

МІСЦЕВИЙ РЕЖИМ УПРАВЛІННЯ ТА ПРОЦЕС ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН ЯК ІНСТИТУЦІЙНІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Як відомо, у сучасній політології застосуються різні теоретичні та методологічні підходи до аналізу феномену демократії, зокрема щодо визначення рівня її інституалізації у політичній системі певної країни, порівняння рівня демократичності різних суспільств. Одним із аспектів, який є важливим для загальної оцінки демократії в певному національному масштабі, є так звана місцева демократія, що потрапила в ракурс дослідницької уваги на Заході у 80-х роках минулого століття. Для якісної характеристики цього політичного явища і, водночас, кількісної оцінки цього політичного процесу політологи та соціологи виробили і продовжують працювати над формулюванням певних специфічних наукових категорій та методик виміру згаданого феномену. На початку ХХ століття чекає на дослідження наукова проблема функціонування місцевої демократії і в Україні. Адже вивчення цього явища створить можливість для оцінки рівня інституалізації демократії як політичного режиму та визначення існування чи відсутності відповідної політичної культури в українському суспільстві.

В українській політичній науці, в цілому, є розроблений науковий апарат для аналізу різномірних, за географічною ознакою, політичних процесів. До нього належить, зокрема, поняття “залучення громадян”, яке використовується для означення можливого механізму взаємодії влади та жителів на рівні громад. Однак новітня західна концепція “місцевого режиму управління” (local governance) ще не увійшла у широкий вжиток вітчизняної наукової аудиторії. Тож автор ставить перед собою мету визначити політичний контекст, у якому є функціональним використання цього поняття, сформулювати його зміст та взаємозв’язок із категорією “залучення громадян”, зокрема для характеристики певного політичного процесу на місцевому рівні як демократичного. До поставлених наукових завдань належить і формулювання поняття “управління” в цілому, як його прийнято розуміти в демократичних політичних системах.

Однією із засадничих рис регіональних студій є міждисциплінарний характер. До кінця 80-х років ХХ століття серед науковців, які досліджували проблематику, пов’язану із поняттями “регіон”, “територія”, “громада”, переважала економцентрична методологічна позиція про те, що регіоналістика досліджує відносини у системі “простір – економіка”. Лише упродовж наступного десятиліття ця дослідницька настанова була замінена іншим гаслом: у центрі регіональних студій знаходиться, насамперед, діяльність людини на певній території та наслідки цієї діяльності, а вже потім – просторове розміщення економіки [6, 106].

Прибічники так званого “людиноцентричного” спрямування регіональних студій вважають, що метою цієї наукової дисципліни є пошук політичних рішень проблем, включно соціально-політичних і економічних, які виникають на територіальних рівнях нижчих за національний - тобто на рівні регіону та громад [6, 109]. Бібліометричний аналіз публікацій, оприлюднених упродовж 90-х років минулого століття у дев’яти провідних світових періодичних виданнях з регіоналістики, демонструє, що соціально-політична тематика та політичний аналіз як методологія набули загального визнання серед вчених-регіоналістів, незважаючи на їх різне бачення основного предмету цієї міждисциплінарної науки [11, 353, 358].

До основних категорій, які використовуються регіоналістикою для визначення політичних процесів на місцевому рівні, зокрема для характеристики можливого механізму вирішення політичних проблем територій, належить поняття “залучення громадян”. Залучення громадян – це основний політичний простір, де громадяни отримують можливість контактувати з урядом. Згідно класичних визначень, термін “залучення громадян у життя громади” (community involvement) можна використовувати для характеристики будь-якої діяльності жителів, на яку вони безкоштовно витрачають час поза роботою, і яка приносить користь не лише власне їм, а чи їх родичам, а іншим представникам громади [15, 532].

Найбільш поширеними сучасними формами залучення громадян до управління на місцевому рівні, як демонструє політична практика багатьох країн, є участь у формуванні політики та управлінських планів владних інститутів, насамперед, місцевого самоврядування; співробітництво з владою у реалізації її програм на місцевому рівні; участь у поширенні інформації серед громадськості [7, 98].

