

Юрій М. Петрушенко, Надія М. Костюченко, Юрій І. Данько
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО
РОЗВИТКУ В ПРОЕКТАХ ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ ООН В УКРАЇНІ

У статті розглянуто концепцію фінансування місцевого розвитку, зорієнтованого на інституційні зміни в територіальних громадах. Висвітлено основні принципи залучення місцевих спільнот до процесів розвитку. Проаналізовано підходи до фінансування розвитку територіальних громад, що використовуються в проектах Програми розвитку ООН в Україні.

Ключові слова: концепція фінансування, інституційні зміни, місцевий розвиток, громада, міжнародні донори.

Літ. 10.

Юрий Н. Петрушенко, Надежда Н. Костюченко, Юрий И. Данько
КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ МЕСТНОГО
РАЗВИТИЯ В ПРОЕКТАХ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ ООН В УКРАИНЕ

В статье рассмотрена концепция финансирования местного развития, ориентированная на институциональные изменения в территориальных сообществах. Рассмотрены основные принципы привлечения местных сообществ к процессам развития. Проанализированы подходы к финансированию развития территориальных сообществ, используемые в проектах Программы развития ООН в Украине.

Ключевые слова: концепция финансирования, институциональные изменения, местное развитие, сообщество, международные доноры.

Yuriy M. Petrushenko¹, Nadiya M. Kostyuchenko², Yuriy I. Danko³

CONCEPTUAL BASES OF FINANCING LOCAL DEVELOPMENT IN UNDP PROJECTS IN UKRAINE

The paper deals with the concept of financing local development oriented on institutional changes in territorial communities. Basic principles of involving local communities in development processes are outlined in the paper. Approaches to funding local communities' development, which are used in UNDP projects in Ukraine, are analyzed.

Keywords: *concept of financing, institutional changes, local development, community, international donors.*

Постановка проблеми. Досвід міжнародної фінансової допомоги країнам, що розвиваються, засвідчує неефективність спрямування коштів тільки на підвищення життєвого рівня населення без відповідних інституційних перетворень у суспільстві. У зв'язку з цим наприкінці ХХ століття міжнародні фінансові інститути почали використовувати нову парадигму розвитку, зорієнтовану не лише на економічні зрушення, а й на процеси посилення громадянського суспільства.

Якщо раніше домінувало безпосереднє надання бідним країнам матеріальних або фінансових ресурсів, то тепер значний обсяг підтримки спрямовується на освітні проекти й програми, пов'язані з організацією самостійної діяльності, що може забезпечити сталий розвиток територіальних спільнот. При цьому фінансові ресурси від донорів значною мірою надходять безпосередньо у розпорядження місцевих громад, оминаючи державні органи або інші посередницькі організації. Частково це пояснюється також і тим, що донорські організації розчарувалися у фінансових схемах, які опосередковуються державними органами.

¹ Sumy State University, Ukraine.

² Sumy State University, Ukraine.

³ Sumy National Agrarian University, Ukraine.

Міжнародні проекти місцевого розвитку, орієнтовані на участь місцевих громад, продемонстрували високу ефективність використання фінансових ресурсів. Тому розробка теоретичних положень щодо використання їх методології в національній політиці місцевого розвитку є актуальним напрямом досліджень для економічної науки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державні програми, спрямовані на інвестиції в людський і соціальний капітал в країнах, що не належать до розвинених, мають обмежений потенціал через недостатнє фінансування. Їх результати зазвичай не доходять до локального рівня. Проте, на думку П. Донгі, державні заходи можуть бути ефективно доповнені програмами, які залучають організації місцевих спільнот, органи місцевого самоврядування та приватний сектор [3].

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 [7]. У рамках цього підходу існує ставлення до бідних людей як до партнерів у процесі розвитку. Крім того, як доводять К. Мансурі та В. Рао, залучення громадськості до економічного розвитку покращує цільове спрямування проектів [6].

С. Танака [8] та Н. Кумар [5] у своїх працях надали характеристику категорії «розвиток за участі громади». П. Донгі, В. Домелен, Е. Остром та ін. [3] визначили основні причини, згідно з якими розвиток за участі громади має формувати основу будь-якої стратегії місцевого розвитку. Разом із тим П. Вассеніч та К. Вайтсайд наголошували на обмеженнях вказаного підходу [10].

