

УДК 336.02:332.02

ПЕТРУШЕНКО Юрій

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ ЗА УЧАСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Постановка проблеми у загальному вигляді. Досвід посткомуністичної трансформації країн бувшого СРСР 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 лише економічні зрушення, а й процеси посилення громадянського суспільства та розвитку державного управління.

Якщо раніше домінувало безпосереднє надання бідним країнам різних матеріальних або фінансових ресурсів, то тепер значний обсяг підтримки почали спрямовувати 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 ще пояснюється також тим, що донорські організації розчарувалися у фінансових схемах, до яких увійшли й державні органи.

Не зважаючи на вже наявну історію застосування підходу до місцевого розвитку, зорієнтованого на участь територіальних громад, наукове вивчення його результатів тільки починається.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Національні 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 за участі територіальних спільнот, які залучають організації місцевих спільнот, органи місцевого самоврядування, неурядові організації та приватний сектор [1].

Тим більше проекти розвитку, засновані на участі територіальних спільнот, стали важливою формою фінансової підтримки місцевого розвитку багатьох міжнародних організацій. Бюджет таких проектів тільки для Світового банку складає приблизно 7 млрд. дол. на 10 років [4].

Крім того, як відомо, ринок сам по собі не може забезпечити надання всіх необхідних послуг і товарів – він часто недостатньо надає суспільні блага (наприклад, дороги, якісну освіту й охорону здоров'я для бідних верств населення), тоді як існує велика кількість сумісних благ (наприклад, ліси, річкові басейни, рибні ресурси тощо). Національні державні програми, спрямовані на інвестиції в людський і фізичний капітал, мають певний потенціал для виправлення цих дисбалансів. Разом із тим, як засвідчує не тільки вітчизняний, а й світовий досвід, вони повільно надають зазначені послуги. Програми за участі громади можуть змусити ринок реагувати на попит, виражений вразливими верствами населення. Як споживачі, члени спільноти є найбільш легітимним, поінформованим і надійним джерелом інформації про власні пріоритети. Розроблені громадою об'єкти, такі як медичні центри, школи та системи водопостачання, мають зазвичай більш високий рівень використання і краще підтримуються, ніж у тому випадку, коли інвестиційні рішення приймаються суб'єктами за межами спільноти. Досвід також засвідчує, що попит є краще сформульованим, коли громади сприяють інвестиційним витратам і беруть участь в управлінні [6].

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 [5]. Розробка методологічних засад упровадження цього підходу в програми місцевого розвитку є важливим завданням для сучасної економічної науки.

С. Танака [8] та Н. Кумар [3] у своїх працях надали характеристику поняття «*розвиток за участі громади*». П. Донгі, В. Домелен, Е. Остром та ін. [1] 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 указанного підходу [9].

Багато науковців досліджували ефективність та особливості національних програм місцевого розвитку за участі громади. Серед них Дж. Фірон, М. Хампфріз та Дж. Вайнштейн [2], 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 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 [6].

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.

Скорочення бідності досить часто є метою урядових реформ у нерозвинених країнах. Проте локальні проблеми місцевих громад шляхом подібного регулювання вирішуються досить неефективно. 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 [1].

Метою статті є розробка методологічних засад фінансування місцевого розвитку та основі аналізу досвіду міжнародних організацій та використання підходу до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розвиток, орієнтований на громаду, з моменту офіційного визнання Світовим банком операційною категорією кредитування в 2000 році, став механізмом надання допомоги в місцевому розвитку, що найбільш стрімко розвивається. У рамках цього підходу існує ставлення до бідних людей як до активів і партнерів у процесі розвитку. Крім того, як доводять

К. Мансурі та В. Рао, залучення громадськості до економічного розвитку покращує цільове спрямування проектів [4].

