

Поліна КУЛІШ

*Національний університет цивільного захисту України*

**РОЛЬ ПРОЕКТУ «МІСЦЕВИЙ РОЗВИТОК,  
ОРІЄНТОВАНИЙ НА ГРОМАДУ» У РЕФОРМУВАННІ  
ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН**

Аналізуються роль та вплив проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» на державно-управлінські відносини в контексті сталого розвитку територіальних громад. Встановлюється, що зовнішня допомога сприяє побудові активної громадянської позиції. На прикладі проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» розглядаються сфери реалізації відповідного проекту з метою поліпшення якості життя українського населення в обраних сільських місцевостях, наводяться дані щодо діяльності трьох етапів проекту, а також оцінювання результатів громадами-учасницями. Робиться висновок, що об'єднання зусиль для пошуку ідей, які мають потенціал для систематичної зміни ринку та значного впливу на розвиток територій, є вигідним в умовах перехідної економіки та постійних глобальних зрушень.

Ключові слова: проект «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», територіальна громада, оцінка впливу допомоги розвитку.

***Polina Kulish. The role of the project of community-based approach to local development in reforming public management relationship***

The role and influence of the project Community-based approach to local development on public management relationship within the framework of the sustainable development of territorial communities are analyzed. It is established that foreign assistance contributes to the building up of an active civil position. In terms of the project Community-based approach to local development the scope of the project implementation is considered to improve the quality of the Ukrainian's life in the selected rural areas, information is provided on the activities of the project's three stages, as well as the assessment of the results by the participant communities. It is concluded that the joining efforts to find ideas that have the potential for a systematic market changes and significant impact on the development of territories is beneficial for any transition economy and permanent global shifts.

Key words: the project of community-based approach to local development, territorial communities, impact evaluation of development assistance.

Оцінювання є важливою складовою частиною аналізу сильних і слабких сторін будь-якої політики чи програми. Для неупередженості суджень доцільно заохочувати оцінювання третьою стороною, експериментальний метод, випадкове завдання замість анкети, а також інтерв'ю/перелік методів збору даних.

Успіх програми розвитку залежить від різних чинників, починаючи від політичної ситуації, волі, бюрократії, соціально-економічних умов, громадянського суспільства, усвідомлення громадян та ефективності судової влади. Так, методика сталого розвитку повинна проводитись у селах або маленьких містечках, щоб полегшити процес нарощування потенціалу території. Рівень грамотності, а також мобільність населення є важливими аспектами, які ігноруються в більшості програм. Розвиток потенціалу цільової аудиторії та успіх будь-якої програми можливі лише за умови активного залучення людей. Згідно з думкою економіста індійського походження Амартіа Сен розширення можливостей людини відіграє важливу роль у справжніх соціальних перетвореннях, та може суттєво виходити за межі економічних продуктів і включати соціальний та політичний розвиток [1]. Людський капітал має безпосереднє відношення до добробуту та свободи людей, впливає на соціальні зміни, економічне виробництво.

Уряд повинен працювати над посиленням потенціалу населення, заохоченням громадян до прийняття важливих для територій рішень, зокрема шляхом

розроблення та надання послуг, орієнтованих на громадянина, його потреби. Наприклад, формат «держава до громадян» має на меті полегшити взаємодію громадян з урядом, де вся державна інформація та послуги повинні надаватися через мережу Інтернет.

Проблеми публічного управління у сфері зовнішньої допомоги у своїх працях аналізували такі сучасні зарубіжні науковці: С. Робертс, О. Фісун, А. Сен, Н. Вебстер, А. Фейерсков. Ми маємо певні напрацювання в цій сфері, зокрема створено анкету опитування та проведено збір, опрацювання та вивчення думок територіальної громади стосовно ефективності залучення, використання та моніторингу проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» на відповідних територіях.

Мета статті – проаналізувати ставлення територіальної громади та експертів до результатів реалізації масштабного та довготривалого проекту зовнішньої допомоги на території України та його впливу на державно-управлінські відносини.

