

# ЕВОЛЮЦІЯ ПІДХОДІВ ДО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

**У статті досліджено етапи еволюції підходів до процесу розвитку територіальної громади на прикладі США, Канади, Великобританії. Розглянуто особливості кожного етапу і наводяться приклади участі органів місцевої влади, бізнесу та громадського сектора в процесі місцевого розвитку.**

**In the article there are being searched evolutionary stages of the territorial community development approaches in USA, Canada and Great Britain. Peculiarities of each stage were considered. There is being cited participation of local authorities, business and community in local development as an example.**

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Протягом останнього десятиріччя вітчизняні науковці та практики, урядовці, представники бізнесу та неурядових організації все частіше дискутують з приводу таких концепцій та інструментів, як "ендогенний розвиток", "місцевий економічний розвиток", "розвиток громади", "розвиток знизу", "регіональний розвиток", "агенція економічного розвитку", "урядово-приватне партнерство", "залучення територіальної громади", "розвиток місцевого самоврядування", "стратегічний план розвитку громади" тощо, щодо використання їх для покращення соціально-економічного розвитку окремої громади і України в цілому. Цей період характеризується розробкою ряду концепцій та програм щодо розвитку територіальних громад, які знайшли урядову підтримку. Серед них можемо відмітити "Концепцію сталого розвитку населених пунктів", "Концепцію регіональної політики", Проект Закону України "Про засади стимулювання розвитку регіонів та депресивних територій", та ряд інших нормативно-правових актів. Українські міста та села активно включилися в розробку своїх стратегічних планів розвитку [6], почалися створюватися спеціальні інституції, метою яких є ініціювання та реалізація діяльності щодо підтримання процесів економічного розвитку в громаді. До них можемо віднести агенції місцевого та регіонального розвитку, фонди розвитку громади, центри економічного розвитку громади тощо. Треба відмітити, що перехід до застосування сучасних інструментів національними, регіональними та місцевими органами влади в Україні для стимулювання територіального розвитку свідчить про позитивні зрушення у розумінні необхідності залучення місцевого населення до вирішення власних проблем, але в той же час в більшості випадків формальний та непрофесійний підхід до аналізу місцевої ситуації та розробки проектів розвитку, небажання урядовців вищої ланки передавати фінансові ресурси та владні повноваження на локальний рівень призводять до зниження ефекту, який очікується від певного проекту або програми.

Такі країни, як США, Канада та ряд Європейських країн, розпочали процес переходу від традиційного еко-

номічного розвитку до розвитку, що спирається на потреби та можливості громади, ще в 70—80-х роках двадцятого століття. Протягом цього періоду країни пройшли декілька стадій економічного розвитку, виробили ряд теоретичних та практичних концепцій, розробили систему інструментів та засобів, обґрунтували необхідні умови для підвищення ефективності розвитку територіальної громади.

На сьогодні Україна знаходиться лише на початковій стадії цього процесу, тому вважаємо за потрібне вивчити досвід розвинутих країн з питань місцевого розвитку громади, з метою прискорення впровадження альтернативних концепцій розвитку в українських громадах.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Можемо відмітити ряд канадських, американських та англійських науковців, які досліджували передумови, концепції та практику, що пов'язані з проблемою розвитку територіальної громади. Так, Греєм Хотон вивчає досвід Великобританії щодо становлення підходу економічного розвитку громади (ЕРГ) [10]. Питанням ЕРГ займається ряд канадських вчених, таких як Моніка Діочон [12], Ерік Шраг, Міхаель Тоуе, Джон Лохлей, Лаура Ламб, Мелані Конн, Джин-Марк Фонтен, Перрі Хамел, Марк Розеленд та інші [11]. Місцевий економічний розвиток (МЕР) досліджують Едвард Д. Блейклі [1], Річард Бінгхем та Роберт Мієр [15]. Хенні Сванепоел, Фрік де Бір [9], Ронда Філіпс, Роберт Питман [7], Ли Кері [8] та інші вивчають особливості розвитку громади.

