

І. Л. ГУРНЯК

О. І. ЯРЕМЧУК

Львівський національний університет ім. Івана Франка

ДУАЛІЗМ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДИ: АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Наукові праці МАУП, 2015, вип. 45(2), с. 16–22

Участь громадян в управлінні державою на локальному рівні є важливою для зростання ефективності функціонування всієї системи. Територіальну громаду варто розглядати як суб'єкт – самостійну інституційну одиницю, власника-інноватора та її залучення у практичний процес стратегічного розвитку від планової стратегії до поетапного впровадження та реалізації.

На основі міжнародного досвіду можна стверджувати: ефективність взаємодії держави і територіальних громад є основою успіху системи управління. Важливими аспектами успішності функціонування державних органів та місцевого самоврядування є форма побудови вертикалі влади, органів місцевого самоврядування та спосіб делегування повноважень центральним органам влади.

Проблематику участі громадянина у територіальній громаді, що взаємодіє з органами влади та сприяє ефективному управлінню на локальному рівні, було розглянуто багатьма зарубіжними науковцями. Серед них варто виділити дослідження Дж. Еббота. Вчений визначив зв'язок між участю громади (партиципацією) в управлінській діяльності держави та її розвитком [1]. Також А. Олів'єр характеризує реформування сфери місцевого самоврядування в 90-х роках [5]. А. Ляднер наголошує на важливості співпраці органів влади та територіальних громад, в яких об'єднуються громадяни для забезпечення власних потреб та активізації ефективності управління [3]. У свою чергу, представники державницької теорії заперечують ефективність такої взаємодії, зосереджуючи увагу на неможливості врахування потреб кожного, і наголошують на максимальній централізації влади.

Виокремимо ефективні механізми співпраці держави та територіальної громади як окремих інституційних одиниць, можливості досягнення системної потужності та громадянської ефективності, визначення реформ, необхідних для впровадження у цій сфері.

Об'єктом дослідження є фактичні механізми взаємодії держави і територіальної громади щодо забезпечення спектра можливих реципієнтів публічним сервісом.

Розглянемо детальніше наявний досвід вивчення зазначеної проблематики та спробуємо адаптувати його до вітчизняних умов.

Дж. Еббот у своєму дослідженні демонструє слабкість існуючих інтерпретацій співпраці держави та територіальної громади, оскільки вони концентруються на втратах, а не на аналізі результатів функціонування успішних громад [1]. Вчений стверджує, що розвиток територіальної громади – лише специфічна форма її участі, чий успіх детермінується двома ключовими факторами: роллю держави і комплексністю прийняття рішення, що є ядром процесу участі громади.

Ф. Шарпф виділяє два обличчя демократичної самоідентифікації: урядування для людей; урядування людьми (як суб'єктом дії) [6]. Публічна участь в такий спосіб є механізм

мом забезпечення рішень, що відображають громадські пререференції.

А. Олів'єр виділяє основні ознаки реформування у 90-х роках у сфері місцевого самоврядування:

- 1) введення квазі- та реальної ринкової конкуренції у забезпеченні публічного сервісу;
- 2) децентралізація у менеджменті та виробництві публічних послуг;
- 3) покращення якості сервісу;
- 4) зменшення витрат та зростання ефективності;
- 5) розвиток бенчмаркінгу;
- 6) зростання відповідності індивідуальним потребам споживачів публічних послуг [5].

Участь громадян у управлінні (партисипація) стає ознакою ефективного сучасного урядування. З'являються нові форми участі, зокрема, електронне урядування. Поширюється феномен громадської асоціації.

А. Олів'єр виділяє три домінуючі реформи публічного сектора: публічний вибір, пост-фордівська реформа (парадигма нового публічного менеджменту) та неомарксизм [Там само]. Розглянемо дві з зазначених реформ, як такі, що можуть викликати інтерес з позиції впровадження. Варто наголосити, що всі з ідентифікованих реформ можуть взаємодіяти, взаємодоповнюватися, створювати непередбачені явища синергії.

Існують наукові пропозиції розглядати громадянина, як клієнта та суб'єкта, внаслідок чого виникають громадські відносини – розвиток партнерства. На нашу думку, територіальну громаду варто розглядати як суб'єкт – самостійну інституційну одиницю, що не передбачено пост-фордівською реформою.

