

*Л. П. Оленковська,
магістр державного управління, здобувач кандидатського ступеня,
Дніпропетровський регіональний інститут Державного управління
Національної академії державного управління*

ШЛЯХИ СТАНОВЛЕННЯ МІЖСЕКТОРНОГО ПАРТНЕРСТВА НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

*L. Olenkovska,
Master of Public Administration, candidate for the degree,
National Academy of Public Administration Office of the President
of Ukraine Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration*

У статті досліджується сучасний стан міжсекторного партнерства на місцевому рівні в Україні; визначаються основні проблеми та перешкоди на шляху до його ефективного здійснення; визначаються основні етапи та механізми його організації та упровадження в органах місцевого самоврядування.

In the article is researching the current state of inter-sectorial partnership on local level; are defining the main problems on the way of its effective functioning; are defining the main stages and mechanisms of its organization and functioning in the system of local self-government.

Ключові слова: міжсекторне співробітництво, проблеми та перешкоди, органи місцевого самоврядування, територіальний розвиток.

Key words: inter-sectorial cooperation and partnership, bodies of local self-government, stable territorial development.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На сучасному етапі територіального розвитку в Україні актуальним стає пошук нових інноваційних шляхів досягнення результативного розвитку територіальних громад. Значна кількість науковців та практиків місцевого самоврядування сходяться на думці, що для вирішення цього завдання необхідно об'єднати зусилля як органів місцевого самоврядування, так і активних представників громадянського суспільства та місцевого бізнесу.

Як слушно зазначають В. Тихонов та В. Негода, проблема консолідації муніципального руху є нагальною як для територіальних громад, органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, всіх інших суб'єктів муніципального руху, так і для держави в цілому. Оскільки, з одного боку, вітчизняний та зарубіжний досвід свідчить, що лише скоординованими спільними зусиллями можна подолати проблеми правового, організаційного, матеріально-технічного та фінансового характеру, з якими

сьогодні стикаються органи місцевого самоврядування, а з іншого, держава також зацікавлена в організованості та консолідації муніципального руху, що сприятиме ефективності в реалізації державної регіональної та муніципальної політики [4, с. 97].

Спільна діяльність органів влади, представників громадськості та бізнесу і є проявом міжсекторного партнерства.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У сучасній науковій літературі існує значне різноманіття інтерпретацій поняття "міжсекторне партнерство", "міжсекторальне партнерство", "міжсекторне соціальне партнерство", що обумовлено як різницею в дисциплінарних підходах, з позицій яких воно розглядається, так і глибиною наукового аналізу самого феномену. При цьому різні автори виділяють і різні сфери дії соціального партнерства, його змістовні характери-

стики. Це свідчить про те, що даний феномен має складну природу, є багатофункціональним, багатосуб'єктним, що виявляється в різних сферах соціального життя.

На сучасному етапі розвитку України питанням співпраці НДО та місцевої влади присвячені роботи В. Будного, І. Камінника, В. Пархоменко, О. Бойко-Бойчука, А. Хорунжого та інших.

Останні роки дана проблематика стала активно досліджуватись, зокрема російськими науковцями. Серед сучасних російських вчених, що займаються даною проблематикою, слід визначити В.Н.Якимца, Л.І.Никовську, Л.Н.Коновалову, М.І.Корсакову, Н.Л.Хананашвілі, М.І.Ліборакину та інших. Дані автори концентрують свою увагу на загальнодержавних аспектах міжсекторної взаємодії, що безперечно важливо, але на наш погляд, сьогодні є актуальнішим муніципальний спектр проблем формування міжсекторного соціального партнерства. Очевидно, що муніципальний розвиток істотно впливає на соціальний добробут як регіону, так і країни в цілому.

