

УДК 332.14(045)

МЕТОДОЛОГІЯ ПРОЕКТУ ЄС/ПРООН «МІСЦЕВИЙ РОЗВИТОК, ОРІЄНТОВАНИЙ НА ГРОМАДУ» ЯК ПЕРЕДУМОВА СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Ткаченко Ю.В.

METHODOLOGY OF EU / UNDP «COMMUNITY BASED APPROACH TO LOCAL DEVELOPMENT» AS A PERSPECTIVE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

Tkachenko Yu.

У статті досліджено проблеми просторово-територіального розвитку, зокрема в аспекті розробки методологічного інструментарію реалізації реформи децентралізації. Розглянуто програми розвитку ЄС та ООН та визначено стратегію впровадження проекту МРГ. Визначено керівний комітет проекту. Розглянуто процедуру планування, затвердження та фінансування проектів громад.

Ключові слова: реформа децентралізації, сталий розвиток, територіальна громада, проект МРГ, ЄС, ПРООН, методологія, стратегія.

Вступ. Успішність та забезпечення сталого розвитку країни в першу чергу залежить від локального розвитку її територіальних громад та міцності зв'язків між людьми, які пронизують систему соціально-економічних відносин різних структур, організацій та інституцій. В контексті останніх подій, які відбуваються в державі, очевидно, що назріла гостра необхідність переходу на інший тип просторово-територіального управління, в якому громадам буде надано можливості для саморозвитку та повсюдного запровадження проектного підходу в реалізації місцевих ініціатив та ідей.

Постановка проблеми. В Україні з 2014 року розпочалась реформа децентралізації з прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (01.04.2014 р.), Законів «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014 р.), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015 р.) та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації [1, 2, 3]. Децентралізація – це складна й глибока реформа, яка перебудовує всю систему управління країною, позбавляючи її радянського адміністративного спадку. Це дозволяє сформувати відповідно до положень Європейської хартії

місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади (ОТГ). У процесі децентралізації громади отримали ресурс, фінанси, повноваження – значний інструментарій і можливості для забезпечення повноцінного місцевого розвитку. Головна стратегічна мета реформи: створення комфортного та безпечного середовища для життя людини в Україні, яка може бути досягнута шляхом побудови ефективної системи влади на всіх рівнях (громада – район – область), передавши максимально можливу кількість повноважень на найближчий до громадянина рівень – громадам. А також – створення умов для динамічного розвитку регіонів і надання якісних та доступних суспільних послуг громадянам [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми просторово-територіального розвитку, зокрема в аспекті розробки методологічного інструментарію реалізації реформи децентралізації є предметом досліджень науковців та практиків. Разом із тим, аналіз публікацій і досліджень даної проблеми свідчить про її багатогранність, складність, суперечливість та політичну залежність. З початку впровадження реформи більшість досліджень стосувалися формування теоретичного фундаменту – понятійно-категоріального апарату, зокрема визначення поняття децентралізації відображено в публікаціях О. Бориславської, А. Школика, І. Заверухи та ін. Вагомий внесок у розвиток теоретичних підходів зробили І. Луніна, М. Деркач та ін. Науковці І. Грицяк, В. Говоруха, В. Стрельцов, В. Борденюк визначили відмінності децентралізації від федералізації та делегування.

У світовій науці напрацьовано значну кількість моделей економічного розвитку з урахуванням впливу децентралізації: К. Фукусакі і Л. де Мелло щодо

впливу на макроекономічну стабільність; В. Оутс, Д. Ехдаї, Д. Джін щодо залежності фінансової децентралізації і розміру уряду; Х. Давуді, Х. Цзоу, С. Ілмаз, Л. Фелд, Н. Акаї, М. Саката, Р. Барро щодо впливу на економічне зростання [5].

