громади, та розробка практичних рекомендацій щодо його використання в державній політиці.

Скорочення бідності досить часто є метою урядових реформ у нерозвинених країнах. Проте світовий досвід засвідчує, що локальні проблеми місцевих громад вирішуються повільно. Водночас за наявності чітких правил гри, доступу до інформації, при відповідній ресурсній підтримці, бідні та вразливі групи населення, що складають місцеву громаду, можуть ефективно організуватися для отримання товарів та послуг, які відповідають їх безпосереднім пріоритетам [4].

Розвиток, орієнтований на громаду, з моменту офіційного визнання Світовим банком операційною категорією кредитування в 2000-му році, став механізмом надання допомоги у місцевому розвитку, що найбільш стрімко розвивається [7]. У рамках цього підходу існує ставлення до бідних людей як до активів і партнерів у процесі розвитку [4]. Крім того, як доводять Chazala Mansuri та Vijayendra Rao, залучення громадськості до економічного розвитку покращує цільове спрямування проектів [7].

Розвиток, орієнтований на громаду, визначається Світовим банком як підхід, що надає громадам контроль над плануванням рішень та інвестиційних ресурсів для проектів місцевого розвитку [4]. Основна ідея полягає в тому, що саме громада найкраще знає, яким чином можна покращити життя, які ресурси потрібні для цього, і може організуватися для вирішення нагальних локальних проблем [10]. Це ініціатива, за якої контроль за процесом розвитку, ресурсами та прийняттям рішень нада-

ється територіальним громадам [8].

В теорії розвитку, яка описує цей підхід, використовуються два основні терміни:

- 1) community-based development;
- 2) community-driven development.

Перший українською мовою зазвичай перекладається як *розвиток, орієнтований на громаду*, другий – *розвиток за участі громади*.

До середини 1990-х років ці терміни в світовій економічній літературі розглядалися як синоніми. Сьогодні ці поняття розмежовуються, хоча офіційного затвердження так і не отримали. Зазвичай community-based development передбачає активне включення бенефіціарів у процес управління, прийняття та впровадження рішень; а community-driven development – це розвиток за участі громади, за якого спільноти мають прямий контроль над визначальними рішеннями проектів розвитку, включаючи управління інвестиційними фондами [7]. Відповідно, поняття community-based development має більш широке концептуальне поле, ніж поняття community-driven development (рис 1).

Підхід до місцевого розвитку за участі громад (community-driven development) передбачає:

- 1) спрямованість на громаду (а саме на громадську організацію або представницький місцевий орган територіальної громади);
- 2) спільну відповідальність громади за планування проекту та його складових (громада самостійно обирає найбільш нагальну проблему для вирішення);
- 3) трансфер ресурсів до громади й подальший громадський контроль за ресурсами;
- 4) включення громади в процес упровадження проектів або прямо, або опосередковано через управління та спостереження за підприємцями чи операційними та експлуатаційними функціями;
- 5) використання громадської оцінки та моніторингу [8; 10].

За цього підходу місцеві спільноти часто співпрацюють з організаціями підтримки та постачальниками суспільних послуг, у тому числі обраними органами місцевого самоврядування, приватним сектором, неурядовими організаціями та центральними державними установами. Такий підхід дозволяє забезпечити місцеві громади соціальними та підприємницькими послугами, організувати економічну діяльність та раціонально використовувати ресурси, наділити бідні верстви населення ресурсами, підвищити їх безпеку та покращити

управління цими ресурсами [4].

Підхід до місцевого розвитку за участі громади передбачає надання територіальній спільноті прямого фінансування, при чому са-

ма громада приймає рішення, на що ці кошти будуть спрямовані. Громада самостійно реалізує проект та несе відповідальність за нього, проводить моніторинг його виконання [8].

