

Т. М. Барановська,
 магістр державного управління, здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого
 самоврядування, ХарРІ НАДУ при Президентіві України, м. Харків

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ЗМІСТ І ОСНОВНІ ПІДХОДИ

T. Baranovska,
 Master of Public Administration, Competitor for scientific degree
 of Regional Administration and Local self-government Department of KRI NAPA, Kharkiv

PUBLIC POLICY OF TERRITORIAL COMMUNITIES DEVELOPMENT: ESSENCE AND MAIN APPROACHES

У статті доводиться, що успішна реалізація державної політики розвитку територіальних громад має призводити до створення ефективної взаємодії у системі координат "людина" — "територіальна громада" — "суспільство" — "держава". Це дасть змогу забезпечити поліпшення умов життя населення в кожному населеному пункті, стійкий самостійний розвиток територіальних громад, формування у громадян навичок демократичної взаємодії з місцевими органами влади і навичок громадського контролю над ефективністю їхньої діяльності. У статті також визначено два основних підходи до розвитку територіальних громад, які можуть бути покладені в основу відповідної державної політики: традиційний підхід, що полягає у визначенні питань, проблем і потреб громад, і альтернативний підхід, що полягає у розвитку спільноти на основі активів. Доводиться, що саме останній підхід є кращим у сучасних умовах.

In the article it is proved that the successful implementation of public policy of local communities development has to lead to the creation of effective cooperation in the coordinate system "man" — "local community" — "society" — "state." This will help to improve living conditions of the population in each locality, independent steady development of communities, the formation of citizens' democratic skills of interaction with local authorities, and social skills to monitor the effectiveness of their activities. In the article two basic approaches to the development of communities are also identified, that could be the basis for appropriate public policy: the traditional approach, that provides identification of issues, problems and needs of communities, and alternative approach, that provides development by using community assets. It is proved that the second approach is the best in the modern world.

Ключові слова: державне управління, державна політика, територіальні громади, розвиток, основні підходи.

Key words: public administration, public policy, territorial communities, development, main approaches.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Протягом останніх кількох десятиліть розвиток територіальних громад став предметом дослідження як практиків, так і науковців, хоча при цьому спостерігаються два у чомусь протилежні підходи до розуміння цього поняття. Якщо більшість практиків вважають розвиток громади певним кінцевим результатом — фізичним, соціальним і еко-

номічним покращенням, то більшість науковців вважають розвиток громади певним процесом, який означає здатність громади діяти колективно і розширяти можливості це робити. Проте, на наш погляд, розвиток спільноти слід розглядати і як процес, і як кінцевий результат, і саме на це має орієнтуватись державна політика розвитку територіальних громад.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання розвитку територіальних громад, а також управління цим процесом розглядають як зарубіжні, так і вітчизняні дослідники, зокрема, О. Батанов, П. Браун, С. Венкатеш, А. Відал, Дж. Грін, Р. Давидов, В. Кітінг, Д. Коен, Дж. Крецман, В. Куйбіда, Ю. Куц, Дж. Макнайт, П. Маттесіх, Р. Часкін, М. Орзіх, Ю. Пухтинський, Р. Фергюсон, Е. Хайнс та ін. Однак у працях цих та інших науковців переважно розглядаються питання здійснення розвитку громад самими громадами і місцевими органами влади.

МЕТА СТАТІ

Мета статі є з'ясування змісту державної політики розвитку територіальних громад і визначення основних підходів до її реалізації.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Незалежно від підходу більшістю науковців визнається, що важливим внеском у розвиток громади стало визнання того, що місто або інше поселення є не просто набором будівель, а є спільнотою людей, котрі стикаються із загальними проблемами, якій притаманні наявність невикористаних можливостей для самовдосконалення. При цьому сьогодні спільнота визначається багатьма способами, переважно або в географічних термінах ("заснований на місці" або спільноти за місцем), або в соціальному плані (спільноти за інтересами).

На теперішній час розвиток громад перетворився на окрему визнану наукову дисципліну і набір відповідних практик, що узагальнюють дослідження широкого спектру галузей науки, включаючи публічне управління, соціологію, економіку, політологію, планування, географію та багато інших. Швидкий пошук в Інтернеті показує наскільки широко розвивалась ця дисципліна — нам вдалося виявити 19 200 000 відвідань веб-сторінки за назвою "Розвиток громади" (Community development). На сьогодні існує багато академічних і професійних журналів, що роблять акцент на розвитку громади. З одного боку, такої інтерес дослідників і фахівців-практиків з різних дисциплін став великим вкладом у зростання і поширення розвитку громад, але, з іншого боку, розвиток цієї дисципліни та її міждисциплінарний характер призвели до такої нинішньої ситуації, коли виявилась наявність значної кількості визначень і підходів, відтак, відсутність єдиного уніфікованого визначення.