Розвиток, орієнтований на громаду, визначається Світовим банком як підхід, що надає громадам контроль над плануванням рішень та інвестиційних ресурсів для проектів місцевого розвитку [1]. 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 [8]. Це ініціатива, за якої контроль за процесом розвитку, ресурсами та прийняттям рішень надається територіальним громадам [5]. 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 мають прямий контроль над визначальними рішеннями проектів розвитку, включаючи управління інвестиційними фондами [4]. Відповідно, поняття *community-based development* має більш широке концептуальне поле, ніж поняття *community-driven development*.

Підхід до місцевого розвитку за участі територіальних спільнот 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 у процес упровадження проектів або прямо, або опосередковано через управління та спостереження за підрядниками чи операційними та експлуатаційними функціями;
- 5) використання громадської оцінки та моніторингу [5; 8].

За такого підходу місцеві спільноти часто співпрацюють із 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.

Підхід до місцевого розвитку за участі громади передбачає надання територіальній спільноті прямого фінансування, при чому сама громада приймає рішення, на що ці кошти будуть спрямовані. Громада самостійно реалізовує проект і несе відповідальність за нього, проводить моніторинг його виконання. Такий спосіб фінансування виступає тим інститутом, який мотивує громаду до самоорганізації, ініціативної діяльності та плідної співпраці з владою.

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 дозволить їм впливати на прийняття рішень. При цьому можуть 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, передбачає сприяння доступу до інформації через різні засоби масової інформації, а також та укріплення та покращення фінансування підзвітних груп.

Стимули для застосування підходів, орієнтованих на участь громади, можуть надходити як із середини громади, так і ззовні, а саме: від неурядових організацій,

влади, донорів або інших індивідів, що не є членами даної громади. Незважаючи на джерело стимулу, часто необхідна зовнішня підтримка, адже на локальному рівні може бути недостатньо ресурсів (як фінансових, так і технічних) для задоволення потреб розвитку громади.

Участь громадян у проектах за участі територіальних спільнот зазвичай не є випадковою. Це відбувається тому, що деякі принципи організації спостерігаються на прийнятному для учасників рівні.

Громадяни добровільно братимуть участь у програмах за участі громади, якщо вони:

- бачитимуть можливі позитивні результати від проекту для себе та громади;
- матимуть відповідну організаційну структуру для вираження своїх інтересів та інтересів громади;
- відчуватимуть загрозу їх життю та життю громади;
- відчуватимуть себе зобов'язаними надати підтримку громаді;
- матимуть кращі знання щодо ситуації, яка склалася в громаді;
- почуватимуть себе комфортно в громаді [7].

Крім того, залучити громадян до участі в зазначених програмах можна шляхом:

- підкреслення переваги від участі у проекті;
- організації та визначення відповідної групи / представників громади;
- допомоги громадянам знайти позитивні способи реагування на загрозливі ситуації;
- підкреслення зобов'язань кожного члена громади діяти на благо громади;
- надання громадянам додаткових знань щодо можливостей розв'язання їх локальних проблем;
- допомоги учасникам відчувати себе комфортно у громаді.

Підходи, орієнтовані на участь територіальних спільнот, базуються на наступних припущеннях:

- 1) громада краще знається на своїх локальних проблемах, ніж влада або зовнішній експерт;
- 2) можуть бути досягнуті реальні вигоди на локальному рівні;

3) може бути визначена група представників громади, яка зможе управляти ресурсами;

4) контроль за ресурсами покладено на локальний рівень;

5) наявність більшої інформації на рівні громади.

Кожний підхід за участі територіальних спільнот має дві основні стадії: *ініціювання* та *консолідацію*, і кожна з цих стадій може грати різну роль залежно від соціально-економічних та політичних характеристик громади. Зовнішні стимули ініціювання підходу за участі громади також можуть різнитися. Неурядові організації можуть бути більш придатними, аніж підтримка влади, зокрема в галузях, де громада має довгострокове невдоволення або недовіру до владних структур. Консолідація допомагає укріпити та побудувати елементи стійкості в громаді за допомогою підходів за участі територіальних спільнот. Йдеться про вирішення конфліктів, взаємовідносини представників громади з політичними силами на місцевому рівні, тощо. При цьому час та зусилля, які необхідно прикласти, будуть різнитися залежно від громади. З точки зору міжнародного донора, має місце третя стадія – *розширення*, тобто одночасна реплікація зусиль у декількох громадах [3, 10].

