

Карпенко Владислав Вікторович

докторант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України,

к.держ.упр.

МІЖСЕКТОРНЕ ПАРТНЕРСТВО В ПРОЦЕСІ РОЗВИТКУ ГРОМАД: СВІТОВИЙ ДОСВІД

У статті наводяться найбільш успішні приклади світового досвіду міжсекторного партнерства в процесі розвитку громад із подальшою адаптацією при розробці та виконанні національних та регіональних програм розвитку територій; розкриваються особливості та основні механізми стратегій «Розвиток громад на основі ресурсів» (ABCD – Asset Based Community Development), «Оцінка людьми свого здоров'я» (PATH - People Assessing Their Health), а також тристоронньої синергетичної моделі «WIN-WIN-WIN» компанії «Honey Care Africa».

Ключові слова: міжсекторне партнерство, територіальна громада, моделі розвитку громад.

Karpenko Vladyslav

INTERNATIONAL EXPERIENCE IN INTER-SECTOR PARTNERSHIP FOR COMMUNITY DEVELOPMENT

The article covers best international practices of inter-sector partnership in community development with further adaptation for implementation of national and regional territorial development. It also describes inter-sector partnership strategies, including ABCD – Asset Based Community Development, PATH - People Assessing Their Health, and three-partite synergetic model WIN-WIN-WIN from Honey Care Africa organization.

Keywords: inter-sector partnership, territorial community, community development models.

**МЕЖСЕКТОРНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ПРОЦЕССЕ
РАЗВИТИЯ ОБЩИН: МИРОВОЙ ОПЫТ**

В статье рассматриваются наиболее успешные примеры мирового опыта межсекторного партнерства в процессе развития общин с последующей адаптацией при разработке и исполнении национальных и региональных программ развития территорий; раскрываются особенности и основные механизмы стратегий «Развитие общин на основе ресурсов» (ABCD – Asset Based Community Development), «Оценка людьми своего здоровья» (PATH – People Assessing Their Health), а также трехсторонней синергетической модели «WIN-WIN-WIN» компании «Honey Care Africa».

Ключевые слова: *межсекторное партнерство, комплексное развитие, территориальная община, модели развития общин.*

Постановка проблеми. Зміна підходів у розвитку громад від «занурення в безкінечні проблеми» до використання «карти ресурсів», запропонована в середині 1980-х років Джоном Крецманом, Джоном Макнайт, Джері Вейдом та іншими дослідниками, суттєво оновила методологічний інструментарій теорії територіального управління. Так, замість концентрації на «дефіциті», формуванні проблем громади, які потребують подальшого аналізу, пріоритезації та поступового вирішення, розвиток «можливостей» передбачає вивчення наявних ресурсів, потенціалу громади, які представлені людьми, асоціаціями (громадськими організаціями та об'єднаннями), а також різними установами [11; 12]. Запровадження зазначеного підходу міжсекторного партнерства отримало свій подальший розвиток у багатьох дослідницьких установах США, Канади та Європи, результатом чого є розробка стратегій «Розвиток громад на основі ресурсів» (ABCD – Asset Based Community Development), «Оцінка людьми свого здоров'я» (PATH – People Assessing Their Health) та інших.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначимо, що в Україні надто мало досліджень щодо світового досвіду розвитку територіальних громад. Як правило, вони зорієнтовані на правовому регулюванні діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування (опис законодавства). Серед актуальних робіт зазначимо праці О. В. Безуглого [1], О. Г. Лиски [3], П. І. Шилепницького [7] та інших. Серед іноземних робіт провідними є праці вчених із Канади, США та Великобританії, де питанням розвитку громад та міжсекторного партнерства приділяється відповідна увага не тільки на рівні теоретичних досліджень, а й на рівні національних та регіональних програм і законодавчих актів. Серед таких дослідників можна виокремити М. Боппа, Д. Бопп [9], К. Колліна [10], Т. Коннінгема [15], К. Флора [11; 12], Д. Кротцмана [2], Е. Меси[15], Д. Себанті [10], И. Сьюзен [10] та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Аналізуючи проблеми практичного впровадження міжсекторного партнерства на найнижчому рівні державно-владного механізму в Україні – рівні сільських територіальних громад, можна констатувати нерозуміння самого підходу як із боку владних органів, так і неурядових організацій, відсутність знань та навичок інноваційних моделей, запроваджених у різних країнах світу. Необхідність урахування комплексу соціальних, культурологічних, гендерних та інших факторів спонукає до концептуальної розробки провідних методологічних підходів розвитку громад, їхніх адаптацій та поширення серед зацікавлених сторін.