Певний теоретичний та практичний досвід розвинутих країн передають Україні за допомогою реалізації проектів, пов'язаних з питаннями економічного розвитку громади. Можемо відмітити такі крупні міжнародні проекти: "Розвиток громад і регіонів України" (1998—2003 рр., Фонд Чарльза Мотта) [5], "Економічний розвиток міст" (2005—2006, ААМР) [4], "Економічний розвиток громади" (2004—2007, КБМР) [6], "Місцевий розвиток, орієнтований на громаду" (2007—2011, ЄК) [2] тощо. Кожен з цих проектів спрямований на аналіз стану місцевого та регіонального розвитку в Україні та поширення позитивного досвіду розвинутих країн з цих питань.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Завданням даного дослідження є вивчення еволюції підходів до розвитку територіальної громади на прикладі розвинутих країн з метою можливості застосування даного досвіду в українських реаліях.

## ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Як було відмічено вище, зміни в підході до економічного розвитку в таких країнах, як США, Канада та Великобританія, почалися в 70-х-80-х роках. Основною причиною цього став економічний застій та нестабільність у сфері зайнятості даних країн. Наприклад, в Сполучених Штатах плінність кадрів на той час становила 4% щомісяця (для порівняння в Японії — 3,5% на рік). У 1982 році рівень безробіття в США досягнув 15% і продовжував залишатися на високому рівні [1]. В Канаді збільшення рівня безробіття починається з 1971 року. На цей період воно становило близько 5%. За 10 років рівень безробіття зріс до 6% і в 1986 році досягнув свого максимального рівня 9%. Ця тенденція продовжувалася протягом 10 років і лише в 1996 році рівень безробіття в Канаді почав зменшуватися, але так і не досяг рівня 1971 року. Цікавим моментом є те, що рівень безробіття серед жіночого населення до 1991 року був набагато вищим у жіночого населення (для порівняння в 1986 році рівень безробіття серед чоловічої статі сягав 8%, а серед жінок — 10%). Після цього періоду тенденція почала змінюватися [16].

Негативні наслідки економічної кризи вплинули як на великі міста, так і на сільську місцевість. Територіальні диспропорції, які виникли при перенесенні більшості робочих місць у передмістя, призвели до занепаду великих міст, внаслідок чого посилилась расова та територіальна сегрегація. Невеликі міста та сільська місцевість постраждала внаслідок спаду у виробництві та сільському господарстві. Особливого занепаду зазнали території з монопрофільним виробництвом. За даними, отриманими під час перепису населення 1990 року, майже 500 американських сільських округів були на межі бідності [1]. У Сполучених Штатах на той час формується нова субкультура — нижчий клас. Отже, економічні зміни призвели не тільки до зменшення рівня доходів домогосподарств, але й до важких соціальних наслідків у громаді: появі чисельних маргіналізованих груп, підвищення рівня злочинності, збільшення бездомних, втрати соціальних зв'язків тощо.

Треба відмітити, що уряд ініціював та впровадив ряд програм, за допомогою яких намагався знизити рівень безробіття та поліпшити економічну ситуацію. У Великобританії, наприклад, урядові стратегії регіонального розвитку базувалися на наданні грантів для підвищення привабливості певних галузей індустрії, здійсненні інфраструктурного розвитку та встановленні обмежень на розширення діяльності підприємств на більш розвинутих територіях [10]. У Канаді спостерігалася подібна ситуація. Так, наприклад, в Кейп Бретоні федеральний та провінційний уряд витрачав мільйони доларів для підтримки вугільної та сталеливарної промисловості, які виявилися збитковими. В результаті наприкінці 20-го сторіччя остання шахта на цьому острові була закрита [14]. В США в 70-х роках уряд витрачав близько 60 мільярдів доларів щорічно на проекти з розвитку міст, починаючи з рекреації тих чи інших районів і закінчуючи фінансуванням шкіл та різноманітними навчальними програмами. В 80-х роках це фінансування припинилось, не досягнувши бажаного ефекту. Різноманітні державні програми, які були пов'язані з перенавчанням та перекаваліфікацією безробітних, не дивлячись на вкладання у це великої суми коштів, також не були досить ефективними. Так, в США менше ніж

20% осіб, які були безробітними тривалий час, змогли знайти собі нормальну роботу у недержавному секторі. Інші через деякий час через ряд причин поверталися до перенавчання або соціального забезпечення [1].

