

Шпильова Ю.Б.,
кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник відділу
проблем економіки земельних і лісових ресурсів,
*Інститут економіки природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України*

Ільїна М.В.,
кандидат соціологічних наук,
старший науковий співробітник відділу
проблем економіки земельних і лісових ресурсів,
*Інститут економіки природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України*

ФОРМУВАННЯ АКТИВ-ОРІЄНТОВАНОГО ПІДХОДУ ДО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Шпильова Ю.Б., Ільїна М.В. Формування актив-орієнтованого підходу до розвитку територіальних громад. У статті визначено сутність понять «територіальна громада», «розвиток територіальної громади», «актив-орієнтований підхід». Визначено найбільш актуальні для громади активи, зокрема людські, фізичні, фінансові, культурні, політичні, які нерозривно пов'язані між собою та в разі комплексного залучення здатні забезпечувати синергетичний ефект. Обґрунтовано необхідність використання внутрішніх ресурсів території з метою зміцнення активів громади. Окреслено підходи до формування політики розвитку територіальної громади, розкрито особливості актив-орієнтованої моделі її розвитку.

Ключові слова: територіальна громада, розвиток територіальної громади, актив, ресурс, капітал, актив-орієнтований підхід.

Шпилевая Ю.Б., Ильина М.В. Формирование актив-ориентированного подхода к развитию территориальных общин. В статье определена сущность понятий «территориальная община», «развитие территориальной общины», «актив-ориентированный подход». Определены наиболее актуальные для общины активы, в частности человеческие, физические, финансовые, культурные, политические, которые неразрывно связаны между собой и в случае комплексного использования способны обеспечивать синергетический эффект. Обоснована необходимость привлечения внутренних ресурсов территории с целью укрепления ее активов. Определены подходы к формированию политики развития территориальной общины, раскрыты особенности актив-ориентированной модели ее развития.

Ключевые слова: территориальная община, развитие территориальной общины, актив, ресурс, капитал, актив-ориентированный подход.

Shpyliova Yu.B., Ilyina M.V. Advancing active-oriented approach to the development of territorial communities. In the article sense of terms like “territorial community”, “development of a territorial community”, “active-oriented approach” is defined. Assets most important for development of a community are identified. They are human, physical, financial, cultural, and political; the assets tightly interrelate and in case of their integral involvement provide effect of synergy. Necessity to use inner resources of a territory in order to strengthen a community’s assets is substantiated. Key approaches to elaboration of the policy of a territorial community’s development are represented. Advancing principles of active-oriented territorial model of communities’ development are revealed.

Key words: territorial community, development of a territorial community, asset, resource, capital, active-oriented approach.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні на сільських територіях не забезпечується необхідна системна єдність соціальної, виробничої та екологічної компонент. Дисбаланс між ними призводить до деградації місцевих природних ресурсів, поглиблення екологічних проблем життєдіяльності, депопуляції та зростання обсягів міграції мешканців сіл. Необхідно розробити теоретико-методологічні засади розвитку сільських територій, залучення природних ресурсів у господарський обіг зі створенням механізмів не лише запобігання екологічним збиткам та їх відшкодування,

але й формування дохідної частини місцевих бюджетів для збереження екосистемної цілісності територіального простору та відтворення людського капіталу відповідної громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концептуальні основи розвитку сільських територій досліджують у своїх роботах Д. Блендфорд, М. Драбенстот, У. Майєрс, Р. Рідер та інші науковці. Серед відомих українських вчених, які досліджують розвиток сільських територій, слід назвати О.М. Бородину, М.К. Орлатого, О.І. Павлова, О.Л. Попову, І.В. Про-

копу, В.В. Юрчишина. Актуальні проблеми, пов'язані з окремими аспектами сільського розвитку, знайшли відображення в працях І.Ф. Гнибіденка, Ю.Е. Губені, М.Ф. Кропивка, П.А. Лайка, Е.М. Лібанової, К.В. Прокопишак, В.П. Рябокона, М.П. Трегобчука, К.І. Якуби. Вагомий внесок у розроблення теоретичних і практичних підходів до забезпечення сталого розвитку сільських територій здійснили фахівці ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». Однак недостатньо опрацьованими залишаються теоретичне обґрунтування специфіки й механізмів поєднання структурних елементів сільських територій у цілісні просторові системи та розробка перспективних напрямів розвитку сільських територій в умовах децентралізації влади.

