

УДК 321.001

В.П. БЕРЕЗИНСЬКИЙ

СТРАТЕГІЇ ТА ПРИНЦИПИ ПОЛІТИЧНОЇ САМООРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАД У КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНО-ПОЛІТИЧНИХ ВІДНОСИН

Березинський Володимир Павлович – кандидат політичних наук, докторант кафедри політології Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

Визначаються особливості публічно-владних відносин на рівні громад, розкривається суть територіального та екстериторіального принципів політичної самоорганізації громад, розглядаються основні підходи до політики громад.

Ключові слова: громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, принципи та стратегії політичної самоорганізації громад, публічно-політичні відносини на рівні громади, децентралізація публічного управління, політика громад.

Определяются особенности публично-властных отношений на уровне общин, раскрывается сущность территориального и экстерриториального принципов политической самоорганизации общин, рассматриваются основные подходы к политике общин.

Ключевые слова: община как первичный субъект местного самоуправления, принципы и стратегии политической самоорганизации общин, публично-политические отношения на уровне общин, децентрализация публичного управления, политика общин.

Defined features of public policy relations in the community, the essence of the principles of territorial and extra-territorial political self-organization, consider to basic approaches to the policy community.

Keywords: community as a primary subject of local government, the principles and strategies of political self-organization of communities, public policy relations at the community level, the decentralization of the public administration, the policy community.

© В.П. Березинський, 2013

Постановка проблеми. У сучасній Україні формування системи місцевого самоврядування, конституювання громади як її первинного суб'єкта активізує глибинні процеси політичної і соціально-економічної модернізації суспільства, є об'єктивною і в силу цього неодмінною передумовою та вагомим чинником процесу реформування, спрямованого на розбудову демократичної, правової та соціальної держави. Така об'єктивація викликана тим, що, по-перше, в місцеве самоврядування включені всі громадяни України – жителі певних адміністративно-територіальних одиниць, а по-друге, всі реформи, які здійснюються в Україні, або безпосередньо здійснюються на місцях, або мають вихід на локальний рівень. Таким чином, місцеве самоврядування, відображаючи політичні, географічні, соціально-економічні, національно-культурні та інші особливості різних територіальних одиниць, сприяє набуттю ними своєї індивідуальності, посилює почуття належності людини до певної громади, має стратегічне значення в процесі соціальної інтеграції та політичної мобілізації суспільства. Тому дуже важливим стає розроблення стратегій публічної політики громад, спрямованих на їх політичну самоорганізацію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання самоорганізації громад також розглядали такі зарубіжні дослідники, як Ф. Гекман, Ф. Капторта, М. Макдональд, С. Джонсон, А. Хонор та ін. Наприклад, Роберт Нісбет розглядає питання втрати і відновлення громади в соціальній і політичній думці в індустріальних суспільствах [12]; ідея громади як альтернативного способу управлін-

ня у найрозвиненішій формі репрезентована працями Майкла Тейлора [14-15], який сформулював філософію громади, виведену частково з антропологічних спостережень; Майкл Ловер розглядає громаду як основу для анархічного суспільства [7, р. 147-166].

Певне значення для розробки даного питання мають праці сучасних російських дослідників, зокрема М.В. Баглая, Л.Д. Воеводіна, А.Б. Венгерова, Д.Л. Златопольського, О.О. Кутафіна, В.І. Лафітського, В.С. Нерсеянца, В.Є. Чиркіна. Можна також виділити праці таких вітчизняних дослідників, як В.Б. Авер'янов, М.О. Баймуратов, В.В. Копейчиков, М.І. Корнієнко, О.М. Мироненко, В.О. Нікітюк, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабинович, В.М. Селіванов, Є.А. Тихонова, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал та ін. Констатуючи значний внесок цих авторів у розроблення концептуальних засад демократичних правових інститутів у загальнотеоретичному аспекті, слід зазначити, що переважна більшість вітчизняних наукових праць не акцентували уваги на політичній самоорганізації громад.