Отже, виходячи з аналізу передумов переходу від традиційних екзогенних інструментів економічного розвитку до підходу місцевого економічного розвитку в даних країнах, можна зробити висновок, що основною причиною цього стала неспроможність урядових програм, направлених на регіональний та місцевий розвиток, справитися зі зростаючим рівнем безробіття, загальним зubo-жінням населення та зниженням рівня безпеки життя.

Треба відмітити те, що урядовці різних рівнів усвідомили, що існує потреба в іншому підході до розвитку, який базується на вирішенні проблем на ендегенному рівні. Наприклад, в 1990-х роках Канадська Економічна Рада опублікувала документ "From The Bottom-Up: The Community-Economic Development Approach" ("Той, що йде знизу: підхід економічного розвитку громади"). В ньому ЕРГ розглядався як шлях до відновлення депресивних територій та моноіндустріальних громад. Там заявлялось, що не дивлячись на державне втручання роками, нерівність між бідними та багатими територіями, між урбанізованими центрами та депресивними територіями не зменшується. Економічна Рада зробила такий висновок: "Бюрократичні плани для регіонального розвитку, які йдуть згори, потерпіли невдачу і політичні діячі знають, що вони потребують нового підходу" [13].

Першим етапом переходу від екзогенного, такого, що йде згори, до ендегенного розвитку було розуміння, що тягар вирішення проблем міст та сіл лягає, в першу чергу, на місцеві органи влади. Чиновники місцевого рівня почали розробляти такі стратегії розвитку, які спиралися б на місцеву ресурсну базу та відповідали потребам громади. В США такі стратегії почали впроваджуватися ще в 60-ті роки. В цей час федеральний уряд запропонував органам місцевого самоврядування впровадити ряд ініціатив з економічного та соціального розвитку з метою підтримки депресивних районів. Для відродження міських районів та оновлення центральної частини великих міст було запропоновано програму "Показові міста". Заходи з оновлення міст, а також інші урядові програми вперше підштовхнули місцеві органи влади до системного планування економіки на місцевому рівні [1]. Ще однією національною ініціативою з ЕРГ було підписання в 1964 році Акта економічних можливостей (Economic Opportunity Act), який приніс такі інноваційні соціальні програми, як Програми громадської дії (Community Action Programs). Метою цих програм було мотивування до реального партнерства місцевих резидентів для відновлення громад. У рамках цієї програми створювалися Агенції громадської дії (community action agency), які впроваджували методики щодо самопомогі та залучали членів громади до планування, розробки програм та процесу політичного лобювання. Фінансування даних агенцій здійснювалося безпосередньо (без залучення місцевої влади) з федеральних фондів. Фінансова незалежність та внутрішні конфлікти організації призвели до різкого протесту проти неї та викликали її закриття. В кінці 60-х на початку 70-х років у США почали створюватися локальні організації Корпорації з економічного розвитку (КЕР) (Community Development Corporation). Перші КЕР фінансувалися федеральним урядом. Протягом 1968—1986 років державна підтримка цих організацій складала близько 75 млн доларів. Корпорації з економічного розвитку були неприбутковими організаціями з добровільним правлінням, які фокусувалися на комплексних реінвестиційних стратегіях

ях у громаді, в основному фізичного розвитку [17].

У Великобританії в 1969—1978 роках урядом була впроваджена така ініціатива, як Проект економічного розвитку (ПЕР). Метою 12 місцевих команд, які було сформовано в проекті, було змінити традиційний підхід до вирішення економічних проблем та ролі членів громади в цьому процесі. ПЕР фокусувалися на питаннях збільшення громадських повноважень та вперше запровадили громадські ради для просування демократії. Місцевий уряд почав процес стимулювання створення кооперативів та бізнесу в громаді, за рахунок чого створювалися висококваліфіковані робочі місця. Інвестиційні вливання у визначенні кооперативи та підприємства здійснювалися здебільшого через Управління місцевими підприємствами. Також в деяких громадах були відмінні урядові програми, спрямовані на збільшення зайнятості (Jobs Plans). Місцевим урядом також було розроблено ряд програм, таких як Громадська програма (Community Program) та Програма міста (Urban Program), реалізація яких призвела до збільшення зайнятості населення [10].