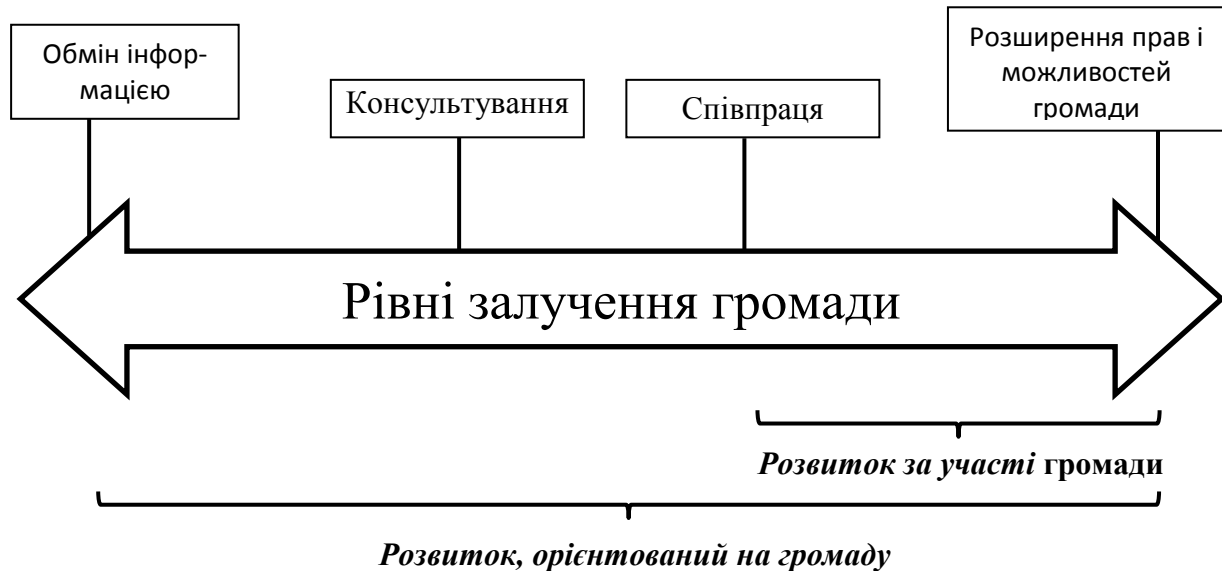


Рис. 1. Розмежування понять «розвиток, орієнтований на громаду» та «розвиток за участі громад» [10]

Потенційні переваги від такого підходу є досить значними. Існує явна мета трансформації владних відносин для забезпечення представництва й право голосу для вразливих верств населення, що б дозволило їм впливати на прийняття рішень [7]. При цьому може виникати поєднання функціональних зв'язків між організаціями територіальних громад і формальними інститутами (місцевим самоврядуванням та ін.), створюватися сприятливі умови через відповідні політичні та інституційні реформи, у тому числі реформи децентралізації, та формуватися сприятлива нормативно-правова база. Зазвичай підхід, орієнтований на громаду також передбачає сприяння доступу до інформації через різні засоби масової інформації, а також укріплення та покращення фінансування підзвітних груп [4].

Розвиток за участі громади спирається на територіальні спільноти з метою використання їх соціального капіталу для самоорганізації та участі в процесах розвитку. Таким чином, такі поняття, як участь, територіальна спільнота й соціальний капітал, мають вирішальне значення для того, як організована участь громади в

прийнятті рішень [7].

Проекти за участі громади часто розглядають через призму того, як вони вдосконалюють планування й надання державних послуг і стійкість проектів місцевого розвитку, і чи знижують вони ризик привласнення доходів владними елітами.

Підхід, орієнтований на участь громади, застосовують за умови:

- відсутності локальних інститутів (відсутність певних ринків, відсутність суспільних послуг, післякризовий період, незріла децентралізація);
- неефективності локальних інститутів (корупція, недостатність компетенцій, недостатня підзвітність та відповідальність, байдужість місцевого уряду) [10].

Ефективність підходу за цих умов можна пояснити тим, що правильно розроблені програми, орієнтовані на бідні й вразливі групи населення, створюють позитивний соціальний капітал і дають громадам більше можливостей при комунікаціях із державними органами влади [4].

Разом із тим при впровадженні підходу

до місцевого розвитку, орієнтованого на залучення територіальних громад, на практиці виникає низка проблем:

1) *Проблема ефекту від масштабу*. Часто постає питання, як поширити успішний досвід невеликої експериментальної громади на рівень країни. Тут існують п'ять основних обмежень: а) сукупні (бюджетні) витрати поширення позитивного досвіду можуть бути занадто високими; б) інституційна база з точки зору законів, політики й соціальних відносин не сприяє розвитку, орієнтованому на громаду; в) координація спільного виробництва продукції, послуг та розподілу інвестицій за наявності багатьох стейкхолдерів може виявитися неможливою; г) можливість стандартизації та реплікації позитивної практики може бути обмежена місцевими особливостями; д) для великої кількості громад важко спланувати та запровадити логістику тренувань, забезпечити достатню матеріально-технічну базу, розподіл і моніторинг операцій, необхідних при підході, орієнтованому на громаду [3].

Розширення масштабів діяльності проєктів, орієнтованих на громаду, – не завжди просте завдання. Воно вимагає поступового й послідовного підходу, кінцевий результат буде залежати від політичної підтримки, а також від можливих стимулів, створюваних для різних зацікавлених сторін.

2) *Проблема орієнтування*. Підхід, орієнтований на громаду, зазвичай спрямований на найбільш вразливі верстви населення. При цьому виникає небезпека захоплення фінансових потоків групами, що були виключені. Особливо це питання загострюється за умови політичного втручання [11].

3) *Велика вартість та обмеження участі на практиці*. Участь у проєкті, орієнтованому на громаду, в реальному житті тягне за собою значні витрати, якими часто нехтують, коли говорять про цей підхід. Після проведеного на громадських зборах часу зрозумілими стають альтернативні витрати у вигляді втраченого часу й доходів. Також частими є випадки, коли проєкти потребують додаткових фінансових внесків від членів громади. Існують також нематеріальні, але не менш реальні проблеми, а саме: психологічний та фізичний «примус» найбільш соціально знедолених членів суспільства до участі в програмі, де їх участь може викликати конфлікти з інтересами місцевих еліт [7].