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

Підходи, орієнтовані на громаду, а також підходи за участі громади мають особливу проблему моніторингу та оцінки, оскільки вони дають громадам більший контроль над ресурсами. А це передбачає необхідність відповідних механізмів забезпечення підзвітності та прозорості.

Більшість таких проектів спрямовані на децентралізацію за допомогою заходів, що сприяють змінам у законодавстві або конкретним зусиллям зі створення відповідного потенціалу таких змін.

Підходи, засновані на участі територіальних спільнот, застосовують за умови:

– відсутності локальних інститутів (відсутність певних ринків, відсутність суспільних послуг, післякризовий період, незріла децентралізація);

– неефективності локальних інститутів (корупція, недостатність компетенції, недостатня підзвітність та відповідальність, байдужість місцевого уряду) (рис. 1).

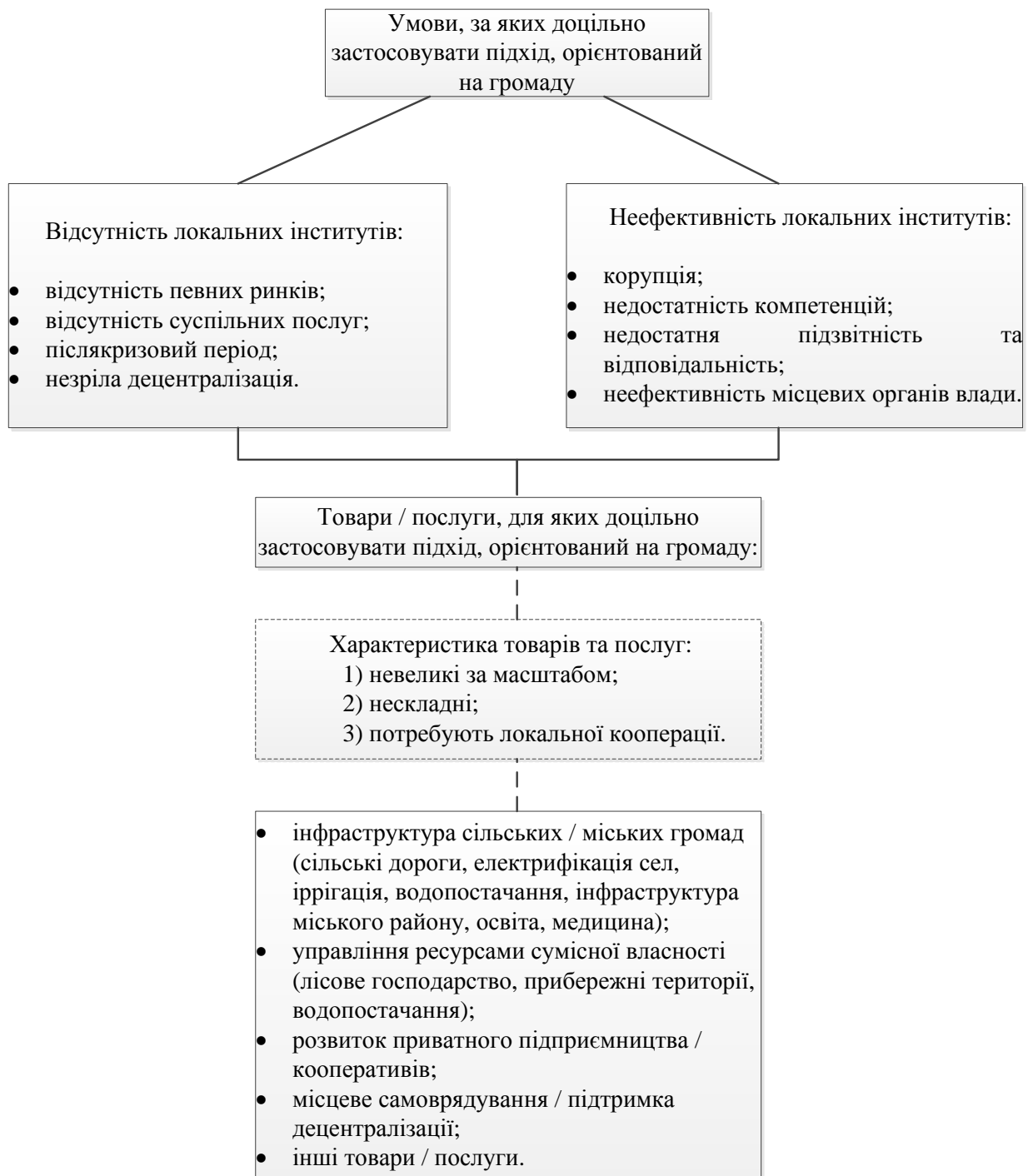


Рисунок 1. Підхід, орієнтований на громаду, як протизвага фіаско локальних інститутів (складено на основі [8])

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

В Україні підхід до місцевого розвитку, орієнтований на участь громад, системно впроваджує Програма розвитку ООН в Україні. Цей підхід ПРООН 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». 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 проєктів 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.

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.

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 самопомоги 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.

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 багатоетнічних 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 уможлиблює 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 тисяч 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 Програмою розвитку ООН в Україні 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). Передбачалося, що ця 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 сталий 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%.