Серед інших зарубіжних дослідників, які досліджували проблеми взаємодії різних секторів, вплив партнерства на розвиток національних економік, слід зазначити праці М.Б. Геррарда, Ст. Грімсей, М.Д. Льюїса, В. Сміта, І.Р. Еськомбі, А. Лінхарда, У. Больца та інших. Серед авторів, що досліджують міжсекторне соціальне партнерство як конструктивну взаємодію трьох секторів, такі вчені, як Т. Біркланд, С. Ваддок, Дж. Веббер, А. Вейр, А.Т. Лоуренс, А. Сміт, А. Уїлсон, А. Френк, К. Чарлон та інші.

Серед вітчизняних праць, що присвячені дослідженню питань міжсекторного партнерства, слід виділити статтю О. Берданової під назвою "Міжсекторне партнерство як новий інструмент вирішення соціальних проблем" [5]. Автор зазначає, що сучасний стан розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні на тлі значної кількості проблем вимагає пошуку нових, сучасних інструментів реалізації місцевої політики, і "саме до таких інструментів можна віднести міжсекторне партнерство, коли не лише владні структури, а й громадські організації, бізнесові кола, різноманітні асоціації та благодійні фонди стають суб'єктами, що вирішують те чи інше завдання територіального соціального розвитку, об'єднуючи свої зусилля, використовуючи сильні сторони один одного задля спільної мети — покращення якості життя населення" [5, с. 39]. Науковець наголошує на тому, що форми міжсекторного партнерства можуть бути різними, виходячи зі змісту та характеру проблеми, яка вирішується, вже існуючих традицій співпраці, але, за всієї різноманітності, воно має базуватись на таких основних принципах, як: справедливість відносно один до одного; прозорість відносин; співпраця заради досягнення спільних інтересів [5, с. 40]. Не можна не погодитись з думкою автора, що до основних переваг міжсекторного партнерства слід віднести той факт, що воно надає змогу уникнути дублювання ресурсних витрат при вирішенні проблем комплексного характеру, а максимальний потенціал такого виду партнерства реалізується у випадках, коли форма організації співпраці дає змогу кожному його учаснику досягати своїх власних цілей [5, с. 39—40].

Значна увага інтеграційним процесам в системі місцевого самоврядування приділена у посібнику з роз-

витку громад [3], в якому досліджуються різні форми партнерства між суб'єктами місцевого розвитку. Зазначається, що розвиток партнерства — це розвиток громади в цілому, а відкритість до взаємодії з боку органів місцевої влади з усіма зацікавленими сторонами, налагодження тісної співпраці, розвиток партнерства, в тому числі і міжсекторного, відкриває шлях до зміцнення потенціалу щодо розв'язання проблем [3, с. 27]. Само партнерство досліджується науковцями у двох аспектах: як умова діяльності та як процес. Як умова діяльності партнерство — це "об'єднання зусиль заради спільно визначених цілей, тобто згода на співпрацю. Як процес, партнерство передбачає низку спільних дій, спільний пошук шляхів розв'язання наявних проблем... Партнерство може бути і метою діяльності, і механізмом досягнення цілей" [3, с. 33]. Міжсекторальне партнерство розглядається науковцями як партнерство органів влади, громадян та їх об'єднань, бізнес-сектору, ЗМІ, а сам термін "міжсекторальне партнерство" визначається як "спільна дія трьох або більше організацій, що представляють державний, приватний і волонтерський сектори, які надають свої різноманітні ресурси для просування спільного бачення, що має чітко визначені цілі і задачі" [3, с. 34].

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значну кількість зарубіжних наукових розробок даного питання та значну кількість праць вітчизняних дослідників, міжсекторне співробітництво на місцевому рівні в Україні потребує суттєвих науково-методологічних розробок, чіткого визначення основних його напрямів та механізмів здійснення.

МЕТА СТАТТІ

Метою даної статті є дослідження процесів міжсекторного співробітництва з метою визначення основних складових його успішного здійснення в Україні.

