

УДК 323.22:352

Лендвел М. О.

ГРОМАДЯНСЬКЕ ТА ЛОКАЛЬНЕ: СУЧАСНІ ІНТЕРПРЕТАЦІЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Розглянуто сучасні теорії, які пояснюють особливості функціонування громадянського суспільства на місцевому рівні. Зроблено висновок про існування залежності між станом громадянського суспільства та характером врядування на рівні місцевих громад. Запропоновано досліджувати специфіку розвитку громадянського суспільства на рівні спільнот і громад у контексті теорій «врядування» та «соціального капіталу».

На зламі ХХ-ХХІ століть поняття «громадянське суспільство» є настільки широко вживаним, що деякі дослідники навіть вважають його «знаком часу» чи концептуальним кодом модерної епохи, оскільки за допомогою цієї істини сучасні громадяни пояснюють світ, в якому живуть [4: 7].

Водночас можна погодитися з російськими суспільствознавцями, що цілісна теорія громадянського суспільства на пострадянському просторі все ще перебуває на стадії розробки, оскільки бракує чіткого понятійного апарату для його описання та єдності у розумінні сутності цього феномену [5: 144]. Додамо - такої єдності не існує й у середовищі західного товариства вчених.

Однією зі спроб створення цілісного образу громадянського суспільства є систематизація нинішніх теорій, що його пояснюють, здійснена українською вченою Ю. Узун. Звертаючи увагу на дуже актуальну дискусію з приводу того, чи є громадянське суспільство сферою неполітичного, недержавного характеру, чи воно є суто політичним феноменом, дослідниця виділяє три основні бачення сутності цього явища:

- громадянське суспільство як сфера соціальних, неполітичних відносин, що є приречевою на протистояння державі;
- громадянське суспільство як глобальна система, в якій держава є організаційною структурою;
- громадянське суспільство як проміжна сфера між владою та ринком, державою та економікою [15: 8].

Ті, хто схильний розуміти громадянське суспільство як альтернативу політичному, державному суспільству, наприклад, Дж. Л. Коен та Е. Арато, переконані, що через розпорошеність та неефективність громадянського суспільства між ним та державою повинен діяти посередник - «політична спільнота», до складу якої входять інші політичні організації та представницькі органи влади [8]. Соціолог з Росії З. Голенкова наголошує, що суб'єктами громадянського суспільства є «громадянин зі своїми правами і громадянські (не політичні і не державні) організації, асоціації, об'єднання, суспільні рухи та громадянські інститути» [4: 7].

Прибічники ж іншого підходу, навпаки, вважають політичні партії органічною частиною громадянського суспільства. Російський учений С. Перегудов переконаний, що невизнання «неполітичного» характеру громадянського суспільства, наприклад, у Росії, обмеження його діяльності лише горизонтальними зв'язками та відносинами з «собі подібними», веде до недооцінки важливості його взаємодії з партіями та державою як основними учасниками публічної політики [11: 140].

Громадянське суспільство, зокрема його теоретичне осмислення та особливості становлення в Україні, було об'єктом вивчення багатьох українських науковців - А. Колодія, І. Паська, В. Полохала, Ю. Римаренка та інших, йому були присвячені декілька дисертаційних досліджень - В. Баркова [7], В. Безродної [2], Н. Філика [16], О. Хуснутдінова [17].

Усе ж залишаються недостатньо дослідженими теоретичні аспекти функціонування громадянського суспільства на місцевому рівні, тобто рівні громад як спільнот інтересів та територіальних громад як одиниць місцевого самоврядування. Саме тому метою даної статті є аналіз наявних підходів до визначення специфіки функціонування громадянського суспільства у локальному зрізі. Зокрема, автор ставить перед собою такі завдання:

- визначити особливості функціонування громадянського суспільства на місцевому рівні;
- простежити концептуальний зв'язок між поняттями «громадянське суспільство» та «врядування» на місцевому рівні;
- з'ясувати, як соціальний капітал локальної спільноти визначає особливості громадянського суспільства.

При цьому ми спираємося на погляди німецького соціолога Ф. Тьоніса, який вважав, що, з географічної точки зору, термін «спільнота» можна застосовувати до невеликих територіальних громад, як правило, сільських, і, шонайбільше, неурбанізованих міст [14: 45-51]. На думку вченого, сутнісною характеристикою спільноти є можливість виявляти «об'єднану сутнісну волю», тобто консенсусне рішення усіх громадян, що на практиці можливе лише на мікрорівні.