У той же час майже зі всіх визначень громади випливає, що розвиток громад вирішує завдання з розвитку сильніших "спільнот" людей, а також соціальних і психологічних зв'язків, які існують у цих спільнотах. Насправді саме таким чином визначається розвиток громад у більшості літературних джерел. Крім того, увага часто акцентується на розвитку громади якості навчального процесу, який дозволяє громадянам вирішувати проблеми шляхом групового прийняття рішень [6, с. 58]. Або розвиток громади розглядається як залучення до процесу з досягнення поліпшення в деяких аспектах суспільного життя, де зазвичай така дія призводить до посилення системи людських та інституційних відносин у громаді [6, с. 59].

Всі ці концепції розвитку громади зосереджуються на процесі навчання людей щодо того, як працювати разом для вирішення спільних проблем. Інші автори визначають розвиток громади більше з точки зору дії, результату, оскільки: результат прийняття рішень і розробка програм на місцевому рівні може призвести до покращання місця для життя і роботи [6, с. 58]; або група людей, ініціювавши соціальну дію, може змінити свою економічну, соціальну, куль-

турну та / або екологічну ситуацію [6, с. 57]. Наприклад, є таке визначення: "Створення спільноти складається із заходів по зміцненню потенціалу спільноти для визначення пріоритетів і можливостей і сприяють виникненню і закріпленню позитивних змін оточення" [1, с. 29 1].

Існують також визначення розвитку громади, що спираються на так званий "майновий підхід". Наведемо декілька з них:

"Розвиток громади є нарощуванням майна, яке покращує якість життя серед жителів спільноти з низьким та середнім рівнем доходів, де спільнота визначається як район або декілька сусідських районів" [3, с. 5].

"Розвиток громади визначається як заплановані зусилля для отримання майна, яке збільшує здатність жителів поліпшити їх якість життя" [7, с. VII].

"Розвиток громади є підходом, що базується на спільноті за місцем: він концентрується на створенні майна, яке приносить користь людям в бідних районах, в основному за рахунок будівництва і винаходження зв'язків із зовнішніми ресурсами" [4, с. 126].

Важливим моментом у цих визначеннях є акцентування на спільному використанні майна для покращення якості життя. Однак тут слід зазначити, що якість життя є дещо розмитим поняттям, вона може відноситися до економічних, соціальних, психологічних, фізичних, політичних й інших аспектів, і, таким чином, кожна громада повинна визначити її показники для того, щоб мати можливість контролювати те, чи відбувається покращення, чи ні. Наприклад, показниками якості життя можуть бути: кількість насильницьких злочинів в межах населеного пункту; кількість годин роботи при середній заробітній платні, необхідних для підтримки основних потреб; відсоток зайнятості серед десяти кращих роботодавців; обсяги твердих відходів, що збираються та перероблюються на одну людину і т.п.

Також важливим у наведених вище визначеннях є акцентування на фінансовій, економічній, екологічній і, особливо, соціальній стійкості, оскільки все більше і більше рецепції розвитку громад пов'язуються із створенням ресурсів і переваг в громаді таким чином, щоб громада та її члени могли бути стійкими протягом довгого часу.

Якщо узагальнити погляди різних авторів, то можна зазначити, що розвиток громади слід розглядати і як процес, і як кінцевий результат. Таким чином, розвиток громади — це водночас процес підвищення здатності діяти колективно, і результат колективних дій, виражений у покращенні умов існування громади (економічних, соціальних, політичних, фізичних, культурних, екологічних й ін.).

Після надання визначення розвитку громади необхідно визначити ті ключові чинники, що полегшують розвиток громади або призводять до нього. У літературі, що присвячена даній проблематиці, головним з таких чинників вважається соціальний капітал або соціальний потенціал, який визначає можливості жителів організувати і мобілізувати свої ресурси для досягнення певних погоджених цілей [6, с. 61], або є ресурсами, впровадженими в соціальні відносини між людьми і організаціями, які полегшують співробітництво та взаємодію в громадах [6, с. 62].

Соціальний капітал часто відноситься до соціальних відносин всередині спільноти і стосується довіри, норм і соціальних мереж, які встановлюються [7]. "Соціальний капітал складається із запасу активних зв'язків між людьми: довіри, взаєморозуміння, спільних цінностей та моделей поведінки, які пов'язують членів людських мереж і спільнот, і надають можливості для спільної діяльності" [2, с. 4. Переклад наш. — Т. Б.].