Для реалізації даної мети необхідно вирішити такі основні завдання: проаналізувати основні підходи до міжсекторного співробітництва на місцевому рівні; визначити основні умови та чинники успішного впровадження підходів міжсекторного партнерства в Україні на місцевому рівні; дослідити та розглянути можливість інституціоналізації даних процесів та створення відповідних структур.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Міжсекторна взаємодія визначається як сукупність взаємних стосунків інститутів влади, бізнесу і суспільних груп щодо реалізації своїх інтересів у соціумі. Потенційна конфліктність зумовлює необхідність гармонізації, дозволяє вивчати та осмислювати міжсекторну співпрацю як взаємодію реальних соціальних суб'єктів, відносно самостійних і незалежних в інтересах та цілях, направлених на задоволення потреб життєдіяльності та соціального буття [1].

Міжсекторне партнерство як форма структурованої співпраці між бізнесом, державою і громадянським суспільством на основі зближення інтересів, направлено на досягнення синергетичного ефекту в загальних цілях на території, де воно функціонує. Партнерство існує на різних рівнях і приймає різні форми, але очікується, що

учасники можуть досягти своїх цілей ефективніше через стратегічні альянси з іншими секторами, ніж діючи самостійно.

В умовах інституціоналізації міжсекторна взаємодія створює механізми узгодження інтересів та стабілізації конфліктів влади, бізнесу і суспільних груп, перетворює їх на механізми соціальної адаптації і, таким чином, служить чинником гармонізації соціальних стосунків. При цьому міра ефективності, як і вибір механізмів міжсекторної взаємодії, можуть служити індикаторами рівня розвитку суб'єктів, що беруть участь у цьому процесі.

Російський науковець В.Н. Якимец розглядає міжсекторне партнерство як конструктивну взаємодію організацій двох або трьох секторів для вирішення соціальних проблем, вигідне кожній зі сторін окремо та населенню території, де воно реалізується [6, с. 31—32].

Міжсекторне співробітництво є формою соціального партнерства. Як зазначає А.А. Ловкова, соціальне партнерство зазвичай розглядається в двох аспектах: соціально-трудова і міжсекторна [1, с. 5]. Міжсекторний аспект став предметом дослідження не так давно, тому недостатньо вивчений. Розвиток міжсекторного партнерства вже має свою історію і досить динамічно упроваджується не лише в розвинених економіках, але і в країнах, що розвиваються. Стимули для різних акторів, стаючи ініціаторами партнерства, різними секторами суспільства можуть бути інтерпретовані як відповідність загальним тенденціям в управлінні. Дійсно, партнерство сьогодні розглядається як нова модель управління, що хоч і має різний термінологічний розвиток, проте містить в собі один загальний принцип — об'єднання ресурсів бізнесу, держави і суспільства.

Міжсекторне партнерство на муніципальному рівні як прояв соціального капіталу включає три основні складові.

Перша — надійність соціального середовища, що означає упевненість партнерів і місцевого співтовариства в цілому, що зобов'язання будуть виконані, а конструктивні пропозиції розглянуті та прийняті до виконання.

Друга важлива форма — можливість здобуття повної та достовірної інформації про партнерів, їх відкритість перед місцевим співтовариством.

Третім аспектом виступають норми, що спонукають партнерів не шукати вигоду лише для себе, а прагнути до досягнення загальної мети: підвищенню якості життя місцевого населення та територіальних громад, забезпечення сталого територіального розвитку.

Міжсекторне партнерство також дає всім учасникам такі додаткові переваги:

— нові механізми забезпечення їх соціальної діяльності матеріальними та нематеріальними ресурсами, а також можливість виявлення та залучення всіх можливих ресурсів;

— об'єднання всіх ресурсів муніципалітету, громадських організацій і бізнесу сприятиме прояву синергетичного ефекту та поліпшенню соціально-економічної обстановки;

— поліпшення життя мешканців територіальних громад неможливе без участі самого населення. Система міжсекторного партнерства стає ефективною, тому що

не лише активізує безпосередніх учасників, але й сприяє суб'єктивізації місцевого співтовариства в цілому. Під суб'єктивізацією місцевого співтовариства слід розуміти трансформацію представників територіальних громад з об'єктів політики органів місцевої влади на її суб'єктів. Цей процес, супроводжуючи формування міжсекторного партнерства на муніципальному рівні стає важливим проявом ресурсного синергізму.