Формулювання цілей статті. Метою статті є обґрунтування методологічних засад застосування актив-орієнтованого підходу до розвитку сільських територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Обґрунтування поняття «територіальна громада» як економічної категорії є відносно новим для вітчизняної науки. Натомість за кордоном накопичено значний доробок у частині досліджень громад (англ. "community") як територіальних спільнот людей. Громада розглядається як первинний осередок суспільства, в якому виникають основні соціальні та економічні відносини [2]. Слід відзначити підхід до розуміння територіальної громади В.І. Кравченка, котрий розглядає територіальну громаду в трьох аспектах, а саме як базову адміністративно-територіальну одиницю, як форму організації місцевої влади та як суб'єкт цивільно-правових відносин (суб'єкт господарювання). Останні дві ознаки фігурують також у дефініції В.А. Баранникова, котрий трактує місцеве самоврядування водночас і як публічно-владну установу, що здійснює владу в межах конкретних міських, сільських та інших видів поселень, і як корпорацію, що виступає суб'єктом цивільно-правових відносин, за допомогою яких вона вирішує питання місцевого значення [3]. Територіальна громада в сучасних умовах виступає однією з форм соціальної організації суспільства, інститутом, який забезпечує реалізацію на певній території політики інтеграції інтересів місцевих жителів. Публічна форма функціонування територіальної громади дає змогу розглядати її як представницьке об'єднання, що репрезентує демографічні, земляцькі, правові, політичні, майнові (економічні), професійні, мовні, релігійні, соціально-культурні зв'язки.

В Конституції України територіальна громада визначена як первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Останнє є правом територіальної громади, а саме жителів села чи добровільного об'єднання у громаду жителів кількох сіл, селищ та міст, самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах законодавства України. Таким чином, територіальну громаду можна визначити як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб, які постійно мешкають на відповідній території, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на цій території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру [1].

Концептуально з поняттям «сільські територіальні громади» пов'язаний сільський розвиток. Останній є цілеспрямованою зміною економічних, екологічних, демографічних, соціальних, культурних, побутових, інституційних умов функціонування села щодо зростання рівня та якості життя його мешканців. Сільський розвиток на базі громад – це модель, в якій цілеспрямована зміна всіх найважливіших факторів розвитку села планується, здійснюється і контролюється самими громадами за сприяння держави. Тоді сільські громади як суб'єкт сільського розвитку (а не елемент адміністративно-територіального устрою) – це самоорганізовані сільські жителі, які поділяють спільний життєвий простір, об'єднані прагненням, готовністю та реальними діями щодо поліпшення його економічного, соціального та екологічного становища, а також визначили для цього лідера з числа своїх членів.

Не існує єдиного визначення і навіть розуміння сутності розвитку територіальних громад. Однак у практиці планування сільського розвитку європейських країн застосовують принципи, що дають змогу зробити акцент на іманентних можливостях розвитку територіальних громад. Зокрема, П. Хендерсон виокремлює такі принципи [5]:

- поєднання індивідуального і колективного (процес розвитку місцевої громади вимагає залучення як окремих індивідів, так і груп та організацій усіх секторів, а саме публічного, приватного і «третього»);

- взаємозалежність процесу і результату (результату будь-якої діяльності передуює процес його досягнення, який так само важливий, оскільки має враховувати інтереси всіх зацікавлених сторін; якщо йдеться про ефективність, то вона має бути не лише економічною, але й соціальною та екологічною);