Стосовно способу участі, то громадяни, формуючи територіальну громаду, можуть функціонувати в деяких інтерпретаціях:

1. Дослідження ринку, дослідження фокус-груп, опитування думки.
2. Проведення форум-діалогів, секторних груп консультантів, територіальних груп консультантів.
3. Створення представницьких органів, регламентація роботи представницько-

го органу через статут громади; загальні збори громади, збори ініціативної групи з проведення загальних зборів чи референдуму, електронний референдум, збори профільних комітетів громади.

Діяльність територіальної громади зосереджена на таких функціях:

1. Потреби індивідуального клієнта.
2. Функціональність комунальних бенефіціарів публічного сервісу, соціальний розвиток акціонерів та партнерів.
3. Забезпечення публічним сервісом територіальної громади загалом у розрізі агрегованих показників.

Відповідно, можна виокремити результати діяльності громади, як ефективного об'єднання громадян певної території:

1. Ефективність сервісу, задоволення клієнта.
2. Досконале управління, легітимність, взаємодія, звітність, децентралізація, що є інструментом, на думку авторів, та призводить до ефективного урядування та соціальної стабільності.

Як бачимо, результати перших двох реформ не охоплюють питання власності громади. Тому необхідно доповнити описані підходи третьою реформою. Фактично відбувається дублювання методів приватної корпорації щодо вдосконалення роботи з клієнтом через постійно діючий форум (наприклад, скрам-методика), внутрішній та зовнішній аудит, секторність у розрізі ризико-орієнтованого аудиту. Не враховуються переваги публічного сектору. Якщо у таких держав, як США та Швейцарія, у процесах розвитку локальних утворень збереження активів є однією з основних цілей, то чому щодо інших держав ми обмежуємося сервісом та ефективним управлінням [2]?!

Отже, важливим є введення третьої реформи, а саме збереження та накопичення активів територіальної громади.

Як можна спостерігати, у згаданому вище неомарксизмі йдеться лише про соціальну рівність та соціальну справедливість, що одразу вказує на повторення невдалого радянського досвіду.

Тому конкретизуємо подані вище реформи.

1. Ринкова реформа – конкуренція у забезпеченні сервісу та клієнтського вибору.
2. Державна реформа традиційної бюрократії, пов'язана з нею ринкова реформа, розвиток локального уряду.

Ці кроки є важливими, але не достатніми для появи ефективного власника – територіальної громади, який сам по собі мав би стати непереборною перешкодою для функціонування інституційних пасток та самостійно контролювати свої управлінські структури. Неомарксизм передбачає функціонування уряду, що розвивається, але цих кроків, на думку авторів, недостатньо.

3. Територіальна громада як публічна корпорація – інноватор. Поява нового публічно-приватного партнерства. Розширення функціональності та дієвості управлінської ланки.

Зосередимо увагу на інструментах ефективного управління:

1. Запровадження секторальних стратегій, планування сервісу, складання бізнес-планів на основі аналізу.
2. Ведення традиційних (п'ятирічки, структурні плани) та нових (стратегія розвитку міста) програм розвитку.

Водночас, на думку авторів, пост-фордівська реформа не передбачає достатнього залучення громади у практичний процес стратегічного розвитку від планової страте-

гії до поетапного впровадження та її реалізації.

3. Важливим, на думку авторів, є розроблення та практичне впровадження ефективних довгострокових стратегій, гнучкої системи прийняття управлінських рішень, комплексної системи розвитку; винаходів та інновацій.

Таким чином, варто зазначити, що теорія економічного розвитку Дж. Еббота є теоретичним інструментарієм аналізу, і лише за допомогою уточнень, поданих авторами (реформа 3), можливе практичне її втілення та розроблення моделі реальної участі громадянина в управлінні на конкретній місцевості та користуванні власним майном.

Тому запропоновану вище реформу 3 ідентифікуємо так: територіальна громада як власник – інноватор.

Між сектором консенсусу та сектором конфронтації, на думку Дж. Еббота, розташована область залучення (рис. 1). Як бачимо, спілкування з громадою через підпорядковану урядову систему призводить до чергової революції (див. рис. 2). Це саме стосується діалогових форумів, секторних комісій, ad-hoc зустрічей. Тобто підміна реальних інструментів безпосереднього управління піар-інструментами, консультативними заходами необов'язкового врахування в управлінні не вирішує проблематики локального урядування.