Саме процес залучення громадян створює слушну нагоду для аналізу концепції “урядування” (governmentality) тобто способу, в який діє урядова влада [3, 93]. Адже поняття “залучення громадян” змістовно поєднує процеси управління громадянами та опору, який чинять ці громадяни діям урядової влади.

М. Фоколт, автор концепції “урядування”, сприймає цей процес як мистецтво уряду впливати на поведінку громадян, а точніше, формувати найбільш сприятливі для себе взірці поведінки. Мрією сучасних неоліберальних урядів є “саморегульовані громадяни”. Тому управлінську діяльність можна розуміти як своєрідну стратегічну гру, метою якої є перетворення громадянського протидії урядовим планам у відносини співробітництва [3, 95].

Деякі автори зазначають, що парадокс демократії полягає в тому, що цей політичний режим створює законодавчі можливості для політичної активності громадян і, водночас, теж цілком в межах діючого законодавства, формує управлінські важелі для попередження негативної щодо себе поведінки, або для її трансформації у сприятливу для урядів діяльність. Б. Крікшенк підкреслює, що відчуття, що тобою керують є невід’ємною характеристикою соціального життя, однак, демократія більше аніж будь-яка інша форма політичної системи створює можливості для громадянської самоврядності. Таким чином, політичні рішення виробляються не волею, і не виключно в “надрах” уряду, а є продуктом політичного процесу або ж англійською мовою власне “politics” [2, 78].

Саме залучення громадян є набором механізмів, за допомогою яких населення може вплинути на політику, здійснювану урядами, і, що цікаво, цей процес може бути, водночас, урядовою стратегією упередження чи нейтралізації небажаних громадянських рухів. Така політична та управлінська тактика місцевої влади вперше була випробувана в Сполучених Штатах Америки у 1964 році під час так званої “Війни з бідністю” [12, 234].

Підхід “залученості громадян”, як правило, застосовується на рівні громад, що й зрозуміло, з огляду на географічну близькість урядових структур та жителів, а також меншу кількість, аніж на вищих щаблях влади, бюрократичних перепон. Такі автори як М. Рако і Дж. Флінт виділяють різницю між політикою на національному рівні, або “політикою простору”, і політикою, що здійснюється на рівні місцевих громад, або “політикою місця”. На їх думку, політика місця здебільшого сприймається як консервативна, патріархальна навіть реакційна, через свою змістовну обмеженість та переважання вузьких локальних інтересів над національними. Водночас, Й. Туке вважає, що подолати дихотомію в розумінні політики на різних географічних рівнях можна, якщо сприймати сферу залучення громадян як політичний простір, в якому контактують громадяни та влада. Досить часто виявиться, що консервативними, патріархальними і, навіть, реакційними є політики, а не громади, що, в свою чергу, можуть бути динамічними, налаштованими на модернізацію та перетворення [12, 235].

Дослідники стверджують, що ефекту залучення жителів до життя громади можна досягти, насамперед, через так звані громадські групи (community-based groups). Більше того, досить часто процеси “залучення громадян до управління громадою” і “сприяння розвитку громадських груп” сприймаються як ідентичні або, принаймні, похідні один від одного. Однак, така аксіоматичність у висновках веде до того, що поза увагою політологів та соціологів залишаються інші механізми участі громадян, зокрема так звані “одноразові акції (заходи) добросусідства” (one-to-one acts of good neighbourliness)” [15, 532]. Така наукова традиція має і політичні наслідки: наприклад, у Великій Британії лейбористський уряд Тоні Блера у здійсненні політики “Нового порядку” використовує підхід “драбини залучення громадян”, відповідно до якого участь у “громадських групах” (формалізований механізм участі) є свідченням більш прогресивної політичної культури жителів аніж використання акцій добросусідства тобто неформалізованих механізмів

У 90-х роках ХХ століття у політичній науці та регіоналістиці почало також використовуватися поняття “місцевого режиму управління” (local governance), яке виникло в інституційній економіці, і тепер вживається для означення не стільки адміністративного та розпорядчого потенціалу місцевого самоврядування, а, насамперед, його вміння взаємодіяти в мережах з іншими організаціями [13, 412]. Автори розуміють під місцевим режимом управління здатність місцевих адміністрацій співпрацювати з соціальними організаціями та підприємствами для керування розвитком території, або ж як складне мистецтво взаємодіяти з інституціями, які працюють в тому ж предметному полі, що й місцеві уряди [5, 570].