Мета. Метою статті є вивчення світового досвіду моделей міжсекторного партнерства в процесі розвитку територіальних громад, його можливої адаптації до вітчизняних реалій із подальшим впровадженням задля забезпечення розробки та виконання національних та регіональних програм розвитку територій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Робота над розвитком громад часто вмотивована потребою подолати негаразди та труднощі. Через це неурядові організації та держава вважають, що громади мають величезну

кількість проблем. Як наслідок – люди в громадах усвідомлюють це та починають представляти себе зовнішнім організаціям як «громаду з потребами». Таким чином, ненавмисно, відносини з організаціями зовнішньої допомоги зміцнюються, а не слабшають. Даний підхід західними вченими був названий таким, що орієнтований на дефіцит або проблеми (DCBA – Deficit Community Based Approach). На відміну від нього, стратегія «Розвиток громад на основі ресурсів» (ABCD – Asset Based Community Development) має інші вектори та застосовує принципово іншу стратегію. У рамках цього підходу, замість того щоб зосереджуватись на потребах та проблемах, громади заохочуються до того, щоб визначати свої активи та ресурси. Це передбачає соціальні активи: спроможність організовуватися, сильне лідерство, мережування та обмін знаннями щодо виживання та інновацій. Це шлях, який дає змогу долучити традиційні активи до економічної діяльності: працю, фінанси, заощадження, інвестиції, природні ресурси та інфраструктуру. Підхід ABCD застосовує широкий спектр популярних навчальних інструментів, щоб допомогти людям визначити різні типи активів та знайти нові перспективи, мотивує громаду до прийняття проактивної позиції та розвитку, мобілізації резервів задля використання економічних можливостей та відкриття нових ресурсів (охорона здоров'я, освіта та інші базові послуги), до яких вони мають прагнути [15, с. 328].

Принцип, за яким працює методологія ABCD, ґрунтується на міжсекторному партнерстві, коли громади та зовнішні заклади (організації) на основі оцінювання та усвідомлення потреб (наприклад, соціальних активів, історії спільної діяльності, особистісному потенціалу окремих членів громади та їхні навичок) здатні відновити віру у власні сили та мобілізувати прагнення заради досягнення спільної мети. Із часом така діяльність стає показником місцевої спроможності, яку можна використовувати як засіб привернення уваги інвесторів та тих, хто готовий підтримати громаду [15, с. 304].

Ще однією стратегією, що ґрунтується на міжсекторному партнерстві та використанні власних ресурсів, є «Оцінка людьми свого здоров'я» (PATH –

People Assessing Their Health)*. Це процес, що використовує оцінку впливу здоров'я мешканців громади задля розбудови спроможності людей стати активними учасниками в прийнятті рішень, ґрунтується на принципах освіти дорослих та на припущенні, що люди більше знають про те, що є запорукою здоров'я їхньої громади.

Історія РАТН починається з 1996 року із заснування мережі РАТН у Канаді, до складу якої ввійшли різні особи та організації, зацікавлені в збереженні здоров'я громад, котрі зібрались разом для обміну ідеями та рекомендаціями, які б допомогли громадам критично проаналізувати фактори, що впливають на здоров'я їхніх громад через використання процесу РАТН.

Цей процес було ініційовано в кількох громадах регіону Нової Шотландії Канади, де діяли ради з питань здоров'я та інші громадські організації. У цей час система охорони здоров'я Нової Шотландії проходила процес реформування та децентралізації. Громадам пропонувалося брати відповідальність за своє здоров'я, проте вони не мали належних знань та навичок для того, щоб критично оцінити дану ситуацію.