4) *Тривалість проєкту*. Як правило, проєкт, орієнтований на громаду, займає бли-

зко року. Досить часто цей термін є недостатнім для цілей поширення програми. Крім того, міжнародні проєкти розвитку за участі громади зазвичай передбачають невеликий обсяг зовнішнього фінансування, вони не можуть гарантувати підвищення добробуту за рахунок змін в інфраструктурі.

5) *Проблема залежності від персоналу*. Акцент на соціальній мобілізації та збільшенні пропускну здатності робить якість проєктів, орієнтованих на громаду, дуже залежною від якості роботи персоналу. У більшості випадків успішний розвиток програми забезпечувала команда, яка складалася з високо мотивованих людей, котрі тривалий час (10-20 років) працювали з громадами, розвиваючи їх потенціал. Разом з тим співробітники з розвитку підходу, орієнтованого на громаду, особливо на вищих посадах, як правило, є колишніми бюрократами з невеликим досвідом роботи з розширення можливостей громад, і їх стимули часто не збігаються з вимогами програми.

6) *Небезпека створення моделі «попит-пропозиція»*. Значна залежність від співробітників-засновників проєкту також означає, що підхід, орієнтований на громаду, ризикує стати не більше ніж перевіркою для раніше обраних цілей програми. Більшість заходів, які передбачаються програмою, є публічними, а отже, певною мірою політичними, що може спричинити виникнення змови й тиску, коли програма почне набирати обертів. Це підкреслює ще більшу необхідність контролювати й належним чином готувати майбутніх працівників. У свою чергу громади також мають правильно розуміти свою роль у програмі, щоб не розглядати участь як просту формальність для отримання грошових коштів, виділених на організацію програми.

7) *Проблема залежності*. Часто критика, спрямована на підхід, орієнтований на громаду, базується на тому, що громада не продовжує дотримуватися поставлених програмою цілей після закінчення окремого проєкту. У той же час є декілька прикладів, коли національні уряди застосовували методику підходу, орієнтованого на громаду, і після закінчення окремих проєктів. Хоча нерідко галузеві міністерства неохоче надають допомогу після закінчення проєктів.

Вищевикладена критика показує, що хоч підхід, орієнтований на громаду, і має великий потенціал, для його ефективного застосування та поширення необхідно далі цей потенціал нарощувати, збільшувати соціальний капітал

територіальних громад, розвивати взаємодію з існуючими інститутами влади.

Дослідження й практичний досвід засвідчують, що підхід, орієнтований на громаду, може збільшити ефективність послуг у багатьох секторах економіки. Деякі приклади переваг для розвитку інфраструктури, освіти, мікрофінансування й раціонального використання природних ресурсів у різних країнах світу наведемо нижче.

1) Розроблені місцевою громадою інфраструктурні об'єкти, такі як медичні центри, школи та системи водопостачання, як правило, мають більш високий рівень використання й краще підтримуються, ніж за умови, коли інвестиційні рішення приймаються суб'єктами за межами спільноти. Дослідження водопостачання 1875 домашніх господарств у сільській місцевості шести країн (Бенін, Болівія, Гондурас, Індонезія, Пакистан, Уганда та Ефіопія) засвідчило, що стійкість системи водопостачання значно вища, коли громади контролюють ключові інвестиційні рішення і покривають частину інвестиційних витрат [9].

2) У Замбії проект соціального відновлення надавав гранти міським і сільським громадським групам із початку 1990-х років. Оцінка результатів програми показала, що школи й медичні центри, які фінансувалися за рахунок гранту, що передбачав участь місцевої спільноти, працювали краще, ніж аналогічні установи, фінансування яких не було пов'язане з громадами. Вчителі та працівники охорони здоров'я відвідували роботу більш регулярно, інфраструктура була кращою, більше членів громади користувалися послугами й охочіше сплачували за навчання, ніж в аналогічних установах, які не отримували фінансування від проекту.

3) У Бангладеші Palli Karma Sahayak Foundation надає кредити неурядовим організаціям, які в свою чергу забезпечують мікрокредитування послуг для бідних, часто в партнерстві з громадськими групами. Ця організація, заснована в 1990 році, зараз фінансує 155 неурядових організацій, надаючи послуги для більш ніж 2 мільйонів бідних людей, із яких 90% складають жінки.

4) Програма боротьби із сільською бідністю на північному сході Бразилії профінансувала більше 30000 мікропроектів розвитку. При цьому програма змінила свій підхід від централізовано керованого (який не дав очікуваних результатів) на орієнтований на громаду, інтегрований у сільський розвиток, за якого

бідні громади залучають до децентралізованого прийняття рішень. Кошти спрямовують безпосередньо на організації громад, які несуть відповідальність за інвестиції та управляють ними. В результаті, 93% ресурсів програми досягають громад; для порівняння: цей показник становить 40% у рамках попередньої програми розвитку сільських районів і 20% – у першій інтегрованій програмі розвитку сільських районів.

