

3.6 та 3.7); «чисельність населення, зайнятого в усіх сферах діяльності, на душу населення» (ефект проекту значимий за всіма використаними вище метчингами); «чисельність населення, зайнятого за межами села, на душу населення» (ефект проекту значимий в таблицях 3.6, 3.7).

Проведене дослідження демонструє дієвість механізмів соціальної мобілізації громад, що закладені в проект Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду». Завдяки соціальній мобілізації відбуваються зміни в мисленні та поведінці людей, що призводять до переходу від традиційного до сучасного, більш відповідного вимогам часу способу життя. Найбільшому впливу піддаються такі складові соціально-економічного розвитку, як зайнятість населення та його демографічна динаміка. Мешканці громад, що брали участь у проекті МРГ більше працюють (показники зайнятості) та менше виїжджають із рідних сел.

Результати, наведені в таблицях 3.4-3.5, дозволяють зробити висновок про те, що сам факт підготовки місцевою громадою заявки на участь у проекті економічної кооперації свідчить про наявність внутрішніх ресурсів для розвитку. Громади, що подавали заявку і не пройшли відбір на участь у проекті, демонструють кращі показники соціально-економічного розвитку, ніж громади, що не подавали заявку взагалі, що підтверджує ще раз важливість організаційної спроможності та соціальної активності в громадах. Тому впровадження дієвих механізмів соціальної мобілізації, які б активізували бажання людей допомогти самим собі, є важливим напрямом пошуку й використання резервів економічного розвитку місцевих громад.

Для подальших зрушень у цій сфері необхідно виявити й дослідити інституційні чинники, що заважають становленню громадянського суспільства і призводять до роз'єднаності людей у тих ситуаціях, коли для вирішення проблем місцевого розвитку необхідні ефективні колективні дії.

Розділ 12.

Оцінка впливу підходу до місцевого розвитку за участі громад у проектах ПРООН в Україні: результати соціологічного дослідження

Для визначення комплексної оцінки впливу підходу до місцевого розвитку за участі громад у 2010 році Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення Проекту ПРООН/ЄС «Місцевий розви-

ток, орієнтований на громаду» здійснено дослідження «Оцінка впливу підходу до місцевого розвитку за участі громад, реалізованого у проєктах ПРООН в Україні».

Мета дослідження — оцінити ефективність та вплив підходу до місцевого розвитку із залученням громад, який був реалізований у чотирьох проєктах ПРООН в Україні: «Програма розвитку та інтеграції Криму» (діє з 1995 року), «Чорнобильська програма відродження та розвитку» (діяла з 2002 року), «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку» (діє з 2004 року) та «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» (діє з 2007 року).

Польовий етап дослідження включав 11 фокус-групових дискусій серед представників залучених сторін у 8 макрорегіонах України, 27 глибинних інтерв'ю з регіональними експертами, опитування 206 регіональних експертів (відповіді репрезентативні щодо місцевих координаторів, похибка вибірки не більше 4 % на рівні значущості 0,05), опитування 855 членів організацій громад (більше 100 респондентів для кожного проєкту ПРООН, із додатковими контрольними підгрупами для проєктів МРГ та МПВСП) та 9 тематичних глибинних інтерв'ю з національними експертами щодо проєктів ПРООН в Україні. Результати цього соціологічного дослідження представлені далі.

12.1. Оцінка дієвості методології підходу та його впливу на надання послуг та якість життя цільових груп

До проєкту долучаються громади, які готові повірити у власні сили і докласти зусиль для того, щоб змінити життя своєї громади.

Можливо виокремити такі чинники, які спонукають людей долучатися до участі в діяльності організацій громад, зокрема й у проєктах громад:

- переконання неформальних лідерів громадської думки;
- підтримка представників місцевої влади;
- інформація про успішний досвід інших громад.

Як свідчать розповіді деяких представників громад та місцевої влади, при створенні організацій громад і започаткуванні проєктів громад інколи мали місце складнощі із залученням мешканців, оскільки частина з них була налаштована скептично, а частина не могла або не бажала вкладати власні кошти у проєкти громад. Співробітники проєктів та місцевої влади долали чимало зусиль для переконання громадян. Вони організували зустрічі для роз'яснення того, як самоорганізація громади повинна відбуватися, демонстрували освітні фільми, відеоролики по місцевому телебаченню, розпо-

всюджували інформаційну літературу. Різноманітні ресурсні центри виявилися надзвичайно корисними інструментами. Спочатку діяльність ОГ рухали активісти, при цьому інформували громадськість. Із часом та появою перших результатів, коли люди побачили, що організації громад дійсно працюють і реалізувати проекти громад реально, то активніше долучались до діяльності над проектами.

За даними опитування членів організацій громад, кількість осіб, які перебувають на певних управлінських посадах в органі управління організації громади (наприклад, голови, секретарі, скарбники, члени функціональних груп чи груп моніторингу), загалом становить 18,7% (14,4-24,4% у різних проектах ПРООН), що є доволі високим показником і свідчить про демократичність управління організаціями громад.

Результати опитування членів організацій громад демонструють неочікувано високий, як для українських реалій, рівень участі — загалом загальні збори громади відвідують від 88,5%¹ до 96,6 % членів організацій громад у різних проектах ПРООН, у середньому 93,9% серед усіх респондентів. Модель такого підходу в дійсності популяризує форму управління за активної участі громадськості. Також варто відмітити, що однаково високий рівень участі у загальних зборах простежується серед чоловіків і жінок, серед людей із різною освітою та серед людей, які проживають у різних за заможністю домогосподарствах.

Закономірно, що значна частина організацій громад брала участь у прийнятті рішень стосовно питань розвитку громади — від 71,2% до 95,5% у різних проектах ПРООН, у середньому 86,8 % серед усіх респондентів, тобто безумовно переважна більшість. Ухвалені рішення доносяться до відома громади, у середньому 88,5% (78,9-92% у різних проектах ПРООН) членів організацій громад поінформовані про них.

Дослідженням виявлено, що від 95,1% до 100% респондентів сплачували внески з винятком у межах від 0% до 4,9%. Оскільки були опитані тільки члени організацій громад за списками, можливі різні варіанти. Можливо, ці респонденти неправильно зрозуміли запитання або вже вийшли з організації громади. Ймовірно також, що вони створюють неформальні організації, які розвиваються як формальні на рівні населених пунктів, а отже, члени неформальних організацій стають асоційованими членами і природно, що деякі з них можуть не сплачувати внесків. Крім них, усі інші респонденти вкладають кошти незалежно від форми членства в організації громади.

¹ Відповідно до методології підходу, бажаним є залучення 100% домогосподарств, але з практичної точки зору це не завжди можливо, тому 80% домогосподарств вважається нижньою межею повного залучення (Практичний посібник, 2012).

Із глибинних інтерв'ю з регіональними експертами випливає, що члени організацій громад підтримували проекти у різні способи:

- членськими внесками,
- додатковими грошовими внесками,
- добровільним і безоплатним виконанням робіт,
- управлінням діяльністю організації громади.

Опитування членів організацій громад цілком підтвердило попередню гіпотезу дослідників, що населення добровільно вкладає більші за необхідний мінімум внески — від 18% до 36% у різних проектах ПРООН, у середньому 29,9% серед усіх респондентів. Цілком очікувано, що представники заможніших домогосподарств, як правило, роблять більший внесок. Так, якщо серед респондентів, які проживають у бідних домогосподарствах, 23,7% інколи вкладають більшу, ніж потрібно, суму, то серед опитаних із заможних домогосподарств — 45,3%.

Як неодноразово відмічено у фокус-групах та глибинних інтерв'ю, громадяни виражали свою готовність допомагати у реалізації проектів громад виконанням певних робіт. Ця теза повністю підтверджена опитуванням — більше половини (від 54,8% до 84,8% у різних проектах ПРООН, у середньому 76,6% респондентів) допомагали виконувати роботи за проектами громад.

За методологією підходу на загальних зборах її члени мали визначити пріоритети її розвитку — ранжовані за важливістю плани реалізації конкретних інфраструктурних проектів. За словами учасників фокус-груп (як представників громад, так і місцевої влади), у визначенні пріоритетів громад міг мати місце вплив як різноманітних зацікавлених груп, так і голів сільрад, причому представники влади вищого рівня не використовували важелі прямого впливу на визначення пріоритетів громад. Прийняття рішення громади було демократичним: під час загальних зборів усі мали можливість висловити власні пропозиції та взяти участь у дискусії, і переважна більшість громади дійсно висловлювала пропозиції та брала участь у загальних зборах (принаймні в анкетуванні членів громади).

Відповідно до концепції підходу до місцевого розвитку із залученням громади повинна мати місце незалежність організацій громад від місцевої влади у визначенні пріоритетів для реалізації проектів громад. Однак у відповідях на нейтральне запитання з різними варіантами сценаріїв визначення пріоритетів при опитуванні членів організацій громад виявилось, що представники місцевої влади справляють непрямий вплив на визначення пріоритетів громад шляхом донесення власних думок: від 0,9% до 9,6% представників у різних проектах ПРООН, у середньому 4,1% респондентів відмітили, що

думки влади були найбільшою мірою чи виключно визначальними для визначення пріоритетів громад. Вірогідно, що погляди з цього питання пов'язані з обізнаністю про діяльність організації — як виявив кореляційний аналіз, чим більш обізнаний респондент, тим більш імовірно він висловлював думку про провідну роль членів організації у визначенні пріоритетів громади.