Метою дослідження є визначення стратегій та принципів політичної самоорганізації громад у контексті публічно-політичних відносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. Громада реалізує право на здійснення місцевого самоврядування безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. Громади й органи місцевого самоврядування, що ними формуються, мають виступати як захисники прав їх членів.

Оскільки ідея громад стосується груп, які

разом ділять район проживання, мають спільні інтереси, властивості чи характеристики, то публічно-політичні відносини на рівні громад здійснюються в «територіальному» чи «не-територіальному» сенсі. Наприклад, політика громад може бути спрямована на мікрорайон чи на частину міста (територіальний аспект), а може стосуватися групи людей, що мають спільну проблему чи інтереси – молодь, інваліди, митці тощо (не-територіальний аспект) [3, с. 428-429].

У контексті політичної самоорганізації громад можна розрізнити три принципи: територіальний, коли самоорганізація здійснюється людьми тієї місцевості, де вони компактно розташовані; екстериторіальний, коли самоорганізація здійснюється представниками різних районів; змішаний, який поєднує перший і другий принципи.

Прикладом реалізації цих принципів є самоорганізація національних меншин як процес їх самовизначення в державі. Організаційно-правовою формою здійснення такої самоорганізації є територіальна та екстериторіальна автономія. В основу першої покладено територіальний критерій (тобто наявність компактного проживання національної меншини на території впровадження автономії), а в основу другої – рівень децентралізації державної влади (наявність відповідної структурної форми децентралізації влади, тобто автономія органів державної влади, які формуються із представників національних меншин, з власною компетенцією, для вирішення питань свого національно-культурного життя) (див.: [1]).

Найширші повноваження із захисту інтересів членів громади надані органам місцевого самоврядування, які забезпечують реалізацію соціальних прав громадян у сфері надання житла, соціально-забезпечення, медичної допомоги, освіти тощо. Ефективна діяльність органів місцевого самоврядування у захисті прав членів громади можлива при широкому залученні населення до процесу вироблення і прийняття рішень, формування та врахування громадської думки на рівні мікрорайону, кварталу тощо.

Публічно-політичні відносини на рівні громади відбуваються в таких напрямках [6]:

- розвиток громади, який стосується навчання самопомоги громаді (прикладом цього напрямку є програми, призначені для стимулювання економічного розвитку громади чи поліпшення забезпеченості житлом, у яких члени громади беруть участь в озвученні (визначенні) й задоволенні своїх потреб і досягненні цілей);

- громадські послуги, спрямовані на поліпшення взаємозв'язку між діями надавача послуг і його користувачами чи клієнтами (прикладом цього напрямку є розробка схем «часу мікрорайону», призначених для поліпшення зв'язків між поліцією й громадськістю і залучення громади до стеження за порядком у своїй околиці, тим самим забезпечується краще реагування послуг на потреби громади та посилюється залучення громади до визначення того, як мають надаватися послуги);

- громадські дії, зосереджені на проблемах влади і мобілізації інтересів. Тут громадські дії

– це форма «висловлення», спрямованого на захист інтересів і політик за тих, хто почувається виключеним з політичного процесу чи порядку денного (прикладом громадських дій є намагання маргінальних спільнот брати участь у кампаніях з певних суспільно значимих питань і з введенням відповідних заходів у процес вироблення політики).

Враховуючи досвід розвитку територіальних громад на пострадянському просторі, Д.Я. Гараджаєв і В.О. Куранін виділяють такі елементи структури громад як первинного суб'єкта місцевого самоврядування:

- а) порядок формування органів громадського самоуправління;

- б) визначення ролі місцевих рад з підтримки цих органів;

- в) повноваження (компетенцію) територіальних громад і громадського самоврядування;

- г) створення самостійної фінансової бази органів громадського самоуправління на основі закріплення в законі бюджетного фінансування діяльності цих органів [2, с. 92].