- фокусування на проблемних місцях (розвиток громад включає боротьбу із соціальною ексклюзією та зневагою до інтересів найбільш вразливих соціальних груп, зокрема етнічних меншин, безробітних, осіб без постійного місця проживання; при цьому лідери громадської думки повинні не лише орієнтуватися на розв'язання внутрішніх проблем громад, але й разом з іншими зацікавленими сторонами прагнути впливати на публічну політику на різних рівнях);

- співучасть (лідери громадської думки повинні мобілізувати членів громади, звертаючи при цьому особливу увагу на соціальні групи, що перебувають в невідгданому становищі, неохочі брати участь у соціальному житті, а саме зустрічатися з представниками влади, брати участь у громадських слуханнях);

- навчання (прикладом участі мешканців у місцевому розвитку є їх активне залучення до планування і проектування вулиць і площ, до розвитку послуг у місцевому співтоваристві, поліпшення роботи комунальних підприємств тощо; через таку участь вони отримують певні знання, набувають необхідних навиків; процес управління та розвитку території буде більш ефективним, якщо отримання громадськими активістами необхідних знань і навиків передуватиме їхній участі; домогтися цього можна через організацію спеціальних освітніх курсів, програм, семінарів з основ місцевого планування, управління територією, місцевого розвитку тощо);

- перетворення і вплив (розвиток місцевої громади, окрім іншого, передбачає усвідомлення нею певних зобов'язань, а також допомогу місцевим жителям у сприйнятті змін).

Проаналізувавши наукові підходи до розвитку сільських територій, вкажемо на необхідність розширення цього поняття і використання терміна «сільський розвиток на базі громад». Останній вітчизняні науковці визначають як розвиток, орієнтований на формування засад сталості, створення довгострокових спроможностей громад самостійно справлятися з майбутніми викликами і можливостями. Це дії, у процесі яких громади ініціюють та реалізують власні ідеї щодо покращення повсякденного життя, діяльності, спрямованої на реалізацію економічних можливостей, покращення соціальних умов і навколишнього середовища життєдіяльності. Отже, сільський розвиток на базі громад – це цілеспрямована зміна інституційних, економічних, екологічних, демографічних, соціальних, культурних, побутових та інших умов у сільській місцевості з метою зростання рівня та якості життя населення. Механізм змін полягає в тому, що вони здійснюються самими громадами на основі наділення їх правами власності (користування), ефективного використання та контролю над локальними ресурсами [4]. На нашу думку, розвиток громади слід розглядати і як процес, і як кінцевий результат. Таким чином, розвиток громади – це одночасно процес підвищення здатності діяти колективно і результат колективних дій, виражений у покращенні умов існування громади (економічних, соціальних, політичних, фізичних, культурних, екологічних тощо).

Існують два базові підходи до концептуалізації розвитку територіальних громад, що можуть бути покладені в основу відповідної державної політики. Традиційний полягає у визначенні питань, проблем і потреб громад (англ. “needs-based community development”). За такого підходу вирішуються нагальні проблеми громади, але відсутня стратегія її розвитку. Альтернативний полягає в розвитку громади на основі її активів (англ. “asset-based community development”). Головна ідея полягає у зростанні потенціалу громади для створення, посилення і капіталізації її активів. На відміну від концентрації уваги на проблемах і потребах, цей підхід зосереджується на сильних сторонах і наявних активах громади. До таких активів належать людські, фізичні, фінансові, культурні, політичні, які нерозривно пов’язані між собою та однаково необхідні для підтримки розвитку територіальних громад.

Активи людського капіталу – це навички, таланти і знання членів громади, причому не лише дорослих, але й дітей та молоді. Сюди можна віднести загальний рівень освіти, розвиток творчих здібностей, здоров’я, професійні навички, лідерські якості, досвід.

Інфраструктурні активи включають будівлі, споруди, автодороги, залізниця, водопостачання та каналізацію, парки, річки, промислові зони, школи, адміністративні установи, музеї. На відміну від інших, інфраструктурний актив є значною мірою нерухомим, практично незмінно існує протягом тривалого часу, нерозривно пов’язаний з економіко-географічним простором та включає його елементи, а саме територію населеного пункту та його центру, вулиці, житлові квартали. Ще однією його рисою є інвестиційна сміність державних інвестицій в інфраструктуру (дороги, каналізацію, водопостачання) та приватних інвестицій у споруди (житлові, комерційні та промислові) завдяки здатності цих активів порівняно швидко повертати вкладені кошти.