Хоча максимальний відсоток тих, хто вважає, що для прийняття рішення щодо пріоритетів мали значення виключно думки влади, складає 3,8 % в одному з проектів ПРООН, це залишається проблемним питанням і відповідає реаліям часткової залежності громад від співфінансування з місцевих бюджетів та готовністю погодитись із авторитетною думкою керівництва. Незважаючи на це, від 58,7% до 71,2% у різних проектах ПРООН, у середньому 63,2% респондентів впевнені, що при визначенні пріоритетів були вирішальними найбільшою мірою або виключно думки громади.

Беручи до уваги висловлювання учасників фокус-груп, у цілому всі зацікавлені сторони оцінюють схему співфінансування як вдалу та дієву. Такий висновок підтверджується й висловлюваннями регіональних експертів — у цілому схему фінансування вони оцінюють як ефективну, респонденти переважно стверджують, що її варто залишити такою, як вона є. Головна цінність моделі фінансування в синергетичному ефекті — всі учасники отримують результат, якого кожен окремо не зміг би досягти. Загальна думка опитаних експертів також така, що застосована схема співфінансування є в цілому ефективною: як скоріше або дуже ефективно її характеризують 75,7% респондентів (67,9%-80% експертів у різних проектах ПРООН), при цьому тільки 4,4 % оцінюють її як скоріше або зовсім неефективну.

Однак у рамках дослідження деякі регіональні експерти вказали на ряд труднощів, що стосуються фінансування проектів громади, а саме: збір членських внесків із організацій громади, пошук зовнішнього фінансування, затримки надходження грошей від центральної влади і проектів ПРООН. Такі питання вирішуються шляхом переговорів із зацікавленими сторонами.

Учасники фокус-груп інколи висловлювали пропозиції зменшити бюрократизм, пришвидшити процес оформлення документації та фінансування. Інше побажання полягає у збільшенні частки фінансового внеску ПРООН, оскільки з об'єктивних причин ні громада, ні місцева влада не мають можливості значно збільшувати власну частку фінансування.

Як свідчать дані опитування представникам органів управління організацій громад, незважаючи на випадки критики стосовно наяв-

ної схеми співфінансування, лише 3% респондентів її оцінили як скоріше неефективну чи зовсім неефективну, при цьому 33,3% охарактеризували її як скоріше ефективну, а 48,5% як дуже ефективну (загалом 81,8% визначають її як скоріше ефективну або дуже ефективну, 77,9-86,7% у різних проектах ПРООН).

Якщо здійснити аналіз поглядів представників різних цільових груп на основі отриманих глибинних інтерв'ю, стає очевидним, що їхні погляди дещо відрізняються.

Деякі члени громад і голови сільрад відмічають, що збирати кошти буває складно, тому що не всі члени можуть зробити навіть мінімальний внесок, хоча й усвідомлюють необхідність внесків для реалізації проектів громад. Дійсно, співробітники проекту очікували, що внесення громадою навіть невеликої суми грошей для досягнення цільового рівня потребуватиме деякого часу. Тому можлива інтерпретація може бути наступною: об'єктивні труднощі та їхнє суб'єктивне відображення у формі вербалізованої тривоги виникають серед сімей із низькими доходами в ситуаціях невчасного виконання вимог. Фінансуванню проектів громад сприяла участь меценатів.

Представники районної та міської влади явно зацікавлені у реалізації проектів громад і прагнуть допомогти і фінансово, і організаційно — вони сприяють в оформленні документації, у позитивному вирішенні питань із керівництвом місцевої влади, у пошуку меценатів. Природно, що представники районної влади хотіли б отримувати фінансову допомогу, тобто в майбутньому не збільшити, а зменшити частку свого фінансового внеску, оскільки, за словами самих представників місцевої влади, у місцевих бюджетах коштів на співфінансування просто бракує. У деяких випадках обласна влада підтримала райони додатковим внеском із бюджету.

З іншого боку, представники деяких громад бажають зменшити свою частку, а натомість щоб місцева влада фінансувала більше. Громадяни вважають, що внесок громади все одно буде значним за рахунок безоплатного виконання робіт на об'єктах. Однак навіть у суб'єктивно найгіршому випадку для членів спільноти — якщо частка фінансування громади зростає — для громад це все одно може бути вигідним, тому що ціною невеликого внеску вони отримують результат, вартість якого в декілька разів вища за інвестовану.

Незважаючи на висловлені частиною респондентів критичні судження щодо співфінансування, більшість опитаних регіональних експертів повідомили про поширеність додаткових внесків із боку учасників (без ПРООН) — 71,4% експертів (51,8-78,7% у різних проек-

тах ПРООН). Це свідчать про потенційну готовність окремих місцевих партнерів фінансувати в більших обсягах.

За даними проектів ПРООН, у цілому частка ПРООН зменшується, а частка місцевих партнерів зростає. Тобто в цілому схема адекватна і працює, а в перспективі може бути ще ефективнішою, якщо врахувати місцеві спроможності та особливості й застосувати рішення, запропоновані опитаними експертами.

Оцінка впливу підходу на надання послуг у секторах, які підтримані проектами

Із висловлювань представників зацікавлених сторін на фокус-групах можливо зробити такий узагальнений висновок: через те, що люди виконують роботи для себе, вони прагнуть використовувати наявні кошти якнайефективніше, знаходять оптимальне співвідношення якості й ціни, частину робіт виконують добровільно і на громадських засадах.

Учасники фокус-груп усіх категорій практично одностайні в тому, що проекти зменшують витрати на комунальні та соціальні послуги, а це дозволяє заощаджувати кошти закладів громади і домогосподарств.

Регіональні експерти в інтерв'ю відмічали, що зменшення вартості послуг є реалістичним завдяки таким чинникам:

- можливості отримувати послуги у своєму населеному пункті й не витрачати кошти на подорож до інших населених пунктів;
- появи можливості вибору й контролю постачальника послуг;
- створенню можливості отримувати пільгове або безкоштовне обслуговування у власних інфраструктурних об'єктах.

В опитуванні членів організацій громад респондентам, які перебувають на управлінських посадах в своїх громадах, ставилося запитання, чи змінилося енергоспоживання в їхніх громадах протягом останніх кількох років? Згідно з результатами дослідження 31,3% респондентів заявили, що споживання значно або радше збільшилося, 28,3% — що не змінилося, 23,3% — що значно або скоріше зменшилося. Абсолютна більшість керівників організацій громад (77,9-91,0%) повідомили, що тепер намагаються економити газ, тепло, електроенергію. Гіпотетично тут можуть мати вплив принаймні два фактори: вони намагаються економити або це логічний наслідок впливу проектів (завдяки більшій ефективності створеної/відновленої інфраструктури). Також 79,8% керівників організацій громад зазначили, що їхні громади зараз намагаються економити воду. Деяко суперечливими виглядають форми енергозбереження: від 78% до 91% представників груп управління організацій громад переконують, що намагаються

економити витрати різних комунальних ресурсів. Але за іншими опитаннями виявилось більше тих, хто визнає зростання енергоспоживання, ніж тих, хто відмічає зменшення енергоспоживання.

Учасники фокус-груп відмічали безумовне комплексне покращання якості послуг. Аналогічно, на думку регіональних експертів, першим результатом виконання проектів громад є отримання населенням доступу до раніше недоступних послуг та / або покращання якості вже наявних послуг.

Проекти громад, безсумнівно, підвищують якість комунальних послуг. Зростання якості опалення спостерігають 65,2% опитаних членів громад, де впроваджено енергозберігаючі проекти в тепlopостачанні порівняно з 36,3% у громадах із іншими проектами та 39,2% в контрольній групі. Відповідні показники дорівнюють 66,4% порівняно з 32,7% та 35% у проектах освітлення вулиць. Аналогічне покращання спостерігається у водопостачанні. Покращання якості водопостачання спостерігають 75,9% опитаних членів громад, у яких впроваджено проекти водопостачання, порівняно з 38,6% у громадах з іншими проектами та 38,5% в контрольній групі. Відповідні показники дорівнюють 67,5% порівняно з 45,8 % та 36,9 % у проектах утилізації сміття. Найбільшою є різниця в якості шкільного транспорту й охорони здоров'я. У шкільному транспорті різниця в 32,6-37,7%. В охороні здоров'я вона сягає 42-42,4%. Члени ОГ висловлюють бажання й готовність підтримувати створені або відновлені комунальні інфраструктури. Учасники фокус-груп визнають, що люди, які доклали багато власних зусиль у створення та відновлення послуг, зацікавлені в тому, щоб дбати про збереження об'єктів інфраструктури.

Оскільки підтримання об'єктів інфраструктури потребує певних витрат, респонденти розказали, що розраховують на різні джерела фінансування у майбутньому:

- внески членів громади;
- благодійні внески меценатів;
- дотації з місцевого бюджету;
- фінансування з боку аналогічних програм.

Як пояснили у глибинних інтерв'ю регіональні експерти, особиста участь у реалізації проектів громад створює чуття відповідальності за плоди власної праці, внаслідок чого члени громади дбатимуть про створені чи відновлені об'єкти.