Реформування публічно-політичних відносин на рівні громади на Заході розпочалося в рамках запровадження комунітарного підходу до публічної політики у колоніальних адміністраціях Великобританії, Франції, Бельгії, коли адміністратори намагалися зробити громаду більш самодостатньою й відповідальною за вирішення проблем на своїй території. У 1960-х роках ця ідея була реалізована в США, де були прийняті Закон про економічні можливості і Програми зразкових міст, що були спрямовані на підвищення (а фактично максимізацію) участі громади у вирішенні її соціальних та економічних проблем (див.: [10]). У Великобританії Закон про розвиток громад 1969 року започаткував різноманітні схеми стимулювання підходів до розвитку громад і «сусідських спільнот» (див.: [9]). Проте, як зазначає британський дослідник Вейн Парсонс, у цей час в ім'я «нового розвитку» було завдано значної шкоди громадам. Найновіша хвиля в заснованій на громаді публічній політиці у 1990-х роках піднялася внаслідок масового руйнування громад у промислових районах і внутрішніх містах, що відбулося протягом попереднього десятиліття [3, с. 428].

У цей час спостерігається децентралізація публічного управління до рівня мікрорайонів і громад у Великобританії та інших західноєвропейських країнах [8; 4; 11; 13]. Зокрема, британські дослідники Денні Барнс, Робін Гамбелтон і Пол Хоггетт [4] наводять два яскраві приклади такої децентралізації надання послуг – у містечках Айлінгтон і Тауер Гамлетс, що розташовані в межах Лондона, були створені мультислужбові організації мікрорайонів для надання управлінських послуг, а також форуми / комітети, що забезпечували участь місцевих жителів, доступність і підзвітність органів управління. Ці два органи управління проклали шлях від централізованих бюрократичних структур до місцевих менеджерських мереж, які стають ближчими до громадян / споживачів / клієнтів / виборців.

Д. Барнс, Р. Гамбелтон і П. Хоггетт запропонували «ідеальну модель» децентралізації мікрорайонів, яка містить такі пункти:

- локалізація, що передбачає фізичну передачу послуг від централізованого рівня на рівень мікрорайону чи кварталу;

- гнучкість, яка спрямована на просування гнучкіших форм менеджменту й виконавчої організації за допомогою міждисциплінарних груп, що володіють різними вміннями, здійснюють місцевий загальний і корпоративний менеджмент;

- переданий (делегований) менеджмент, що означає передачу повноважень на прийняття рішень менеджерам і працівникам, які надають послуги;

- організаційна культура і зміни, які характеризуються переорієнтацією цінностей менеджменту і персоналу на підвищення якості послуг і місцевих повноважень [4, р. 88].

Інший британський дослідник Г. Батчер [5] виділяє три основні підходи до визначення політики громад, виходячи з їх різної причетності до громадянства:

а) Рамки «публічного громадянства», де робиться наголос на участі й раціональних судженнях, правах і обов'язках. Тут політика громади вважається способом стимулювання демократичної участі, поширення демократії й відбору повноважень стосовно процесу вироблення політики від бюрократії, законодавчих і виконавчих органів. Більший ступінь демократії на рівні громади / мікрорайону вважається способом залучення людей до процесів вироблення тих рішень, які впливають на їхнє життя. Цей погляд на політику громад охоплює ліберальні, плюралістичні стратегії розвитку місцевої демократії та посилення участі.

б) Рамки «повноважного громадянина», де увага приділяється розподілу результатів у більш справедливий спосіб. Тут політика громади спрямовується на досягнення вищої соціальної й економічної справедливості за допомогою стратегій, що підсилюють права й можливості слабких і маргінальних членів суспільства. Цей підхід пов'язаний з радикальним баченням громади як агента соціальних змін і реформ / революцій. Ця стратегія полягає у використанні громади як засобу для захисту інтересів і прав окремих осіб і груп, яким загрожує влада бюрократії, капіталізму й професіоналізму.

в) Рамки «відповідального громадянина», де головними цінностями є порядок, традиції та ор-

ганічна природа суспільства. Таким чином, мета стратегії громади полягає у зміцненні посередницьких організацій і органів у суспільстві та зміцненні традиційних суспільних інституцій як альтернативи втручання держави. Частіш за все цьому підходу надають перевагу консервативні праві, що вважають використання громади засобом боротьби проти зростання втручання держави і «патерналізму». Тобто мета політики тут вбачається у стимулюванні почуття громадянських чи громадських обов'язків, громадської служби, взаємодопомоги, самопомоги та добровільної діяльності.