Фінансові активи – це фінансові ресурси громади (гроші, цінні папери, боргові зобов’язання), що великою мірою залежать від вміння та навичок членів громади їх накопичувати та розпоряджатися ними. Завданням державної політики має бути забезпечення рівноправного доступу до фінансових ресурсів усіх членів і груп громад, формування навичок їх використання.

Інституційні активи включають інституційні можливості доступу до кредитних ринків та інших джерел надходжень, нових технологій (наприклад, органічного землеробства, альтернативних джерел енергії, будівництва житла та інженерних споруд), місцеві фінансові інститути, фонди мікрокредитування, банки розвитку громади. Бідні громади часто не мають доступу до кредитів, а без джерел фінансування (для придбання устаткування, обладнання, започаткування бізнес-стартапів, проектів власного розвитку) вони не можуть змусити працювати належні їм ресурси. Те саме стосується інформації та умов організації бізнесу. Завданням державної політики має бути створення інституційного середовища для розбудови цього виду активів (ухвалення нормативно-правових актів, навчання лідерів громад, співпраця).

Природні активи об’єднують природні ресурси (водні, лісові, земельні, мінеральні, рекреаційні, кліматичні, флори та фауни), які громада та її члени можуть використовувати у власних інтересах, а також належний (якісний, безпечний, екологічно чистий) стан довкілля. Завданням держави має бути забезпечення всебічного доступу територіальних громад до належних їм природних активів, створення та забезпечення функціонування організаційно-економічного механізму їх капіталізації.

Активи культурно-історичної спадщини складаються з пам’яток історії та культури, історичного досвіду поколінь, що містить знання про розвиток суспільства в минулому, сприяє формуванню почуття належності до місцевої спільноти та духовному розвитку громадян; включає культурну ідентичність громади, яка відображається у формі історичних, культурних пам’яток, культурних споруд, музеїв, що приваблюють людей ззовні громади з різною метою (проживання, співпраця, туризм). Завданням державної політики має бути забезпечення можливостей для кожної громади бути унікальною та неповторною у культурному відношенні.

Політичні активи включають репутацію громади як надійного та передбачуваного партнера у вирішенні політичних, соціальних, економічних питань, довіру до неї з боку органів влади різного рівня, членів самої громади, фінансово-кредитних установ, бізнес-структур, а також здатність громади справляти вплив під час ухвалення спільних рішень (з іншими громадами чи зацікавленими сторонами). Особливістю цього виду активів є спроможність підвищувати ефективність використання різних ресурсів громади. Завданням державної політики має бути поширення позитивних практик розвитку громад за умов розбудови та збереження цього активу.

Розвиток громади як процес складається з таких основних етапів, що формують цикл, як визначення та зміцнення активів (результатом є підвищення спроможності), організація громади (мобілізація її членів, визначення зацікавлених сторін), формування спіль-

ного бачення, планування (вироблення плану дій), реалізація програм, проектів, вжиття заходів, оцінювання їх ефективності.

Аналізуючи методологічні підходи до розвитку сільських громад на основі актив-орієнтованого підходу, зауважимо, що будь-яка громада, навіть найбідніша, найбільш віддалена та соціально неблагополучна, наділена певним ресурсом. Це можуть бути земля, ліси та озера; підприємства, дороги, капітальні будівлі; освічена й мобільна молодь, що має активну громадянську позицію; культурна-історична (матеріальна і духовна) спадщина тощо. Наявність цих ресурсів не завжди означає процвітання громади. Питанням є можливість, спроможність та бажання залучення, використання та збереження цих активів. Методологічний підхід до розвитку сільських громад, що розробляється в межах цього підрозділу, має на меті формування шляхів та оцінку спроможності використання тих чи інших активів.