При цьому життєздатність об'єктів інфраструктури забезпечується:

- дбайливим ставленням до створених чи відновлених у проектах громад об'єктів;
- особистими зусиллями для охорони чи ремонту об'єктів;

- готовністю громади вкладати кошти для забезпечення постійної роботи об'єктів інфраструктури;
- бажанням шукати підтримки від влади та спонсорів у наданні коштів для підтримання роботи об'єктів;
- плануванням у місцевих бюджетах витрат на поточний ремонт, розвиток та відновлення об'єктів;
- усвідомленням важливості існування інфраструктурних об'єктів для сталого функціонування громади.

Оцінка впливу підходу на якість життя цільових груп

Важливим результатом виконання проектів є позитивні зміни у якості життя населення. Такі зміни за останні роки визнають 32,3% членів громад в основній групі (де реалізовані проекти ПРООН) порівняно з 22,3% в контрольній групі (де не були реалізовані проекти ПРООН). У результаті самоорганізації громад зросла впевненість у власних силах членів ОГ, які займаються реалізацією проектів громад. За шкалою від 0 («зовсім не довіряю») до 10 («повністю довіряю») громадяни з основної групи мають рівень довіри до своєї громади 7,7, а громадяни з контрольної групи — 6,1. 50,9% членів громад-учасниць проектів ПРООН упевнені, що протягом останніх років єдність їхніх громад посилилася, у той час як лише 18,8% у громадах, які не беруть участі у проектах ПРООН, спостерігають таке покращання. Члени громад в основній групі більш задоволені соціальним життям у своєму селі або місті порівняно з контрольною групою (за шкалою від 1 («зовсім не задоволені») до 5 («повністю задоволені»), ця різниця виражається в показниках 3,3 порівняно з 2,6). Так само члени громад з основної групи більше задоволені перспективами розвитку громади порівняно з контрольною групою (3,8 у порівнянні з 2,7).

Вплив підходу за участю громад не є однаковим у чотирьох проектах ПРООН, що виявляється у різних значеннях індикаторів успішності реалізації підходу для різних проектів ПРООН. Можна припустити, що є декілька факторів, які позитивно вплинули на результат.

Непрямим результатом упровадження підходу є деяке (хоча статистично й незначуще) підвищення рівня матеріального добробуту громад, впровадження проектів громад. Це може відбуватися за рахунок створення нової інфраструктури, нових послуг, підвищення їх якості й навіть надбання нових навичок, які можуть переводитися в економічну сферу. Необхідно зазначити, що вплив підходу до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, є складним і системним, тому будь-які позитивні зміни громадських послуг, психологічного самопочуття та самоорганізації також створюють передумови для поліпшення матеріального становища.

Аналіз відповідей на фокус-групах засвідчує, що зменшення витрат на комунальні послуги дозволяє заощаджувати кошти закладам громади і домогосподарствам. Також завдяки додатковій господарській діяльності та створенню чи відновленню послуг дехто отримує тимчасову чи навіть постійну роботу. Наприклад, коли вводиться шкільний транспорт, водій отримує нове робоче місце. Або створені об'єкти інфраструктури вимагають персоналу для підтримки їх функціонування — природно, що місцеві жителі наймаються на новостворені робочі місця.

Як зауважують учасники фокус-груп, внаслідок деяких створених чи відновлених у проектах громад послуг покращується здоров'я, чому сприяють поліпшені побутові умови, медичне обладнання та відповідні санітарно-гігієнічні умови, зокрема і в навчальних закладах.

У свою чергу регіональні експерти в інтерв'ю надають таке пояснення: ремонт чи створення послуг, пов'язаних із гігієною, може зменшувати захворюваність серед дітей, а отже, підвищувати рівень їхнього здоров'я. Це також відбувається завдяки покращанню системи опалення в школах, дитячих садках і лікарнях, а також через більш високу якість водопостачання. Дійсно, рівень захворюваності загалом знизився у зв'язку із вищезгаданими заходами. Завдяки кращій системі опалення та появі шкільного транспорту відвідуваність школярів є вищою упродовж зимового періоду порівняно з попередніми роками, а якість навчання/викладання зросла. Різниця у стані здоров'я між основною та контрольною групами є статистично незначущою.

Учасники фокус-групових дискусій відмічають, що змінюються не лише умови життя людей, а також їхнє психологічне самопочуття:

- зростає чуття впевненості у власних силах;
- виникає чуття власної потрібності та важливості;
- люди відчувають відповідальність за результати своєї праці;
- виникає приємне відчуття задоволеності добре виконаної роботи;
- успішний досвід переконує їх бути більш ініціативними.

Регіональні експерти-представники усіх цільових груп хоч і по-різному, але відмічають зміни у психологічному самопочутті членів громад.

Зокрема, можливо, виокремити такі типові зміни:

- учасники роботи над проектом стають більш відповідальними і дисциплінованими;
- люди відчувають впевненість у власних силах, більше цінують себе;

- місцеві мешканці відчувають гордість за зроблене, залученість до важливої справи;
- виникає чуття самостійності й самодостатності;
- з'являється переконання у реалістичності вирішення питань із місцевою владою;
- люди стають більш активними та ініціативними;
- місцеві жителі почуваються справжніми господарями у своєму населеному пункті;
- відчувають відповідальність за його долю;
- починають більше цінувати своє місто чи село.

Деякі респонденти вказали на необхідність участі громад у фінансуванні проектів громад, оскільки це є необхідною передумовою їхньої активної участі й почуття відповідальності за результати праці.

Характерним наслідком реалізації проектів громад під керівництвом проектів ПРООН є зростання психологічного оптимізму: опитані члени організацій громад відмічають покращання у власному житті — в основній групі таких на 10 % більше, ніж у контрольній, а тих, хто відмічає погіршення — на 8,4 % менше.

З відповідей учасників фокус-груп можна зрозуміти, що згуртованість громади розвивається поступово, але посилюється з кожним кроком:

- люди усвідомлюють необхідність і можливість спільної дії;
- створення організації громади, яке задає конкретну форму кооперації;
- спільне прийняття рішень, які стосуються усіх мешканців;
- толока як безпосередня допомога при виконанні робіт;

Отже можна спостерігати наступні результати:

- актуалізується взаємозалежність всієї громади від послуг, які є необхідними (наприклад, водопостачання, школа, медпункт і т. д.);
- з'являється взаємне розуміння завдяки діалогу, взаємодії та взаємній повазі;
- покращуються навички управління конфліктами протягом періоду проекту.

Регіональні експерти у глибинних інтерв'ю дають таке пояснення: вкладання внесків у проект для усієї громади та участь у спільній діяльності посилювало чуття єдності у членів громади. Місцеве населення стало більш активним та об'єднаним при вирішенні спільних проблем місцевого розвитку

Такі твердження перевірені результатами опитування членів організацій громад. Як виявилось, 50,9% респондентів, які брали участь у проектах ПРООН, вважають, що за останні кілька років згуртова-

ність, єдність їхньої громади зростає. Натомість серед респондентів із контрольної групи аналогічну думку висловили лише 18,8% опитаних.

У громадах, де реалізовані проекти ПРООН, рівень довіри до членів громади більший, ніж у громадах, де немає проектів ПРООН (при тому, що рівень довіри до інших соціальних груп є приблизно однаковим). Ще більш показовим є зростання соціальної згуртованості: це помічають на 32,1% більше в основній групі, ніж у контрольній, причому одночасно зменшення цієї згуртованості на 19,3% менше.

12.2. Оцінка впливу підходу до місцевого розвитку за участі громад на місцеве самоврядування

З відповідей учасників фокус-груп стає очевидним, що усі створені за методологією підходу до місцевого розвитку структури визнаються корисними й потрібними як населенням, так і місцевою владою.

У ході опитування деякі регіональні експерти зазначили, що на початку вони змушені були долати пасивність та зневіру в самоорганізації громад, особливо якщо знаходилося визнаних лідерів. Шляхом широкого залучення населення, підготовки активних членів та лідерів, а також місцевих органів влади вдалося створити дієві організації громад. Також мали місце деякі труднощі з офіційною реєстрацією громадських організацій в органах місцевої влади, які вдалося вирішити шляхом переговорів та переконання. Для деяких респондентів суб'єктивно складно писати всі необхідні документи для проектів громади і фінансових звітів. Вони стверджують, що проблема полягає в жорстких бюрократичних вимогах зі сторони проектів ПРООН, хоча ПРООН вимагає всі ці документи відповідно до українського законодавства. Ця проблема долається за допомоги зовнішніх консультантів і самонавчанням у процесі роботи.

Для громадян, які вже пройшли етап створення організацій громади та здійснення проектів громади, продовження діяльності цих організацій є реалістичною та прийнятною формою вирішення спільних питань, а представникам місцевої влади набагато зручніше співпрацювати з організованими і досвідченими організаціями.

З одного боку, не всі члени громади знають про існування сільських (менш поширених) чи районних ресурсних (більш поширених) центрів, але ті, хто хоч раз користувався їх послугами, залишаються задоволеними як наданням матеріалів, так і професійними консультаціями.

Форуми місцевого розвитку виявилися корисним форматом обміну досвідом між різними громадами та зав'язуванню перспективних корисних контактів для вирішення громадських питань.