Деякі науковці досліджували ефективність та особливості національних програм місцевого розвитку за участі громади. Серед них Дж. Фірон, М. Хампфріз та Дж. Вайнштейн [4], які аналізували програму розвитку за участі місцевих громад, реалізовану в північній Ліберії в 2006-2008 роках. Вони

дійшли висновку, що введення нових інститутів на місцевому рівні мало позитивний вплив на здатність громад до співпраці, і цей ефект тривав навіть після завершення програми. Дж. Сара та Т. Катц довели ефективність підходу залучення громади до ухвалення рішень, проаналізувавши вирішення проблеми місцевого водопостачання в різних регіонах світу [8].

У 2000 році «розвиток, орієнтований на громаду» став офіційною операційною категорією Світового банку і визначається в його документах як підхід, що надає громадам право брати участь у прийнятті рішень щодо використання інвестиційних ресурсів у проектах місцевого розвитку [3]. 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].

У цілому ж, у 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 у світовій економічній літературі розглядалися як синоніми. Сьогодні вони 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 отримують прямий контроль над визначальними рішеннями проектів розвитку, включаючи управління інвестиційними фондами [6]. Відповідно, поняття community-based development має більш широке концептуальне поле, ніж поняття community-driven development.

Невирішена частина проблеми. В Україні підхід до фінансування місцевого розвитку, орієнтований на участь територіальних спільнот, системно впроваджується Програмою розвитку ООН. Наукове узагальнення принципів

цього підходу є важливим для створення можливостей його застосування не тільки міжнародними організаціями, а й національними та місцевими органами влади.

Метою статті є узагальнення концептуальних основ підходу до фінансування місцевого розвитку, що використовуються в проектах Програми розвитку ООН в Україні.

Основні результати дослідження. В Україні підхід до місцевого розвитку, що використовується Програмою розвитку ООН, пов'язаний із забезпеченням реалізації концепції сталого розвитку та підтриманням довгострокових цілей розвитку країни, затверджених у 2003 році в національному звіті «Цілі розвитку тисячоліття – Україна». 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 допомагатимуть досягненню Україною цілей розвитку тисячоліття.

В Україні діяли три проекти ПРООН, що використовували підхід до фінансування місцевого розвитку за участі громад: Програма розвитку та інтеграції Криму, Чорнобильська Програма відновлення та розвитку, Муніципальна програма врядування та сталого розвитку. Один проект продовжує діяти і сьогодні – Місцевий розвиток, орієнтований на громаду (МРГ). Усі вони застосовували підходи співфінансування та соціальної мобілізації, але мали свої завдання та цільову аудиторію.

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:

- сприяння розвитку демократичного управління й стимулювання членів багатоетнічних громад до активної згуртованої участі в розв’язанні наявних проблем при партнерстві з місцевою владою;
- економічний розвиток у сільській місцевості;
- 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 було підтримано 629 органів самоорганізації населення з 400 сіл, у яких було реалізовано 419 проектів громад загальною вартістю 11,9 млн. дол. для 143 тис. бенефіціарів. Для ПРІК внесок кожного учасника у проект громади визначався залежно від проекту громади.

2. Чорнобильська програма відродження та розвитку була ініційована ООН і реалізовувалася за допомоги донорів – Трастового фонду ООН, 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 більш сприятливих умов життя та забезпечення сталого людського розвитку в регіонах, що постраждали внаслідок Чорнобильської аварії.

Досягнення поставленої мети включало такі напрями:

- 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%). Загалом донори пожертвували на втілення програми понад 3,5 млн. дол.

3. Муніципальна програма врядування та сталого розвитку реалізовувалася Програмою розвитку ООН в Україні у 2004-2013 роках 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 фіскальної 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).

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% [1].

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

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.

Проект підтримує ініціативи місцевих громад із покращання умов проживання та базової соціальної інфраструктури, захисту навколишнього середовища, ефективності використання енергоресурсів та послуг місцевого транспорту.