На нашу думку, базові підходи до розвитку територіальних громад, такі як традиційний (проблем-орієнтований) та альтернативний (актив-орієнтований), різняться змістовно-функціональною основою політики розвитку територіального утворення (табл. 1).

Таблиця 1

Підходи до формування політики розвитку територіальної громади

Фокус	Проблем-орієнтований підхід	Актив-орієнтований підхід
Мета	Вирішення проблеми	Оптимальне використання максимальної кількості ресурсів
Орієнтація	На потреби громади	На сильні сторони та можливості громади
Ретроспективи та перспективи для політики майбутнього	Врахування минулих та сучасних проблем	Врахування минулого позитивного досвіду
Фінанси	Витрати на ліквідацію проблем	Перетворення на додатковий капітал
Рушійна сила змін	Бар'єри	Вміння, навички, ресурси
Соціальні зв'язки	Слабкі	Мають ключове значення
Цінності	Відсутність проблем	Постійний, поступальний, висхідний рух

Узагальнення літературних джерел з відповідної проблематики дало змогу визначити шість ключових параметрів управління, що стосуються забезпечення розвитку територіальних громад і мають враховуватись у державній політиці.

1) Спільне бачення майбутнього (солідарність) відноситься до ключових умов подальшого розвитку територіальної громади. Різкі відмінності позицій щодо перспектив розвитку перешкоджають досягненню спільних цілей. Наприклад, одна територіальна громада може вбачати у будівництві промислового підприємства можливість поліпшення стану місцевої еко-

номіки, а інша – причини погіршення якості навколишнього середовища. Тому перш ніж починати вжиття заходів з розвитку громади, необхідно сформувати у більшості її членів спільне бачення визначених планів і намірів.

2) Обсяг можливостей для влади є другою ключовою умовою для розвитку територіальної громади. Владу тут слід розглядати в контексті контролю над ресурсами, такими як, зокрема, земля, праця, капітал, знання, або доступу до них.

3) Соціальна структура територіальної громади включає різноманітні організації та установи, зокрема заклади освіти, охорони здоров'я, підприємства, некомерційні організації, спілки. Відповідно, структурно суспільство і громади взаємозалежать та виконують певні окремі функції, які спільно забезпечують суспільний розвиток.

4) Комунікації важливі тому, що справжній розвиток громади неможливий без участі громадян, а громадські обговорення – це дуже важливий інструмент демократії. Громадські обговорення передбачають обмін різноманітними думками, ідеями, пропозиціями з метою аналізу проблем, пошуку спільних рішень, а також зміни місцевої політики в разі потреби.

5) Вмотивованість для прийняття рішень визначає багато аспектів розвитку громади, адже вона допомагає зрозуміти, чи дійсно люди братимуть участь в управлінні територією. Також вмотивованість впливає на прийняття управлінських рішень, що стосуються громади і покликані визначати вибір того варіанта дій, що сприятиме максимальному задоволенню індивідуальних та колективних потреб громади.

6) Інтеграція різноспрямованих управлінських підходів також є частиною процесу розвитку спільноти, оскільки вона допомагає зрозуміти, яким чином можна пов'язати відносини, владні повноваження, структури, спільне бачення, комунікації та мотивації, що перебувають під впливом різних зацікавлених сторін, змінити напрям розвитку громади і забезпечити її добробут.

Висновки. Розвиток громади як процес складається з таких етапів, що замкнені у цикл: розвиток капіталів (результатом є підвищення спроможності громади), організація громади (результатом є мобілізація громади і визначення зацікавлених сторін), визначення перспектив розвитку (результатом є формування спільного бачення майбутнього), визначення активів (результатом є створення «карти активів»), планування діяльності (результатом є розроблення плану дій з розвитку громади), реалізація програм, проектів, вжиття заходів з розвитку (результатом є поліпшення якості життя, розв'язання проблем громади), оцінювання діяльності (результатом є коригування програм та планів). Завдяки такому циклу відбувається послідовний перехід від одного етапу до іншого, що в результаті створює ефект «спірального» розвитку, хоча на практиці розвиток громади є набагато складнішим і ніколи не є лінійним. Більшість зазначених етапів триває протягом усього описаного циклу; одні етапи можуть бути важливішими за інші, що також може змінюватися у часі. Оскільки усі громади різні, фактичний час, потрібний конкретній громаді для проходження кожного з етапів, теж буде різним.