У контексті розвитку громади важливість соціальних відносин має вирішальне значення для мобілізації жителів

і часто є критично важливим компонентом для успіху різноманітних програм і проектів розвитку. Соціальний капітал включає в себе формальні і неформальні інститути та організації, мережі і зв'язки, які пов'язують членів громади. Формальні зв'язки або мережі є зв'язками, які створюються за допомогою організацій, таких як організації, що надають послугу, і часто розглядаються як слабкі зв'язки. Неформальними зв'язками є такі, які встановлені на основі особистих відносин, часто ці зв'язки є досить міцними, а з часом можуть ставати ще міцнішими.

Простіше кажучи, соціальний капітал є мірою, в якій члени громади можуть ефективно працювати разом, щоб розвивати і підтримувати міцні відносини, вирішувати проблеми і приймати групові рішення, співпрацювати ефективно для того, щоб планувати, ставити перед собою цілі та досягати їх. Крім соціального капіталу, як правило, визначають ще шість основних видів капіталу громади:

1. Людський капітал. Людський капітал визначається як навички, таланти і знання членів спільноти, причому важливо визнати, що не тільки дорослі є частиною людського капіталу, але діти і молодь також роблять свій внесок. Сюди можна віднести загальний рівень освіти, розвиток творчих здібностей, здоров'я, навички на ринку праці, лідерські навички та інші навички та досвід [7, с. 81]. На відміну від фізичного капіталу, людський капітал є мобільним. Люди переміщуються всередину громади та за її межі, і, таким чином, з плином часу людський капітал може змінюватись. Крім того, навички, таланти і знання змінюються завдяки різним видам культурних, соціальних й інституційних механізмів. Тому одним із завдань державної політики розвитку територіальних громад має бути сприяння розвитку людського капіталу.

2. Фізичний капітал. Фізичний капітал включає в себе будівлі, вулиці, інфраструктуру і т.п. Коли хтось думає про конкретну спільноту, як правило, основним, на що звертається увага, є її фізичні атрибути та ключові особливості. Ці атрибути і ознаки можуть включати в себе автодороги, залізниця, водопостачання та каналізацію, центр міста, житлові квартали, парки, річки, промислові зони, школи, урядові будівлі, університети і коледжі, музеї, в'язницю тощо. На відміну від інших форм капіталу, фізичний капітал є в значній мірі нерухомим. Незважаючи на те, що має місце ремонт будівель та інфраструктури, фізичний капітал незмінно існує протягом тривалого періоду часу і є вкоріненним на місці. Ще однією якістю фізичного капіталу є ступінь як державних, так і приватних інвестицій, — державних інвестицій в інфраструктуру (дороги, каналізація, водопостачання) і приватних інвестицій в структури (житлові, комерційні і промислові), — з очікуванням того, що ці інвестиції повернуться. Тому одним із завдань державної політики розвитку територіальних громад має бути створення сприятливих умов для інвестування у їх фізичний капітал.

3. Фінансовий капітал. Фінансовий капітал відноситься до доступу до кредитних ринків й інших джерел коштів, до нього належать місцеві фінансові інститути, фонди мікрокредитування, банки розвитку громади тощо. Тут слід розуміти, що бідні громади і спільноти меншин часто не мають доступу до кредитних ринків, а без джерел фінансування на придбання житла у власність, започаткування бізнес-стартапів і здійснення власного розвитку вони не можуть змусити працювати недовикористані ресурси [7]. Тому одним із завдань державної політики розвитку територіальних громад має бути забезпечення рівноправного доступу до фінансових ресурсів всіх членів і груп громад.

4. Природний капітал. Природний капітал включає природні ресурси, погодні умови, можливості для відпочинку тощо. Важливим є те, що природні ресурси, скоріш за все, сформували громаду в минулому або через її фізичну форму (виходячи із того, де і як розвивалось відповідне поселення), або шляхом впливу на її економіку. Тому одним із завдань державної політики розвитку територіальних громад має бути забезпечення можливості всебічного використання ними наявного природного капіталу.

5. Культурний капітал. Культурний капітал складається із символів і мови, фестивалів, святкувань й інших подій. Культурний капітал — це загальна ідентичність громади, загальні звичаї і традиції, речі, які змушують окремих людей відчувати себе частиною громади і розуміти один одного, він дає кожній громаді свій власний неповторний характер. Культурний капітал може бути використаний як ресурс, наприклад, у формі музеїв й історичних пам'яток, які приваблюють людей ззовні громади. Тому одним із завдань державної політики розвитку територіальних громад має бути забезпечення можливостей для кожної громади бути унікальною і неповторною у культурному аспекті.