Водночас, методологічні основи процесів децентралізації в наукових працях описані недостатньо. Відсутні системні дослідження щодо методів та технологій реалізації завдань реформ. При цьому потужний методологічний фундамент реалізації реформи децентралізації закладено в рамках проекту ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» (далі – Проект). Основна мета Проекту – сприяти сталому соціально-економічному розвитку на місцевому рівні шляхом зміцнення спільного управління та заохочення громадських ініціатив по всій Україні. З 2008 року проект МРГ працює на всій території України. Третя фаза Проекту впроваджується впродовж 2014-2017 рр. Під час цієї фази Проект МРГ надає підтримку обласним і місцевим органам влади щодо поширення кращих практик та досвіду із спільного планування та подальшого поширення підходу, орієнтованого на громаду. Діяльність Проекту МРГ спрямована на відновлення базової соціальної та комунальної інфраструктури в таких пріоритетних сферах діяльності громад, як енергоефективність, охорона здоров'я, охорона навколишнього середовища, водопостачання, а також розвиток малого фермерського і нефермерського бізнесу в сільській місцевості. У контексті розвитку міст проект МРГ сприяє впровадженню заходів з енергоефективності у багатоквартирних будинках у 25 малих містах і підтримує запровадження принципів «розумних міст» та електронного врядування в управлінні містами. Крім того, Проект МРГ надає підтримку Уряду України у впровадженні реформ з децентралізації та поширенні інноваційних підходів щодо спільного планування та сприяння сталому соціально-економічному розвитку на місцевому рівні через центр управління знаннями та впровадження курсу в навчальній програмі 39 обласних університетів. Проект фінансується Європейським Союзом та співфінансується та впроваджується Програмою розвитку ООН [6].

Мета статті. Метою статті є відображення методології проекту ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» як передумови сталого розвитку територіальних громад та глобального партнерства.

Результати досліджень. Програми розвитку ЄС та ООН сприяють підтримці України на шляху сталого людського розвитку, спрямованого на досягнення заможної, демократичної та сильної держави, в якій ніхто не залишається осторонь і враховується думка кожного і кожної. ПРООН керується Конвенціями ООН, до яких приєдналася Україна. Діяльність програми спрямована на боротьбу із бідністю у сільських районах шляхом впровадження ефективних моделей соціального і економічного розвитку та розвитку навколишнього середовища, а також шля-

хом підтримки демократичних процесів, установ та мереж. Також програми розвитку ООН допомагають та посилюють партнерів на національному та місцевому рівні, які розробляють сталі рішення для забезпечення всеосяжного національного, регіонального та місцевого розвитку. ПРООН досягає своїх цілей у партнерстві з Кабінетом Міністрів України, іншими агентствами ООН, установами з розвитку, громадянським суспільством та місцевими громадами. Програма сприяє знайти українські рішення для всесвітніх та національних викликів у сфері розвитку за рахунок проведення низки ініціатив, заснованих на досвіді та порівняльних перевагах ПРООН.

Серед всього різноманіття проектів, що сприяють становленню, розвитку та процвітання країни одним із наймасштабніших та найуспішніших проектів, що впроваджується на теренах нашої держави є «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» (Спільний проект ЄС та ПРООН).

Працюючи в тісній співпраці з міжнародними партнерами та урядом України, Програма ПРООН з розбудови миру та відновлення застосовує комплексний підхід, що враховує потреби людей, які потребують допомоги, і сприяє соціальній згуртованості і взаєморозумінню, водночас запобігаючи надмірному соціальному навантаженню.

ПРООН допомагає у відновленні критично важливої соціальної і економічної інфраструктури, у підвищенні ефективності роботи місцевих органів влади у східній Україні; а також у створенні робочих місць і стимулюванні підприємництва серед ВПО і приймаючих громад; сприяє миру і примиренню.

Головна стратегічна мета ПРООН – допомогти Україні в реалізації Цілей сталого розвитку, викладених у Глобальному порядку денному сталого розвитку на період до 2030 року. Ця робота здійснюється за трьома основними напрямками:

- реформа врядування;
- реформування природоохоронної та енергетичної політики з акцентом на інноваційному й енергоефективному економічному розвитку, що не несе шкоди для довкілля;
- розбудова миру та відновлення районів, постраждалих від конфлікту.

Починаючи з 1993 р. ПРООН надає допомогу Уряду України у розробці рішень для здійснення переходу від планової до ринкової економіки та розвитку демократичної системи. Партнерство ПРООН з центральними, обласними та місцевими органами влади сприяло прийняттю низки законів та стратегій, а також зміцненню потенціалу цих органів у контексті ширшої інтеграції України до світових процесів.

ПРООН розбудовує потенціал державних та громадських організацій задля підтримки політичних реформ, законодавчих та регуляторних процесів. Особлива увага приділяється розвитку громадянського суспільства і його активному залученню у процеси розвитку. Іншою пріоритетною сферою діяльності ПРООН є сприяння гендерній рівності та роз-

ширенню можливостей жінок – сфера, в якій ПРООН ділиться своїм багатим досвідом із національними партнерами та організаціями громадянського суспільства.