Оцінка людьми свого здоров'я проходила також і в інших регіонах Канади (так званий РАТНways, 1997 [4; 13]). РАТН також було ініційовано в двох селах у Західній Бенгалії (Індія). У партнерстві з Асоціацією соціального розвитку та охорони здоров'я в Колкаті, РАТН було представлено групі самопомоги жінок у Чандамарі, Муршидабаді та керівному комітету проекту із сільського туризму в Мукутманіпурі. В обох ситуаціях селяни могли критично проаналізувати фактори, що визначають їхнє здоров'я, та розвинути інструмент для оцінки впливу майбутніх проектів або програм. Нещодавно процес РАТН було впроваджено Центром місцевих знань та організаційного розвитку (Centre for Indigenous Knowledge and Organizational Development) у Аккрі (Гана), а також в інших країнах.

* Зазначимо, що із аналогічним скороченням «РАТН» існує міжнародна неприбуткова організація «Програма оптимальних технологій в охороні здоров'я» – Program for Appropriate Technology in Health [5], яка не використовує стратегією «Оцінка людьми свого здоров'я» - People Assessing Their Health в своїй роботі.

Основними механізмами РАТН є «Оцінка впливу на стан здоров'я людини» (НІА – Health Impact Assessment) та «Оцінка впливу на стан здоров'я громади» (СНІА – Community Health Impact Assessment). Оцінка впливу на стан здоров'я людини (НІА) є порівняно новим, але таким, що швидко розвивається, підходом до аналізу того, як економічні, політичні, соціальні та екологічні програми та політика можуть впливати на загальний стан здоров'я людей. Він використовується урядом Канади, а також деякими урядами Європи, Австралії та Нової Зеландії [10].

Міжнародний Консорціум оцінювання впливу на стан здоров'я людини (ІМРАСТ – International Health Impact Assessment Consortium) визначає НІА як «оцінку впливів специфічних дій на здоров'я визначеного населення». Їхня подвійна мета – проаналізувати потенційний вплив на здоров'я (як позитивний, так і негативний) політики, програм та проектів, а також покращити якість державної політики прийняття рішень через рекомендації про передбачення позитивних впливів на здоров'я та мінімізації негативних [10].

Разом з НІА, оцінка впливу на стан здоров'я в громаді (СНІА) є шляхом актуалізації питання охорони здоров'я під час дискусій щодо державної політики. Це можна розглядати як стратегію, що підтримує та заохочує активну участь поінформованої громади в плануванні та розробці політики. СНІА розглядає широкий спектр факторів як у секторі охорони здоров'я, так і поза ним, і таким чином є корисною для оцінювання будь-якої політики, програми, проекту чи послуги, що буде впливати на населення. СНІА не має на меті визначити, чи правильною є та або інша політика. Вона передусім рекомендує та пропонує шляхи збільшення вигоди або позитивного впливу політики чи програми з метою мінімізувати потенційну шкоду та негативний вплив.

Найбільш ефективною технікою, яка використовується в процесі РАТН, є «структурований діалог», тобто розповідь історій та дискусія. Ця техніка підкріплює думку про те, що дорослі найбільше вчаться на своєму життєвому досвіді. Підхід розповіді історій, який змодельований на принципах навчання дорослих, дає можливість людям відштовхуватися від свого досвіду та, як

наслідок, визначати майбутні кроки, ґрунтуючись на новому розумінні. Головне – заохотити людей думати про здоров'я в широкому розумінні, а не тільки про медичні послуги. Використовуючи спеціальні техніки, можна дати відповідь на питання: що є необхідним для того, щоб громада була здоровою? [10]

Оцінка впливу на стан здоров'я в громаді є найбільш ефективною, коли використовується до того, як починає впроваджуватися та чи інша політика чи програма. Вона також може використовуватися у фазі виконання програми чи політики задля визначення сфер процесу коректування.