У цілому корисність створених структур проявляється в таких аспектах:

- мобілізація громади до діяльності;
- розвиток людських ресурсів;
- покращання співпраці між громадянами та владою.

В інтерв'ю регіональні експерти також відмітили, що створені у проектах структури підтримки різних рівнів — від організацій громад до районних ресурсних центрів та муніципальних відділів підтримки — цілком адекватні для вирішення завдань місцевого розвитку, хоча ефективність їх діяльності напряму залежить від конкретних людей, які працюють у них.

В опитуванні регіональних експертів ключовий учасник процесу місцевого самоврядування — організації громад — отримали доволі високу оцінку ефективності, позаяк 84,9 % експертів з обох проектів (МРГ та МПВСР) визначили їх як скоріше або дуже ефективні у сприянні процесам місцевого розвитку, жоден не назвав їх зовсім неефективними, і тільки 1,9 % — скоріше неефективними.

У проекті МРГ дуже високу оцінку дістали форуми місцевого розвитку, які 92,7 % експертів визнали скоріше або дуже ефективними у сприянні процесам місцевого розвитку. Усі створені інституції підтримки (організації громад, районні та обласні ресурсні центри, форуми місцевого розвитку та обласні координаційні ради) не менш, ніж 80% експертів оцінені як скоріше або дуже ефективні.

Обернено протилежний результат виявлений у проекті МПВСР — найбільш корисною структурою були визнані муніципальні відділи підтримки — як дуже ефективні або скоріше ефективні їх охарактеризували 91,1% експертів. При цьому організації громад отримали оцінку як скоріше ефективні або дуже ефективні від 73,3% експертів, а форуми муніципальної ради сталого розвитку тільки 62,5% респондентів. Оскільки немає підстав вважати, що представники міської влади схильні завищувати ефективність власних відділів та занижувати ефективність організацій громад сильніше, ніж представники районної чи обласної влади, це може бути відображенням дійсних відмінностей між роботою проектів у місті (де взаємодіяти з громадами в межах одного населеного пункту легше) та в сільській місцевості (де працівники районних ресурсних центрів мають виїжджати у різні, інколи доволі віддалені села).

Згідно з думкою регіональних експертів роль організацій громад у налагодженні співпраці між громадами та місцевою владою є навіть сильнішою — скоріше або дуже ефективними в цьому процесі організації громад визнають 92,7% експертів. Так само усі створені в обох

проектах інституції підтримки отримують вищу оцінку у сприянні співпраці між громадами та місцевою владою.

Якщо аналізувати відповіді експертів МРГ окремо, то можна стверджувати, що найбільш ефективними у співпраці між громадою та місцевою владою є організації громад (93,4% опитаних експертів МРГ вважають їх дуже або скоріше ефективними у співпраці між громадою та місцевою владою) та форуми місцевого розвитку (93,3%). Обласні координаційні ради вважають ефективними 85,3% опитаних регіональних експертів МРГ.

Регіональні експерти МПВСР так само вважають організації громад найбільш ефективними (91,1%). Форуми муніципальної ради стало розвинути, на думку експертів менш ефективні, хоча сам рівень ефективності високий (69,6%). Необізнаність частини респондентів стосовно ФМРСР (19,6%) може пояснюватися тим, що ФМРСР створюються в містах, які мають тривалий досвід застосування підходу до місцевого розвитку за участі громад.

Методологією підходу до місцевого розвитку за участі громад передбачено, що створені структури підтримки сприятимуть місцевому розвитку й поза діяльністю у проектах ПРООН. Дійсно, регіональні експерти в інтерв'ю відмічали, що і організації громад, і ресурсні центри (такі, як РРЦ та МВП) виявляються корисними для проектної, грантової та іншої діяльності та поза межами проектів.

Перевірка цих тверджень методом кількісного опитування регіональних експертів продемонструвала: як мінімум 70% опитаних експертів повідомили про випадки, коли представники громад, які не беруть участь у проектах ПРООН, користувалися можливостями ресурсних центрів різних видів, що свідчить про потенційну інформаційну користь цих інституцій для ширшого кола громадян, яку варто розвивати. Більш показовим і стратегічно важливішим є відтворення моделі розвитку громади, яка розроблена та запроваджена в цих проектах ПРООН, а випадки самоорганізації за прикладом громад, які беруть участь у проектах ПРООН, змогли навести 75,4% експертів.

Проінтерв'ювані регіональні експерти зазначають, що завдяки розумінню цінності створених структур і громадяни, і представники місцевої влади зацікавлені у продовженні їх діяльності. Хоча деякі експерти висловлюють побоювання, що після завершення проектів їх діяльність може занепасти.

Зважаючи на те, що проекти ПРООН мають на меті створення життєздатних форм самоорганізації населення, існувала необхідність перевірки гіпотези про потенційну сталість організацій громад методом репрезентативного опитування регіональних експертів. І відпо-

відно до його даних позитивний прогноз (те, що організації громад існуватимуть і після завершення проекту, є скоріше чи дуже імовірним) дали 86,9% експертів, при тому, що негативний прогноз — тільки 2%. Високу ймовірність потенційно сталого існування створених у проекті МРГ інституцій зазначили не менше 70%, а у проекті МПВСР — не менше 60% респондентів.

Найбільш імовірними кандидатами на існування після завершення проекту, на думку експертів МРГ, є організації громад (85,3% вважають це скоріше чи дуже ймовірним). Щодо існування форумів місцевого розвитку, обласних ресурсних центрів та обласних координаційних рад після завершення проекту — впевнені 76,5%, 76,7% та 79,9% експертів МРГ відповідно.

Більшість експертів МПВСР також впевнені у роботі організацій громад після завершення проекту (91%). Натомість форуми муніципальної ради сталого розвитку будуть існувати після проекту на думку лише 62,5% експертів МПВСР.

Опитування виявило високий рівень готовності представників влади підтримувати ці інституції та організації громад навіть поза межами програми — загалом 90% експертів вважають це скоріше або дуже імовірним (87-92% залежно від проекту ПРООН).

Одним із вирішальних чинників підтримки створених структур місцевого розвитку є бажання їх підтримати з боку представників місцевої влади. За результатами якісних відповідей регіональних експертів, у деяких випадках початкова низька компетенція керівників громад могла б перешкоджати місцевому розвитку внаслідок декількох факторів. По-перше, громадяни не повною мірою поінформовані про можливості та механізми самоорганізації громади. По-друге, вони не мають відповідного досвіду й достеменно не знають, як реалізувати проект громади. По-третє, вони не мають потрібної кваліфікації для написання офіційних документів та вирішення технічних питань, тому й висловлюють потребу в навчанні лідерів місцевих громад. Хоча у проекті МРГ вдосконалення навичок представників влади не було проектним завданням, вони тим не менш повідомляють про таке збільшення. Регіональні експерти в інтерв'ю визнають, що досвід роботи, набутий у практичній співпраці над виконанням проектів, підвищує компетентність працівників місцевої влади, а громадяни, особливо активісти громад, також набувають цінних навичок.

Ці твердження були перевірені кількісним опитуванням регіональних експертів. Навіть якщо зважати на бажання представників місцевої влади подати себе у кращому світлі, майже абсолютне (яке відмітили не менше за 97% респондентів) зростання знань процесів

місцевого самоврядування явно є відображенням масштабного процесу, наслідки якого доцільно порівняти з відповідними наслідками для представників місцевої влади у населених пунктах, які не охоплені проектами ПРООН. Ще важливішим є покращання навичок співпраці з громадами, яке відмітили не менше 98% опитаних респондентів. Статистично значущий зв'язок між віком та покращанням знань і навичок підтверджує висловлену національними експертами гіпотезу про те, що молодші працівники місцевої влади легше і швидше навчаються співпраці з громадами і можуть стати основою для впровадження нової моделі місцевого розвитку.

Дані опитування свідчать, що завдання подання заявок на інші гранти й конкурси поза проектами ПРООН успішно реалізоване, адже — згідно з відповідями представників груп управління організацій громад — 71,4% громад, охоплених опитуванням, подавали заявки на інші гранти або конкурси поза проектами ПРООН, причому 84% із тих, які подавали заявки, вигравали гранти або конкурси.

Згідно з результатами опитування абсолютна більшість членів громад 86 % (71,8-96,4% у різних проектах ПРООН) повідомили, що їхні організації дійсно реалізують додаткові ініціативи. Якщо ж провести розрахунки стосовно поширення серед громад, то вийде, що в кожній громаді є люди, які повідомили про проведення ініціатив поза рамками проекту.

Рівень прозорості, підзвітності, рівності та планування

Для успішної реалізації поставлених завдань (зокрема збору грошових внесків) організаціям громад та органам їх управління мають довіряти члени громади — отже, ті мають діяти прозоро. За словами представників громад на фокус-групах, інформація про надходження і витрати коштів доступна для усіх бажаючих. З метою інформування громади про хід робіт створюються інформаційні стенди, видаються інформаційні бюлетені. Окрім цього, люди бачать результати роботи — відремонтовані будівлі, налагоджене водопостачання і т. д. — що також демонструє витрату коштів за призначенням.