У сучасному суспільстві за певних умов відбувається інституалізація міжсекторних взаємодій (бізнес — влада — НДО) й розвиток міжсекторного партнерства як соціальної системи. У своєму розвитку міжсекторне партнерство проходить через появу соціальної потреби в суспільстві; вибудовування соціальних взаємодій між державою, органами місцевого самоврядування, бізнесом та НДО.

Із запровадженням інструментів партнерського діалогу і механізмів взаємодії відбувається залучення населення до процесів прийняття управлінських рішень, до вирішення важливих завдань сталого розвитку та покращення якості життя населення та територіальних громад.

Сьогодні про міжсекторне партнерство говориться як про нову структуру суспільства, яка починає організовуватися і відповідати на загальні проблеми і питання. Жоден із секторів такого партнерства не може і не повинен домінувати в процесах реалізації завдань міжсекторного партнерства.

Впровадження механізмів міжсекторного співробітництва в Україні, на думку автора, є необхідним в стратегічній перспективі в питаннях зміцнення муніципальної влади, розвитку громадянського суспільства, а також відповідної реакції на сучасні виклики. Ключовим чинником є зростання різноманітності потреб суспільства до муніципальної влади. Зміна очікувань населення від муніципалітетів, які працюють за традиційними бюрократичними схемами та не здатні еволюціонувати, може призвести до поширення незадоволення серед споживачів послуг, а спільне вирішення місцевих проблем сприяє взаєморозумінню та спільній відповідальності за життя в громаді.

У рамках формування механізмів міжсекторного партнерства необхідні такі складові:

— координація й залучення ресурсів органів влади (субсидії, гранти некомерційним організаціям), бізнес-структур (спонсорство, добродійність, меценатство) і громадськості міста (фінансові, матеріальні, людські ресурси);

— розробка та підписання відповідної угоди про партнерство, з метою закріплення основаних на відповідній правовій базі його пріоритетних напрямів, механізмів, технологій;

— критерії оцінки ефективності;

— чітке визначення обов'язків сторін тощо.

На стадії включення міжсекторного партнерства в процеси управління на місцевому рівні слід мати на увазі, що підходи до управління будуть значною мірою змінені як на стадії підготовки рішень, так і при їх реалізації. Зокрема, програми соціально-економічного розвитку території можуть бути розділені на три види: програми, що повністю реалізуються владою; програми, що реалізуються спільно з іншими учасниками партнерства;

програми, повністю віддані в аутсорсинг (передані на виконання одному з партнерів або декільком).

При впровадженні міжсекторного партнерства передбачається використання різних технологій, від відповідності та коректності реалізації яких, залежить його ефективність. Основними етапами міжсекторного партнерства є такі: визначення учасників — визначення проблеми — побудова партнерства — планування діяльності — реалізація партнерських програм — оцінка та моніторинг — коригування.

Етап моніторингу та оцінки ефективності передбачає пошук ідей, інноваційних технологій, подальших шляхів вдосконалення та розвитку інституту міжсекторного партнерства, які надалі будуть основами для відповідних стратегій, угод практичної реалізації.

Розвиток інституту міжсекторного партнерства є тривалим комплексним циклічним процесом, що вимагає модернізації суті та змісту даного інституту, його "інкорпорації" в систему стратегічного управління розвитком міста.

Для фінансування реалізації заходів соціально-економічного розвитку міста, передбачених в стратегічному плані, найбільш ефективною технологією міжсекторного партнерства є організація корпоративної некомерційної структури за ініціативою органів місцевого самоврядування у формі фонду або агентства. На нашу думку, така структура є найбільш ефективною моделлю організації зокрема для проведення конкурсів для здобуття грантів на реалізацію проектів НДО, забезпечення прозорості розподілу ресурсів і контролю над їх ефективним використанням на користь соціально-економічного розвитку території.

