

## СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ПРАКТИКЕ УПРАВЛЕНИЯ

УДК: 332.122 (477)

**Ю. Г У Б Е Н И,**  
*профессор, доктор экономических наук,*  
**П. О Л И Щ У К**  
*(Львов)*

### **МЕСТНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ**

*Розглянуто роль місцевих ініціатив у розвитку сільських територій “знизу”. Наведено нове визначення місцевих ініціатив, їх класифікацію й алгоритм запровадження. Встановлено роль місцевих ініціатив у формуванні людського та соціального капіталу, виділено особливу групу “людський капітал громади”. Зроблено пропозиції щодо активізації місцевих ініціатив на селі.*

Развитие сельских территорий (РСТ) – сложный и многогранный процесс, который является органичной частью сельского развития. В Украине постепенно выкристаллизовываются теоретическая база и собственная государственная политика такого развития. Определенным образом это связано не только с общественными вызовами, но и с определенными институциональными действиями, в частности с принятием Национальной программы развития сельского хозяйства и украинского села. Однако немало теоретических, и особенно прикладных, вопросов РСТ требуют более глубокого исследования и обоснования. Один из них – роль и значение местных (локальных) инициатив в сельском развитии. В широком понимании – это вопрос человеческого фактора в РСТ. В европейских странах доминирует либеральный подход к РСТ, который предусматривает соблюдение следующих принципов: а) меньше присутствия государства в экономике; б) поддержка не бизнеса, а сельских жителей; в) право сельских жителей на равные возможности; г) многофункциональность сельских территорий; д) изменение села и его функций.

Как мы уже отмечали в предыдущих публикациях <sup>1</sup>, существуют два стратегических подхода к активизации и обеспечению РСТ. Один из них, который еще считают “развитием сверху”, основывается на государственных, региональных и местных грантах, целью которых являются поддержка местного самоуправления, коммунального хозяйства и развитие инфраструктуры на селе. Другой, “развитие снизу”, основывается на местных инициативах, действиях общин, которые поддерживаются информационно, организационно и финансово (рис. 1).

В обеих концепциях среди составляющих есть так называемые “местные инициативы”. Попробуем исследовать их роль и задачи в местном развитии.

Инициатива – одна из характеристик, присущих человеку как общественному существу (от лат. *homo public*), однако она является также важной чертой и человека экономического (от лат. *homo oeconomicos*). Термин “инициатива” происходит от латинского *initiare* – начинать или посвящать и от латинского *initium* – вступление или начало. Подобно предпринимательству, инициатива нацелена на действие, на-

<sup>1</sup> См.: Г у б е н и Ю. Развитие сельских территорий: некоторые аспекты европейской теории и практики. “Экономика Украины” № 4, 2007, с. 62–70.

чало чего-то, активность. Носителями инициативы являются индивидуумы или их институциональные образования (группа людей, организация, институция). А вот с местными инициативами ситуация несколько сложнее. И на это есть свои исторические причины.

КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ	
“Развитие снизу” (“баварский подход”)	“Развитие сверху” (“австрийский подход”)
информирование и обучение; местные инициативы; действия общин; софинансирование; партнерство; консолидация общины; акцент на местных условиях	специальные программы; институциональная поддержка; координация; системный подход; участие органов власти; местные инициативы; действия общины

**Рис. 1. Базовые концепции развития сельских территорий**

Длительный период советской организации местной власти сформировал шаблонное определение местных инициатив. Они должны были быть подконтрольными, “правильными” и ожидаемыми. Возможно, именно поэтому в современном правовом поле Украины местными инициативами считаются: а) непосредственное волеизъявление жителей – членов территориальных общин путем инициирования рассмотрения соответствующим местным советом любого вопроса, относящегося к полномочиям органа местного самоуправления; б) право жителей – членов территориальной общины инициировать рассмотрение в местном совете любого вопроса, относящегося к полномочиям этой общины. Большинство словарей и справочников отмечают, что в Украине институт местных инициатив учрежден Законом Украины “О местном самоуправлении в Украине”<sup>2</sup>.