5) У Південній Африці організація Mvula Trust запровадила програму, що набула значного поширення. Організація надавала кошти на проекти водопостачання та каналізації, які мали бути розроблені й організовані безпосередньо громадами у віддалених сільських районах. Успіх цих заснованих на участі громади проектах збільшив соціальний капітал у регіоні, що дозволило організувати додаткові проекти розвитку і впливу на державну політику в інших секторах економіки [4].

В Україні підхід до місцевого розвитку, орієнтований на участь громад, системно впроваджує Програма розвитку ООН в Україні. Цей підхід ПРООН пов'язує із забезпеченням реалізації концепції сталого розвитку та підтриманням довгострокових цілей розвитку країни, затверджених у 2003 році в національному звіті «Цілі розвитку тисячоліття – Україна» (ЦРТУ). До таких належать: зниження рівня бідності, забезпечення якісної освіти протягом життя, просування гендерної рівності, зниження рівня дитячої смертності, покращання материнського здоров'я, зниження рівня та швидкості поширення ВІЛ/СНІДу й туберкульозу, забезпечення сталості природного середовища.

Відповідно до програмних документів проектів ПРООН, загальна мета підходу, що орієнтується на участь громади, полягає у створенні сприятливого середовища для забезпечення довгострокового сталого соціально-економічного та суспільного розвитку на місцевому рівні шляхом сприяння ініціативам самоврядування й таким ініціативам, які втілюються місцевими громадами, що робитимуть внесок у загальний розвиток людства й допомогатимуть досягненню Україною цілей розвитку тисячоліття.

Конкретні задачі підходу до місцевого розвитку за участі громад, який застосовує ПРООН в Україні, є такими:

1. Покращення умов життя в сільських, напівміських і міських громадах по всій Україні шляхом сприяння сталому відновленню,

управлінню та забезпеченню роботи базової соціальної та муніципальної інфраструктури та служб за рахунок муніципальних ініціатив самодопомоги.

Громадські організації, відповідні місцеві (сільські й міські), районні та регіональні органи влади здійснюють відновлення базової соціальної інфраструктури та муніципальних служб відповідно до пріоритетів, визначених цілями розвитку тисячоліття, а саме:

- охорона здоров'я (мережа місцевих пунктів охорони здоров'я) (ЦРТУ №4);
- енергозабезпечення (заходи енергозбереження на місцевому рівні і т. ін.) (ЦРТУ №3);
- охорона довкілля (ЦРТУ №3);
- водопостачання (ЦРТУ №3);
- місцеві транспортні системи (ЦРТУ №1).

У процесі втілення проектів місцевих громад кожна громаду-учасницю проводять через такі послідовні етапи розвитку із залученням населення:

- активізація та самооцінка громади;
- створення громадських організацій;
- планування розвитку громади;
- визначення проекту, встановлення пріоритетів та втілення проекту;
- аналіз (встановлення такого механізму оцінки поступу громади, за якого члени громади могли б структурувати досягнення своєї громади для полегшення подальшої діяльності в цьому напрямку) [2].

2. Доведення ефективності спільного місцевого врядування та механізмів децентралізованого управління на всій території України з надання соціальних послуг шляхом просування та підтримки партнерських громадських організацій, що діють за принципами самоврядування та запроваджують ініціативи самодопомоги на засадах співпраці з місцевою владою, приватним сектором та іншими зацікавленими партнерами.

Формалізація діалогу між громадськими організаціями та місцевою владою відбувається шляхом створення форумів місцевого розвитку та подібних утворень. До участі в форумах місцевого розвитку залучаються представники місцевої влади та громадських організацій; представники приватного сектору, представники компаній, що надають комунальні послуги, представники місцевих недержавних організацій.

3. Покращення відповідних професійних умінь та знань громадських організацій та органів місцевої влади з метою започаткування

та підтримки партнерської співпраці в процесі місцевого розвитку в справах соціально-економічного розвитку та надання соціальних послуг.

Проекти ПРООН сприяють розвиткові інституційної спроможності громадських організацій та місцевої влади у визначенні потреб та пріоритетів розвитку громад, управлінні та контролюванні процесу співпраці на місцевому рівні задля сталого соціально-економічного розвитку та ефективного надання соціальних послуг. У рамках проектів ПРООН забезпечується навчання та підтримка з метою спрямування зусиль на виконання планів розвитку громад, створюються численні сільські, міські, районні та обласні ресурсні центри для мобілізації громад.

Для надання громадам упевненості у власних силах і підвищення їхньої самооцінки підхід ґрунтується на перенесенні та відтворенні у значній кількості населених пунктів у 24 областях України та в Автономній республіці Крим попередніх позитивних здобутків, продемонстрованих проектами ПРООН.

