

## **СОЦІАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ В ПРАКТИЦІ УПРАВЛІННЯ**

УДК: 332.122 (477)

**Ю. Г У Б Е Н І,**  
*професор, доктор економічних наук,*  
**П. О Л І Щ У К**  
*(Львів)*

### **МІСЦЕВІ ІНІЦІАТИВИ ЯК ІНСТРУМЕНТ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ**

*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.*

Розвиток сільських територій (РСТ) – складний і багатогранний процес, який є органічною частиною сільського розвитку. В Україні поступово викристалізуються теоретична база та власна державна політика такого розвитку. Певним чином це пов’язано не лише з суспільними викликами, але й з певними інституціональними діями, зокрема з прийняттям Національної програми розвитку сільського господарства та українського села. Однак чимало теоретичних, і особливо прикладних, питань РСТ вимагають глибшого дослідження та обґрунтування. Одне з них – роль і значення місцевих (локальних) ініціатив у сільському розвитку. У широкому розумінні – це питання людського чинника в РСТ. В європейських країнах домінує ліберальний підхід щодо РСТ, який передбачає дотримання таких засад: а) менше присутності держави в економіці; б) підтримка не бізнесу, а сільських жителів; в) право сільських жителів на рівні можливості; г) багатофункціональність сільських територій; д) зміна села та його функцій.

Як ми вже зазначали у попередніх публікаціях <sup>1</sup>, існують два стратегічних підходи до активізації та забезпечення РСТ. Один з них, який ще вважають “розвитком зверху”, ґрунтується на державних, регіональних і місцевих грантах, які мають на меті підтримку місцевого самоврядування, комунального господарства та розвитку інфраструктури на селі. Інший, “розвиток знизу”, має в основі місцеві ініціативи, дії громад, які підтримуються інформаційно, організаційно та фінансово (рис. 1).

В обох концепціях серед складових є так звані “місцеві ініціативи”. Спробуємо дослідити їх роль і завдання в місцевому розвитку.

Ініціатива – одна з характеристик, притаманних людині як суспільній істоті (від лат. *homo public*), проте вона є також важливою рисою й людини економічної (від лат. *homo oeconomicus*). Термін “ініціатива” походить від латинського *initiare* – розпочинати або присвячувати та від латинського *initium* – вступ або початок. Подібно до підприємництва, ініціатива націлена на дію, початок чогось, активність. Носіями ініціативи є індивідууми або їх інституціональні утворення (гру-

<sup>1</sup> Див.: Г у б е н і Ю. Розвиток сільських територій: деякі аспекти європейської теорії і практики. “Економіка України” № 4, 2007, с. 62–70.

па людей, організація, інституція). А ось із місцевими ініціативами ситуація дещо складніша. І на це є свої історичні причини.

КОНЦЕПЦІЇ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ	
“Розвиток знизу” (“баварський підхід”)	“Розвиток зверху” (“австрійський підхід”)
поінформування та навчання; місцеві ініціативи; дія громад; співфінансування; партнерство; консолідація громади; акцент на місцевих умовах	спеціальні програми; інституціональна підтримка; координація; системний підхід; участь органів влади; місцеві ініціативи; дії громади

**Рис. 1. Базові концепції розвитку сільських територій**

Тривалий період радянської організації місцевої влади сформував шаблонне визначення місцевих ініціатив. Вони мали бути підконтрольними, “правильними” та очікуваними. Можливо, саме тому в сучасному правовому полі України місцевими ініціативами вважаються: а) безпосереднє волевиявлення жителів – членів територіальних громад шляхом ініціювання розгляду відповідною місцевою радою будь-якого питання, віднесеного до повноважень органу місцевого самоврядування; б) право жителів – членів територіальної громади ініціювати розгляд у місцевій раді будь-якого питання, віднесеного до повноважень цієї громади. Більшість словників і довідників зазначають, що в Україні інститут місцевих ініціатив запроваджено Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”<sup>2</sup>.

Але ж очевидно, що сутність, характер і спрямування місцевих ініціатив мають значно ширші природу та мотивацію і не обов’язково пов’язані з місцевим самоврядуванням чи будь-якою владою. Зрештою, історія України, особливо Галичини, знає чимало прикладів місцевих ініціатив іншого спрямування: господарських, просвітницьких, культурних, спортивних, у воєнні часи – навіть оборонних, та успішних дій з їх упровадження. Галицька сільськогосподарська, споживча та кредитна кооперація, як зазначав Є. Храпливий, базувалась саме на ініціативі громади<sup>3</sup>. На необхідність розвитку об’єднань людей на основі народних починань, просвіти та упорядкування справ неодноразово вказував І. Франко<sup>4</sup>. Особливу роль місцевих ініціатив у розвитку відзначають О. Білоусов<sup>5</sup>, О. Павлов<sup>6</sup>, польська дослідниця Е. Гроховська<sup>7</sup>. Велику увагу цим питанням приділяють

<sup>2</sup> Див.: Закон України “Про місцеве самоврядування” від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. “Відомості Верховної Ради” № 24, 1997.

