

В. Р. КОТКОВСЬКИЙ

## ОСОБЛИВОСТІ МІСЦЕВИХ СПІВТОВАРИСТВ ЯК ПОЛІТИКО-СОЦІАЛЬНИХ АКТОРІВ

*Проаналізовано причини виникнення місцевих співтовариств та участі громадян у них, проаналізовано взаємодію органів місцевого самоврядування із місцевими співтовариствами.*

**Ключові слова:** місцеві співтовариства, місцева влада, органи місцевого самоврядування.

*The causes of appearance of local communities and citizens' participation in them are analyzed; the interaction of local government with local communities is analyzed.*

**Key words:** local communities, local authorities, local government.

Під час криз і перебудови суспільства в політичній системі діють дуже потужні механізми, провідниками яких стають люди, які далеко не завжди усвідомлюють, що саме вони намагаються зробити. Оскільки людина – істота соціальна, за наявності загальних локальних цілей громадяни об'єднуються в громадські структури. За певних обставин локальні цілі стають на другий і навіть на третій план, поступаючись місцем загальнонаціональним діям.

Дослідження щодо політичного аспекту місцевих співтовариств викладені в роботах таких учених, як Р. Берг, О. Макаренко, Д. Макміллан, М. Ноженко, В. Хаттон, Д. Чавіс, С. Шишкін.

Мета статті – проаналізувати причини виникнення місцевих співтовариств та особливості їх функціонування як політико-соціальних акторів.

На практиці найчастіше локальна політична дія виходить за рамки місцевого самоврядування та на проблему змушена реагувати регіональна влада [5]. Об'єднуючись у рамках місцевих співтовариств, громадяни можуть як реєструвати об'єднання в органах державної влади [1], так і здійснювати свою діяльність без утворення юридичної особи, що найчастіше і спостерігається. В якості прикладу таких дій можна назвати політичні протести, виступи місцевих співтовариств проти локальної забудови тощо. У результаті в разі конфлікту між місцевою владою і населенням з'являється політичний актор, який об'єднує людей, але не має доступу до коштів, що збираються з громадян у вигляді податків, які спрямовуються на потреби населення.

Учений А. Яковлев, описуючи проблему, яка виникає, зазначає, що в економіці є поняття суспільного блага. Але із суспільним благом завжди виникає проблема, хто його фінансуватиме? В узагальненому вигляді все

зводиться до того, що специфіка суспільного блага полягає в тому, що кожен окремий член суспільства, учасник господарської діяльності сам по собі не буде його фінансувати. Якщо я за щось плачу, а інші ні, то я свідомо програю. Якщо ніхто не платить – блага взагалі немає або його сильно не вистачає, всі програють. Потрібен якийсь агент; як правило, з теорії виходить, що це держава, яка збирає податки і за їх рахунок забезпечує якісь суспільні блага”. На сьогодні бюрократія в органах місцевого самоврядування не може гарантувати, що зібрані податки прозоро витрачаються на визначенні цілі суспільного блага.

Для зміни положення необхідне цілеспрямоване формування групової ідентичності жителів того чи іншого населеного пункту, що виявляється в так званому “почутті спільноти” або ж, використовуючи соціологічну термінологію, “групової ідентичності учасників місцевого співтовариства”. Політологи Девід Макміллан і Девід Чавіс, найвідоміші розробники концепції “почуття спільноти” і почуття “сусідства”, запропонували для визначення цього поняття чотири критерії: членство, вплив, збільшення можливостей, розділені емоційні зв’язки [12]. Інакше кажучи, “почуття сусідського співтовариства” – це відчуття того, що члени співтовариства важливі для інших членів та їх думка повинна враховуватися в процесі формування групової ідентичності.

Виходячи з концепції Б. Андерсона, вважатимемо, що політичні співтовариства володіють двома важливими характеристиками:

- 1) територіальною обмеженістю;
- 2) внутрішньогруповою єдністю.

*Обмеженість.* Співтовариства є обмеженими, оскільки за межами навіть найбільших з них знаходяться інші співтовариства. Таким чином, кожне співтовариство має “кінцеві, хоча і рухливі кордони” [2].

*Єдність.* Кожне співтовариство є єдиним, так як воно представляє собою міцні горизонтальні зв’язки, обумовлені соціальною, культурною, економічною та політичною спільністю всередині демаркованих кордонів. Ця єдність, на протигагу кордонам “свій- чужий”, спирається на набір уявлень про ми-співтовариства, де основна увага приділяється не правилам “належності”, а тому, хто такі “ми” [6].