Відповідно до методології підходу, зацікавлені громади на загальних зборах створюють організації громад, які можуть набувати різних юридично-правових форм (неурядові громадські організації, органи самоорганізації населення, організації співвласників багатоквартирних будинків тощо). До організації громади мають увійти не менше 80% домогосподарств відповідної громади. Демократичним шляхом (голосуванням або анкетуванням) формуються пріоритети розвитку громади.

В Україні діяли три проекти ПРООН, що використовували підхід до місцевого розвитку за участі громад: Програма розвитку та інтеграції Криму (ПРІК – www.undp.crimea.ua); Чорнобильська Програма відновлення та розвитку (ЧПВР – www.crdp.org.ua); Муніципальна програма врядування та сталого розвитку (МПВСР – msdp.undp.org.ua). Один проект продовжує діяти досі – Місцевий розвиток, орієнтований на громаду (МРГ – cba.org.ua). Усі вони застосовували підхід соціальної мобілізації, але мали свої завдання, цільову аудиторію та організаційну структуру.

1. *Програма розвитку та інтеграції Криму* була реалізована за ініціативи міжнародного донорського співтовариства, а саме: Канадської агенції з міжнародного розвитку, урядів Данії, Греції, Нідерландів, Норвегії, Швейцарської агенції розвитку та співробітництва, Шведської агенції з міжнародного розвитку та

Туреччини.

Мета проекту – стійкий соціально-економічний розвиток Криму з урахуванням його національного та культурного розмаїття. Реалізація цієї мети передбачала таке:

- сприяння розвитку демократичного управління й стимулювання членів багатоклітинних громад до активної згуртованої участі в розв'язанні наявних проблем при партнерстві з місцевою владою. Для цього ПРІК спонукала селян до об'єднання в органи самоорганізації населення – окрему правову форму організації громади, що визначає проблеми, розробляє і реалізовує проекти, спрямовані на подолання цих проблем. Причому наголос робився саме на тому, щоб самі мешканці були ініціаторами змін;

- економічний розвиток у сільській місцевості. ПРІК стимулювала формування сільськогосподарських кооперативів, адже така форма самоорганізації селян уможливує спільне розв'язання проблем;

- підвищення толерантності та соціальної згуртованості кримського суспільства через освіту та культуру;

- збільшення швидкості реагування на потенційні зони конфлікту через систему моніторингу людської безпеки.

З 1995 по 2011 рік за бюджету 4,4 млн дол. в АР Крим підтримано 629 органів самоорганізації населення з 400 сіл (приблизно 200 тис. членів організацій громад), у яких було реалізовано 419 проектів громад загальною вартістю 11,9 млн дол. для 143 000 бенефіціарів. Для ПРІК внесок кожного учасника у проект громади визначався залежно від проекту громади. Етап створення та розвитку організацій громад за підтримки ПРІК був завершений 2008 року.

2. *Чорнобильська програма відродження та розвитку* була ініційована ООН і реалізовувалася за допомоги донорів – Трастового фонду ООН за безпеку людини, Канадської міжнародної агенції розвитку, Швейцарської агенції розвитку та співробітництва та уряду Японії. Метою проекту була підтримка зусиль Уряду України щодо подолання довготермінових соціальних, економічних і екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи, створення сприятливіших умов життя та забезпечення сталого людського розвитку в регіонах, що постраждали внаслідок Чорнобильської аварії.

Досягнення поставленої мети включало такі напрями:

- сприяння вдосконаленню державної

політики;

- допомога громадам у самоорганізації та самоуправлінні, підвищенні їх потенціалу стосовно визначення, розробки та реалізації пріоритетних програм соціального, економічного, екологічного відродження та розвитку;

- зміцнення потенціалу організацій та установ, що мають сприяти соціально-економічному розвитку та екологічному відродженню Чорнобильських територій.

Завдяки втіленню принципу «Громади і влада: партнери з питань відродження та розвитку» було створено 256 організацій громад у 174 населених пунктах, які займалися вирішенням наявних проблем. Загалом ці організації реалізували більше 169 проектів відродження та розвитку, кошти на які надходили з кількох джерел, зокрема від місцевих та районних адміністрацій (40%), Чорнобильської програми відродження та розвитку (31%), організації громад (20%), інших спонсорів (9%). Донорами програми загалом пожертвували на втілення програми понад 3,5 млн. дол.

3. *Муніципальна програма врядування та сталого розвитку* реалізовувалася ПРООН за підтримки таких донорів: Канадської агенції міжнародного розвитку, Швейцарської агенції розвитку та співробітництва та Посольства Королівства Норвегії.

Метою програми була розбудова спроможності місцевих громад та муніципалітетів брати участь у процесі спільного прийняття рішень та використовувати цю спроможність для багатосторонньої співпраці та заходів, спрямованих на зміцнення місцевого соціально-економічного та екологічного врядування для сталого розвитку.