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

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

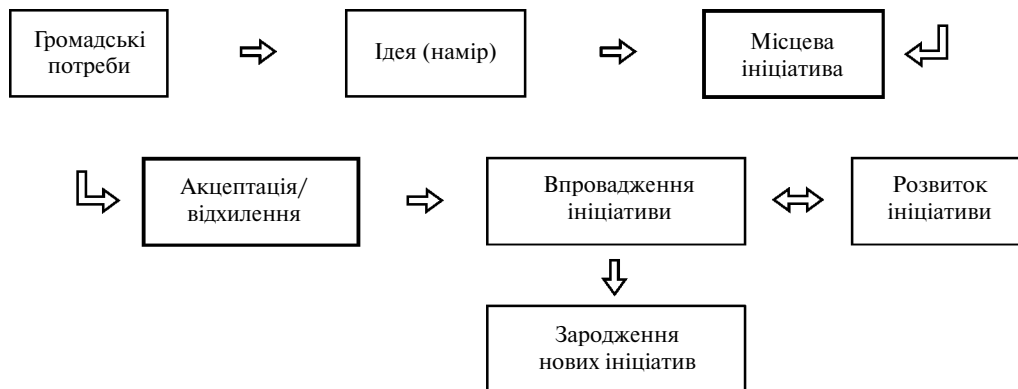
<sup>5</sup> Див.: Білоусов О. С. Інституалізація громадської ініціативи в Україні: світовий досвід та національні особливості. Автореф. дис... канд. політ. наук. Одеса, 2008, 19 с.

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

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

міжнародні організації, зокрема ООН, Світовий банк, ОЕСР, ОБСЄ, Рада Європи, а також Асоціація міст і сіл України <sup>8</sup>.

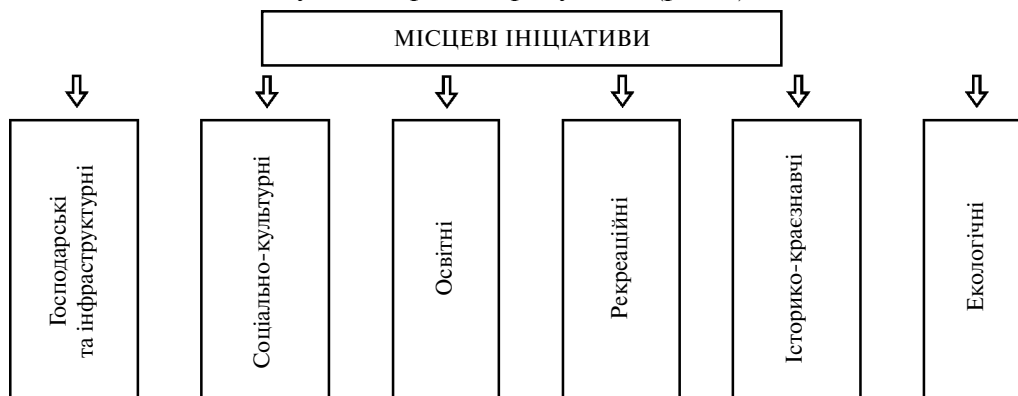
Можна стверджувати, що місцеві ініціативи – це оприлюднені або іншим способом доведені до населення й акцептовані ним плани змін потенціалу, внутрішнього середовища, умов життя і життєдіяльності громади. У своєму розвитку будь-яка ініціатива як суспільне явище перебуває в постійному русі: від зародження ідеї до впровадження ініціативи в практику (рис. 2).



**Рис. 2. Алгоритм розвитку місцевих ініціатив**

У багатьох випадках ініціатива, особливо коли до її впровадження залучено співфінансування або спонсорську допомогу, набуває форми проекту. Проект місцевої ініціативи як документально оформлений план дій складається з мети, розрахунку ресурсного забезпечення та необхідного часу, а також опису (деталізованого або загального) очікуваних результатів. Розвиток місцевих ініціатив у випадку їх успішної або більш-менш результативної реалізації зумовлений зростанням креативного (творчого) потенціалу громади, а також її вірою в себе та лідерів. Тому місцеві ініціативи можуть мати розвиток або “углиб” (продовження діяльності в обраному напрямі), або “ушир” (зосередження зусиль громади на новому напрямі). Доволі часто громада діє логічно: від простих і малозатратних проектів та ініціатив до більш вартісних.