Окрім діяльності у політичному полі, ПРООН налагоджує партнерство з центральними та місцевими органами влади, організаціями громад, приватним сектором та іншими агентствами ООН задля якісного покращення життя людей. Працюючи на рівні громад, ПРООН продемонструвала ефективність підходу до врядування, заснованого на широкій участі всіх сторін, для визначення та впровадження місцевих рішень у сфері розвитку.

Проект «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» розрахований на розвиток обраних малих територій. Такий пріоритет вибрано не випадково – низький рівень життя на цих територіях характеризується не тільки низькими доходами, а й незадовільним станом базової соціальної інфраструктури, низькою якістю надання медичних та освітніх послуг, проблемами з доступом до якісної питної води та ін.

Світовий досвід демонструє, що розв'язання цих проблем тісно пов'язане з такими аспектами, як делегування своїх повноважень та активне залучення самих громад до вирішення власних проблем. А головне – надати людям можливість самим визначати пріоритетні напрямки власного розвитку. Досвід Європейської Комісії має багато пілотних моделей проектів сталого регіонального та місцевого розвитку.

Стандартного підходу «згори донизу» недостатньо для швидкого та ефективного розв'язання нагальних потреб малозабезпеченого населення. На противагу цьому підхід, орієнтований на громаду, запропонований ПРООН в Україні, довів ефективність та економічність децентралізованого підходу у досягненні соціальних цілей.

Узагальнивши досвід від реалізації попередніх проектів, ПРООН в Україні розробила комплексний метод у розвитку територій за принципом «знизу догори», який отримав своє вираження в Проекті «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду».

Як вже зазначалося раніше, головною метою проекту є створення сприятливого середовища для забезпечення довготривалого соціально-економічного та громадського розвитку на місцевому рівні шляхом підтримки місцевого самоврядування та активізації ініціатив громади, що сприятиме демократичному розвитку та досягненню Україною Цілей сталого розвитку.

Фаза I Проекту МРГ розпочалася в 2008 р., по завершенню якої почалася друга фаза у червні 2011 р. Впродовж цих двох фаз покращилися медичні послуги, доступ до чистої води й утилізація сміття, навчальне середовище і безпека населення, що було досягнуто шляхом впровадження проектів громад за участі самих громад – модернізація 1 323 шкіл/дитсадків, 599 закладів охорони здоров'я, 110 проектів з водопостачання, 17 із захисту довкілля,

556 із енергоефективного вуличного освітлення та 27 інших ініціатив.

У третій фазі Проект підтримував традиційні сфери, зокрема енергоефективність, охорону здоров'я, довкілля і водопостачання у сільській місцевості, а також впроваджується новий компонент із розвитку міст. Проект підтримував Уряд України у розробці політичних принципів у сфері децентралізації.

В рамках I Фази Проект підтримував пілотні сільські громади у вирішенні найважливіших потреб їх розвитку, допомагаючи їм у самоорганізації, розбудові їх потенціалу та впровадженні невеликих за обсягом громадських ініціатив (мікро-проектів) у наступних пріоритетних сферах:

- охорона здоров'я (підтримка мережі фельдшерсько-акушерських пунктів);
- навколишнє природне середовище (утилізація відходів, знешкодження запасів пестицидів тощо);
- енергозбереження (енергозберігаючі заходи, збільшення використання відновних джерел енергії тощо);
- комунальне водопостачання (ремонт та будівництво систем водопостачання та водовідведення)
- шкільний транспорт (подолання ізоляваності у сільській місцевості).

Стратегією впровадження Проекту визначено:

I. Створення допоміжної структури для прийняття рішень та контролю за їх виконанням за участю громадськості:

1.1. На місцевому рівні – організації громад офіційно зареєстровані в Україні у будь-якій з нижче перелічених форм:

- Організація співвласників багатопверхових будинків;
- Орган самоорганізації населення;
- Об'єднання громадян (громадські, благодійні організації);
- Кооператив.

1.2. На районному рівні:

– Форуми Місцевого Розвитку – створюються розпорядженням голови районної державної адміністрації. До складу Форуму входять усі зацікавлені у реалізації проекту сторони. Форум є дискусійним майданчиком, що приймає рішення та контролює їх виконання на прозорій демократичній основі.

– Районний ресурсний центр громад – створюється розпорядженням голови районної державної адміністрації, працює відповідно до положення та регламенту. Він виконує консультативно-дорадчу та інформаційну функцію для всіх учасників проекту та зацікавлених представників інших громад, що не увійшли до складу його учасників. Підтримує тісний зв'язок з обласним підрозділом впровадження проекту. Усі ці структури утримуються за рахунок місцевих ресурсів.