Однако очевидно, что сущность, характер и направление местных инициатив имеют значительно более широкую природу и мотивацию и не обязательно связаны с местным самоуправлением или какой-либо властью. Впрочем, история Украины, особенно Галичины, знает немало примеров местных инициатив другой направленности: хозяйственных, просветительских, культурных, спортивных, в военное время – даже оборонных, и успешных действий по их внедрению. Галицкая сельскохозяйственная, потребительская и кредитная кооперация, как отмечал Е. Храпливый, базировалась именно на инициативе общины<sup>3</sup>. На необходимость развития объединений людей на основе народных начинаний, просвещения и упорядочения дел неоднократно указывал И. Франко<sup>4</sup>. Особую роль местных инициатив в развитии отмечают А. Билоусов<sup>5</sup>, А. Павлов<sup>6</sup>, польская исследовательница Э. Прохов-

<sup>2</sup> См.: Закон України “Про місцеве самоврядування” № 280/97-ВР от 21 мая 1997 г. “Відомості Верховної Ради” № 24, 1997.

<sup>3</sup> См.: Храпливий Є. Сільське господарство галицько-волинських земель. Львів, Видавнича офіцина, 1936.

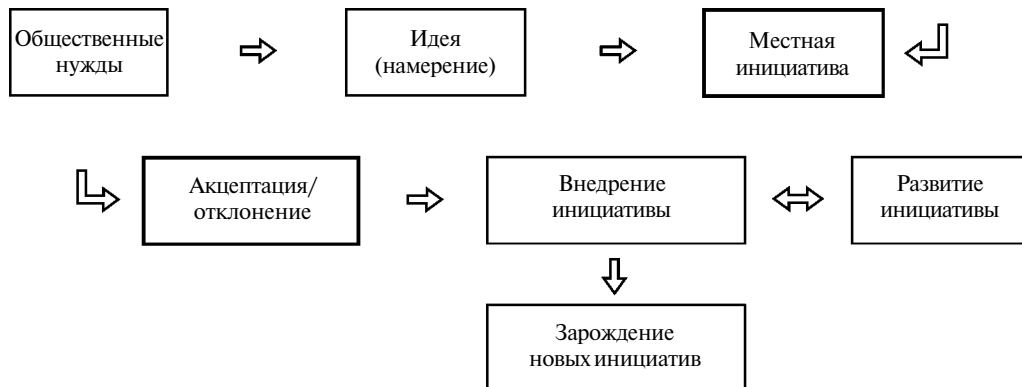
<sup>4</sup> См.: Франко І. Що таке громада і чим вона повинна бути? Зібр. тв. у 50 т. К., 1985, т. 44, кн. 1, 175 с.

<sup>5</sup> См.: Білоусов О. С. Інституалізація громадської ініціативи в Україні: світовий досвід та національні особливості. Автореф. дис... канд. політ. наук. Одеса, 2008, 19 с.

<sup>6</sup> См.: Павлов О. Концептуальні засади державної політики розвитку сільських територій (<http://www.politik.org.ua/vid/bookscontent.php3?b=21&c=490>).

ская <sup>7</sup>. Большое внимание этим вопросам уделяют международные организации, в частности ООН, Всемирный банк, ОЭСР, ОБСЕ, Совет Европы, а также Ассоциация городов и сел Украины <sup>8</sup>.

Можно утверждать, что местные инициативы – это обнародованные или другим способом доведенные до населения и акцептированные им планы изменения потенциала, внутренней среды, условий жизни и жизнедеятельности общины. В своем развитии любая инициатива как общественное явление пребывает в постоянном движении: от зарождения идеи до внедрения инициативы в практику (рис. 2).



**Рис. 2. Алгоритм развития местных инициатив**

Во многих случаях инициатива, особенно когда к ее внедрению привлечены софинансирование или спонсорская помощь, приобретает форму проекта. Проект местной инициативы как документально оформленный план действий состоит из цели, расчета ресурсного обеспечения и необходимого времени, а также описания (детализированного или общего) ожидаемых результатов. Развитие местных инициатив в случае их успешной или более-менее результативной реализации обусловлено ростом креативного (творческого) потенциала общины, а также ее верой в себя и лидеров. Поэтому местные инициативы могут развиваться или “вглубь” (продолжение деятельности в выбранном направлении), или “вширь” (сосредоточение усилий общины на новом направлении). Довольно часто община действует логично: от простых и малозатратных проектов и инициатив к более стоимостным.