Оскільки реальні потреби громади та її потенціал дуже диференційовані, місцеві ініціативи можуть мати різне спрямування (рис. 3).



**Рис. 3. Класифікація місцевих ініціатив**

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

Окремі автори виділяють специфічні групи місцевих ініціатив за напрямками та носіями їх впливу: а) молодіжні; б) жіночі; в) учнівські; г) ветеранські тощо. Однак у селах ці та інші групи населення ментально дещо розмиті, тому на сутність ініціатив більше впливає їх предметно-цільове спрямування. У свою чергу, ми не розглядаємо підприємницькі та законодавчі ініціативи, оскільки вони мають дещо інші зміст, наповнення та мету. Однак такі ініціативи також впливають на РСТ, інколи навіть мають мультиплікативний характер. Принагідно зазначимо, що господарсько-інфраструктурні ініціативи та проекти доволі часто стикаються з податковими, дозвільними та регуляторними бар'єрами, оскільки для них немає жодних винятків, а існуючі загальні підходи інколи доволі складні, суперечливі та обтяжливі. Для прикладу: щоб організувати невелику, та навіть тимчасову, сільську бригаду з поточного ремонту місцевих доріг, треба ліцензувати її діяльність на рівні дорожнього підприємства, а щоб відновити роботу водопроводу – необхідний складний дозвіл на водокористування. Досліджуючи розвиток місцевих ініціатив у Чехії, ми встановили, що в більшості країн Східної Європи існує система заохочення місцевих господарських, підприємницьких та інфраструктурних ініціатив, у тому числі спрощені та безплатні схеми отримання дозволів, сертифікатів, допусків. Паралельно існують державна та громадська системи підтримки таких ініціатив.

Початковими, як правило, є соціально-культурні та господарсько-інфраструктурні ініціативи, які стосуються життєво важливих або соціально значимих питань (зламаної водогону, занедбаного кладовища, незручного залізничного переїзду, поганої дороги, відсутності магазину тощо). Доволі рідко початкові проекти та ініціативи глибші за змістом: створення органів самоорганізації населення, контроль за місцевою владою, формування загонів охорони правопорядку, сприяння підприємництву, регуляторна діяльність.

Аналізуючи місцеві ініціативи та процес їх втілення, можна помітити особливу роль ініціативної групи та її лідера. Саме поєднання потенціалу, потреб і активістів формує основу для створення місцевих починань. Водночас ініціативна група завжди свідомо чи підсвідомо прагне до підтримки авторитетних людей. При цьому часто виокремлюється її лідер – особа, яка здатна впливати на поведінку інших людей без використання примусу і яку інші члени громади добровільно визнають своїм керівником. Лідери бувають формальними і неформальними, але в сільській місцевості між ними завжди існує тісна комунікація, яка проявляється в ознаках організованої структури (рис. 4). Роль і значення лідера у формуванні та реалізації місцевих ініціатив важко переоцінити. Також треба врахувати можливі складні та часом гострі взаємовідносини між формальними керівниками органів місцевого самоврядування, ініціативними громадянами та їх неформальними лідерами.



**Рис. 4. Вплив лідерів на організаційне становлення громад та реалізацію місцевих ініціатив**

Особлива роль у реалізації місцевих ініціатив належить неформальним лідерам. Вони не мають офіційних компетенцій, функцій, прав, зобов'язань, але з різних причин, як правило, суб'єктивного характеру, вони користуються визнанням інших людей та впливають на них. Саме це і робить з них лідерів. Жителі села готові виконувати вимоги такого керівника, а інколи навіть погоджуються на певні санкції з його боку. Причина цього парадоксу, напевно, ґрунтується на прагненні людей об'єднуватися в групи і на тому, що основою сільського укладу життя є дух громади. Глибинний характер сільського товариства і потребу окремих жителів у лідері відзначав ще І. Черкаський<sup>9</sup>.

Існує окрема група лідерів – це так звані *генератори (лідери) змін*. Вони мають здібності, що перевершують звичайні очікування, розвинуте почуття перспективи, нові підходи і новаторський дух. Такі лідери є добрими генераторами змін (носіями *креативного мислення*), але, на жаль, частіше за все – вкрай поганими виконавцями (недисциплінованими, гарячкуватими, поверховими). Близькі за поведінкою до них так звані *ситуаційні лідери*, які виявляють інтерес лише до певних місцевих проблем (що стосуються, наприклад, культури, спорту, народних ремесел). Тому їх активність обмежена власними інтересами або попереднім професійним досвідом.