У Канаді однією з перших федеральних ініціатив, спрямованих на активізацію залучення громади, була розробка Стратегії зайнятості в громаді в 1974 році. В 1979 році в рамках Програми підтримки місцевого економічного розвитку (ПМЕР) (Local Economic Development Assistance) було створено декілька Корпорацій з економічного розвитку, через які надавалася фінансова підтримка на розвиток нового бізнесу та створення можливостей для підвищення рівня зайнятості. Це була одна з перших організацій в Канаді, яка фінансувалася федеральним урядом і була чітко сфокусована на підтримці малого бізнесу в громаді. В 1986 році у відповідь на проблеми, що виникали в громаді ПМЕР, було розроблено Програму майбутнього громади (Community Future Program). Дана програма вимагала обов'язкової участі як державного, так і приватного сектора. Протягом цього періоду федеральний уряд також створив декілька регіональних агенцій [7].

Не дивлячись, на позитивний вплив розглянутих ініціатив, їх ефективність була значно знижена через ряд факторів. По-перше, урядове фінансування призводило до того, що чиновники могли диктувати умови щодо пріоритетних напрямів проектів, якщо навіть ці пріоритети не відповідали потребам громади. До того ж ентузіазм урядовців щодо необхідності залучення громади до процесів розвитку іноді був досить умовним. Проголошуючи лозунги, щодо важливості розвитку "знизу", урядовці досить неохоче ділилися владою та фінансовими ресурсами з громадою [10].

Отже, перша відповідь локальної деіндустріалізації мала захисну тенденцію в основному шляхом субсидування занепадаючих галузей та громад, без видимого залучення громади.

На початку 80-х років політичний фокус почав змінюватися в бік приватизації та передачею урядом повноважень приватному сектору щодо надання ряду послуг. Разом з цією тенденцією виникли нові пріоритети щодо місцевого економічного розвитку, які передбачали, що найкращий шлях для покращення місцевої економіки — це підвищення її конкурентоспроможності та привабливості для бізнесу. Зрозумілим стало те, що будь-які дії муніципальних та громадських структур впливають на рішення, що приймаються в приватному секторі, що вони можуть як розширити, так і обмежити можливості працевлаштування, виникнення нових підприємств та підвищення загального добробуту. Нові економічні стратегії передбачали посилення державно-приватного партнер-

ства, які підтримувалися реальним державним фінансуванням та рядом законодавчих змін. Органи місцевої влади в той час почали переходити від своєї традиційної ролі регулюючого органу, до ролі співінвестора. Це відбувалося через укладання комерційних угод з приватним сектором з приводу, наприклад, надання підприємствам необхідної інфраструктури за зниженими цінами або безкоштовно в обмін на майбутні доходи у вигляді пільгової позики або частини прибутків від проекту. Розповсюдженими засобами, які почали використовуватися в той час для місцевого розвитку, були створення банку земель, створення інфраструктури на земельних ділянках, призначених для виробничих і торговельних підприємств, зональне регулювання, вдосконалення законодавчих норм, розвиток туризму, продаж комунальних приміщень під комерційні підприємства тощо. Для розвитку бізнесу було створено урядом такі інструменти, як центри комплексного юридичного обслуговування підприємців, центри розвитку малого бізнесу, банки розвитку, розробка спільних маркетингових проектів, стимулювання підприємництва серед жінок. У середині 80-х років активно почали створюватися жіночі організації, які мали на меті допомагати малозабезпеченим і безробітним жінкам започаткувати власні підприємства або отримати певні знання та навички. Вважаємо, що така практика стала причиною зміни тенденції в рівні безробіття між жінками та чоловіками. Як було розглянуто вище, рівень жіночого безробіття в Канаді в 1986 році почав знижуватися досить швидкими темпами (з 10% в 1986 році до 8,3% в 1991) і, починаючи з 1991 року, став меншим порівняно з рівнем чоловічого безробіття [16].

Розглянутий підхід, що дістав назву "місцевий економічний розвиток", безумовно, дав позитивні результати для покращення стану місцевих громад. До недоліків можемо віднести те, що держава виходила з припущення, що бідність можна подолати через економічне відновлення приватного сектора з метою створення нових робочих місць. У реальності певна група людей через вікові обмеження чи обмеження через здоров'я, соціально маргіналізоване населення, не були включені в ринок праці. Тобто програми відновлення, які базувалися в основному на досягненні економічної мети, майже не торкнулися тих, хто дійсно цього потребував, найбільш вразливих та соціально-незахищених верств населення. До того ж інтереси приватного бізнесу не завжди співпадали з потребами громади.