Зважаючи на те, що лише 0,6-8,8% опитаних членів організацій громад заперечують ознайомлення із різними аспектами діяльності організацій своїх громад, а від 76,2% до 90% скоріше або повністю ознайомлені із визначенням пріоритетів діяльності, звітами про використання коштів, виконанням робіт на об'єктах та прийняттям рішень, у цілому діяльність організацій громад є доволі прозорою. Втім, обізнаність стосовно різних видів діяльності є дещо відмінною. Так, найкраще респонденти обізнані із процесом прийняття рішень (90,0 % повідомили, що скоріше або повністю ознайомлені). А відносно найгірше — із громад-

ським аудитом (61,6%) та проведенням тендерів (59,8%). Якщо такі значення для тендерів є закономірним, зважаючи на те, що це відноситься до компетенції керівництва організацій громад, то відносно менша обізнаність із громадським аудитом може означати, що вони не є максимально численними. З іншого боку, більше половини респондентів із ними ознайомлені, що є прийнятним.

Підходом передбачено, що всі члени громади повинні мати потенційну можливість користуватися послугами створених або відновлених об'єктів інфраструктури. Майже всі опитані члени організацій громад (95,7%) визнають, що така умова виконується. Причому суттєві розбіжності між програмами не простежуються. Щодо тих 4,3%, які відповіли заперечно, неможливо точно сказати, чи вони відмічають дійсно наявну локальну проблему нерівності доступу, чи так інтерпретують те, що деякі послуги за своєю функціональною метою призначенні для окремих цільових груп (таких як, наприклад, батьки стосовно шкіл та дитячих садочків).

Представники цільових груп на фокус-групових дискусіях стверджували, що результативна взаємодія громадян із місцевою владою приводить до більш довгострокових наслідків у вигляді врахування пропозицій громад у стратегічних планах розвитку міст, районів та областей, що дає суттєві гарантії фінансування проектів громад місцевою владою в майбутньому.

Регіональні експерти в інтерв'ю підтвердили наявність випадків, коли цілі розвитку громад були враховані у стратегічних планах місцевого розвитку, тобто юридично закріплені, і це дає респондентам впевненість у тому, що праця триватиме і в майбутньому.

З метою отримання точніших даних варто взяти до уваги опитування регіональних експертів. Позитивним результатом є повідомлення експертів про те, що пріоритети розвитку громад принаймні частково враховані у плані розвитку району або міста (це підтверджують 75,7% і заперечують лише 1,5% експертів).

Поряд із простим врахуванням пріоритетів розвитку громад експерти також відзначили їх реалізованість, принаймні частково — це відмітили 67,8% регіональних експертів, з чим не погодилися лише 2,5% респондентів. Ці дані свідчать, що планування знизу-вгору та стратегічне планування дійсно працюють на територіях, охоплених проектами ПРООН.

Учасники фокус-груп визнали, що підвищення професійної кваліфікації представників влади і досвід плідної співпраці з громадянами спонукає владу більш масштабно та якісно інформувати про свою діяльність — особливо на інформаційних дошках, через висвітлення

у засобах масової інформації та шляхом безпосереднього спілкування на зустрічах із громадянами.

Регіональні експерти-представники влади в інтерв'ю переважно відмічають, що інформування громадян стало більш інтенсивним та якісним, найбільшою мірою через особисті зустрічі, конференції, інформаційні дошки, газети, телебачення, а також і через Інтернет.

Не менше 80% опитаних регіональних експертів спостерігали зростання обсягів та якості інформування населення про діяльність місцевої влади, а якщо врахувати, що частина відповідей «не змінилось» не відбиває зміни інформування у порівнянні з часом до початку проекту, то, безумовно, зростання прозорості та підзвітності дій влади є безумовним успіхом реалізації проектів ПРООН.

У процесі взаємодії громадян із владою покращується їхній доступ до інформації від влади: як свідчить порівняння основної та контрольної груп, в основній групі на 26,5% більше тих, хто вважає, що доступність необхідної інформації за останні декілька років (коли й відбувалась участь у проектах ПРООН) скоріше або дуже зростає. Це при тому, що в контрольній групі на 15,5% більше тих, хто відчув зменшення доступу до інформації від влади. Найбільший ефект у покращанні доступу громадян до інформації від влади спостерігається у проекті МРГ. Аналогічні висновки можливо зробити і стосовно поінформованості про діяльність органів місцевої влади: в основній групі на 25,4% більше ніж у контрольній тих, хто відмічає зростання такої поінформованості, причому статистично значущі відмінності характерні також і для МРГ, і для МПВСР.

У проекті МРГ у різних частинах України виявилися меценати, які, за словами обласних координаторів, фінансують проекти громад. Цікавим є те, що меценати надають грошову підтримку найрізноманітнішим проектам: амбулаторним пунктам, школам, стадіонам, часто поза співпрацею з проектами ПРООН. Несподіваним стало зізнання одного мецената, що фактично він надавав більші суми, ніж здається на перший погляд, але проблема в тому, що надмірна спонсорська діяльність привертає надто пильну увагу державних органів, а це може зашкодити бізнесу.

Підприємці висували різні пояснення власної мотивації фінансування проектів: від простого бажання допомогти сусідам і зробити послугу голові сільраді до чуття патріотизму до свого села. Були й відверто прагматичні пояснення на зразок необхідності забезпечення нормальних умов життя для працівників підприємства, які є місцевими мешканцями, інакше довелось би привозити працівників із сусіднього району, що економічно не вигідно.

Відносини громадян із владою

В експертних глибинних інтерв'ю представники місцевої влади цілком передбачувано позитивно відгукувалися про покращання відносин із громадянами, хоча не всі респонденти були настільки оптимістичні. Відносини залежать як від представників влади, яка може змінюватися, так і від якихось місцевих особливостей.

В основному найбільше побоювань і небажання проявилось на початку створення проектів громад, а потім, коли співпраця ставала успішною і особливо наприкінці, при очевидності практичних результатів роботи, люди ставали більш упевнені в успіху, більше довіряли один одному, створювалися підвалини майбутньої співпраці.

На фокус-групах різні зацікавлені сторони погодились, що відносини громадян із владою покращуються у процесі спільної праці над проектами:

- спочатку вони починають розуміти, що такий діалог можливий і є продуктивним;
- далі досвід успішної співпраці посилює довіру громадян до місцевої влади;
- з іншого боку, представники місцевої влади стають більш схильними враховувати думки громадян й ефективніше їм допомагати.

Як зазначили деякі регіональні експерти, підтримка місцевої влади може бути лише формальністю. Тому в такій співпраці критично важливими є особисті зв'язки, які залежать від лідерів громад та громадських діячів серед працівників проекту й місцевої влади.

Якщо порівняти сприйняття експертів (в основному — представників місцевої влади) та громадян щодо змін у відносинах останніх із місцевою владою, то експерти як мінімум удвічі більш оптимістичні, ніж громадяни (Хуткий, 2011). Отже, позитивність відповідей експертів варто сприймати з урахуванням того, що це явно тенденційна самооцінка. Проте як серед громадян, так і серед експертів (не менше 80 %) більше тих, хто вважає, що відносини між громадянами та місцевою владою покращились: на їхню думку, влада стала більш відкритою, частіше враховує інтереси і думки простих громадян, зросла як співпраця між громадами та місцевою владою, так і ефективність діяльності органів місцевої влади загалом.

Переважає більшість опитаних регіональних експертів вважають, що відкритість місцевої влади до діалогу з громадою дуже чи скоріше зросли (89,8 % усіх експертів). Результати опитування членів організацій громад показують, що 50,6 % респондентів із основної групи вважають, що за останні кілька років дуже або скоріше зросла відкри-

тість влади до діалогу з громадою. А серед контрольної групи такої ж думки дотримуються лише 23,3 % опитаних.

Іншим важливим аспектом є врахування інтересів і думок простих громадян у діяльності місцевої влади. Більша частка регіональних експертів (91,7 %) вважають, що дуже чи скоріше зросло врахування інтересів і думки простих громадян у діяльності місцевої влади.

Опитування членів організацій громад у цілому підтверджують думки представників місцевої влади: як і в попередньому випадку, суттєво оптимістичніші погляди мають респонденти з основної групи. Якщо порівнювати дані, отримані в основній та контрольній групах, серед представників основної групи 46,7% вважають, що за останні кілька років дуже або скоріше зросло врахування інтересів і думок простих громадян у діяльності місцевої влади (проти 20,8% серед контрольної групи).

Ставлення громадян до представників влади є комплексним явищем, однак найбільш показовим індикатором такого ставлення є довіра. Опитування населення підтвердило гіпотезу експертів про те, що результативна співпраця з організаціями громади пов'язана із (і найбільш імовірно, є причиною) зростанням довіри до влади, особливо місцевої. За 10-бальною шкалою рівень довіри до органів місцевої влади у контрольній групі дорівнює 4,9, тоді як в основній — 6,4. Крім відмінностей у стані довіри на момент опитування, мають місце відмінності у зміні довіри за останні роки: в основній групі на 21,1% більше ніж у контрольній тих, хто визнає зростання довіри до представників місцевої влади (41,2% проти 20,8%). Серед керівників організацій громад 71% впевнено почувається під час спілкування з представниками влади. Лише 7 % — невпевнено.