Реалізація поставленої мети передбачала такі завдання:

- розбудова потенціалу центральних органів влади стосовно фінансової та адміністративної децентралізації на користь місцевих громад;

- розбудова потенціалу органів місцевої влади стосовно визначення, розробки та впровадження стратегій сталого місцевого розвитку;

- підвищення спроможності громад шляхом самоорганізації покращувати місцеві соціальні, економічні та екологічні умови.

Основним підходом проекту була соціальна мобілізація, яка включала сприяння створенню місцевих організацій громад (об'єднань співвласників багатоквартирних будинків та їх асоціацій, громадських організацій у школах та

дитсадках та їх мережах, обслуговуючих кооперативів). Передбачалося, що Програма врядування та сталого розвитку слугуватиме парасольковою програмою для сприяння підтримуваному громадянами місцевому розвитку та місцевому демократичному врядуванню в Україні через модель сталого розвитку за участю громад.

Ці організації засновувалися за принципами самопомоги та ефективного врядування. За допомогою інтервенцій Програми, інституційна спроможність цих організацій розбудовувалася таким чином, щоб вони були спроможними планувати, мобілізувати ресурси та визначати пріоритети щодо вирішення своїх соціальних, економічних та екологічних проблем у сталій спосіб. Це відбувалося за підтримки відповідних міських рад та інших національних і міжнародних агенцій із розвитку.

Проекти реалізовувалися за принципом співфінансування – 10% від вартості проекту вносили самі члени організації громади, 45% – міська рада, 45% – ПРООН. Якщо громада вдруге бажала взяти участь у проекті – мала бути готовою вкласти у вартість проекту щонайменше 20%. Із кожним роком партнерства частка громади у співфінансуванні проектів громад зростала на 5%, відповідно частка ПРООН зменшувалася на 5%.

Загалом МПВСР підтримала реалізацію 309 проектів громад, спрямованих на покращання місцевої інфраструктури та підтримку сталого розвитку. Загальна вартість проектів сягнула 36,3 млн грн. Їх реалізація безпосередньо покращила умови проживання та навчання більш ніж 282 тис. людей.

Проект першим серед інших проектів в Україні підтримав процес формування та розвитку ОСББ. З 2006-07 рр. пріоритет при відборі проектів громад надавався саме ОСББ. Підтримано більше 200 проектів ОСББ, спрямованих на вирішення пріоритетних проблем багатоквартирних будинків. Ці проекти дозволили зібрати історії успіху ОСББ в Україні для мотивування громадян їх створювати.

4. *Місцевий розвиток, орієнтований на громаду*, – спільний проект Європейського Союзу та Програми розвитку ООН, що був започаткований в Україні у 2007 році. Проект впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні за підтримки Уряду України. На місцевому рівні він співпрацює з громадами-учасницями (самоврядними організаціями громад, активістами та безпосередніми мешканцями громад) та місцевими органами влади

(сільськими, селищними, міськими головами та радами, районними радами, районними державними адміністраціями).

Метою проекту є створення сприятливого середовища для сталого соціально-економічного розвитку на місцевому рівні шляхом сприяння самоорганізації громад, розроблення та впровадження невеликих за обсягом громадських ініціатив у всіх областях України.

Згідно з фінансовим планом проект МРГ надає невеликі гранти для впровадження мікропроектів громад на основі принципу самопомоги та в рамках співпраці приватно-державного сектору, де кожен партнер має внести свою частку для розвитку. Механізм фінансування за програмою проекту передбачає, що частка вартості мікропроектів фінансується за рахунок членів громад (не менше 5%), інші витрати фінансуються із центрального та місцевих бюджетів (45%), участь МРГ становить приблизно половину всіх внесків (50%).

Проект підтримує ініціативи місцевих громад із покращання умов проживання та базової соціальної інфраструктури, наприклад відновлення фельдшерсько-акушерських пунктів, покращання управління водопостачанням, захисту навколишнього середовища, ефективності використання енергоресурсів та послуг місцевого транспорту.

Проект працює в селах, селищах та малих містах із населенням до 10 тис. чол. Поряд із допомогою в розвитку та самоорганізації громад-учасниць проект пропонує грантову підтримку, яка може стати стартовим капіталом для реалізації їх ініціатив (до 7 300 євро та не більше 50% від кошторису ініціативи).

Проект залучає громади до прийняття рішень через створення організацій громад і надання їм відповідних повноважень. Потенціал організацій громад розбудовується таким чином, щоб вони могли приймати рішення спільно з місцевими органами влади, мобілізувати ресурси, реалізовувати місцеві пріоритети та підтримувати досягнуті результати. Потенціал партнерів (сільські/міські, районні/обласні ради та ін.) посилюється людськими ресурсами для реалізації спільного підходу, який просувається Проектом.