Відповідно до цього, на початку 90-х років уряд почав переглядати свою політику в напрямі більш конкретного залучення громадських груп до програм місцевого відновлення. Європейська Комісія, також відмітила надзвичайну важливість ролі громади в ефективності місцевого розвитку [10]. Прийшло розуміння того, що розвиток громади не може обмежуватися лише економічними програмами та професійним навчанням. Громадам з низькими рівнем доходів потрібен політичний вплив, здатний забезпечити вирішення їх проблем і підштовхнути органи влади та приватний сектор до задоволення потреб місцевої громади, і, нарешті, здійснити базові соціальні зміни. Реалізація цього стала можливою через надання громаді влади та контролю над місцевими ресурсами. Зрозуміло, що громада не здатна була прямо контролювати ресурси, з цієї метою громадські активісти та організації почали налагоджувати партнерських відносини з представниками влади та бізнесу. Тобто на третьому етапі еволюції підходів до територіального розвитку громади до альянсу громади та бізнесу додався ще один актор — громада. Даний підхід дістав назву економічного розвитку громади. Участь громади реалізовувалася через створення

громадських організацій, секторальних комітетів, громадські слухання, залучення до стратегічного планування, активізації волонтерського руху тощо. Поєднання соціальних та економічних цілей відбувалося за допомогою альтернативних нетрадиційних економічних форм, таких як виробничі та житлові кооперативи, підприємства на основі громади, соціальні підприємства, кредитні спілки, благодійні фонди, фонди громад, банки часу та банки їжі, систему місцевих валют тощо. Цінним досвідом стала практика "соціального замовлення", тобто передача державою повноважень громадським організаціям щодо надання послуг найбільш незахищеним та маргіналізованим групам населення. Роль національного та місцевого урядів на цьому етапі заключалася в фінансовій, матеріальній та інформаційній підтримці громадських ініціатив, сприянні у розбудові партнерства, а головне — у офіційному визнанні процесу економічного розвитку громади та створенні належної законодавчо-правової бази для легітимізації цього процесу.

Становлення цього етапу було тривалим та складним. Основною проблемою було активізувати та мотивувати членів громади для залучення до процесу вирішення місцевих проблем власними силами. Враховуючи гетерогенність будь-якої громади, важко було узгодити інтереси різних соціальних груп, приватного, неприбуткового сектора та органів самоврядування. Постала необхідність у розробці та застосуванні специфічних методів та інструментів залучення, а отже, і підготовці спеціалістів — теоретиків та практиків з економічного розвитку громади. На сьогодні в університетах розвинутих країн відбувається професійна підготовка таких фахівців, які можуть працювати керівниками та спеціалістами в спеціалізованих інституціях, що займаються розвитком громади та в органах місцевого самоуправління; виступати аналітиками та консультантами з даних питань; працювати "в полі", тобто в конкретній громаді, тренерами-практиками тощо.

Становлення цього етапу було тривалим та складним. Основною проблемою було активізувати та мотивувати членів громади для залучення до процесу вирішення місцевих проблем власними силами. Враховуючи гетерогенність будь-якої громади, важко було узгодити інтереси різних соціальних груп, приватного, неприбуткового сектора та органів самоврядування. Постала необхідність у розробці та застосуванні специфічних методів та інструментів залучення, а отже, і підготовці спеціалістів — теоретиків та практиків з економічного розвитку громади. На сьогодні в університетах розвинутих країн відбувається професійна підготовка таких фахівців, які можуть працювати керівниками та спеціалістами в спеціалізованих інституціях, що займаються розвитком громади та в органах місцевого самоуправління; виступати аналітиками та консультантами з даних питань; працювати "в полі", тобто в конкретній громаді, тренерами-практиками тощо.

## ВИСНОВКИ ТА НАПРЯМИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Дослідження еволюції процесу розвитку територіальної громади показало, що він відбувався в декілька етапів. Кожний наступний етап характеризувався посиленням ролі та участі громади в процесі прийняття рішень щодо місцевого розвитку і розбудовою партнерських взаємозв'язків між різними секторами: державним, приватним та громадським (рис. 1).