Структуровані місцеві співтовариства є втіленням поняття “законний інтерес”. Стосовно проблематики, що розглядається, йдеться про законні інтереси місцевих співтовариств у різних сферах життєдіяльності міських утворень, а також про вплив законних інтересів громадян на формування громадської думки. Як приклад можна навести громадські організації, що займаються контролем роботи депутатів та виконання ними передвиборчих обіцянок. У даному випадку мова йде про законний інтерес громадян контролювати виконання обраними представниками своїх обов’язків.

У зазначеному контексті місцеві співтовариства виступають в якості alter ego структур місцевого самоврядування, перетворюючись на політичних акторів, оскільки “специфічною природою політики, самою суттю

“політичного” є реалізація загальних інтересів і потреб громадян” [7]. Історія свідчить, що практики самоврядування існували задовго до юридичного закріплення цієї форми реалізації влади.

Критика розгляду місцевих співтовариств як політичних акторів заснована на консерватизмі, який нібито притаманний даній формі соціальної організації.

Консерватизм місцевих співтовариств, що є прихильниками традиційних цінностей, – це консерватизм людей, переконаних, що ніхто не має права вирішувати за них, що для них краще. Ця теза є одною з базових для плюралістично орієнтованого громадянського суспільства.

Громадянське суспільство – це система недержавних суспільних відносин і інститутів, що виражає різноманітні інтереси, потреби та цінності членів товариства і дає людині можливість реалізувати власні громадянські права. Громадянське суспільство утворює те соціальне середовище існування індивідів, де протікає їх громадська життєдіяльність, “задаючи”, по суті, рамки їхнього способу життя. Необхідно враховувати, що громадянське суспільство стосовно функціонування місцевих співтовариств може відігравати як позитивну, так і негативну роль. Наприклад, потурання соціальному егоїзму частини громадян, які не хочуть з певних причин розвитку території, є негативним фактором.

Існують екзистенційні причини участі громадян у діяльності місцевих співтовариств. Так, Віктор Франкль пише: “Людина за своєю сутністю завжди тяжіє до чогось позамежного, завжди спрямована до якогось розуміння. У житті людиною керує не жага задоволення, не воля до влади і навіть не потреба в самореалізації, а прагнення знайти і виконати своє призначення. В епоху Фрейда причиною всіх проблем вважалась сексуальна незадоволеність, а нині нас хвилює інша проблема – розчарування в житті. Якщо за часів Адлера типовий пацієнт страждав від комплексу неповноцінності, то в наші дні пацієнти скаржаться головним чином на почуття внутрішньої спустошеності, відчуття абсолютної безглуздості життя” [8]. Сьогодні всі ми добре розуміємо, що саме громадська діяльність дозволяє індивіду застосувати власні знання та вміння. “На рівні повсякденної професійної діяльності ірраціональні мотиви відіграють меншу роль і на перший план виходить інтерес – насамперед зацікавленість у підвищенні свого суспільного або професійного статусу, в розширенні особистих зв’язків, у можливості отримати підтримку своїх ініціатив...” [4]. Одна з найважливіших задач місцевих співтовариств полягає в громадському контролі над місцевою владою і в цьому виражаються політичні та соціальні інтереси населення.

У рамках співтовариства виникає груповий соціальний капітал. Коли люди беруть участь у прийнятті рішень, вони відчують задоволення від того, що до їхньої думки прислухаються, що їх думки обговорюють і застосовують. У даному випадку, як писав Рональд Берт: “Соціальний капітал індивідів трансформується в соціальний капітал організації” [9].

Унаслідок іммобільності основної частини населення, багато людей усвідомлюють себе, своє життя і життя наступних поколінь нерозривно пов'язаними з місцем проживання – безпосереднім середовищем існування.

Саме якість цього середовища (всіх його складових – економічного стану та стану соціальної сфери, діючої системи управління та усталеного способу прийняття рішень, характеристики навколишнього середовища) повністю визначає сьогодні рівень і спосіб життя багатьох місцевих співтовариств. Вплив середовища існування на паттерни політичної поведінки визнається як вітчизняними, так і закордонними дослідниками.

Однією з моделей вирішення проблем, що існують у місцевих співтовариствах, є концепція “суспільства стейкхолдерів”, яку найбільш докладно виклав і проаналізував британський політолог Уіл Хаттон [11]. На рівні суспільства в цілому ця концепція націлена на залучення основних організацій, рухів і груп, що складають інфраструктуру громадянського суспільства, в управлінський процес.

Для місцевого співтовариства загальне місце проживання цілком може не стати основою для появи інших ознак спільності, що разом створюють співтовариство. І, в першу чергу, наявність різних типів і форм взаємодії зумовлює не лише певний і сталий спосіб життя, але і його зміни. Ці взаємодії обов'язково повинні мати не тільки такі форми, що розділяють людей, а й такі, що консолідують їх. І тому базовою ознакою місцевих співтовариств має бути взаємодія різних соціальних груп. При створенні комфортного для всіх мешканців територіального утворення соціального середовища треба мати на увазі заохочення громадянської активності із залученням ЗМІ та інших засобів міжособистісної комунікації до поліпшення інформаційного поля шляхом створення якісних медійних продуктів, спрямованих на розвиток ініціативи громадян.