Взагалі, поняття “режиму управління”, на відміну від категорії “управління”, означає не набір методів та форм менеджменту, а, насамперед, різні способи налагодження партнерства між урядовими інститутами та громадянами, які законодавчо повинні їм підпорядковуватися. Це твердження засноване на припущенні, що у сучасному суспільстві уряди не можуть керувати територіями, лише опираючись на власні ресурси, а вимушені шукати шляхи забезпечення підтримки своїх планів у середовищі громад, де вони працюють [4,57].

У суспільно-політичній практиці багатьох країн категорія “місцевого режиму управління” сприймається як усталені відносини між державою та громадянським суспільством, або ж, по-інакшому, – між управліннями та особами, якими керують. Водночас, носієм та охоронцем демократичного духу вважається, виключно, об’єкт управління тобто громадянське суспільство, чи просто громадяни, які опираючись на демократичні ідеали, контролюють дії суб’єкта управління, який представляє державу, або є обраним представництвом місцевого самоврядування. Однак упродовж останніх років теза про виключну демократичність намірів “громадських комунальних організацій” була піддана сумніву.

Окрім того, місцевий режим управління означає і спосіб налагодження взаємодії з урядовими інститутами вищих рівнів – регіонального (субнаціонального) та національного [10, 72]. Саме такий підхід привів до появи концепції громад, зокрема міст, як “колективних акторів” у суспільно-політичному житті певної країни. Адже вони володіють основними характеристиками колективних учасників політичного життя: механізмом колективного прийняття рішень; спільними інтересами: справжніми чи вдаваними; механізмом об’єднання (інтеграції) громади; формою представництва у зовнішньому середовищі; здатністю до інноваційної поведінки [8, 178].

Однак можна погодитися з П. Ле Галсом, що режим управління громадою в жодному випадку не замінює за своїм функціональним призначенням місцевий уряд і власне процес урядування [8, 181]. Адже поява так званих “мега-міст” призвела до виникнення дилеми у вже усталеному розумінні управління, а саме як поєднати у процесі керівництва громадою міст принципи ефективності та демократичності. Ця проблема має три взаємопов’язані аспекти: по-перше, яка структура міського уряду сприятиме ефективному плануванню розвитку міста; по-друге, у який спосіб забезпечити надання громадських послуг на засадах ефективності, підзвітності громаді та прозорості; по-третє, як бути впевненим, що міський уряд дотримуватиметься демократичних засад в управлінні і сприятиме розвитку громадянського суспільства [14, 114]. Досить часто на практиці виникає конфлікт між метою місцевого уряду досягти ефективного управлінського результату з точки зору співвідношення між затратами та результатами (cost-effectiveness) і спробами забезпечити демократичний процес залучення громадян до вирішення управлінської проблеми.

В цілому, автори вказують, що концепція “місцевого режиму управління”, яка досить пір розвивалась на засадах інституційного підходу, а, отже, пропонувала “рецепти” лише про те, які управлінські та громадські інститути треба розвивати на рівні громад, повинна залучити до свого інструментарію також політико-процесуальний підхід і виробити індикатори заміру ефективності та демократичності управління [1, 149-150].

Таким чином, у сучасній західній політології спільними зусиллями вчених з різних країн, які, зокрема працюють і у проблемному полі регіоналістики, сформульована система наукових понять – “залучення громадян”, “громадські групи”, “місцевий режим управління” та деякі інші, - за

допомогою яких можна здійснити інституційний та функціональний аналіз місцевої демократії на різних територіях.