Вказану структуру слід розглядати як чинник підвищення конкурентоспроможності території, інструмент інтеграції й ефективного використання ресурсів територіальних громад для фінансування реалізації заходів, передбачених стратегічним планом.

З метою активізації та ефективного функціонування інституту міжсекторного партнерства пропонується типологія організаційних структур, що можуть бути створені для забезпечення міжсекторної співпраці на місцевому рівні та відповідатимуть за її формування та функціонування, в основу якої покладений критерій організаційно-правової форми. Виділяються чотири організаційні структури.

Перша організаційна структура — функція по управлінню міжсекторним партнерством вбудована в структуру територіальної адміністрації.

Друга організаційна структура — служба по взаємодії з громадськістю і бізнесовим співтовариством створюється як структура, одним із засновників якої є територіальна влада; це організації, що діють від імені територіальних органів влади, їм частково делеговані функції місцевих органів влади.

Третя організаційна структура — "поза органами влади", що фінансується територіальними бізнесовими співтовариствами, але реалізує свою діяльність за підтримки місцевих органів влади.

Четверта організаційна структура — некомерційна організація, що самостійно або спільно з місцевою владою розробляє та реалізує проекти міжсекторного партнерства.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Міжсекторне партнерство — це одна з найважливіших форм та проявів інтеграції в системі місцевого самоврядування. Воно забезпечує спільну реалізацію інтересів та потреб влади, бізнесу та громадськості. Дана інтеграційна форма сприяє значному покращенню якості послуг, що надаються населенню з боку органів влади та суттєвому поліпшенню взаєморозуміння між владою та громадою, між всіма суб'єктами територіального розвитку. Застосування його механізмів у вітчизняній практиці місцевого розвитку вважається одним з найважливіших завдань сьогодення України, яке неможливо без комплексних наукових розробок та методичних рекомендацій для органів місцевого самоврядування.

Умовами ефективного функціонування системи міжсекторного партнерства на муніципальному рівні є чинники, що залежать більше від характеру комунікативного середовища місцевого співтовариства, ніж від політики держави. До таких чинників належать: наявність ефективно функціонуючих та апробованих форм взаємодії; довіра між учасниками; інформаційне забезпечення взаємодії; соціальна відповідальність учасників взаємодії й наявність між ними неформальних горизонтальних зв'язків тощо.

Подальші наукові дослідження мають стосуватись питань розробки нормативно-правової та методологічної основи реалізації даних складових на напрямів міжсекторного партнерства в Україні.

Література:

1. Ловкова А.А. Взаимодействие органов местного самоуправления, общественных организаций и бизнеса как форма социального партнерства: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук / А.А. Ловкова. — Саратов, 2009. — 25 с.
 2. Ловкова А.А. Социальное партнерство органов местного самоуправления, общественных организаций и бизнеса: теория, принципы, технологии / А.А. Ловкова. — Самара — Тольятти: ООО ПК "Типография", 2011. — 240 с.
 3. Посібник з розвитку громад: практичний poradnik для небаждужих / [Кол. авт.: Дуда А., Єльчева Л., Ібрагімова І, Підлуська І., Светіков О.]. — 2-ге вид. — К.: Комітет виборців України, Вид-во "ЛАТ и К", 2008. — 458 с. (Демократизація України: програма малих проектів).
 4. Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні: [Науково-практичний посібник]. За ред. В.В. Кравченка. — К.: Атіка, 2003. — 288 с.
 5. Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування: [матеріали наук.-практ. конференції], м. Київ, 31 травн. 2007 р.: У 4-т./За заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна. — К.: НАДУ, 2007. — Т. 3. — 364 с.
 6. Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы / В.Н. Якимец. — М.: Букинист, 2004. — 384 с. (Серия: Труды Института системного анализа РАН).
- Стаття надійшла до редакції 10.04.2013 р.*