Якщо врахувати те, що взаємодія із владою є комплексним цілісним процесом, то зі зростанням відкритості влади до діалогу закономірно має відбуватись інтенсифікація та результативність співпраці громадян із місцевою владою. І дані опитування членів організацій громад демонструють цю тенденцію: в основній групі на 34,3% більше ніж у контрольній тих, хто відмічає кількісне зростання співпраці між представниками влади та громадянами, така закономірність притаманна як МРГ, так і МПВСР.

Загалом, 47,9% респондентів із основної групи в опитуванні членів організацій громад відмітили, що ефективність діяльності органів місцевої влади за останні кілька років зростає. Лише 7,2% висловили думку, що, навпаки, ефективність знизилася. Натомість респонденти з контрольної групи мають протилежні погляди — лише 20,9% вважають, що ефективність покращилася, і аж 24,4% — що навіть знизилася.

лася. Отже, ці зміни визнають на 20 % респондентів більше в основній групі, ніж у контрольній, вони притаманні як для проекту МРГ, так і для проекту МПВСР.

Необхідно відзначити позитивну динаміку й у питанні задоволеності громадян роботою представників місцевої влади. 47,9% опитаних членів громад в основній групі стали більш задоволеними роботою місцевої влади порівняно з 20,9% у контрольній групі. І члени громад з основної групи більше задоволені поточною роботою місцевої влади, ніж члени громад у контрольній групі.

12.3. Оцінка поширення досвіду, чинників успішності підходу, можливостей удосконалення державної політики щодо місцевого розвитку

Деякі експерти зазначають, що через брак коштів поширюється не вся потрібна інформація. У горизонтальному вимірі варто поширювати досвід не лише для громад, а й інших громадських організацій. Для більшої зацікавленості підходом із залученням громади та поширенням досвіду підходу вирішальним є подання історій успіху — вони є найкращим аргументом.

Крім вузьких цільових груп, також є сенс інформувати ширшу громадськість. Завдяки цьому можемо створити родючий ґрунт: цільова аудиторія буде краще підготовленою до запровадження підходу в більшому масштабі. Ключову роль в інформуванні мають відігравати засоби масової комунікації.

Безперечним позитивом, щодо якого експерти одностайні, є те, що на організаційному рівні досвід більш ранніх проектів ПРООН уже застосовується в більш пізніших проектах. Методологія інформування має враховувати потреби цільових груп, бути зрозуміло написаною та адресною. Спочатку в районних центрах, а потім і в кожному населеному пункті має бути комп'ютерний центр із доступом до Інтернету, а також центри підтримки (можливо, на основі створених уже ресурсних центрів), де людині можуть порадити, як шукати і куди звернутись.

Чинники успішності впровадження підходу

Вихідною передумовою успішної реалізації підходу із залученням громади є фактичне, а не формальне дотримання процедур підходу.

Зокрема, мають бути витримані процедури та залучені мешканці до:

- створення організації громади за участі усієї або майже усієї громади;

- обрання дійсних лідерів на керівні посади в організації громади;
- встановлення норм належного урядування (прозорості, звітності, рівності);
- визначення пріоритетів розвитку громади з урахуванням думок переважної більшості;
- написання якісної проектної заявки;
- вибір ресурсів та підрядників з оптимальним співвідношенням ціни та якості;
- проведення якісного тендерного процесу;
- проведення адекватного громадського аудиту.

Завдяки залученості населення на всіх етапах виконання проекту громади її члени відчують, що у пріоритетах розвитку враховані їхні інтереси, що це спільна справа, знають процес реалізації зсередини та цінують результат. Обрані керівники мають бути справжніми представниками інтересів усієї громади, і довіра до них зростає мірою реалізації проекту, звітування та через механізм ротації керівництва. Як зазначають окремі експерти, ті громади, які пройшли увесь шлях виконання проектів громад, якраз і є тими, які дотримувалися методології підходу, особливо у частині залученості населення. Без належного дотримання методології дослідження вони навряд чи будуть успішними в доопрацюванні проекту громади. Отже, громади, які залишаються, є успішними.

Важливо, що деякі громади вірили в можливість змін завдяки їх участі у проекті ПРООН від самого початку. Далі у процесі виконання проекту люди переконуються, що зміни можливі, і стають впевненими в успіху. Тобто довіра може бути одночасно і передумовою, і наслідком успішного виконання проекту.

Аналогічним чином успішному виконанню проектів громад сприяє налагоджена всередині громади комунікація. У процесі виконання цих проектів вона покращується. Без спілкування їх ефективність була б меншою. Розвинена комунікація є ресурсом, який може використовуватися для поширення корисної інформації та подальшої спільної діяльності громад.

Стосовно схеми співфінансування сторони загалом підтримують встановлені пропорції, однак бажали б отримувати більші обсяги фінансування з боку місцевої влади й міжнародних організацій.

Результативність створення організацій громад залежить від низки умов, які є різними. На самоорганізацію населення можуть негативно впливати такі чинники: фаталізм або небажання щось змінювати у житті громади, а також практика маніпулювання населенням. Один із експертів зауважив, що коли не створити сприятливі умови до само-

організації населення, то під питанням може опинитися подальший місцевий розвиток у всеукраїнському масштабі.

Експертами виділені й чинники, які сприяють успішності розвитку активних організацій громад, це:

- соціальна однорідність (в етнічному аспекті);
- наявність різних вікових груп, особливо молодого та середнього віку;
- наявність досвіду, традицій, соціальних норм колективної діяльності громади;
- робота місцевих лідерів (громадської думки та практиків);
- відбір найкращих громад з-поміж тих, які висловили бажання взяти участь;
- якісна робота з навчання представників громад.

Практика запровадження підходу свідчить, що створені організації громади (у тому числі ОСН, ОСББ та НУО) є ефективними механізмами місцевого самоврядування. Результати чітко відслідковуються у середньостроковій перспективі (орієнтовно п'яти років), коли стає помітною активна позиція громад, які приймають колективні рішення, подають на різні гранти, виграють їх та реалізують принципово нові ініціативи, навіть не передбачені в напрямках проєктів ПРООН.

Створені ресурсні центри в цілому продемонстрували свою успішність, яка, однак, залежить від кількох параметрів. Організаційна й територіальна близькість інституції до громади є кращою за віддаленість, але численні ресурсні центри є ресурсовитратними. Питання полягає в пошуку компромісу між ресурсоефективністю та якістю роботи, робочим рішенням є створення ресурсних центрів при місцевих органах влади.

Корисними виявились і форуми місцевого розвитку (районного та обласного рівнів), і асоціації громадських організацій. Така горизонтальна співпраця є вигідною з точки зору обміну інформації, досвіду та спільної дії. Особливо вагомими є акції асоціацій, які мають значний потенціал впливу на всеукраїнському рівні.

Деякі експерти відмічали критичну важливість одиниць підтримки від проєктів ПРООН, які виконують роль каталізаторів і в якомусь сенсі супервізорів та скеровувачів процесів місцевого розвитку із залученням громад. Фахові працівники проєктів ПРООН є і повинні бути: відданими своїй роботі та громадянам, заради яких працюють, патріотичними, працьовитими, переконаними в дієвості методології, послідовними та професійними у її впровадженні.

Засновані інституції підтримки мають значний потенціал сприяння місцевому розвитку шляхом надання інформаційних матеріалів,

передачі досвіду, консультацій фахівців та використання налагоджених зв'язків співпраці між усіма зацікавленими сторонами для допомоги громадам у поданні на різні конкурси та гранти, у розбудові місцевого самоврядування та підприємницької активності, а також шляхом проведення тренінгів для лідерів громад та місцевої влади.

Життєздатність кожного типу створених структур залежить від різних чинників: організацій громад — від залученості населення до їх діяльності, зацікавленості, наявності спільних інтересів, успіхів у результатах роботи; ресурсних центрів — від розуміння місцевою владою їхньої користі для громад та влади; форумів місцевого розвитку — від стимулювання з боку місцевої влади або міжнародних організацій. Експерти зазначають різні сценарії розвитку інституцій підтримки: від песимістичних — у сенсі припинення їхньої діяльності після завершення проектів ПРООН та без системної підтримки з боку влади у всеукраїнському масштабі — до оптимістичних завдяки ентузіазму та професіоналізму, який залежатиме від окремих людей. В одному експерти однастайні: для системних і масштабних процесів місцевого розвитку потрібна підтримка з боку тих же самих глобальних інституцій — міжнародних та української влади.

Безперечно, для застосування підходу із залученням громади ключовими є людські ресурси. Найкраще, якщо у громадах вже є лідери, які мають авторитет і здатність вести за собою та переконані в можливості змін і потенційній ефективності підходу. Якщо лідерів немає, їх можливо виявити й підготувати у процесі роботи над проектами громад. У будь-якому разі є сенс проводити навчання з методології підходу, орієнтованого на громаду, для лідерів громад незалежно від їхнього досвіду та навичок.

Декілька опитаних експертів розкрили два цікавих кар'єрних шляхи лідерів громад: завдяки попереднім заслугам вони можуть уже працювати в органах місцевого самоврядування, місцевої або центральної влади; але також завдяки досвіду реалізації проектів громад можуть переходити з організацій громад у владу. З одного боку, громади втрачають фахівців, і це може розглядатись як недолік, а з іншого боку, такі люди розуміють процес самоврядування зсередини, мають відповідні погляди і можуть сприяти роботі підходу вже у статусі представників влади, що є безумовним позитивом. Будь-який аналіз результатів виборів був би політично не коректним у даному оціночному дослідженні.