Таким чином, РАТН пропонує застосовувати оцінку впливу на здоров'я громади як стратегію або шлях до покращення участі громади в плануванні програм з охорони здоров'я та в прийнятті рішень. Одним із конкретних елементів стратегії є розвиток інструменту оцінки впливу на здоров'я громади (СНІА): ресурс, який пропонує системний підхід до оцінки політики й програм. Прикладом може слугувати інструмент, який було розроблено Радою з питань здоров'я громади канадського міста Антигоніш [6]. Перспективне усвідомлення себе здоровою громадою є дуже дієвим першим кроком для з'ясування конструктивних пріоритетів. Це може бути доповнене підходами та інструментами, що допомагають членам громади визначити їхні ресурси та стратегії для розвитку.

Ще одним цікавим підходом до розвитку міжсекторного партнерства в процесі розвитку сільських громад є тристороння модель «WIN-WIN-WIN» (win – переклад з англійської – виграш, перемога), яку запропонувала та впровадила в життя компанія «Honey Care Africa» (переклад з англійської: honey – мед; care – дбайливість, любов тощо) на чолі з Фаруком Джива (Farouk Jiwa) у Кенії 2000 року [8; 14]. Саме ця модель була визнана однією з найбільш успішних і отримала визнання з боку різних донорських міжнародних організацій, які займаються розвитком громад, зокрема, DANIDA, TACIS, ПРООН, Фонд Сороса, Світовий Банк, Світовий самміт зі сталого розвитку та ін.

Дана модель передбачає розвиток економічної, соціальної та екологічної цінності одночасно із процесом радикального переналаштування динаміки

відносин між приватним сектором, громадськими й донорськими організаціями та сільськими громадами.

Стимулом для розвитку цієї тристоронньої моделі синергетичного «WIN-WIN-WIN» партнерства стало усвідомлення необхідності більш активної участі приватного сектору в процесі розвитку Кенії, оскільки саме він має чимало результативних рішень і цінний досвід, не впроваджені комплексно раніше.

У той же час «Honey Care» визнала необхідність доповнити набір знань навичками й досвідом, які мали громадські організації, що працювали в галузі розвитку аграрного сектору. Для кожної зі сторін моделі (приватний сектор, громадські організації, громади), розуміючи й визнаючи їхнє різне походження й завдання, було обґрунтовано конкретні й взаємодоповнюючі ролі.

1. Організації приватного сектору вносять економічну реальність у проект, забезпечують дієвість проекту та реалістичність у ринкових умовах. Раніше на це не звертали увагу, навіть тоді, коли громадські організації з розвитку сектору намагалися виступати сполучною ланкою в розвитку ринку й ринкової інфраструктури.

У випадку «Honey Care» це були гарантії для пасічників – виробників меду в придбанні продукції за обґрунтованими та фіксованими цінами з одночасною оплатою готівкою. У свою чергу, приватна компанія «Honey Care» обробляє й упаковує мед та продає його, а також надає підтримку у вигляді навчання та технічної допомоги для забезпечення максимальної виробничої продуктивності бджолосімей та якості продукції.

2. Відповідно до цієї моделі організації розвитку приватного сектору (недержавні організації, донори, або міжнародні організації розвитку) повинні мати досвід у роботі із сільськими громадами та охоплювати якомога більше сільських районів, що робить їх ідеальним каналом для спілкування фізичних осіб, суспільних груп і організацій приватного сектору.

Крім того, організації розвитку приватного сектору також відіграють важливу роль, діючи як первинні арбітри й посередники у цій системі: у разі виникнення будь-яких непорозумінь між приватним сектором та сільськими

громадами зазначені організації розвитку можуть втрутитися задля вирішення проблемних питань.

Ця система стримувань і противаг (де кожен учасник несе відповідальність відносно двох інших сторін) здійснюється в даній моделі через систему контрактів. Так, організації приватного сектору є підзвітними як громадській організації секторального розвитку, так і сільським громадам, що дає змогу, наприклад, запобігти експлуаторським відносинам між приватним сектором, фермерами та селянами.