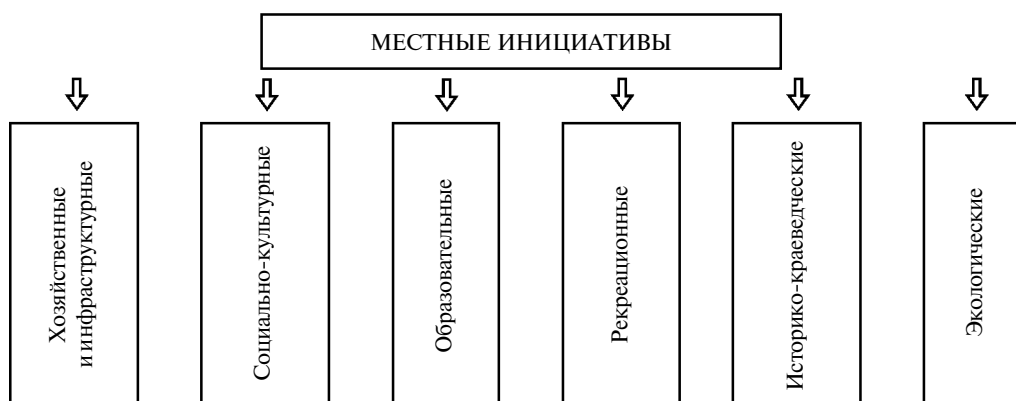
Поскольку реальные потребности общины и ее потенциал очень дифференцированы, местные инициативы могут иметь разную направленность (рис. 3).

Отдельные авторы выделяют специфические группы местных инициатив по направлениям и носителям их влияния: а) молодежные; б) женские; в) ученические; г) ветеранские и др. Однако в селах эти и другие группы населения ментально несколько размыты, поэтому на сущность инициатив больше влияет их предметно-целевая направленность. В свою очередь, мы не рассматриваем предпринимательские и законодательные инициативы, поскольку они имеют несколько иные смысл, наполнение и цель. Однако такие инициативы также влияют на РСТ, иногда даже имеют мультипликативный характер. Попутно отметим, что хозяйственно-

<sup>7</sup> См.: Гроховська Е. Місцеві громади змінюють свою сутність. Порадник для громадян. Варшава, 2000, 87 с.

<sup>8</sup> См.: Муніципальні ініціативи: кращі практики. (За заг. ред. М. Пухтинської). Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України. К., “Атіка”, 2006, 920 с.

инфраструктурные инициативы и проекты достаточно часто сталкиваются с налоговыми, разрешительными и регуляторными барьерами, поскольку для них нет никаких исключений, а существующие общие подходы иногда довольно сложные, противоречивые и обременительные. Для примера: чтобы организовать небольшую, пусть даже временную, сельскую бригаду по текущему ремонту местных дорог, нужно лицензировать ее деятельность на уровне дорожного предприятия, а чтобы возобновить работу водопровода – необходимо сложное разрешение на водопользование. Исследуя развитие местных инициатив в Чехии, мы установили, что в большинстве стран Восточной Европы существует система поощрения местных хозяйственных, предпринимательских и инфраструктурных инициатив, в том числе упрощенные и бесплатные схемы получения разрешений, сертификатов, допусков. Параллельно существуют государственная и общественная системы поддержки таких инициатив.



**Рис. 3. Классификация местных инициатив**

Начальными, как правило, являются социально-культурные и хозяйственно-инфраструктурные инициативы, которые касаются жизненно важных или социально значимых вопросов (сломанного водопровода, заброшенного кладбища, неудобного железнодорожного переезда, плохой дороги, отсутствия магазина и т. д.). Изредка начальные проекты и инициативы более глубоки по смыслу: образование органов самоорганизации населения, контроль за местной властью, формирование отрядов охраны правопорядка, содействие предпринимательству, регуляторная деятельность.

Анализируя местные инициативы и процесс их внедрения, можно отметить особую роль инициативной группы и ее лидера. Именно объединение потенциала, нужд и активистов формирует основу для создания местных начинаний. Одновременно инициативная группа всегда сознательно или подсознательно стремится к поддержке авторитетных людей. При этом часто выделяется ее лидер – личность, которая способна влиять на поведение других людей без использования принуждения и которую другие члены общины добровольно признают своим руководителем. Лидеры бывают формальными и неформальными, но в сельской местности между ними всегда существует тесная коммуникация, которая проявляется в признаках организованной структуры (рис. 4). Роль и значение лидера в формировании и реализации местных инициатив трудно переоценить. Также нужно учитывать возможные сложные и временами острые взаимоотношения между формальными руководи-

лями органов местного самоуправления, инициативными гражданами и их неформальными лидерами.