Також потрібним є продовження й розширення навчання представників органів місцевого самоврядування та органів місцевої влади — як через центри підвищення кваліфікації держслужбовців, так і шляхом

викладання у вищих навчальних закладах, яке варто доповнювати взаємним навчанням на локальному, макрорегіональному та всеукраїнському рівнях. Експерти пропонують широкий спектр масштабів навчання: від підготовки найбільш вмотивованих до тотального навчання представників місцевої влади. Рекомендуються й затверджені тренінги (із фінансуванням від місцевих бюджетів), і нові програми (із зовнішнім фінансуванням). Паралельно потрібен комплексний моніторинг та оцінка результативності навчання. Навчання представників місцевої влади має принаймні дві переваги: підвищення компетентності цільових груп, які безпосередньо працюють для місцевого розвитку, та створення цілої категорії людей у владі, які розуміють підхід і мають навички для його застосування, що дає потенційну можливість здійснювати системні зміни на всеукраїнському рівні.

Зазначається, що організації громад беруть участь в інших проектах, конкурсах та здійснюють власні ініціативи.

Через те, що члени організацій громад точно дотримуються процедур звітності, моніторингу та аудиту, завдяки прагненню усіх зацікавлених сторін контролювати якість виконання проектів громад, а також репутації та стандартам міжнародних організацій, у діяльності організацій громад та інших інституцій стає неодмінною прозорість та підзвітність.

Цінним напрацюванням проектів ПРООН є сприяння стратегічному плануванню в деяких містах та районах, яке є продуктом не формального, а справжнього узгодження інтересів громад, місцевої влади і бізнесу. У відповідних документах відбиті плани розвитку разом із конкретними кроками їх втілення. Їх рекомендуємо поширювати в більших масштабах, наскільки це можливо.

Стратегічне планування із застосуванням механізму планування знизу-вгору має декілька інших переваг: убезпечує громадян, інтереси яких враховані і закріплені документально й узгоджені із владою, також дає певні гарантії місцевому чи іноземному бізнесу. Для представників влади участь громадян у прийнятті рішень стосовно перспектив розвитку їхнього населеного пункту вигідна, оскільки передається частина відповідальності за рішення стосовно місцевості від влади до громадян, а також виникає передумова підтримки політиків населенням насамперед на місцевих виборах. Донесення цих переваг до представників влади в інших населених пунктах шляхом обмінних візитів має більше поширити цю практику.

Відповідно до міжнародних та державних принципів роботи представники влади мають бути прозорими у своїй діяльності, на практиці ж рівень прозорості сильно варіює. У населених пунктах, де працю-

ють проекти ПРООН, влада ширше та інтенсивніше застосовує різні шляхи інформування населення про свою роботу, порадою є використання більшої кількості джерел інформування та більша регулярність. У деяких випадках прозорості роботи влади сприяє запровадження міжнародних стандартів надання послуг ISO та створення єдиного центру надання послуг громадянам.

Перспективним і водночас реалістичним джерелом фінансування є залучення бізнесу. Зі слів експертів стає зрозуміло, що місцеві підприємці можуть бути зацікавлені:

- зробити щось корисне для свого населеного пункту;
- здобути вдячність та повагу від громади;
- позбутися тиску чиновників;
- перейти на більш прозорі механізми участі у місцевому розвитку;
- вкласти певні інвестиції;
- взяти участь у місцевій політиці.

Як справедливо зазначають деякі експерти, найбільше залучення місцевого бізнесу до спонсорування проектів громад відбувається під час місцевих виборів.

Також існує можливість залучення не лише місцевого, а й великого, загальноукраїнського бізнесу. Крім українського, окремі експерти звертають увагу на потенціал іноземного капіталу, який можливо залучити до співфінансування проектів: як від донорських організацій у формі допомоги, так із боку закордонного бізнесу у вигляді інвестицій.

Також були виокремлені такі передумови успішності залучення бізнесу:

- для забезпечення потрібного результату покладатись на силу соціальних норм шляхом залучення мешканців громади або попередніх партнерів;
- забезпечити правову компетентність учасників;
- усі умови участі, права та обов'язки сторін закріпити документально;
- викласти в угоді усі типові випадки, які можуть мати місце при виконанні;
- надати інвесторам право на оренду створеної або відновленої інфраструктури;
- забезпечити правові та договірні гарантії виконання сторонами своїх зобов'язань.

Місцевості з низьким економічним розвитком потребують державної політики та зусиль багатьох сторін для створення та зміцнення місцевого підприємництва.

Роль громадських організацій у місцевому розвитку полягає в тому, щоб надавати інформаційну та навчальну підтримку (матеріали, тренінги, програми навчання), а також брати безпосередню участь у проектах, які вигідні для місцевого розвитку.

Засоби масової комунікації мають доводити до відома громадян успішний досвід реалізації проектів, наявні можливості, діяльність організацій громади та місцевої влади.

Експерти відмічають, що підтримка місцевої влади є важливою для успіху проектів громад. Однак налагодженню демократичних партнерських відносин між громадянами та владою спочатку часто заважають відсутність потрібних знань у представників інтересів громадян, небажання їх реалізовувати і несприйняття моделі управління знизу-вгору.

Щоб змінити ставлення та відносини, потрібен цілий комплекс заходів:

- переконати представників місцевої влади в тому, що залучати громадян до прийняття рішень та власне місцевого розвитку корисно, оскільки ті допомагають вирішувати місцеві проблеми;
- налагодити діалог громадян із владою, щоб існувала можливість почути одне одного та побачити спільні цілі діяльності, чому сприяють неформальні зустрічі та форуми місцевого розвитку;
- щоб трансформувати роботу ентузіастів на громадських засадах у масштабну, системну і тривалу працю, потрібно зробити її основою діяльністю для окремих держслужбовців;
- створити можливості для участі громад і влади у спільних проектах місцевого самоврядування шляхом заснування загальноукраїнських і міжнародних програм надання грантів і конкурсів;
- розробити й запровадити системний план підготовки спеціалістів із місцевого розвитку, використавши вже напрацьовані методичні матеріали для фахівців.

Коли громада набуває досвіду роботи, то стає більш кваліфікованою і вправною у відносинах із владою:

- представники громади знають свої права;
- розуміють юридичні механізми відстоювання своїх прав;
- знають, де знайти потрібну інформацію;
- куди звернутися за юридичною допомогою;
- можуть аргументовано вести діалог із представниками місцевої влади;
- уміють переконати представників влади у необхідності певних дій;
- можуть впливати через звернення до вищих інстанцій, судів;

- обирати або не обирати представників влади на місцевих виборах;
- громадяни стають партнерами, спостерігачами та контролерами дій влади.

Важливо підготувати критичну кількість активних громадян, які можуть кваліфіковано спілкуватись із представниками влади на рівних. Часто достатньо готовності громадян стати активними співучасниками процесів місцевого розвитку та поінформованості місцевої влади про цю готовність, щоб перейти від моделі маніпуляції населенням (яка іноді застосовується владою чи зацікавленими групами) до моделі рівноправної кооперації (бажаної моделі).

Проте у процесі реалізації проектів громадяни і місцева влада навчаються і звикають вирішувати питання місцевого розвитку разом. При цьому змінюється їхнє ставлення один до одного: громадяни й місцева влада більше поважають одне одного. Причому чим ближчий рівень влади до громадян, тим сильніша довіра, тим кращі робочі стосунки складаються.

При цьому зростає якість надання послуг представниками місцевої влади:

- підвищується професіоналізм;
- відбувається реструктуризація механізмів роботи;
- запроваджуються міжнародні стандарти надання послуг ISO;
- громадяни отримують типову та повнішу інформацію;
- спрощуються процедури прийняття рішень;
- зменшується корупція влади;
- влада готова докладати додаткових зусиль для того, щоб знайти фінансування проектів громад.

У взаємодії громадян із владою та третіми сторонами (українськими та міжнародними неурядовими громадськими організаціями, освітніми закладами, місцевим бізнесом) мають бути створені та узгоджені спільні норми діяльності. Такі норми та відповідні відносини будуються у процесі діалогу, співпраці, взаєморозуміння та узгодження дій.

Стосовно отриманих послуг, то підхід із залученням громади дійсно інтенсифікує зусилля з покращання послуг, які хоча й поступово, але поліпшуються. Проте є особливості: один із експертів зауважив, що передача будинку на баланс ОСББ є позитивом, але до передачі будинок має бути капітально відремонтований.

Безумовною перевагою роботи організацій громад є якість роботи: якість матеріалів, професіоналізм підрядників, контроль якості виконання робіт, дбайливе ставлення, готовність вкладати кошти у ремонт

об'єктів. Тут є декілька причин: коли інфраструктура стає власністю самих мешканців, вони більше дбають за неї, тому що, з одного боку, хочуть зробити краще для себе, а з іншого — розуміють, що ніхто, крім них, про неї не дбатиме.