На основі цього узагальнення Г. Батчер пропонує інтегрований підхід до політики громади, яку вони визначають як спосіб розробки і впровадження публічної політики, що передбачає:

- спрямованість на досягнення цілей, отримання наслідків і здійснення процесів, що відповідають одній чи більше цінностям (солідарність, участь, скоординованість);

- ставлення до цільових груп політики як до членів територіальної громади чи спільноти за інтересами;

- справжнє залучення груп та організацій, що діють на рівні громади;

- надання пріоритету потребам та інтересам незахищених, пригноблених та маргіналізованих сегментів суспільства.

Висновки. Таким чином, стратегії публічної політики, засновані на громадах, стали важливим досягненням у нових підходах до місцевого вироблення і впровадження політики. Наслідки цих нововведень мають важливе значення для політичної самоорганізації громад. Сьогодні існують умови для абсолютно нових форм сервісних організацій, що забезпечують і значно вищу свободу оперування, і централізований стратегічний контроль. Ключовим питанням тут є те, як ці умови формуються політичним вибором і стратегіями, оскільки саме боротьба навколо цих питань визначатиме відносну вагу внутрішньої децентралізації порівняно із зовнішньою, де має існувати стратегічне керування (на локальному чи центральному рівні управління) тощо. Реформування публічних послуг, що відбувається в сучасній Україні, спрямоване на заміну складних бюрократій структурами зі значно більшою мірою переданими (делегованими) послугами. Тим самим замість ієрархії підрозділів виникає новий тип організації, в якому існує могутній, але не всевладний центр із зовнішнім кільцем підрозділів з надання переданих (делегованих) послуг.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Волошин Ю.О. Форми самоорганізації національних меншин у системі державного устрою: класифікація, визначення, види / Ю.О. Волошин // Держава і право. Сер. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – Вип. 10. – С. 222-229.
2. Гараджаев Д. Защита прав граждан как членов территориального коллектива / Д. Гараджаев, В. Куракин // Юридический вестник. – 1995. – № 2. – С. 91-94.
3. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс; пер. з англ. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549 с.
4. Burns D. The Politics of Decentralization: Revitalizing Local Democracy / D. Burns, R. Hambelton, P. Hoggett. – L.: Macmillan, 1994. – 169 p.
5. Butcher H. Why community policy? Some explanations for recent trends' / H. Butcher // Community and Public Policy / H. Butcher, A. Glen, P. Henderson, J. Smith (eds.). – L.: Pluto Press, 1993. – P. 217-237.
6. Glen A. Methods and themes in community practice / A. Glen // Community and Public Policy / Butcher H., Glen A., Hen-

- derson P., Smith J. (eds.). – L.: Pluto Press, 1993. – P. 22-40.
7. Laver M. Invitation to Politics / M. Laver. – Oxford: M. Robertson, 1983. – 266 p.
8. Local Government in Europe: Trends and Developments / R. Batley, G. Stoker (eds.). – L.: Macmillan, 1991. – xiii, 239 p.
9. Loney M. Community against Government: The British Community Development Project, 1968-1978: A study of government impotence / M. Loney. – L.: Heinemann, 1983. – vii + 221 p.
10. Marris P. Dilemmas of Social Reform: poverty and community action in the United States / P. Marris, M. Rein. – L.: Routledge & Kegan Paul, 1967. – 248 p.
11. Neighbourhood Policy and Programmes: Past and Present / N. Carmon (ed.). – L.: Mac-millan, 1990. – xiii + 257 pp.
12. Nisbet R. The Social Philosophers: Community and Conflict in Western Thought / R. Nisbet. – L.: Heinemann, 1974. – 466 p.
13. Osborne D. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osborne, T. Gaebler. – Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992. – 405 p.
14. Taylor M. Community, Anarchy and Liberty / M. Taylor. – Cambridge: Cambridge University Press, 1982. – 196 p.
15. Taylor M. The Possibility of Cooperation: Studies in Rationality and Social Change / M. Taylor. – Cambridge: Cambridge University Press, 1987. – 220 p.