Реалії економічно-соціального стану українських громад вимагають від них розробки та застосування більш комплексних підходів до місцевого розвитку. Можемо відмітити, що в багатьох громадах України починаються застосовуватися різноманітні інструменти, характерні як для підходу місцевого економічного розвитку, так і економічного розвитку громади. Але ця практика в більшості випадків має бесисемний характер і не призводить до базових соціальних змін в суспільстві. З метою відновлення балансу структури влади шляхом застосування більш відповідальних заходів з боку держави, зміцнення впливу громадянського суспільства у сфері управління його власними справами та забезпечення більшої соціальної відповідальності бізнесу, необхідно розпочати процес зміцнення соціального та політичного потенціалу в Україні.

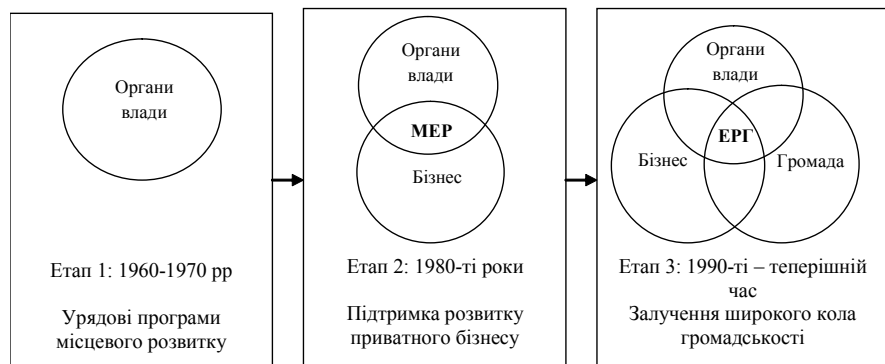


Рис. 1. Еволюція підходів до розвитку територіальної громади

### Література:

1. Блейклі Е. Дж. Планування місцевого економічного розвитку. Теорія і практика: пер. з англійської А. Кам'янець. — Вид. 2-е: Львів: Літопис, 2002. — 416 с.
2. Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй. — Режим доступу: <http://www.undp.org.ua>
3. Проект економічного розвитку громади. — Режим доступу: <http://www.ced.org.ua>.
4. Проект економічного розвитку міст. — Режим доступу: <http://site50.tangram-studio.com/ukr/>
5. Розробка стратегії розвитку територіальної громади: загальні засади методики / Київ. Центр Ін-ту Схід-Захід. — К.: Вид-во "Дата Банк Україна", 2002. — 232 с.
6. Розробка та реалізація стратегій розвитку територіальних громад: вітчизняний досвід / Київ. Центр Інституту Схід-Захід; за ред. С. Максименка та ін. — К.: Дата Банк Україна, 2003. — 272 с.
7. An Introduction to Community Development / Ed. by Rhonda Phillips, Robert H. Pittman. — 2009. — 363.
8. Community Development as a Process / Lee J. Cary — 1983. — 213 p.
9. Community development: breaking the cycle of poverty / Hennie Swanepoel, Frik De Beer. — 2006. — 317 p.
10. Community Economic Development / Ed. by Graham Haughton. — Printed in the United Kingdom for the Stationary Office by Albert Gait Ltd, Routledge, 2002. — 276.
11. Community Economic Development: Building for Social Change / Ed. by Eric Shragge and Michael Toye. — Cape Breton University Press, 2006.
12. Entrepreneurship and Community Economic Development / Ed. by Monica C. Diouchon. — McGill-Queen's University press, 2004. — 288 p.
13. From The Bottom Up / The Economic Council of Canada.
14. MacIntyre G., Lotz J. State of the Art: The Third Option / Community Economic Development: Building for Social Change (Ed. by Eric Shragge and Michael Toye). — Cape Breton University Press, 2006. — P. 237—247.
15. Theories of local economic development: perspectives from across the disciplines / Ed. by Richard D. Bingham, Robert Mier. — 1993. — 319 p.
16. Unemployment since 1971 / Rene Morissette and Feng Hou. — Режим доступу: <http://www.statcan.gc.ca>.
17. Wilder M., Taliaferro J., Jabbar-Bey R., Sherif-Trask B. CED Practice in the United States / Community Economic Development: Building for Social Change (Ed. by Eric Shragge and Michael Toye). — Cape Breton University Press, 2006. — P. 248—263.

Стаття надійшла до редакції 26.07.2010 р.