Використання вищевказаних категорій для аналізу політичних процесів на рівні громад в Україні та сусідніх східно- та центральноєвропейських країнах створить можливість порівняти рівень інституалізації та стійкості демократії у різних посттрансформаційних соціумах. Саме тому першочерговим є завдання збору емпіричного матеріалу про рівень залученості громадян до управління у різних регіонах України та на місцевому рівні у сусідніх державах, а також про інші інституційні характеристики (законодавчі, організаційні, процесуальні) місцевого управління у регіоні Центральної і Східної Європи.

1. Cohen M.A (2001). Don Quixote and the well-managed city, in: B.A. Ruble, R.E. Stren, J.S. Tulchin with D.H. Varat (Eds) *Urban Governance Around the World*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 149-152.
2. Cruickshank B. (1999) *The Will to Empower*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
3. Foucault M. (1991) *Governmentality*, in: G. Burchell, C. Gordon and P. Miller (Eds) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, London: Harvester Wheatsheaf, 87-104.
4. Friedman S. (2001) A Quest for control: High Modernism and its discontents in Johannesburg, South Africa, in: B.A. Ruble, R.E. Stren, J.S. Tulchin with D.H. Varat (Eds) *Urban Governance Around the World*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 31-68.
5. Jessop B. (1997) Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance, *Rev. Int. Pol. Econ.*, 4(3), 561-581.
6. Hagerstrand T. (1989) Reflections about what about people in regional science ? *Pap. Reg. Sci*, Vol. 66, No 1-6, 104-117.
7. Laquian A.A. (2001) Metro Manila: People's participation and social inclusion in a city of villages, in: B.A. Ruble, R.E. Stren, J.S. Tulchin with D.H. Varat (Eds) *Urban Governance Around the World*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 74-110.
8. Le Gales, P. (2002) *European Cities: Social Conflicts and Governance*. Oxford.
9. Raco M. and Flint J. (2001) Communities, places and institutional relations: assessing the role of area-based community representation in local governance, *Political Geography*, 20, 585-612.
10. Stren R.E. (2001) Poor cities in a global economy: playing by whose rules ? in: B.A. Ruble, R.E. Stren, J.S. Tulchin with D.H. Varat (Eds) *Urban Governance Around the World*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 69-73.
11. Surinach J., Duque J.C., Ramos R. and Royuela V. (2003) Publication patterns and urban analysis: have topics, techniques and applications changed during the 1990s ?, *Regional Studies*, Vol. 37, No 4, 351-363.
12. Tooke J. (2003) Spaces for community involvement: processes of disciplining and appropriation, *Space and Polity*, Vol. 7, No.3, 233-246.
13. Van Der Meer A. and Van Windem W. (2003) E-governance in cities: a comparison of urban information and communication technology policies, *Regional Studies*, Vol. 37, No 4, 407-419.
14. Vogel R.K. (2001) Decentralization and urban governance: reforming Tokyo metropolitan government, in: B.A. Ruble, R.E. Stren, J.S. Tulchin with D.H. Varat (Eds) *Urban Governance Around the World*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 114-148.
15. Williams C.C. (2003) Developing community involvement: contrasting local and regional participatory cultures in Britain and their implications for policy, *Regional Studies*, Vol. 37, No 5, 531-541.

SUMMARY

Lendiel M. Local governance and the process of the community involvement as the institutional and functional characteristics of the local democracy.

Author of the article is stressing that during 90s of the XX century in the western political science, as well as in the regional science, the term “community involvement” has been followed by the category “local governance”, and they are being used for the analysis of the level of democracy of the local political processes. Both terms are used for the description of the relations between local governments, as the main actors of the public management on the community level, and citizens that are the target of this management influence. Experience gained during recent political research in the Central European countries demonstrates that these categories could be used for the institutional and functional analyses of the local political processes in Ukraine.

Л.УГРИН