Рис. 1. Секторальний поділ участі громадян в управлінській діяльності

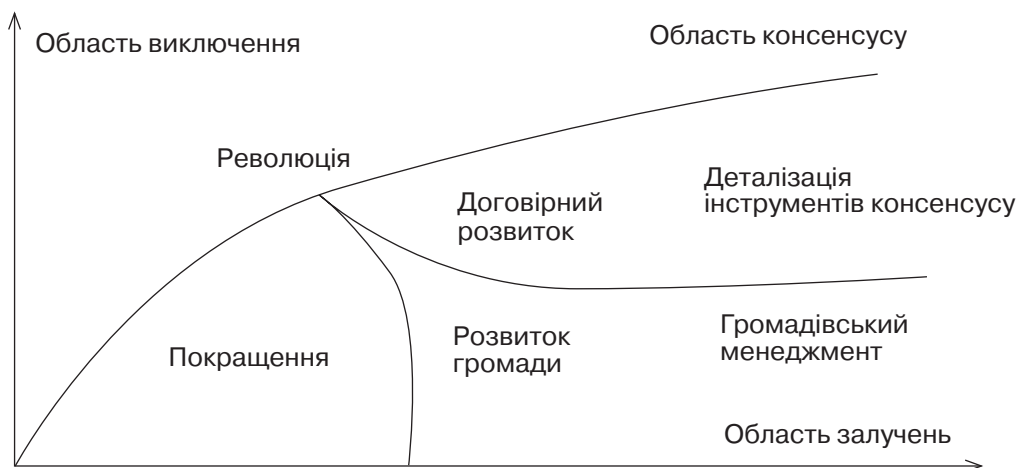


Рис. 2. Відповідальний підхід до участі громадян в управлінській діяльності

Як видно з рис. 3, управління із залученням територіальної громади до цього процесу є рішенням, що дає змогу істотно віддалитися від революційного шляху вирішення проблем та, з огляду на рис. 2, наблизитися до інтересів індивідуальності й забезпечити їх.

На прикладі ПАР, публічна участь громадян в управлінні державою на локальному рівні розглядається сьогодні, як ключовий принцип демократичного управління. Муніципальні ради зобов'язані розвивати культуру місцевого управління, що переходить від жорсткого бюрократичного, репрезентативного урядування до управління

через участь (партисипативне управління) громадян, сприяти і створювати умови для резидентів, територіальних громад та інших учасників муніципалітету для участі в управлінні місцевими справами. Якщо муніципалітети розглядають альтернативні шляхи надання сервісу, вони зобов'язані консультуватися з громадою.

Наявні механізми участі громадян навіть формально не відповідають європейським стандартам: реклама у пресі, форуми – діалоги, ad-hoc зустрічі, дослідження ринку та опитування думки, участь підпорядкованих структур, е – урядування, комунікація, клієнтські відносини.

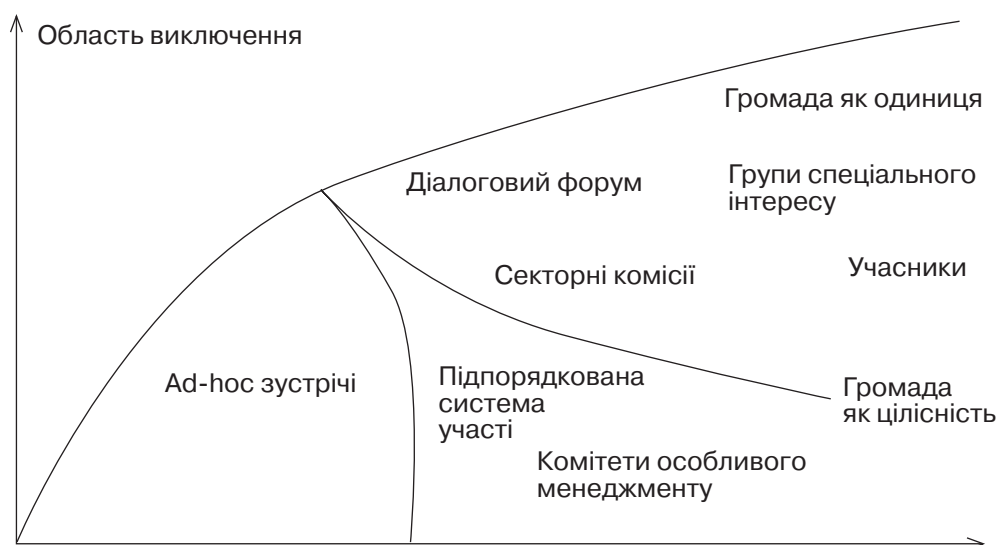


Рис. 3. Практична адаптація карти секторального поділу

Громади можуть бути залучені у процес прийняття рішення таким чином: поширення інформації, консультації, прийняття рішення, ініціатива. Навіть така обмежена система участі, на думку низки авторів, має наступні недоліки:

- непропорційний вплив на прийняття рішення;
- обхід (протидія) політичної системи;
- форуми як арена політичної мобілізації;
- форум не гарантує соціальне залучення та консенсус;
- структури участі потребують додаткових затрат ресурсів і часу (державно-громадівський дуалізм, що потребує адекватних затрат ресурсів).

Позиція А. Ляднера є істотно іншою: площадка територіальної громади зосереджує поєднання близьких за поглядами людей з питань місцевого значення і мінімізує політичну конфронтацію та диференціацію [3].

Отже, виокремимо основні аспекти державно-громадівського дуалізму:

- визначення ролей та відповідальність кожного громадянина, територіальної громади і держави;

Без участі громад в управлінському процесі на локальному рівні неможливо говорити про неадекватність чи адекватність витрат.

- адекватне забезпечення ресурсами;
- достатня адміністративна та логістична підтримка;

Наприклад, у Швейцарії функціонування CPR – інституцій виявилось надзвичайно ефективним завдяки кантональній та державній підтримці [2].

- наявність інститутів та інституцій, чия роль полягає в реалізації участі громадян в управлінні.

Зокрема, у Польщі це інститут локального референдуму, у Швейцарії – інститут загальних зборів, цивільні та бюргерські корпорації, в США – інститут та інституція загальних зборів, інститут статуту міста, що приймається референдумом.

Дж. Медісон аргументував переваги саме малих міст у сприянні експериментам та ди-

версифікації [4]. На його думку, якщо інновація не вдається, то втрати є мінімальними і всі інші міста можуть уникнути негативного досвіду. Якщо експеримент успішний, уроками успіху можуть скористатися сотні громад. Таким чином, чим менша територія управління, тим більша ефективність та можливість експериментальності.

Водночас представники державницької теорії вважають, що максимізація участі спричинена відсутністю необхідних механізмів та структур. Однак практичний досвід механізмів залучення громадян та створення територіальних структур місцевого управління у розвинутих світових державах, таких як США чи Швейцарія, де максимізація участі є надзвичайно актуальним питанням, суперечить цій теорії.

А. Олів'єр наводить приклади висловлювання представників Світового Банку: внаслідок участі (партисипації) ми втрачаємо контроль над проектом, але виграють чіткість прав власності та стійкість – визначальні речі у бізнесі.

Інші, зокрема “знайомі” українцям зарубіжні “чиновницькі” кола описують ситуацію наступним чином: надто затратні листи бажань внаслідок явища участі громадян та врахування їх побажань призводять до формування нереалістичного бюджету (відповідно до досвіду США такі висновки не відповідають дійсності). Тому державна влада усувається від процесу партисипації і визначає стратегічний план розвитку самостійно через бюджет. На основі цього робиться неадекватний висновок, що криза очікувань вимагає більше управління (тобто централізації. – *Авт.*). Як наслідок, IDP – менеджери намагаються трансформувати участь у невизначені терміни та нечіткі заяви без конкретного бюджету і прив'язки до виконання зазначених програм.

Неможливість адекватно впливати на долю активів територіальної громади, відсутність дієвих CPR – інституцій призвели до критичної ситуації в Таїланді. Н. Усаваговітвонг описує приклади незаконних заселень берегів каналів у Бангкоку (можна

також наводити приклади розселень вздовж залізниць у деяких державах Африки) [7]. Проблема стала надто серйозною, коли забруднення каналу відходами стало надзвичайно відчутним для міста. Виникло питання: як зробити так, щоб через переговорний процес такі громади отримали законні права на землю, що, у свою чергу, заохотило б їх до покращення умов проживання, створення необхідної інфраструктури. Тільки на каналі Бангбуа розташовано 9 громад вздовж периметру 2 км. Питання в тому, звідки виникла і внаслідок яких причин така кількість безземельного селянства без будь-яких засобів для існування. І як запобігти таким процесам в Україні?!