Залежно від виконаних проектів змінюється якість життя цільових груп:

- поліпшуються побутові умови життя;
- стає можливим заощаджувати на житлово-комунальних послугах;
- мешканці збільшують вартість власного нерухомого майна;
- стають кращими умови навчання;
- люди стають здоровішими.

У психологічному плані існує комплекс різних проблем, над якими потрібно працювати, особливо у селах та на забруднених територіях. На базовому рівні коли люди вирішують певні побутові умови свого життя, вони почуваються більш спокійними, безпечними та впевненими. У процесі виконання проектів громад відчують можливість керувати власним життям, покращувати умови життя у своєму селі чи місті. Згідно з думками деяких експертів глибші зміни виявляються в тому, що з розвитком рідного населеного пункту в його мешканців з'являється надія на якісь перспективи, зокрема молодь залишатиметься і село розвиватиметься. Молодь дійсно налаштована оптимістично й готова працювати.

Наслідком здійснення проектів громад є тісніші та інтенсивніші стосунки у громаді. Люди почуваються відповідальними за долю своєї громади, дізнаються та враховують інтереси одне одного і, що особливо важливо, працюють на спільними цілями.

Можливості вдосконалення державної політики щодо місцевого розвитку

Частина експертів пропонувала специфічні законодавчі ініціативи, зокрема про перегляд статусу забруднених територій у проекті ЧПВР. Перегляд статусу територій має зменшити дотації в короткостроковій перспективі, але дати й можливість стратегічного економічного розвитку територій. Для переконання населення потрібні активна інформаційна робота й використання успішного досвіду в якості прикладу.

Також відмічалася необхідність упровадження адміністративно-територіальної реформи у державі. При цьому в оцінці щодо реалістичності її проведення експерт був скептичним і вбачав проблему в тому, що інтереси великого бізнесу можуть суперечити інтересам місцевих громад, а в центральній владі представлений саме великий бізнес.

Деякі опитані експерти висловлювали критику щодо недостатнього державного фінансування місцевого розвитку. При цьому недостатнє фінансування може приховуватися показною увагою до проблем, відрядженнями чиновників або популістськими деклараціями без фактичного збільшення фінансування. Безумовно, частково проблема полягала в економічній кризі. Отже, однією з найзагальніших рекомендацій є збільшення державного фінансування на реалізацію проектів громад із застосуванням підходу, орієнтованого на громаду. Це потребує відповідних змін у Бюджетному кодексі.

Експерти радять звернути увагу на те, що у проектах громад, де реалізований такий підхід, кошти використовуються дуже ефективно, оскільки мешканці громад:

- завдяки співфінансуванню залучають зовнішні кошти місцевого бізнесу та закордонної допомоги й самі вкладають свої кошти;
- закупають найкращі ресурси та запрошують підрядників, оптимальних з точки зору співвідношення ціни та якості;
- здійснюють безоплатні роботи на об'єкті;
- дбайливо ставляться до створених або відновлених об'єктів;
- готові вкладати кошти у їх функціонування та ремонт.

Відповідно до думки частини національних експертів внаслідок цього виконання проектів та створення й надання послуг інфраструктури відбувається у декілька разів дешевше порівняно з роботами, які здійснюються виключно місцевою владою або іншими організаціями без залучення громади. Тому й пропонується спрямовувати частину бюджетних коштів саме на адресну підтримку проектів громад. У чорнобильській зоні рекомендується змінити підхід до використання коштів, зокрема замість надання субсидій у розмірі 2 гривень на місяць на 1 людину спрямовувати ці кошти на розбудову місцевої інфраструктури. У тих місцевостях, де одні громади є більш перспективними за інших, для досягнення кращого ефекту доцільно акцентовано розвивати інфраструктурні об'єкти перспективніших громад.

Змотивувати представників влади створювати умови для розвитку громад може переконання у вигоді для держави та особисто для них у таких аспектах:

- вирішення частини питань на місцевому рівні звільняє представників влади від частини клопоту;
- держслужбовці отримують доступ до точної інформації про місцевий розвиток і знають, куди можна спрямувати кошти для ефективного вирішення питань;
- політики, які запроваджують підхід із залученням громади, здобувають підтримку виборців на всеукраїнському рівні.

Фінансові ресурси для підтримки місцевого розвитку деякі з експертів рекомендують отримувати із місцевих податків, надходження від частини з яких варто спрямувати одразу в місцеві бюджети. Зокрема, це податки на нерухомість та на доходи громадян, а також доходи від ліцензування.

Опитані експерти наполягають на необхідності зміни у чинних нормативно-правових актах, що окреслюють правове поле організації громади. Рекомендації описані нижче.

Найбільш фундаментальним є завдання децентралізації влади. Проблема в тому, що інколи представники влади не знайомі із підходом до місцевого розвитку із залученням громади. А деякі представники центральної влади, незважаючи на декларовану готовність до децентралізації владних повноважень та державних коштів, можуть ставитися до такої ідеї негативно через побоювання втрати влади та ресурсів. Крім того, далеко не всі громадяни мають психологічну готовність та потрібні навички для здійснення делегованої їм влади. Отже, потрібен системний підхід, спрямований на покращання навичок громадян до самоврядування та на переконання представників влади передати частину повноважень на локальний рівень.

З боку реформ в органах влади масштабним і системним рішенням стало б запровадження рішенням Кабінету Міністрів України штатних одиниць, які відповідальні за розвиток місцевого самоврядування на місцевому рівні. Доцільність таких змін адекватно аргументувати успішним досвідом подібних організаційних реформ у муніципалітетах.

Найбільшим стимулом до розвитку самоврядування є запровадження елементів прямої демократії у врядування на місцевому рівні. У статуті організацій громади його механізми можуть містити: збори громадян, прийняття рішень на таких зборах, референдуми та опитування. Відповідно, одна із законодавчих пропозицій — ініціювати розгляд і прийняти закон про загальні збори громадян із метою законодавчого закріплення та захисту правил їх проведення, їхньої легітимності та впливовості. Зокрема, пропонується чітко прописати можливість і порядок участі організацій громади у державних програмах підтримки місцевого самоврядування, щоб вони могли у встановленому порядку претендувати на кошти з державного бюджету. Уточнення правового статусу потребують і організації громад, й інші об'єднання громадян, зокрема ОСББ.

Експерти також відмічають важливість опрацювання досвіду й надання рекомендацій щодо вирішення процедурних проблем. Причому влада, принаймні за словами одного з експертів від центральної

влади, зацікавлена отримати конкретні зауваження про типові проблеми із пропозиціями їх вирішення та подальшими законодавчими ініціативами. Зокрема, йшлося про готовність розглянути пропозиції від Міжнародного експертного центру в структурі ПРООН.

Експерти відмічають, що ініціаторами законодавчих ініціатив можуть стати самі громади, організації громад, інші громадські організації, представники органів місцевого самоврядування, міжнародні організації, а найбільш ефективною будуть ініціативи, які підтримані різними сторонами та знайшли підтримку в центральних органах влади. Необхідно, щоб звернення були спрямовані адресно, саме до тих міністерств та центрів прийняття рішень, які вповноважені їх приймати.

Для запровадження підходу місцевого розвитку із залученням громади потрібен системний підхід: із активізацією громад, мотивацією органів місцевого самоврядування, органів місцевої та центральної влади, комплексних законодавчих, політичних та організаційних змін, узгодження соціальної політики, фінансування, навчання та інформування.

Представлене дослідження дає підстави констатувати, що підхід до місцевого розвитку за участі громад є ефективним, він зміцнює місцеве самоврядування, сприяє покращенню умов надання послуг та створює сприятливе середовище для підвищення якості життя населення.

Об'єднані спільною метою розвитку своїх громад, місцеві мешканці стають активним і дієвим партнером органів влади й місцевого самоврядування та одним із чинників сталого місцевого розвитку. Свою діяльність мешканці здійснюють через юридично зареєстровані організації — так звані організації громад.

Залучення громад до процесу визначення пріоритетів місцевого розвитку має позитивний вплив на процеси місцевого розвитку, оскільки мешканці відчують свою причетність до цих процесів, а місцева влада у своїй діяльності має змогу спиратися на пріоритети і потреби місцевих мешканців. Спільна розробка, фінансування та впровадження ініціатив визнається ефективною місцевими громадами, владою та бізнесом.

Реалізована методологія підходу сприяє якісному покращенню місцевого врядування, зростанню довіри до влади та налагодженню ефективної співпраці між громадами і владою. Ключовими інструментами є створені структури, які забезпечують регулярний діалог щодо спільного прийняття рішень.

З результатів дослідження можна зробити висновок про зростання

задоволеності якістю послуг, що покривалися проектами. Створення, відновлення послуг або покращання умов їх надання із залученням громад є економічно вигіднішим. Окрім того, створені або відновлені комунальні інфраструктури фактично й потенційно життєздатні.

У результаті аналізу отриманих даних можна зробити висновок, що відбулося покращання економічних умов, психологічного самопочуття та суттєве посилення суспільної єдності громад.

Підхід до місцевого розвитку за участі громад здійснює сильніший позитивний вплив, якщо має місце: більша тривалість інституційної підтримки, більше залучення коштів і людських ресурсів на одиницю території або одну громаду, інтенсивніше залучення місцевої влади в якості партнерів, робота в сільських громадах, де спостерігалася більша згуртованість іще до проекту.