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.

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 тисяч чоловік. Поряд із допомогою в розвитку та самоорганізації громад-учасниць проект пропонує грантову підтримку, яка може стати стартовим капіталом для реалізації їх ініціатив (до 7300 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 громадські організації, 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 з червня 2011 року й триватиме 4 роки. Проект і надалі співфінансує та виконує Програма розвитку ООН в Україні.

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 цьому проекті. Зростання соціального капіталу стає ресурсом для економічного зростання: реалізація підходу до місцевого розвитку за участі громад дозволила громадам-учасницям проекту МРГ забезпечити кращу динаміку показників соціально-економічного розвитку, ніж контрольним громадам, що не брали участі у проекті.

Висновки. На початку XXI століття проекти економічного розвитку, засновані на задоволенні потреб суспільства та безпосередньо за його участі, стали важливою формою фінансової підтримки територіальних спільнот. Підходи, засновані на

участі територіальних спільнот, значною мірою зосереджені на поліпшенні місцевого управління шляхом інституціоналізації процесів на локальному рівні. Такі підходи можуть зміцнити національну систему міжурядової передачі ресурсів і дозволяють орієнтуватися на місцеві пріоритети при розподілі ресурсів. При цьому для того, щоб збільшити ефективність підходів, заснованих на участі територіальних спільнот, важливе значення має довгострокове інвестування, ретельно розпланований моніторинг та чітка система оцінювання результатів.

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 в спосіб, що відповідає стандартам Європейського Союзу. Крім того ці проекти можуть слугувати основою для здійснення довгострокових проектів регіонального розвитку в Україні.