**Рис. 4. Влияние лидеров на организационное становление общин и реализацию местных инициатив**

Особая роль в реализации местных инициатив принадлежит неформальным лидерам. У них нет официальных компетенций, функций, прав, обязанностей, но в силу разных причин, как правило, субъективного характера, они пользуются признанием других людей и влияют на них. Именно это и делает из них лидеров. Жители села готовы выполнять разные требования такого руководителя, а иногда даже соглашаются на определенные санкции с его стороны. Причина этого парадокса, наверное, основывается на стремлении людей объединяться в группы и на том, что истоком сельского уклада жизни является дух общины. Глубинный характер сельского товарищества и потребность некоторых жителей в лидере определил еще И. Черкасский <sup>9</sup>.

Существует отдельная группа лидеров – это так называемые *генераторы (лидеры) перемен*. Они имеют способности, превосходящие обычные ожидания, развитое чувство перспективы, новые подходы и новаторский дух. Такие лидеры являются хорошими генераторами перемен (носителями *креативного мышления*), но, к сожалению, чаще всего – крайне плохими исполнителями (недисциплинированными, несдержанными, поверхностными). Близки по поведению к ним так называемые *ситуационные лидеры*, проявляющие интерес лишь к определенным местным проблемам (которые касаются, например, культуры, спорта, народных ремесел). Поэтому их активность ограничена собственными интересами или предыдущим профессиональным опытом.

Как ни странно, в среде исследованных нами местных общин среди лидеров доминируют не лица трудоспособного возраста или молодежь, а пенсионеры. Особенно это касается граждан, вышедших на пенсию по специальным схемам (бывших военных, работников правоохранительных органов, частично – педагогов, госслужащих и др.). Имея значительный опыт, часто – хорошее образование, навыки управления, высокие требования к окружению и самооценку, они стремятся к переменам, хотят улучшить жизнь на селе, сформировать комфортную среду (рис. 5).

Возможно, причиной этого является нереализованный потенциал человека, который, сталкиваясь с проблемами развития села, ощущает потребность творить, чтобы улучшить условия жизни и др. Возможно, верх берут скрытые лидерские качества, которые побуждают к самореализации. Современная жизнь, активные коммуникации людей, примеры других поселений активизируют зарождение местных инициатив. В Украине есть немало примеров их спонтанного развития даже в “неперспективных” и отдаленных селах. Однако немало потенциальных местных ини-

<sup>9</sup> См.: Черкасский И. Громадський (копний) суд на Україні-Русі XVI–XVIII ст. К., “Праці комісії для виучування історії західноруського та всеукраїнського права”, 1928, вип. 4, 5, 714 с.

циатив терпят неудачи уже на стадии создания именно из-за отсутствия сторонников.



**Рис. 5. Структура неформальных лидеров местных инициатив на примере Львовской, Волынской и Ривненской областей в 2010 г.**

Активизация процессов формирования лидеров и местных инициатив – чрезвычайно сложная задача. Вместе с сотрудниками Института анализа государственной и региональной политики (г. Луцк) в 2003–2005 гг. мы разработали и апробировали на Волыни методику генерации и активизации местных инициатив. В ее основе – подходы забытого Народного университета сельских лидеров (1936–1939 гг.). В кратком изложении алгоритм этой методики состоит из следующих шагов: а) выбор населенных пунктов для работы; б) идентификация проблем населенных пунктов; в) отбор потенциальных неформальных лидеров и активных граждан; г) обучение и тренинги; д) дискуссии и разработка идей; е) формирование содержания местной инициативы; ж) информационная кампания; з) поиск спонсоров и источников финансирования; и) внедрение инициатив в форме проекта. Для закрепления результатов параллельно были созданы органы самоорганизации населения: либо как сельские комитеты, либо как единоличные органы – сельские старосты <sup>10</sup>.

Процесс формирования и реализации местных инициатив непременно позитивно влияет на развитие сельских территорий, что одновременно с развитием сельских общин способствует увеличению человеческого капитала и такой его составляющей, как социальный капитал. Более того, как мы уже отметили, в соответствии с экономическими закономерностями наблюдается очевидный мультипликативный эффект, который способствует общему развитию сельских территорий и активизации хозяйственной деятельности на селе.