5. Політичний капітал. Політичний капітал є здатністю громади до "чинення політичного впливу через діяльність громадських організацій і об'єднань" [3, с. 5]. При цьому визначають три типи взаємин між громадськими організаціями і місцевими політичними системами: 1) домінування еліти зі слабкими зв'язками з громадськими організаціями; 2) політичний патронаж; 3) інклюзивні взаємини, за яких громадські організації і місцеві політичні лідери постійно взаємодіють один з одним на рівноправній основі. Зрозуміло, що саме останній тип є найкращим з точки зору визначення забезпечення інтересів і потреб громади. Тому одним із завдань державної політики розвитку територіальних громад має бути сприяння становленню такого типу відносин.

Звичайно, що всі види капіталу громади нерозривно пов'язані між собою, всі вони мають важливе значення і є необхідними для підтримки спільноти та для досягнення кращої якості життя. Проте важко уявити собі громаду, що здійснює певний прогрес, без соціального капіталу. Чим більшим є соціальний капітал громади, тим більш імовірно вона може адаптуватися і працювати у складних умовах, використовуючи ефективно інші види капіталу громади. Тому головним завданням державної політики розвитку територіальних громад є сприяння розвитку їх соціального капіталу. Цей процес передбачає безперервні зусилля по зміцненню норм, підтримки і винаходження ресурсів для вирішення проблем громади [6, с. 60]. Як можна бачити, це дуже співзвучно з процесом розвитку громади, виходячи з наведеного вище визначення. Це ще раз підтверджує, що саме соціальний капітал є основним чинником впливу на розвиток громади, хоча важливе місце тут посідає, на думку багатьох авторів, також спроможність громади.

Особи, які мають кращі матеріальні, соціальні і психологічні умови, ймовірно, мають більше часу, щоб вирішувати проблеми громади, тому що їм потрібно менше часу для задоволення основних потреб. Успіх породжує успіх у розвитку спільноти, оскільки коли місцеві жителі бачать позитивні результати, як правило, їхній ентузіазм зростає і вони мають більше енергії для здійснення цього процесу.

Існує два базових підходи до розвитку територіальних громад, які можуть бути покладені в основу відповідної державної політики. Звичайний або традиційний

підхід полягає у визначенні питань, проблем і потреб громад (needs-based community development). У багатьох районах з низьким рівнем доходу легко вказати на проблеми — пусті і занедбані будинки, забиті вітрини магазинів, відкриті заповнені сміттям ділянки і багато інших. Але зосередження уваги на проблемах призводить до концентрації тільки на тому, що не вистачає громаді. Наприклад, жителі, вказуючи на такі проблеми як високий рівень безробіття і відсутність торгових можливостей, можуть визначити потребу в більшій кількості робочих місць і підприємств. Однак при цьому якщо жителі зосереджені тільки на тому, щоб виправити проблеми, які вони бачать, вони можуть упустити або проігнорувати причини цих проблем.

До того ж, багато з виявлених проблем таких, як бідність або безробіття, є занадто великими для вирішення в рамках однієї громади. Тому, зосередивши увагу на причинах цих проблем і намагаючись їх вирішити, члени громади можуть, врешті-решт, здатися, так нічого і не досягнувши через величезні масштаби причин цих проблем, багато з яких важко вирішити зусиллями однієї громади. Такий підхід може створити необгрунтовані очікування, що може призводити до розчарування і невдачі протягом довгого часу.

Альтернативний підхід полягає в розвитку спільноти на основі активів (asset-based community development). Можна стверджувати, що цей підхід є зворотною стороною традиційного підходу, але підкреслимо, що реалізація цього підходу можлива лише щодо громад з міцним соціальним капіталом. Ідея полягає у збільшенні потенціалу громади для створення і зміцнення її активів, і, на відміну від концентрації уваги на проблемах і потребах, цей альтернативний підхід орієнтований на сильних сторонах і активах спільноти. Іншими словами, цей підхід зосереджений на спроможності громади, а не на дефіциті чогось. Наприклад, замість того, щоб зосередитися на відсутності малого бізнесу, з точки зору даного підходу слід зосереджуватись на увазі до існуючих малих підприємств і сприянні їхньому успіху.