У деяких випадках секторальні організації розвитку також виступають як співвиконавці проекту, надаючи допомогу у вигляді кредитів, навчання тощо. Наприклад, «Honey Care» допомагає в придбанні вуликів, бджолосімей, інвентарю а також отриманні навчання. У свою чергу ці позики швидко повертаються після продажу меду. Цей механізм секторальних організацій розвитку виявився набагато ефективнішим ніж підтримка звичайних кредитних установ, а також дав змогу створити так званий "оборотний фонд", де акумульовані після певного періоду часу кошти можуть бути перерозподілені на інші проекти.

3. Третім партнером у цій симбіотичній моделі є сільські громади й малі фермери – виробники меду. Вони є одними з основних осіб при створенні сприятливого середовища для початку бджільництва, а саме: адекватні тренінги, легкий доступ до кредитів, поточна консультативна підтримка, гарантований ринок для своєї продукції на взаємовигідних умовах і швидких розрахунках.

Схематично ця модель «WIN-WIN-WIN» тристороннього партнерства «Honey Care» може бути представлена наступним чином: створення приватної компанії «Honey Care» було обумовлено необхідністю більш активної участі приватного сектору в розвитку сільського господарства й скорочення бідності в Кенії. У той же час, на відміну від інших агропромислових організацій приватного сектору, «Honey Care» вирішила зосередитися насамперед на підтримці самозабезпечення й діяльності дрібних фермерів у сільських районах

Кенії, більшість з яких живуть за межею бідності, заробляючи менше 1 дол. США на день [14].

Висновки. Узагальнюючи приклади світового досвіду міжсекторного партнерства в процесі розвитку громад, можна зробити деякі висновки щодо особливостей такої співпраці.

Розвиток на основі аналізу потреб, а не пропозицій допомоги, перебудовує логіку донорів у зворотному напрямку. Це означає, що розвиток впроваджується місцевими громадами, а не ззовні. Іншими словами, розвиток забезпечується не «запрошенням» до виконання грантового проекту відповідно до планів, що затверджуються «нагорі», а навпаки, відповідаючи на пропозиції, які надходять від місцевої громади.

Чим раніше місцеві асоціації починають контролювати проекти, тим краще. Коли громада бере на себе контроль та звітність, забезпечується відчуття відповідальності та є ознакою того, що бідність буде подолано, повертається віра в можливості, що існують навколо. Рішення проблем можуть бути знайдені шляхом поєднання внутрішнього та зовнішнього досвіду в процесі усвідомленої генерації інноваційних ідей та оновленого, позитивного мислення.

Побудова розгалуженої інфраструктури є пріоритетним завданням на самому початку розвитку громади. Однак не тільки інфраструктура як така, є важливою для подальшої економічної діяльності, а й співпраця в досягненні чогось конкретного, що має наочний результат (наприклад, водопостачання в кожний будинок) і забезпечує плідну основу для загального навчання та інновацій.

Більш успішним є впровадження тих проектів, які передбачають залучення ресурсів самих мешканців та є пріоритетами місцевих програм, тобто поєднують фінансування з донорських джерел, органів державної влади або місцевого самоврядування та безпосередньо внесків місцевого населення. Принциповим у досягненні успіхів впровадження таких проектів є усвідомлення стратегічних завдань донорських організацій та проектів. Різні

донори зацікавлені в різних аспектах ініціатив: одні разом із місцевим населенням будуть фінансувати розвиток інфраструктури (зведення будівель та закупівля обладнання); інші — такі сфери, як соціальну медіацію, координацію учасників, навчання технічним навичкам тощо.

У свою чергу, урахування набутого світового досвіду міжсекторного партнерства в процесі розвитку громад, його адаптація до українських реалій і розробка конкретних рекомендацій до вдосконалення національних та місцевих програм впровадження політики міжсекторного партнерства заради розвитку місцевих громад є одним із пріоритетних напрямків розвитку громадянського суспільства й потребують подальшого наукового дослідження.