1.3. На обласному рівні:

– Обласна координаційна рада проекту створюється спільним розпорядженням голови обласної державної адміністрації та обласної ради. Діє відпо-

відно до Положення. До складу ради входять представники всіх рівнів учасників проекту.

– Обласний підрозділ впровадження проекту.

Усі ці структури створюються та утримуються на партнерських засадах за рахунок коштів Проекту та обласного бюджету.

1.4. На національному рівні.

Керівний комітет проекту представлено на рис.

1.

Проект представлено на кожному координаційному рівні

II. Запровадження спільного планування (рис. 2).

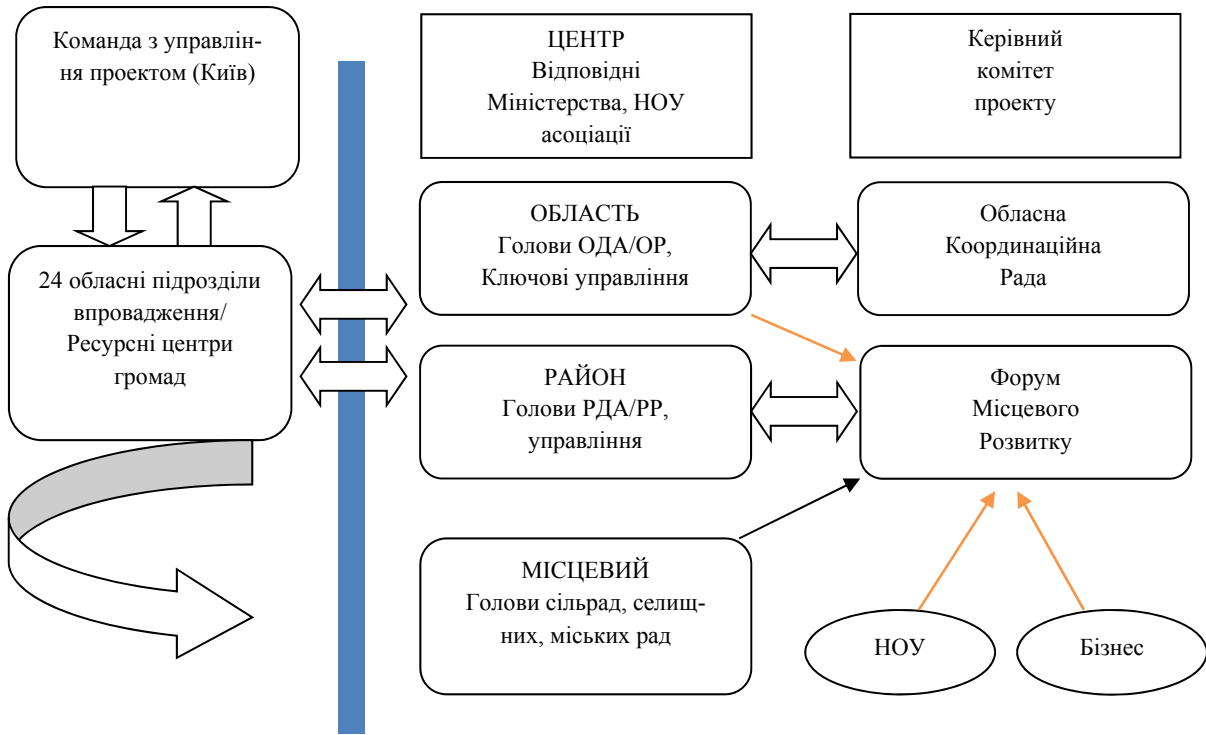


Рис. 1. Керівний комітет проекту

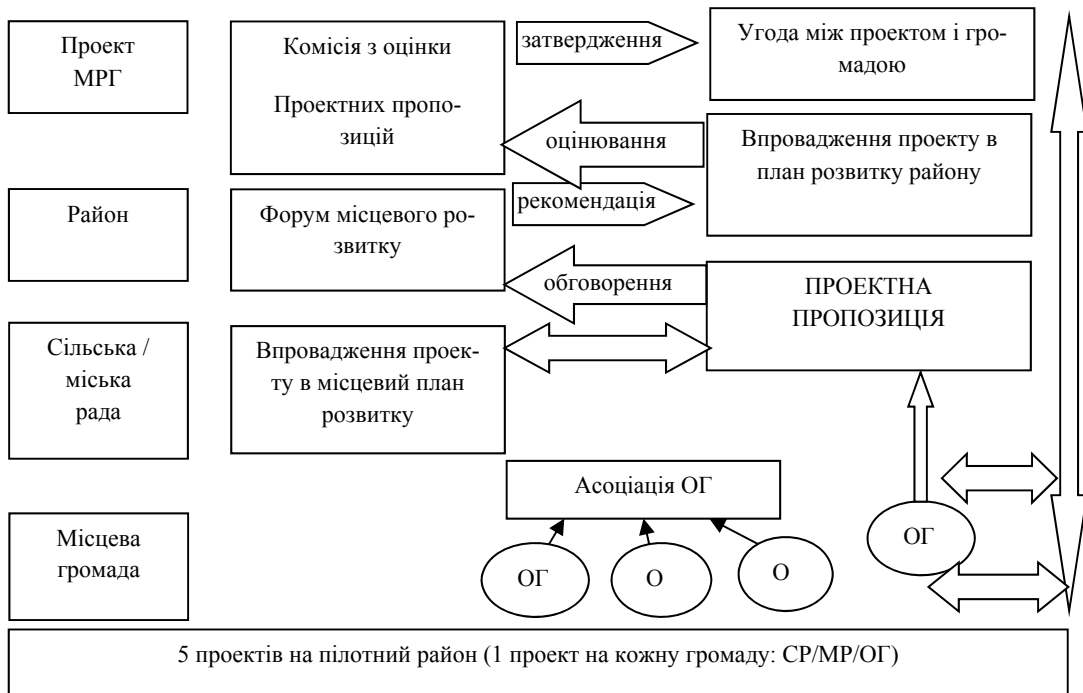


Рис. 2. Процедура планування та затвердження проекту громади

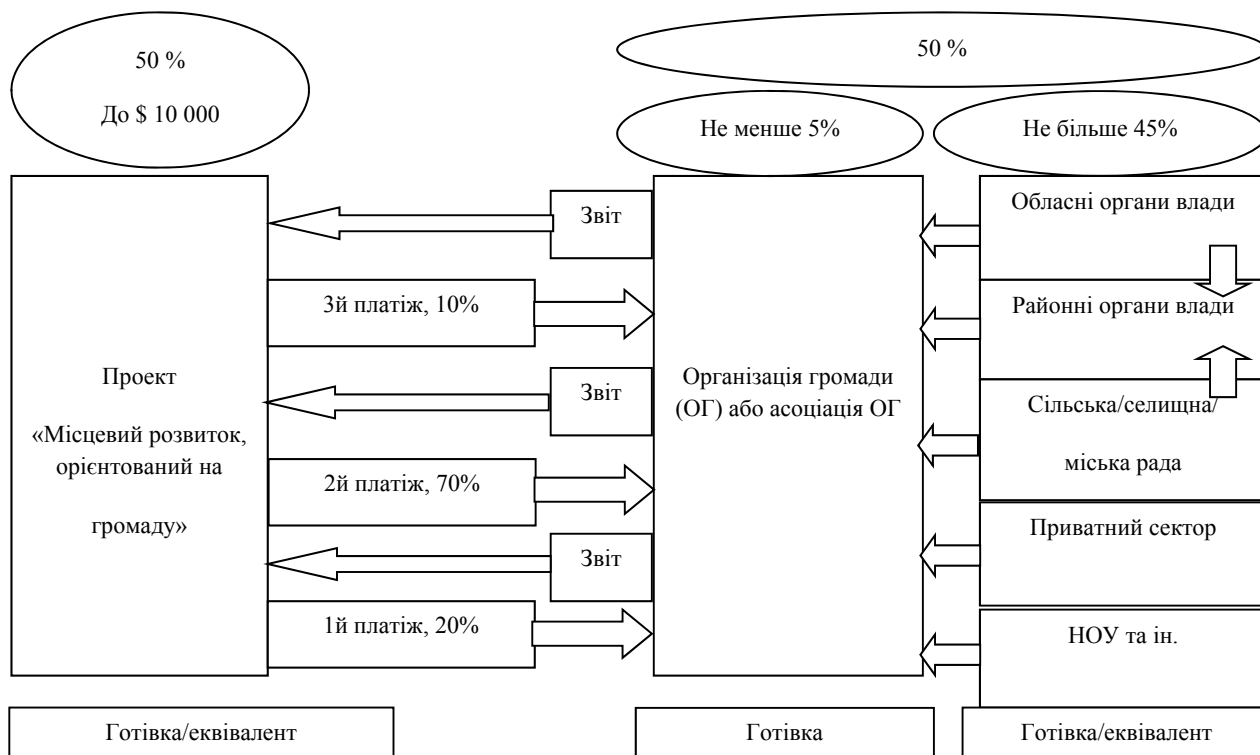


Рис. 3. Процедура фінансування проектів громад

III. Розбудова спроможності через участь у тренінгах, навчальних семінарах, засіданнях Форуму місцевого розвитку.

IV. Отримання грантів для реалізації ініціатив місцевого розвитку (рис. 3).

Тендер проводиться на місцевому/регіональному рівні

Контроль за якістю та оцінка результативності відбувається на кожному з етапів

V. Документування та розповсюдження досвіду громад.

Висновок. Таким чином, проект ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» створив потужну платформу для колективних заходів і спільного прийняття рішень на місцевому рівні, які є первинними та необхідними в рамках реформи децентралізації. Методологія проекту є основою для реалізації ініціатив та впровадження проектного підходу з метою покращення якості комунальних послуг та економічного розвитку в сільській місцевості, включаючи проекти з енергоефективності / відновлюваних джерел енергії, розвитку сільського господарства шляхом створення багатофункціональних неприбуткових сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів (СОК). Інноваційний підхід та прогресивна практика з врядування за участі громад і місцевого сталого розвитку із залученням громад, закладена в рамках Проекту ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» є потужною методологічною платформою для успішної реалізації реформи децентралізації в Україні.

Література

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (№333-2014-р від 01.04.2014) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
2. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (№1508-18 від 17.06.2014) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
3. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (№ 157-VIII від 05.02.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
4. Реформа децентралізації / Урядовий портал органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi>
5. Кваша Т. К. Фіскальна децентралізація: моделі її впливу на економічний розвиток / Т. К. Кваша // Технологический аудит и резервы производства. – 2015. – № 5. – С. 70–74.
6. Про Проект МРГ III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cba.org.ua/ua/pro-nas/proekt-cba>

References

1. Concept of Reform of Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine (No. 333-2014-p dated April 1, 2014) [Electronic resource]. - Access mode: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
2. The Law of Ukraine "On Cooperation of Territorial Communities" (No. 1508-18 dated June 17, 2014) [Electronic resource]. - Mode of access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

3. Law of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities" (No. 157-VIII of 05.02.2015) [Electronic resource]. - Mode of access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
4. Reform of decentralization / Government portal of executive bodies of Ukraine [Electronic resource]. - Access mode: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi>
5. Kvasha TK Fiscal decentralization: models of its influence on economic development / TK Kvasha // Technological audit and production reserves. - 2015. - No. 5. - P. 70-74.
6. About the IWG III Project [Electronic Resource]. - Mode of access: <http://cba.org.ua/ua/pronnas/proekt-cba>

Ткаченко Ю.В. Методология проекта ЕС / ПРООН «Местное развитие, ориентированное на общину» как предпосылка устойчивого развития территориальных общин.

В статье исследованы проблемы пространственно-территориального развития, в частности в аспекте разработки методологического инструментария реализации реформы децентрализации. Рассмотрены программы ЕС и ООН и определена стратегия реализации проекта МРГ. Определены руководящий комитет проекта. Рассмотрена процедура планирования, утверждения и финансирования проектов общин.

Ключевые слова: реформа децентрализации, устойчивое развитие, территориальная община, проект МРГ, ЕС, ПРООН, методология, стратегия.

Tkachenko Yu. Methodology of EU / UNDP «Community based approach to local development» as a perspective for sustainable development of territorial communities

The article investigates the problems of spatial and territorial development, in particular, in the aspect of developing methodological tools for the implementation of the decentralization reform. The EU and UN development programs are considered and the strategy of the CBA project implementation is defined. The Steering Committee of the project has been identified. The procedure of planning, approval and financing of community projects is considered.

Key words: decentralization reform, sustainable development, territorial community, CBA project, EU, UNDP, methodology, strategy.

Ткаченко Ю.В. – к.е.н., доцент, доцент кафедри фінансів Черкаського державного технологічного університету, e-mail: tkyuliii@gmail.com

Рецензент: д.е.н., проф. **Заблодська І.В.**

Стаття подана 14.12.2017.