Деякі дослідники аргументують на прикладі держав Африки деградацію технологій управлінського процесу природними ресурсами на основі громад (CBNRM). На нашу думку, це спонукає вивчати значно глибше природу залучення держави та громади у вирішення проблем природних ресурсів. Управління природними ресурсами на основі громади (CBNRM) ґрунтується на адвокації неурядових організацій, які працюють з локальними групами та громадами, з одного боку, та національних і транснаціональних організацій – з другого, щоб створити та поширити нові інструменти адвокації навколишнього середовища й соціальної адвокації. Урядування розглядається як превалювання громади чи регіональне управління природними ресурсами. Водночас громада як самостійна інституційна одиниця у цій технології присутня недостатньо, механізми її впливу щодо питань прав власності нечіткі.



Література

1. Abbot J. Community participation and its relationship to community development [Електронний ресурс] / J. Abbot. – Режим доступу: <http://m.cdj.oxfordjournals.org/content/30/2/158.abstract>
2. Gerber J. The role of Swiss civic corporations in land use planning [Електронний ресурс] / J. D. Gerber, S. Nahrath, P. Csikos, P. Knoepfel. – Environment and Planning, A 43: 2011. – P. 185–204. – Режим доступу: <http://www.envplan.com/abstract.cgi?id=a43293>
3. Ladner A. Die Schweizer Burgergemeinden: ihre Herkunft ihre Zukunft [Електронний ресурс] / Текст виступу для семінару з реформування громад. – Режим доступу: <http://www.andreasladner.ch/dokumente/seminarvortraege/ws98vor06.htm>
4. Mueller D. Perspectives on Public Choice [Електронний ресурс] / D. Muller // A Handbook – Cambridge, – N. Y. – 1997. – С. 80. – Режим доступу: https://books.google.com.ua/books?id=IUavB8Ms2EOC&pg=PA80&lpg=PA80&dq=James+Madison+small+cities&source=bl&ots=AdgQV6Bfp5&sig=dhGicOmSugbJ9R8NK4L7qM6e0jA&hl=uk&sa=X&ei=qJbjVMHKK4P6aoX5gLAO&redir_esc=y
5. Olivier A. A critical review of public participation in development planning within South African local governments [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oda.isoftware.co.za/downloads/aCriticalReviewPublicParticipation.doc>
6. Scharpf F. Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis [Електронний ресурс] / F. W. Scharpf F. W. – Bd. 3 (1992). – Режим доступу: <http://www.grin.com/de/ebook/138280/europaeische-und-nationale-identitaet>
7. Usavagovitwong N. Towards Community Participation in Housing Design: Experience from Low-Income Waterfront Communities [Електронний ресурс] / N. Usavagovitwong // Paholyothin Road: Jatujak, Bangkok. – 10900. – Thailand. – Режим доступу: <http://www.codi.or.th/downloads/english/Paper/community%20participation%20in%20housing%20design.pdf>

Доведено важливість взаємодії громадян, об'єднаних у територіальні громади з владними інституціями, для розуміння їхніх потреб та зростання ефективності управління на локальному рівні. Запропоновано реформу "громада як власник-інноватор" у поєднанні з визначеними А. Олів'єром реформами, що є ефективним механізмом трансформації неефективної системи взаємодії держави та громад, синергії наявних ресурсів, що підтверджуються європейським досвідом. Вважаємо, що необхідними є єдині підходи до права власності громади, незалежно від держави та її історичної ретроспективи.

Представлено важность взаимодействия граждан, объединенных в территориальные общины с властными институтами для понимания их потребностей и повышения эффективности управления на локальном уровне. Предложено реформу “община как владелец-новатор” в сочетании с определенными А. Оливьером реформами, что является эффективным механизмом трансформации неэффективной системы взаимодействия государства и общин, синергии имеющихся ресурсов, что подтверждается европейским опытом. Считаем, что необходимыми являются единые подходы к праву собственности общины, независимо от государства и его исторической ретроспективы.

The significance of the interactions between citizens, united in municipalities with governmental institutions is demonstrated to understand the needs of citizens and the increase of the efficiency of management at the local level. It is proposed the reform “community as owner-innovator” in combination with certain Oliveir reforms, which are the effective instruments of transformation process of the inefficient system interaction between state and community, available resources synergies, which is supported by European experience. We believe in the importance of common approaches to the community property rights, regardless of the state and its history.

Надійшла 20 лютого 2015 р.