По суті, мова йде про те, що К. Дойч назвав “загальним життєвим контекстом” [10], від якого безпосередньо залежить успішність регіональної та місцевої політичної комунікації і в результаті вибудовування політичного дискурсу у сфері розвитку системи місцевого управління. Іншими словами, в місцевих співтовариствах суб'єкт політичної дії не передреє події, суб'єкт виникає в самій події.

Ключовими складовими формування мотивації політичної дії в місцевих співтовариствах, на наш погляд, є:

- недостатня гнучкість владних механізмів структур місцевого самоврядування, нездатність місцевої еліти реагувати на мінливі виклики розвитку територіальних співтовариств;

- відсутність взагалі будь-якої оцінки або необ'єктивна оцінка ефективності витрачання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування, що негативно сприймається громадськістю;

- відсутність справедливої оцінки внеску неформальних лідерів і активістів місцевих співтовариств у вирішення актуальних проблем.

Відповідно, державну політику щодо формування місцевих співтовариств та місцевого самоврядування слід розглядати через перетин таких напрямків: політика держави щодо забезпечення сталого розвитку територій; державна економічна політика у сфері забезпечення зайнятості населення; політика в галузі освіти та культури, що спрямована на підвищення ресурсного потенціалу населення територій.

У жодній країні світу органи місцевого самоврядування не володіють необхідним обсягом ресурсів для вирішення існуючих на місцевому рівні соціальних, політичних та економічних проблем. У країнах з розвинутою демократією успішно функціонують недержавні механізми примусу: в соціальній сфері існує громадська думка, в політичній – інструменти деліберативної демократії, в економічній – добровільна праця, що направлена на поліпшення середовища існування.

Те, що, наприклад, в Україні зазначені механізми де-факто не працюють, пояснюється як дисфункція інституту представництва інтересів населення в органах влади. Зазначений інститут займає важливе місце в рамках веберівської моделі функціонування бюрократії. У свою чергу, відомий політолог Г. Єллінек під представництвом розумів “відношення однієї особи до одної чи декількох інших осіб, в силу якого воля першої безпосередньо визнається волею останніх, так що юридично обидві повинні бути розглянуті як одна особа” [3]. Необхідним є соціальне партнерство місцевої влади і конкретного місцевого співтовариства.

На практиці це означає, що, наприклад, до розробки соціально-економічного плану розвитку території мають бути залучені всі громадяни, а не тільки депутати та представники громадських структур. Учасники обговорення повинні брати на себе зобов'язання щодо вирішення тих чи інших проблем (благоустрою, допомоги в зменшенні бездоглядності дітей, поліпшенню добросусідських відносин тощо). Реалізація взятих зобов'язань є ключовим моментом функціонування територіального співтовариства.

Мешканцям необхідно пояснити, що згадані вище дії є не примусом, а практичним втіленням прав і обов'язків громадянина, передбачених конституцією країни, а також реалізацією на практиці моральних цінностей, притаманних мешканцям і реальним втіленням соціального партнерства.

Оскільки дефініція “соціальне партнерство” є ключовою, зупинимося на її смисловому наповненні. Під соціальним партнерством треба розуміти таку спільну колективно розподілену діяльність різних соціальних груп, що спричиняє позитивні результати, які розподіляються між усіма учасниками цієї діяльності. При цьому така діяльність може здійснюватись як перманентно, так і в рамках спеціально запланованих соціальним партнерством акцій. У всьому світі найважливішою рисою соціального партнерства є його орієнтація на неприбутковий характер діяльності залучених до суспільно-значимої діяльності акторів.

Наприклад, у США діє близько двох мільйонів неприбуткових організацій. Такі організації здатні взяти на себе виклики щодо заповнення

прогалин у наданні необхідних для населення послуг, які не надаються (або надаються неефективно) державою і комерційними організаціями.

Крім цього неприбуткові організації замислювалися і створювалися ще й для того, щоб забезпечувати захист інтересів населення, зокрема гарантувати, що бізнес при здійсненні своєї діяльності використовує безпечні та справедливі процедури, методи і принципи. Неприбуткові організації також виступають у ролі “вартового пса” по відношенню до дій уряду, звертаючи увагу на закони і норми, які обмежують свободу, або, наполягаючи на прийнятті таких законів, які посилювали б роль держави в ефективному забезпеченні якісних суспільних благ. Місцеві співтовариства в процесі діяльності соціального партнерства де-факто виконують функції, які самостійно в силу об’єктивних і суб’єктивних причин не можуть реалізувати органи місцевого самоврядування.