Некоторые ученые используют следующую классификацию человеческого капитала: а) индивидуальный капитал личностей; б) человеческий капитал предприятия (организации); в) национальный человеческий капитал <sup>11</sup>. Ввиду активи-

<sup>10</sup> См.: Сільські комітети: порядок створення та основні засади діяльності. Нормативні та навчально-методичні матеріали на допомогу місцевому самоврядуванню... (За ред. Ю. Губені, О. Савчука). Луцк, ІАДРП, 2004.

<sup>11</sup> См.: Смирнов В. Т., Скоблякова И. В. Классификация и виды человеческого капитала в инновационной экономике. “Креативная экономика” № 12, 2006, с. 68.

зации РСТ, роли и места общины в этом процессе можно выделить группу *человеческого капитала общины*. Ученые и практики, особенно управленцы, отмечают существенную дифференциацию этой группы на селе. Поэтому можно считать, что человеческий капитал общин является весомым ресурсом развития сельских территорий и институционализации самих общин (рис. 6).



**Рис. 6. Влияние человеческого капитала на развитие сельских территорий**

Ученые, выделяя современные негативные тенденции в развитии села (снижение мотивации к труду, пьянство, немотивированная безработица, социальный патернализм и даже паразитизм), ввели понятие *отрицательного человеческого капитала*. Российский ученый Ю. Корчагин, сравнивая социальные общины Гаити и Доминиканской Республики, обращает внимание на поражающее тотальное и длительное влияние отрицательного человеческого капитала на развитие гаитянских общин. В этом контексте он, например, называет носителей отрицательного человеческого капитала своей страны (преступников, коррумпированную власть, асоциальных граждан) “российскими гаитянами”<sup>12</sup>. А нет ли и у нас примеров подавления индивидуальных и местных инициатив развития именно отрицательным человеческим капиталом?

Часть человеческого капитала общины, которая ориентирована на социальные и гуманитарные цели, считается *социальным капиталом общины*. Можно согласиться с А. Хиршманом, считающим его “моральным ресурсом”, который в случае его использования количественно растет, а не уменьшается, и исчезает, если его не использовать (в отличие от физического капитала)<sup>13</sup>. В сравнении с обычным капиталом, социальный капитал является своего рода общественным благом (от англ. *public good*), а польза от него носит общий или частичный общест-

<sup>12</sup> См.: Корчагин Ю. А. Отрицательный человеческий капитал производит хаос и нищету (<http://www.lerc.ru/?part=articles&art=3&page=26>; [http://www.gazeta.ru/comments/2010/01/18\\_a\\_3312839.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2010/01/18_a_3312839.shtml)).

<sup>13</sup> Див.: Hirschmann A. O. *Shifting Involvements: Private interest and public action*. Boston, 1982.

венный характер. По нашему мнению, социальный капитал общины – это один из показателей культурно-цивилизационного и даже институционального развития общества, а возможно, и локального сообщества. Инструментарий измерения уровня человеческого и социального капитала хорошо разработан (Дж. Кендри, Дж. Минсер, К. Маллган, методологии ФРАСКАТ, Всемирного банка, ООН и др.), поэтому есть все возможности оценивать потенциал общины не только по объективным показателям социально-экономического развития, но и по уровню развития человеческого сообщества.

На основании изложенного можно утверждать, что местные инициативы являются надежным и апробированным инструментом развития сельских территорий. Это отвечает современным европейским представлениям о побудительных мотивах и факторах развития сельских населенных пунктов и территорий. Трактовка местных инициатив только как законодательных не совпадает с практикой. Для их активизации и стимулирования нужны институциональная поддержка, в том числе на организационном уровне, а также дальнейшее распространение практики софинансирования проектов для их внедрения. Одним из факторов активной реализации местных инициатив является привлечение к процессу неформальных лидеров, которые должны пройти квалификационный отбор, обучение, тренинги и получить информационную и правовую поддержку на начальном этапе их внедрения.

В заключение можно сказать, что внедрение местных инициатив в практику способствует росту человеческого капитала территориальных общин и преодолению последствий негативных тенденций, а их человеческий и социальный капитал, в свою очередь, является важной составляющей потенциала развития самих сообществ.

*Статья поступила в редакцию 22 июля 2011 г.*

---