Література.

1. Безуглий О. В. Світовий досвід організації сталого розвитку територіальної громади / О. В. Безуглий // Теорія та практика державного управління: Збірник наукових праць. – Х.: ХарPI НАДУ «Магістр». – 2006. – Вип. 3 (15). – С. 153–158.
2. Кретцман Джон П. Розбудова громад за рахунок внутрішніх ресурсів. Шлях до відкриття й мобілізації ресурсів громади / Джон П. Кретцман, Джон Л. Макнайт; переклад з англійської. – К: Четверта хвиля, 2006. – 256 с.
3. Лиска О. Г. Сучасні підходи до розвитку територіальних громад / О. Г. Лиска // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. — Одеса: ОРІДУ НАДУ. – 2007. — Вип. 3(31). – С. 208–214.
4. Політика розвитку громади у Новій Шотландії. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ced.org.ua/ukr/05.10.2006/sco/11.NovaScotiaCommunityDevelopmentPolicy_ukr.doc.
5. Програма оптимальних технологій в охороні здоров'я – міжнародна неприбуткова організація. PATH – Program for Appropriate Technology in Health. [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.path.org.

6. Ресурсний центр для жінок міста Антигоніш. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.antigonishwomenscentre.com/reports.htm>.
7. Шилепницький П. І. Особливості впровадження проектів державно-приватного партнерства. Уроки для України / П. І. Шилепницький // Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект. – 2010. – С. 1014–1018. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/prvs/2010_3/tom3/1014.pdf.
8. *Attacking Poverty While Improving the Environment: Towards Win-Win Policy Options* / Poverty and Environment Initiative. — S. a., S. l. — vii, 78 p.
9. Bopp M. *Re-Creating the World: A Practical Guide to Building Sustainable Communities* / M. Bopp, J. Bopp. — Cochrane, Alberta: Four Worlds Press., 2001. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.4worlds.org/4w/resourcecatalogue.html>.
10. Cameron C. *Facilitating Communities in Designing and Using Their Own Community Health Impact Assessment Tool* // Cameron Colleen, Ghosh Sebanti, Eaton Susan. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:YrD8FkSTdfYJ:www.coady.stfx.ca/tinroom/assets/file/CameronEIAR2010.pdf+people+assessing+their+health&hl=ru&gl=ua&pid=bl&srcid=ADGEESg7kWm7Y77uj3NnVQh0rXz6jYW2uwZSmHuTfdvPfsFk-ThZaWtbD8oDyZcv95TMUQPdkA6RtXZ33-b2OSyUt6K0ruIPORmnoUqGDw3jKP7t8RCiC3qsSEx37kuhASODDHxMRLvq&sig=AHIEtbTo9OyE19Sz_cQ3dnRkp8KY38Rkjg
11. Flora Cornelia Butler. *Innovations in Community Development* / Cornelia Butler Flora // *Rural Development News*. Winter 1997-1998. Vol 21/ #3. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.soc.iastate.edu/extension/ncrcrd/rdn/RDN%2021-3.pdf>.
12. Flora Cornelia Butler. *Innovations in Community Development (Part 2)* / Cornelia Butler Flora // *Rural Development News*. Winter 1997-1998. Vol 21 /

- #4. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.soc.iastate.edu/extension/ncrcrd/rdn/RDN%2021-4.pdf>.
- 13.** Gillis Doris E. The 'people assessing their health' (PATH) Project: Tools for community health impact assessment / Doris E. Gillis // Canadian Journal of Public Health. Date: November 01, 1999. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.highbeam.com/doc/1P3-49392816.html>.
- 14.** Jiwa F. Honey Care Africa's tripartite model: an innovative approach to sustainable beekeeping in Kenya. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.apimondia.org/apiacta/slovenia/en/jiwa.pdf>.
- 15.** Mathie A. From Clients to Citizens. Communities changing the course of their own development / Alison Mathie, Gordon Cunningham. – UK Practical action Publishing., 2008. – 378.