На сьогодні неможливо недооцінювати роль зовнішньої допомоги в структурних реформах нової української держави. З огляду на взаємовідносини «суспільство – держава – міжнародна технічна допомога» проект «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» є цінним доповненням до адміністративної та регуляторної реформ, він демонструє «модельний підхід» для громадян, які беруть активну участь у місцевому управлінні. Проект «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» використовував грантову модальність як засіб для створення місцевих організацій та установ, через які члени місцевої громади мають можливість розпочати перехід від «пасивного одержувача» до «активного громадянина», взаємодіючи з місцевими органами публічної влади.

Безумовно, гранти донорів безпосередньо сприяють побудові активної громадянської позиції, принаймні шляхом зміцнення взаємодії між громадянами та місцевими органами влади. Це також важливий інструмент для попередження зловживання посадовими особами місцевого самоврядування своїм службовим становищем, оскільки стейкхолдери проекту відвідують районні бюджетні сесії та слідкують за виконанням робіт у межах мікропроектів.

В Україні перший етап проекту ООН та ЄС «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» (бюджет 13,3 млн євро) розпочався у 2007 р., другий етап (бюджет 17,2 млн євро) – у травні 2011 р. Мета обох етапів полягала у зміцненні принципу спільного врядування та поліпшенні якості життя українського населення в обраних сільських місцевостях.

Третій етап проекту (бюджет 23,8 млн євро) – 2014 – 2017 рр. продовжує підтримувати традиційні сфери, такі як енергоефективність, охорона здоров'я, навколишнє середовище та вода, управління в сільській місцевості. Упродовж цього етапу започатковано нову компоненту розвитку з метою впровадження інновацій у місцевому управлінні та поліпшення багатоквартирного житлового фонду. Проект продовжує просувати малі сільськогосподарські підприємства в сільській місцевості, підтримувати український уряд у сталому розвитку, у сфері децентралізації.

Третій етап проекту, як і його попередні етапи, продовжує діяти у всіх 24 регіонах України, як мінімум у 200 районах, 1 000 сільських громадах та 25 містах у 12 регіонах. Загальна мета проекту – сприяти сталому соціально-економічному розвитку на місцевому рівні шляхом посилення участі в управлінні та заохоченні ініціатив на рівні громади на всій території України.

Третій етап проекту підтримує діяльність відповідно до таких пріоритетних напрямів: здоров'я (мережа місцевих медичних служб), інноваційне врядування, навколишнє середовище, енергоефективність, управління водними ресурсами, місцевий економічний розвиток, поліпшення управління. У межах цього етапу підтримано 819 місцевих громадських організацій, впроваджено 70 сільських економічних кооперативів, 47 програм питної води, 54 центри здоров'я, 199 програм

з енергоефективності, 411 програм з питань міського житла та 489 енергозберігаючих проектів. Перевагами цих заходів скористалися приблизно 3,73 млн людини.

З'ясовано, що проект «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» зробив значний внесок у місцевий розвиток та місцевого управління в усій країні, зокрема охоплено всі області та значна кількість громад. Близько 50 % місцевих громадських організацій застосовували методологію проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» для реалізації інших проектів, залучення фінансування з інших джерел у розмірі 2,7 млн дол. США, а також приклади суміжних громад, які копіюють цей проект у громадах. Проект «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» впроваджується громадами, районами, містами, областями завдяки інтеграції офісів проекту в кожен обласну адміністрацію, які добре функціонують, що дозволяє щоденну співпрацю та нагляд за центром бюджетних асигнувань. Стала очевидною активна взаємодія громадян з радами з питань бюджетних асигнувань та використання технічного досвіду [2].

Для оцінювання потенційних ініціатив, які забезпечуватимуть стійкість досягнень проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», консультанти розширили свої дослідження з метою включити розширений порядок денний реформи децентралізації (політика, стратегія, реалізація тощо). Для вивчення стану ініціатив децентралізації та їх впливу в сучасній Україні були організовані зустрічі з урядом, партнерами з розвитку, співробітниками проекту та місцевими громадськими організаціями.