Як не дивно, в середовищі досліджених нами місцевих громад серед лідерів домінують не особи працездатного віку чи молодь, а пенсіонери. Особливо це стосується громадян, які вийшли на пенсію за спеціальними схемами (колишніх військових, працівників правоохоронних органів, частково – педагогів, держслужбовців та ін.). Маючи значний досвід, часто – хорошу освіту, навички управління, високі вимоги до оточення та самооцінку, вони прагнуть змін, хочуть покращити життя на селі, сформуванати комфортне середовище (рис. 5).



**Рис. 5. Структура неформальних лідерів місцевих ініціатив на прикладі Львівської, Волинської та Рівненської областей у 2010 р.**

<sup>9</sup> Див.: Черкаський І. 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.

Можливо, причиною цього є нереалізований потенціал людини, яка, стикаючись із проблемами розвитку села, відчуває потребу творити, щоб поліпшити умови життя тощо. Можливо, гору беруть приховані лідерські якості, що спонукають до самореалізації. Сучасне життя, активні комунікації людей, приклади інших поселень активізують зародження місцевих ініціатив. В Україні є чимало прикладів їх спонтанного розвитку навіть у “неперспективних” та віддалених селах. Але багато потенціальних місцевих ініціатив зазнають невдачі вже на стадії створення саме через відсутність прихильників.

Активізація процесів формування лідерів і місцевих ініціатив – надзвичайно складне завдання. Разом із співробітниками Інституту аналізу державної та регіональної політики (м. Луцьк) у 2003–2005 рр. ми розробили й апробували на Волині методику генерації та активізації місцевих ініціатив. В її основі – підходи забутого Народного університету сільських лідерів (1936–1939 рр.). У короткому викладенні алгоритм цієї методики складається з таких кроків: а) вибір населених пунктів для роботи; б) ідентифікація проблем населених пунктів; в) добір потенціальних неформальних лідерів і активних громадян; г) навчання та тренінги; д) дискусії й розробка ідей; е) формування змісту місцевої ініціативи; є) інформаційна кампанія; ж) пошук спонсорів і джерел співфінансування; з) впровадження ініціатив у формі проекту. Для закріплення результатів паралельно були створені органи самоорганізації населення: або як сільські комітети, або як одноособові органи – сільські старости <sup>10</sup>.

Процес формування та реалізації місцевих ініціатив неодмінно позитивно впливає на розвиток сільських територій, що одночасно з розвитком сільських громад сприяє збільшенню людського капіталу і такої його складової, як соціальний капітал. Більше того, як ми вже зазначали, відповідно до економічних закономірностей спостерігається очевидний мультиплікативний ефект, який сприяє загальному розвитку сільських територій та активізації господарської діяльності на селі.

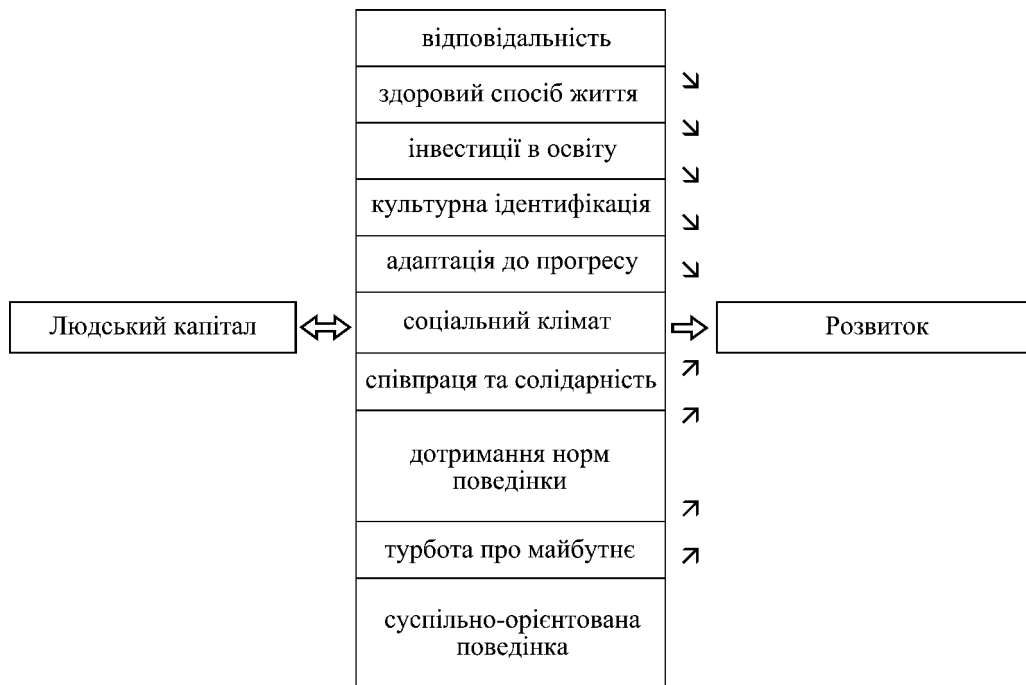
Деякі вчені користуються такою класифікацією людського капіталу: а) індивідуальний капітал особистостей; б) людський капітал підприємства (організації); в) національний людський капітал <sup>11</sup>. З огляду на активізацію РСТ, роль і місце громади у цьому процесі можна виділити групу *людського капіталу громади*. Науковці і практики, особливо управлінці, відзначають істотну диференціацію цієї групи на селі. Тому можна вважати, що людський капітал громад є вагомим ресурсом розвитку сільських територій та інституціоналізації самих громад (рис. 6).