Перша фаза проекту МРГ розпочалася в грудні 2007 року й мала бюджет 13,3 млн євро. За 3,5 роки діяльності проект допоміг більше 1000 сільських громад покращити умови проживання спільними зусиллями та в партнерстві з місцевою владою. Перша фаза проекту МРГ тривала до 6 червня 2011 року. За цей період

встановлено партнерство з 25 регіонами, 209 районами та більше 1100 місцевими радами (із населенням до 10000 осіб). Проект мобілізував більше 418 тис. мешканців сільських територій, які самоорганізувались у громади, в основі яких – принцип спільного врядування.

У рамках першої фази проекту МРГ було реалізовано 1303 проекти громад. На реалізацію ініціатив громад проект МРГ виділив близько 91 млн грн., ще близько 88 млн грн. виділено з місцевих бюджетів як співфінансування, близько 14 млн грн. зібрали самі громади, а 3 млн грн. інвестував приватний сектор. Середня вартість проекту громади склала близько 150 тис. грн.

Друга фаза спільного проекту Європейського Союзу та програми розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» (МРГ-II) розпочалася 7 червня 2011 року й триватиме 4 роки. Проект і надалі співфінансує та виконує Програма розвитку ООН в Україні.

Загальна мета Проекту МРГ-II полягає у створенні сприятливого середовища для довгострокового соціально-економічного розвитку на місцевому рівні шляхом розвитку місцевого самоврядування та підтримки ініціатив, спрямованих на розвиток громад на всій території України.

Ця фаза проекту МРГ має бюджет 17,1 млн євро (із яких 98,4% – внесок ЄС та 1,6% – внесок ПРООН), який буде спрямований на підтримку сталого соціально-економічного розвитку на місцевому рівні. У другій фазі проекту МРГ більше 900 громад отримали можливість реалізувати свої ініціативи. Проект підтримує ініціативи громад у таких сферах:

- енергозбереження та енергоощадні технології;
- водопостачання;
- охорона здоров'я;
- охорона навколишнього середовища;
- підтримка малого бізнесу (розвиток сільськогосподарських/обслуговуючих кооперативів).

Аналіз ефективності проекту МРГ засвідчив, що незважаючи на його інфраструктурний характер, основним досягненням проекту стала соціальна мобілізація жителів громад, яка призвела до активізації «дрімаючого» потенціалу колективних дій і бажання людей допомогти самим собі.

Результати проведеного нами дослідження демонструють зростання соціального капіталу в громадах, що брали участь у проекті МРГ. Зростання соціального капіталу стає ре-

сурсом для економічного зростання: реалізація підходу до місцевого розвитку за участі громад дозволила громадам-учасникам проекту МРГ забезпечити кращу динаміку показників соціально-економічного розвитку, ніж контрольним громадам, що не брали участі у проекті [1].

Аналіз практичних результатів проектів ПРООН в Україні, що використовували орієнтований на громаду підхід, дозволяє зробити такі висновки:

1. *Місцеві громади краще ніж уряд знають свої проблеми, обирають пріоритети свого розвитку, планують проекти місцевого розвитку та контролюють їх реалізацію. Залучення громад до місцевого розвитку підвищує ефективність використання суспільних ресурсів.*

Шляхом активізації участі людей у місцевих обговореннях нагальних потреб своїх громад і допомоги у знаходженні та втіленні рішень щодо розв'язання місцевих проблем, проекти, орієнтовані на участь громади, створюють довіру громадян та посилюють їхню роль у процесі прийняття рішень місцевою владою, сприяють діалогу між громадянами та урядом. Мобілізація громадських ресурсів, покращення порозуміння й співпраці між громадянами, їхніми організаціями та залученими спонсорами й місцевою владою стають підґрунтям для планування довгострокового розвитку.

Підхід до місцевого розвитку за участі громади мобілізує громади на прийняття відповідальності за покращення свого власного життя.

2. *Підхід, орієнтований на залучення місцевих громад, демонструє свою ефективність не тільки для подолання бідності, але і для формування сталого місцевого розвитку.*

Розвиток, орієнтований на громаду, є ефективним механізмом скорочення бідності та вирішення місцевих проблем територіальних спільнот, доповнюючи ринкові й державні заходи щодо досягнення негайних і стійких результатів на місцевому рівні.

3. *Без інституціоналізації підходу, орієнтованого на розвиток місцевих громад, та інтерналізації його механізмів неможливо забезпечити стійкість його результатів.*

Формування інституцій та інтерналізація підходів – це тривалий процес, тому підхід до місцевого розвитку, орієнтований на громаду, має більше шансів на укорінення в діяльності місцевих органів влади, якщо стане невід'ємною частиною стратегічних документів

місцевого розвитку та процедур прийняття легітимних колективних рішень.

4. *Важливість «точок зростання» як осередків нового громадянського мислення.*

Метою проектів ПРООН було не лише покращення якості життя мешканців місцевих громад, а й створення дієздатної та свідомої громади – рівноправного партнера місцевої влади. Шляхом написання проектів, відбору підрядника, контролю виконання робіт і витрачання ресурсів мешканці не лише навчалися разом працювати, а й брати активну участь у діалозі з місцевою владою, організаціями надання послуг, казначейством тощо. Отже, завдяки роботі проекту формувалися суспільні «точки зростання», осередки громадянського суспільства та економічної активності. Саме такі «точки зростання» є необхідними для поступової зміни суспільної ментальності від зневіри до віри у власні сили та дії, до якісно нового осмислення власного життя і власної ролі в суспільстві.