Згідно фінансового плану проект МРГ надавав невеликі гранти (до 7,3 тис. євро) 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 передбачав, що частка вартості мікропроектів фінансується за рахунок членів громад (не менше 5%), інші витрати фінансувалися з центрального та місцевих бюджетів (45%), участь МРГ становила приблизно половину усіх внесків (50%).

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.

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. 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 громадські організації, в основі яких – принцип спільного врядування.

Друга фаза проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», що розпочалася у червні 2011 року, має бюджет 17,1 млн. євро й триватиме 4 роки. Ще до закінчення другої фази проекту у червні 2014 року стартувала 3 фаза проекту МРГ, що триватиме до 2017 року. Її бюджет складає 23,8 млн. євро, пріоритетом є розвиток малих міст України [2].

Результати проведеного нами дослідження ефективності проекту МРГ засвідчили, 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. Реалізація одного мікропроекту не може суттєво вплинути на економічний стан громади. Проте процес його реалізації на основі принципів співфінансування, спільного планування та контролю став тренувальним майданчиком, на якому місцеві громади навчилися ухвалювати легітимні колективні рішення щодо використання спільних ресурсів і вирішення спільних проблем розвитку.

Висновки. 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. Ці проекти відіграють значну роль у поширенні методів розвитку, орієнтованих на залучення громад, саме в той в час, коли це особливо необхідно для підтримки урядових зусиль в оновленні підходів до розв'язання проблем місцевого розвитку шляхом впровадження підходів

фінансової децентралізації. Крім того ці проекти можуть стати основою для здійснення довгострокових проектів регіонального розвитку в Україні.

В той же час, підходи до фінансування місцевого розвитку за участі громад, що були застосовані в Україні Програмою розвитку ООН, більше спрямовані на забезпечення участі громадськості у прийнятті рішень стосовно розвитку територій (концепція *community-driven development*), ніж на забезпечення системного використання ресурсів місцевих вигодонабувачів для покращення життя територіальної 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.

1. Звіти проекту (2014) // Проект ПРООН «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку» // <http://msdp.undp.org.ua/pages/p13>.

2. Проект СВА (2014) // Проект ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» // <http://cba.org.ua/ua/about/about-cba>.

3. Dongier, P., Domelen, J. V., Ostrom, E. et.al. (2011). *Community-driven development. Chapter 9. Poverty Reduction Strategy Paper Sourcebook*. Washington, D.C.: World Bank. P. 301–331

4. Fearon, J. D., Humphreys, M., Weinstein, J.M. (2009). *Can development aid contribute to social cohesion after civil war? Evidence from a field experiment in post-conflict Liberia* // *American Economic Review: Papers & Proceedings*. №99/2. P. 287–291.

5. Kumar, N. (2003). *Community-driven development: a study methodology* // <http://community.eldis.org/?233@@.59c6797c!enclosure=.59c6797e&ad=1>.

6. Mansuri, G., Rao, V. (2004). *Community based and driven development: a critical review* // *The World Bank Research Observer*. № 19(1). P. 1–39.

7. Nnanta, N. E., Innocent, E. O. (2013). Community driven development in the local government system: a new strategy // Kuwait Chapter of Arabian Journal of Business and Management Review. № 1. Vol. 3. P. 1–15.

8. Sara, J., Katz, T. (1997). Making Rural Water Supply Sustainable: Report on the Impact of Project Rules United Nations Development Programme and World Bank Water and Sanitation Program. Washington, D.C. 185 p.

9. Tanaka, S., Singh, J., Songco, D. (2006). A review of community-driven development and its application to the Asian Development Bank Asian Development Bank. 100 p.

10. Wassenich, P., Whiteside, K. (2004). CDD Impact Assessment Study: Optimizing Evaluation Design under Constraints // World Bank Social Development Papers. №51. Washington. 152 p.

Петрушенко Ю.М. Концептуальні основи фінансування місцевого розвитку в проектах Програми розвитку ООН в Україні / Ю.М. Петрушенко, Н.М. Костюченко, Ю.І. Данько // Actual Problems of Economics. Volume 159, Issue 9, 2014, Pages 257-263.