Науковці, виокремлюючи сучасні негативні тенденції в розвитку села (зниження мотивації до праці, пияцтво, невмотивоване безробіття, соціальний патерналізм і навіть паразитизм), запровадили поняття *негативного людського капіталу*. Російський учений Ю. Корчагін, порівнюючи соціальні громади Гаїті та Домініканської Республіки, звертає увагу на вражаючий тотальний і довготри-

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

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

валий вплив негативного людського капіталу на розвиток гаїтянських громад. У цьому контексті він, наприклад, називає носіїв негативного людського капіталу своєї країни (злочинців, корумповану владу, асоціальних громадян) “російськими гаїтянами”<sup>12</sup>. А чи немає і у нас прикладів придушення індивідуальних та місцевих ініціатив розвитку саме негативним людським капіталом?



**Рис. 6. Вплив людського капіталу на розвиток сільських територій**

Частина людського капіталу громади, яка орієнтована на соціальні та гуманітарні цілі, вважається *соціальним капіталом громади*. Можна погодитися з А. Хіршманом, який вважає його “моральним ресурсом”, який у разі його використання кількісно зростає, а не зменшується, і зникає, якщо його не використовувати (на відміну від фізичного капіталу)<sup>13</sup>. У порівнянні зі звичайним капіталом, соціальний капітал є своєрідним суспільним благом (від англ. *public good*), а користь від нього має загальний або частковий суспільний характер. На нашу думку, соціальний капітал громади – це один з показників культурно-цивілізаційного та навіть інституціонального розвитку суспільства, а можливо, і локальної спільноти. Інструментарій вимірювання рівня людського та соціального капіталу доволі добре розроблений (Дж. Кендрік, Дж. Мінсер, К. Маллган, методології ФРАСКАТ, Світового банку, ООН та ін.), тому є всі можливості оцінювати потенціал громади не лише за об’єктивними показниками соціально-економічного розвитку, але й за рівнем розвитку людської спільноти.

<sup>12</sup> Див.: К о р ч а г и н 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.: Н і r s c h m a n n А. О. Shifting Involvements: Private interest and public action. Boston, 1982.

На підставі викладеного можна стверджувати, що місцеві ініціативи є надійним і апробованим інструментом розвитку сільських територій. Це відповідає сучасним європейським уявленням про спонукальні мотиви та фактори розвитку сільських населених пунктів і територій. Тракткування місцевих ініціатив лише як законодавчих не збігається з практикою. Для їх активації та стимулювання потрібні інституціональна підтримка, у тому числі на організаційному рівні, а також подальше поширення практики співфінансування проектів для їх впровадження. Одним з чинників активної реалізації місцевих ініціатив є залучення до процесу неформальних лідерів, які повинні пройти кваліфікаційний добір, навчання, тренінги та отримати інформаційну і правову підтримку на початковому етапі їх впровадження.

На завершення можна сказати, що впровадження місцевих ініціатив у практику сприяє зростанню людського капіталу територіальних громад і подоланню наслідків негативних тенденцій, а їх людський і соціальний капітал, у свою чергу, є важливою складовою потенціалу розвитку самих спільнот.

*Стаття надійшла до редакції 22 липня 2011 р.*

---