Активи можна визначити як запас багатства в домашньому господарстві або іншій одиниці [1, с. 96]. За іншим визначенням, активом є "корисна або цінна якість, людина або річ; перевага чи ресурс" [7, с. 57]. Дж. Крецман і Дж. МакНайт визначили майно як "таланти, навички і здібності осіб, асоціацій і установ" [5, с. 25]. Тобто фізичні особи, асоціації, місцеві організації є корисними та цінними в рамках розвитку громади на основі активів. Виходячи з цього, ми можемо сказати, що активи громади — це той капітал у всіх його видах, який громада має на конкретний час.

Через фокусування уваги на своїх активах, громада в цілому буде бачити свої позитивні сторони (наприклад, публічні місця відпочинку, програми наставництва, різні навички її жителів тощо), а потім може працювати над збільшенням цих активів. Тут мається на увазі, що концентрація уваги на активах громади створить ефект "снігової кулі" в контексті розвитку громади, який впливатиме потім на забезпечення її потреб і вирішення проблем.

Такий підхід не ігнорує проблеми всередині спільноти, але основна увага приділяється, насамперед, сильним сторонам і невеликим, але постійним "перемогам" з тим, щоб забезпечити позитивну перспективу для громади. "Карта активів" громади, що створюється за цього підходу, підкреслює потенціал для розвитку громади, базуючись на його позитивних аспектах, а не на причинах наявних проблем. І слід зазначити, що аналіз чис-

ленних літературних джерел свідчить, що на даний час державна політика розвитку територіальних громад багатьох країн ґрунтується саме на підході на основі активів.

ВИСНОВКИ

Таким чином, хоча розвиток територіальної громади реалізується всередині громади і переважно самою громадою разом з іншими місцевими стейкхолдерами, проте роль державної політики щодо розвитку громад тут також є суттєвою, оскільки нею вирішуються важливі завдання на кожному з етапів цього розвитку, що полягають у створенні відповідних організаційно-правових передумов, участі у виробленні критеріїв оцінки як активів, так і кінцевих результатів, у розробці та реалізації заходів із залучення громадян до участі у місцевих справах, у тому числі й у розвитку громад, а також у сприянні розвитку соціального капіталу громад.

Література:

1. Chaskin R.J., Building Community Capacity / R.J. Chaskin, P. Brown, S. Venkatesh, A. Vidal. — Hawthorne, NY: Aldine de Gruyter, 2001. — 492 p.
2. Cohen D. In Good Company: How Social Capital Makes Organizations Work / D. Cohen, L. Prusak. — Boston, MA: Harvard Business School Press, 2010. — 405 p.
3. Ferguson R.F. Introduction / In Urban Problems and Community Development, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2009. — P. 1—31.
4. Green G.P. Asset Building & Community Development / G.P. Green, A. Haines. — Thousand Oaks, CA: Sage, 2012. — 356 p.
5. Kretzmann J. P. Assets-based Community Development / J. P. Kretzmann, J. L. McKnight. — National Civic Review. — 2006. — No. 85(4). — P. 21—35.
6. Mattessich P. Community Building: What Makes It Work: A Review of Factors Influencing Successful Community Building / P. Mattessich, B. Monsey. — St. Paul, MN: Wilder Foundation, 2004. — 345 p.
7. Vidal A.C. Community Development: Current Issues and Emerging Challenges / A.C. Vidal, W.D. Keating // Journal of Urban Affairs. — 2004. — No. 26 (2). — P. 125—137.

References:

1. Chaskin, R. J. Brown, P. Venkatesh, S. and Vidal, A. (2001), Building Community Capacity, Aldine de Gruyter, Hawthorne, USA.
2. Cohen, D. and Prusak, L. (2010), In Good Company: How Social Capital Makes Organizations Work, Harvard Business School Press, Boston, USA.
3. Ferguson, R. F. (2009), "Introduction", in Urban Problems and Community Development, Brookings Institution Press, Washington, DC, pp. 1—31.
4. Green, G. P. (2012), Asset Building & Community Development, Sage, Thousand Oaks, USA.
5. Kretzmann, J. P. and McKnight, J. L. (2006), "Assets-based Community Development", National Civic Review, no. 85 (4), pp. 21—35.
6. Mattessich, P. and Monsey, B. (2004), Community Building: What Makes It Work: A Review of Factors Influencing Successful Community Building, Wilder Foundation, St. Paul, USA.
7. Vidal, A. C. and Keating, W. D. (2004), "Community Development: Current Issues and Emerging Challenges", Journal of Urban Affairs, no. 26 (2), pp. 125—137.

Стаття надійшла до редакції 11.08.2016 р.