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 вигодонабувачів (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. Dongier P. Community-driven development. Chapter 9 / P. Dongier, J. V. Domelen, E. Ostrom, et.al. // Poverty Reduction Strategy Paper Sourcebook. – Washington, D.C.: World Bank. – 2011. – P. 301-331 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/5805_chap9.pdf.
2. Fearon J. D. Can development aid contribute to social cohesion after civil war? Evidence from a field experiment in post-conflict Liberia / J. D. Fearon, M. Humphreys, J.M. Weinstein // American Economic Review: Papers & Proceedings. – 2009. – №99/2. – P. 287–291.
3. Kumar N. Community-driven development: a study methodology / N. Kumar. – Operations Evaluation Department, 2003. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://community.eldis.org/?233@@.59c6797c!enclosure=.59c6797e&ad=1>.
4. Mansuri G. Community based and driven development: a critical review // G. Mansuri, V. Rao / The World Bank Research Observer. – 2004. – № 19(1). – P. 1–39.
5. Nnanta N. E. Community driven development in the local government system: a new strategy / N. E. Nnanta, E. O. Innocent // Kuwait Chapter of Arabian Journal of Business and Management Review. – 2013. – Vol. 3, № 1. – P. 1–15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.arabianjbm.com/pdfs/KD_VOL_3_1/1.pdf.
6. Sara J. Making Rural Water Supply Sustainable: Report on the Impact of Project Rules / J. Sara, T. Katz // United Nations Development Programme and World Bank Water and Sanitation Program. – Washington, D.C., 1997.
7. Smith K. L. Citizen Participation in community development / K. L. Smith // Ohio State University Fact Sheet. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ohioline.osu.edu/cd-fact/1700.html>.
8. Tanaka S. A review of community-driven development and its application to the Asian Development Bank / S. Tanaka, J. Singh, D. Songco. – Asian Development Bank, 2006. – 100 p.
9. Wassenich P. CDD Impact Assessment Study: Optimizing Evaluation Design under Constraints / P. Wassenich, K. Whiteside // World Bank Social Development Papers. – 2004. – № 51. – Washington, DC.

Ю. М. Петрушенко
Методологічні засади фінансування місцевого розвитку
за участі територіальних громад

Анотація

На початку XXI століття проекти економічного розвитку, засновані на задоволенні потреб суспільства та безпосередньо за його участі, стали важливою формою фінансової підтримки територіальних спільнот. Підходи, засновані на участі територіальних громад, значною мірою зосереджені на поліпшенні місцевого управління шляхом інституціоналізації процесів на локальному рівні. Такі підходи можуть зміцнити національну систему розподілу фінансових ресурсів і дозволяють орієнтуватися на пріоритети місцевого розвитку.

Незважаючи на значні практичні досягнення проектів місцевого розвитку, зорієнтованих на участь місцевих громад, у всьому світі, інституціоналізація цього підходу відбувається досить повільно у зв'язку з недостатнім науковим вивченням і узагальненням існуючих результатів.

Метою статті є подальша розробка методологічних засад фінансування місцевого розвитку та основи дослідження досвіду міжнародних організацій та використання підходу до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, в Україні.

У статті проведено аналіз двох основних концепцій місцевого розвитку, зорієнтованого на участь громад: *community-based development* та *community-driven development*; обґрунтовано передумови ефективного застосування цього підходу.

Ключові слова: фінансування, місцевий розвиток, громада, мотивація участі.

Y. M. Petrushenko
METHODOLOGICAL BASES OF FINANCING
COMMUNITY-BASED LOCAL DEVELOPMENT

Annotation

At the beginning of XXI century economic development projects based on the needs of society and with its active participation, have become an important form of financial support for local communities. Community-based approaches to local development are largely focused on improving local governance through institutionalization of the processes at the local level. Such approaches can strengthen national system of resource allocation and allow focusing on the priorities of local development.

In spite of considerable practical achievements of community-based development projects around the world, institutionalization of this approach is quite slow due to the lack of scientific research and generalization of existing results.

The aim of the paper is to work out methodological principles for financing local development based on experience of international organizations and on community-based approach to local development in Ukraine.

Analyses of two major concepts of community-based approach to local development (*community-based development* and *community-driven development*) is made in the paper. Preconditions of effective application of this approach is justified.

Key words: financing, local development, community, participation motivation.