5. *Міжмуніципальна співпраця – важливий інструмент вирішення проблем сталого розвитку на місцевому рівні.*

Вирішення проблем сталого розвитку часто вимагає спільних дій, адже ці проблеми можуть виходити за межі одного населеного пункту. Саме в таких випадках міжмуніципальна співпраця стає не просто бажаною, а й необхідною.

Проекти ПРООН в Україні, що використовували підхід до місцевого розвитку, орієнтований на участь громад, створили можливості для забезпечення послідовності й узгодженості української національної політики щодо місцевого розвитку. ПРООН і ЄС відіграють значну роль у поширенні методів розвитку, орієнтованих на залучення громад, саме в той час, коли це особливо необхідно для (а) підтримки урядових зусиль в оновленні підходів до розв'язання проблем місцевого розвитку в спосіб, що відповідає правилам ЄС; (б) підготовки основи для здійснення довгострокових проектів регіонального розвитку завдяки моментальному отриманню результатів.

У цілому ж підходи до місцевого розвитку за участі громад, що були застосовані та продовжують застосовуватися в Україні як міжнародними так і урядовими програмами, більше спрямовані на забезпечення участі громадськості у прийнятті рішень стосовно розвитку територій (концепція community-driven development), ніж на забезпечення системного використання ресурсів місцевих вигодонабу-

вачів (територіальної спільноти, місцевого бізнесу, громадських організацій та ін.) для покращення життя місцевої громади (концепція community-based development). Розробка дієвих інструментів, які б підтримали розвиток підходів до місцевого розвитку у напрямку розширення не тільки участі в управлінні, але й залучення ресурсів територіальних громад та місцевого бізнесу є актуальним питанням подальших досліджень у цій сфері державної політики.

Література

1. Петрушенко Ю.М. Економічний аналіз процесів соціальної мобілізації місцевих громад / Ю.М. Петрушенко, Н.М. Костюченко // Економічний аналіз. 2013. – Випуск 12. – Частина 1. – С. 249-255.
2. Результати соціологічного дослідження «Оцінка впливу підходу до місцевого розвитку за участі громад, реалізованого в Україні у проектах ПРООН, що фінансувалися Європейським Союзом та іншими донорами» [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.cba.org.ua/one/images/stories/documents/CBA_publications/CBA_LQ.pdf
3. Binswanger H.P. Up Community-Driven Development – Theoretical Underpinnings and Program Design Implications / Binswanger H.P., Swaminathan S. Aiyer // Policy Research Working Paper No. 3039. – Washington, DC: World Bank Africa Regional Office, 2003.
4. Dongier P. Community-driven development / Dongier P., Domelen J.V., Ostrom E., Ryan A., Wakeman W., Bebbington A., Polski M. // The World Bank Poverty Reduction Strategy Paper Sourcebook. – Washington, D.C., 2001. – P.1-32.
5. Fearon J. D. Can development aid contribute to social cohesion after civil war? Evidence from a field experiment in post-conflict Liberia / Fearon J. D., Humphreys M., Weinstein J.M. // American Economic Review: Papers & Proceedings. – 2009. – 99:2, 287–291.
6. Kumar N. Community-driven development: a study methodology / N. Kumar. – Operations Evaluation Department, 2003. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://community.eldis.org/?233@@.59c6797c1enclosure=.59c6797e&ad=1>
7. Mansuri G. Community-based and -driven development: a critical review / Mansuri G., Rao V. // The World Bank research observer. – 2004. – Vol. 19, No. 1. – P. 1-39.
8. Nnanta N. Elekwa Community driven

development in the local government system: a new strategy / Nnanta N. Elekwa, Eme Okochukwu Innocent // Kuwait Chapter of Arabian Journal of Business and Management Review. – 2013. – Vol. 3, No.1. – P. 1-15. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.arabianjbm.com/pdfs/KD_VOL_3_1/1.pdf

9. Sara J. Making Rural Water Sustainable: Report on the Impact of Project Rules / Sara J., Katz T. // United Nations Development Programme and World Bank Water and Sanitation Program. – Washington, D.C., 1997.

10. Tanaka S. A review of community-driven development and its application to the Asian Development Bank / Sonomi Tanaka, Janmejay

Singh, Dan Songco. – Asian Development Bank, 2006. – 100 p.

11. The Effectiveness of World Bank Support for Community-Based and -Driven Development. – World Bank. An OED Evaluation: Washington, DC, 2005.

12. Wassenich P. CDD Impact Assessment Study: Optimizing Evaluation Design under Constraints / Wassenich P., Whiteside K. // World Bank Social Development Papers. – Washington, DC, 2004.

Статья поступила в редакцию 09.01.2014