У м. Харків серед громад Харківської, Дніпропетровської, Луганської, Донецької областей, які брали участь у третьому етапі проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», 30 серпня 2016 р. проведено опитування. За його результатами опрацьовано 13 заповнених анкет. Середня вікова категорія жінок становить 35 років, чоловіків – 45. Усі респонденти мають вищу освіту і були залучені до всіх етапів проекту, а саме: планування – 11 осіб, впровадження – 12, поширення результатів – 10, внутрішній моніторинг – 11, загальне управління – 10. Вважають, що заплановані заходи відповідають реалізованим заходам у межах проекту відповідно до заданих критеріїв, 12 із 13 опитаних. Сім із 13 респондентів брали участь в оцінюванні проекту та вказали на його доцільність за такими критеріями: економічний та технічний ефект від реалізованих заходів; енергозбереження; фінансова частина та економія бюджетних коштів; активність громади, співпраця органів публічної влади з громадою. Десять із 13 вважають, що під час реалізації проекту відбувалася пряма комунікація/співробітництво між усіма учасниками за типом «рибальської мережі». Стосовно співпраці партнерів, то 2 респонденти з 13 оцінюють критерій «дотримання графіків виконання робіт у межах проекту» незадовільно, а 2 незадовільним вважають рівень фінансового залучення, пояснюючи свою оцінку такими факторами: недосконалість законодавства України; проект реалізується як реплікаційний, що негативно відображається на подальшій співпраці; довготривалий процес прийняття рішень. Більшість респондентів (11 осіб) вважають, що якість досягнутих результатів проекту відповідає очікуванням.

Серед головних досягнень проекту були зазначені такі: повне виконання проекту; активізація громади; об'єднання зусиль органів публічної влади та кожного члена громади для реалізації проекту, «цементування» громади; досвід у розробці проектних заявок, співпраця з учасниками проекту; добре відпрацьована та дієва методологія проекту; зміна моделі управління на базовому рівні; залучення інвестицій, додаткових коштів на проведення робіт з капітального ремонту житлового фонду; сталий розвиток території; громада продовжує реалізовувати ініціативи; зміни в мисленні громади, підвищення рівня відповідальності; заплановані показники дорівнюють фактично виконаним на виході.

Серед найкорисніших досягнень проекту були зазначені такі: досвід звітування

за отримані кошти; відтворення методології, зміна свідомості, розширення меж світогляду; залучення грантів; самоорганізація; проведення тренінгів, які навчили планувати та реалізовувати проекти розвитку; реалізація сучасних технологій у проектах; застосування підходів проекту для організації проектів з бізнесу.

Усі респонденти вважають, що проект позитивно вплине на його учасників у будь-якому разі. Вісім із 13 учасників вказали, які здобутки проекту будуть застосовуватися далі:

- підхід до впровадження проектів, методологія, практичний досвід, можливо матеріальні здобутки;
- програма підтримки та розвитку ОСББ до 2021 р.;
- організація громади, ведення фінансової звітності;
- фандрайзинг, відтворення методології;
- співпраця, урахування ініціативи знизу;
- створення громадської організації та участь в інших проектах, зокрема: «Разом у майбутнє», Міжнародний фонд «Відродження», Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ).

Десять із 13 респондентів планують підтримувати зв'язок з партнерами після закінчення проекту та зазначили, у якому форматі відбуватиметься:

- допомога щодо реалізації подібних проектів та їх супровід;
- отримання актуальної інформації;
- робота в експертному середовищі, консультації та навчання;
- партнерство у проектах, обмін досвідом, участь у тренінгах тощо;
- мобільні обміни, партнерство в інших проектах.