Непрямим результатом зазначеної діяльності стає здорове соціальне і політичне середовище. Здорове соціальне середовище – обов’язкова умова для творчого процесу, народження нових ідей, виховання нового покоління людей, готових до вирішення глобальних задач. Наприклад, як розвивати малі міста, впроваджувати інноваційні технології, створювати привабливий імідж територій для зарубіжних інвесторів. Реалізація творчого потенціалу неможлива без координації процесу, в ході якого повинні брати участь не тільки неформальні лідери місцевих співтовариств, а й офіційні особи органів місцевого самоврядування. Оцінка координації як ієрархічної, так і горизонтальної ґрунтується на ефективності трьох складових: груповому зусиллі, єдності дій і спільній меті. Вона допомагає об’єднати прагнення окремих суб’єктів у системі в цілому, при цьому управлінська координація повинна забезпечити ефективність групового зусилля шляхом об’єднання дій різних груп всередині процесу, підтримки зв’язку між спільною метою та індивідуальними або груповими видами діяльності.

Саме лідери територіального співтовариства повинні показати людям довгострокову перспективу, пояснити стратегію на кілька років і роль кожного мешканця в житті співтовариства. Оскільки швидкого вирішення багаторічних проблем немає, то перед політиками на виборах депутатів місцевих органів влади існує велика спокуса популізму.

Отже, соціальний капітал і орієнтація мешканців на суспільне благо є найважливішими факторами функціонування і розвитку місцевих співтовариств. І в нормальних, і в кризових умовах місцева влада в силу об’єктивних причин змушена передавати вирішення частини актуальних проблем населенню, однак відсутність структурованих місцевих співтовариств не дозволяє зробити це легітимізованим чином, що призводить до зростання соціальної напруги.

Проблема небажання населення брати участь у роботі місцевих співтовариств здебільшого полягає не в тому, що воно взагалі не хоче виявляти якусь політичну або соціальну активність, а в тому, що конкретні

індивіди не бачать, як саме вони зможуть застосувати власні знання і вміння, беручи участь у роботі таких співтовариств. Проведення інформаційної політики місцевою владою в ЗМІ, направленої на мотивацію населення брати участь у роботі місцевих співтовариств, або утворювати власні, а також такої, щоб пояснила користь об'єднання громадян для вирішення локальних проблем, у разі успіху зняла б частину відповідальності з місцевої влади за вирішення проблем мешканців територіального утворення, а також підвищила б рівень задоволеності населення місцевою владою через зменшення кількості наявних проблем, які, тим не менш, були б вирішені цим самим населенням.

Подальші дослідження можна проводити в напрямку пошуку способів взаємодії місцевих співтовариств і органів місцевого самоврядування.

#### Література:

1. Про громадські об'єднання : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. *Андерсон Б.* Воображаемые сообщества / Б. Андерсон. – М. : Канон-пресс, 2001. – С. 30-32.
3. *Еллинек Г.* Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – С. 541.
4. *Кольев А.* Политическая мифология: реализация социального опыта / А. Кольев. – М. : Логос, 2003. – С. 223–224.
5. *Макаренко О. В.* Государство и негосударственные некоммерческие организации: формы поддержки и сотрудничества / О. В. Макаренко, Б. Л. Рудник, С. В. Шишкин. – М. : ГУ-ВШЭ, 2000. – 170 с.
6. *Ноженко М. В.* В поисках нового регионального сообщества / М. В. Ноженко, Н. Б. Яргомская // Политическая наука : зб. наук. пр. – 2005. – № 3. – С. 119–141.
7. *Славин Б.* Как понимать природу политики? / Б. Славин // Свободная мысль : зб. наук. пр. – 2008. – № 9. – С. 113.
8. *Франкль В. Э.* Страдания от бессмысленности жизни. Актуальная психотерапия / В. Э. Франкль. – Новосибирск : Сиб. унив. изд-во, 2009. – С. 83.
9. *Burt R. S.* Structural Holes: The Social Structure of Competition / R. S. Burt. – Cambridge, MA : Harvard University Press, 1992. – PP. 9–13.
10. *Deutsch K. W.* Der Nationalismus und seine Alternativen / K. W. Deutsch. – Munchen : Piper, 1972. – 237 p.
11. *Hutton W.* The Stakeholding Society / W. Hutton. – L., 1999.
12. *McMillan D. W.* Sense of community: a definition and theory / D. W. McMillan, D. M. Chavis // Journal of Community Psychology. – 1986. – № 14. – P. 6–23. – Jan.

Надійшла до редколегії 10.11.2014 р.