Список використаних джерел:

1. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. Вісник Центральної виборчої комісії. 2008. № 2. С. 51–57.
2. Молодожен Ю.Б. Поняття і сутність територіальної громади в системі місцевого самоврядування України. Університетські наукові записки: часопис Хмельницького університету. 2006. № 2(18). С. 347–352.
3. Погорілко В.Ф., Фрицький О.Ф., Баймуратов М.О. та ін. Муніципальне право України: підручник / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 720 с.
4. Політика сільського розвитку на базі громад в Україні : наукова доповідь / за ред. О.М. Бородіної, І.В. Прокопи, О.Л. Попової. Київ: НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозів. НАН України», 2015. 70 с.
5. Henderson P. European trends in community development. Community Development Journal. 2003. Vol. 38. № 3. P. 241–254.

УДК 330.131:502.33

Колмакова В.М.,
кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник відділу економічних проблем
екологічної політики та сталого розвитку,
*Інститут економіки природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України*

ЕКОСИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО ОЦІНЮВАННЯ ЗБИТКІВ ВІД ЗАБРУДНЕННЯ ВОДНИХ РЕСУРСІВ

Колмакова В.М. Екосистемний підхід до оцінювання збитків від забруднення водних ресурсів. Стаття присвячена дослідженню сучасного методичного апарату щодо визначення збитків від забруднення водних ресурсів. Виявлено вузькі місця і прогалини сучасних методичних підходів щодо відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів. Внесено пропозиції щодо їх доповнення методами оцінки екологічного ризику (загроз). Запропоновано узагальнюючу схему керування екосистемним оцінюванням збитків від залпових та аварійних забруднень водних ресурсів.

Ключові слова: екосистемний підхід, водні ресурси, збитки, забруднення.

Колмакова В.М. Экосистемный подход к оценке ущерба от загрязнения водных ресурсов. Статья посвящена исследованию современного методического аппарата по определению ущерба от загрязнения водных ресурсов. Выявлены узкие места и пробелы современных методических подходов к возмещению убытков, причиненных государству вследствие нарушения законодательства об охране и рациональном использовании водных ресурсов. Внесены предложения по их дополнению методами оценки экологического риска (угроз). Предложена обобщенная схема управления экосистемным оцениванием ущерба от залповых и аварийных загрязнений водных ресурсов.

Ключевые слова: экосистемный подход, водные ресурсы, убытки, загрязнение.

Kolmakova V.M. Ecosystem approach to the estimation of damage from pollution of water resources. The article is devoted to the study of modern methodical apparatus for determining the damage from pollution of water resources. The bottlenecks and gaps of modern methodological approaches for the reimbursement of losses caused to the state as a result of violation of the legislation on the protection and rational use of water resources have been identified. Proposals on their addition with methods of assessment of environmental risk (threats) have been submitted. The general scheme of management of ecosystem estimation of damage from volley and accidental pollution of water resources is proposed.

Key words: ecosystem approach, water resources, losses, pollution.

Постановка проблеми. Проблема екосистемного оцінювання збитків від забруднення довкілля приділяється прискіплива увага в країнах-членах Європейського Союзу. Європейські директиви встановлюють жорсткі стандарти щодо якості довкілля. Необхідність їх чіткого дотримання визначає високу результативність

природоохоронної діяльності та впливає на загальну ефективність управління. Стандарти екологічної якості для водних об'єктів регулюються директивою 2006 / 11 /ЄС «Про забруднення, спричинене деякими небезпечними речовинами, що скидаються до водного середовища Співтовариства». В Україні зараз відсутні