Позитивними сторонами реалізації проекту респонденти вважають: наявність спеціалістів, фінансової підтримки, методології, комунікації; проведення навчань та тренінгів; активізація громад; залучення експертів; обрання куратора проекту; професійна спроможність громади; використання якісних новітніх матеріалів; співпраця всіх рівнів органів публічної влади; вільний доступ до інформації.

Найслабкішими сторонами реалізації проекту респонденти вважають: матеріальна сторона (коливання курсів валюти); обмежена фінансова підтримка; труднощі, пов'язані зі збором коштів; недостатня поінформованість про проект у ЗМІ; відсторонення та недовіра громади; несвоєчасне фінансування; відсутність довгострокового розуміння майбутнього проекту.

Негативно оцінив критерій «Дотриманість часу та строків виконання проекту» один опитаний, стосовно інших критеріїв переважна кількість відгуків – позитивні.

У додаткових коментарях респонденти вказали таке: вартість реалізації міні-проектів через громадські організації в декілька разів менша ніж через державні структури (відсутність корупційного складника). Проект дуже ефективний, це досконально розроблена методологія. Вона дієва та дає добрі результати, вкрай потрібні громадам, але є складні проекти, які не можуть бути реалізовані в строки. Виникають питання стосовно запланованого фінансування, порушуються встановлені умови.

Отже, незважаючи на те що проект «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» започатковано на тлі значно меншої кількості заходів, які підтримуються на міжнародному рівні, їх кількість в Україні значно зросла з 2014 р., а також зросла зацікавленість нового уряду в політичних, економічних та соціальних реформах, особливо введення двох нових важливих проектів USAID та ЄС у 2016 р. Переважна більшість проектів, що фінансуються міжнародними донорами, діє в межах концептуальної основи та політичних амбіцій децентралізації, включаючи програми U-LEAD, DOBRE, DESPRO, SURDP та ін.

Для підзвітності та прозорості державно-управлінських відносин у сфері міжнародної технічної допомоги доцільно було б встановити покарання за

### *Public administration mechanisms*

---

порушення/недотримання/невиконання вимог у програмах допомоги розвитку на рівні країни та, як наслідок, виключення подальшого фінансування на міжнародному рівні. Такий механізм перевірки забезпечить стійкість і довговічність проектів (програм). Інтеграція відповідальності на практиці дозволяє зменшити витрати, підвищити ефективне використання фінансових та кадрових ресурсів на рівні країни. Це сприятиме вирішенню гострих питань соціально-економічного значення, зокрема депресивних територій та малозабезпечених верств суспільства, скоротить фільтрацію коштів на вищому та середньому рівнях влади.

Відомо, що глобальні виклики на політичному та економічному фронтах змусили людство переосмислити форми, способи, процеси та учасників розвитку. Заохочення багатостороннього партнерства зі спрямуванням донорами коштів до приватного сектору країн, що розвиваються, має багато переваг, серед яких варто зазначити неупередженість оцінювання діяльності всіх учасників проекту (програми) розвитку, можливість колегіальних рішень та об'єднання, насамперед, фінансових, експертних та інших ресурсів. Це є результатом розуміння того, що сталий розвиток може здійснюватися лише в умовах, де право власності захищається законом про стимулювання зростання, а також впроваджуються ідеї, які мають потенціал для систематичної зміни ринку та значного впливу на розвиток.

1. **Sen A.** Development as Freedom / Sen A. – London : Oxford University, 1999. – Access mode : <http://www.c31.uni-oldenburg.de/cde/OMDE625/Sen/Sen-intro.pdf>.

2. **Webster N.** Community-Based Approach to Local Development in Ukraine Assessment of Phase III (2014 – 17) / Neil Webster, Adam Moe Fejerskov. – Access mode : [http://pure.diis.dk/ws/files/833296/UNDP\\_Ukraine\\_CBA\\_Assessment.pdf](http://pure.diis.dk/ws/files/833296/UNDP_Ukraine_CBA_Assessment.pdf).

*Надійшла до редколегії 30.11.17*