Поділяючи підхід, відповідно до якого діяльність громадянського суспільства є дотичною до сфери політики (*policy*), вважаємо за доцільне з'ясувати, який зміст має поняття «місцева (локальна) політика». Бельгійські науковці Д. Ван Аше та Г. Дірік роблять висновок, що її особливість полягає в існуванні на місцевому рівні такої соціально-політичної норми, як «довіра». Окрім того, локальна політика характеризується «протіканням» на обмеженому географічному просторі територіальної громади, що ділиться на соціальні спільноти, до функціонування яких долучаються громадяни. Місцева політика, за висловом авторів, це політика з людьми і щодо людей, які мешкають по сусідству. Водночас вчені визначають проблему, яку необхідно розв'язати: яким чином і за якими критеріями можна провести межу між локальною та центральною політикою? [28: 25-26].

Шведський науковець Т. Янссон, вивчаючи розвиток місцевих громад у скандинавських державах, робить висновок, що саме локальний рівень є органічною сферою функціонування громадянського суспільства. Адже саме тут виникає своєрідний «трикутник» відносин: згори - держава, а знизу - з одного боку, місцеве самоврядування, яке, одночасно, належить і до державної

і до громадської сфер, з іншого - об'єднання громадян, що цілком перебувають у царині громадського життя [18: 6]. Залежно від того, який з «боків» домінує, встановлюється певний тип суспільства: комуналістський, коли визначальний вплив має місцеве самоврядування, чи асоціативний, де переважають об'єднання громадян. Такий підхід нагадує античну традицію, коли політичне спілкування громадян вважалося можливим лише в межах невеликих за розміром і чисельністю населення полісів, які уособлювали єдність держави та суспільства [6: 172-173].

Опосередковано традицію єдності громадянського суспільства та локального рівня публічної сфери поділяє російський філософ І. Кравченко, який визначає, що саме громадянське суспільство «досягає децентралізації влади держави на рахунок її передачі самоврядуванню, взаємодії більшості та меншості на основі узгодження позицій державних інститутів та суспільства» [9: 137].

Усе ж думка про органічно «локалістський» характер громадянського суспільства не є домінуючою, радше вчені-суспільствознавці вважають місцевий рівень громадянського суспільства одним із його проявів. Скажімо, російські автори Ю. Резнікта А. Шоркін пропонують «вертикальну» диференціацію громадянського суспільства, виділяючи п'ять взаємопов'язаних його рівнів:

- глобальне громадянське суспільство;
- соцістальне громадянське суспільство (об'єднує громадян певного соціуму за певними соціокультурними характеристиками);
- локальні громадянські спільноти, тобто організовані колективи людей, взаємопов'язані спільними цілями чи проблемами (неурядові організації, суспільні рухи);
- громади (самоврядні колективи, що об'єднують людей спільними справами і єдиною територією);
- малі організаційні форми громадської самодіяльності (групи інтересів, клуби тощо) [5: 244].

Наприкінці ХХ ст. багато політологів і соціологів пояснювали функціонування громадянського суспільства у безпосередньому зв'язку з концепцією «врядування», зокрема «місцевого врядування» (*local governance*), яка передусім позначає здатність місцевого самоврядування як центру владних відносин на місцевому рівні взаємодіяти в мережах з іншими організаціями [29: 412]. Західні автори розуміють під місцевим врядуванням спроможність місцевих органів влади співпрацювати з соціальними партнерами для управління розвитком території або ж як складне мистецтво взаємодіяти з інституціями,

що працюють у подібному предметному та географічному просторі [22: 570]. Таке визначення виходить з припущення, що у сучасному суспільстві уряди не можуть керувати територіями, лише спираючись на власні ресурси, отож вимушені шукати шляхи забезпечення підтримки своїх планів у середовищі громад, де вони працюють [21: 57].

У суспільно-політичній практиці багатьох країн місцеве врядування сприймається як усталені відносини між державою/органами місцевого самоврядування та громадянським суспільством, або ж, умовно кажучи, - між «правителями» та «підлеглими». Носієм та охоронцем демократичного духу вважається, виключно, об'єкт управління, тобто громадянське суспільство чи просто громадяни, які, спираючись на демократичні ідеали, контролюють дії суб'єкта управління, що представляє державу, або є обраним представництвом місцевого самоврядування. Однак упродовж останніх років теза про виключну демократичність намірів «громадських комунальних організацій» була піддана сумніву. Саме тому за ідеал було визначено досягнення стану «доброго місцевого врядування» {«*good urban (local) governance*»}.

Такий концепт використовується з 1996 року, тобто з часу проведення II Конференції *Habitat* у Стамбулі, де було визначено, що «добре місцеве врядування - це сума безпосередніх взаємовідносин громадян, публічного та приватного секторів, планування та управління спільними справами міста. Це процес, що постійно триває і через який мають бути взяті до уваги протиріччя або різні інтереси, організовані спільні дії. Ці відносини включають як офіційні інституції, так і неформальні домовленості та соціальний капітал громадян» [3].

Наслідуючи комунітаристську філософську традицію, вчені, які розробляли зміст «доброго місцевого врядування», наповнили його нормативними визначеннями, а саме: участі, що передбачає існування місцевої демократії; стратегічного бачення; верховенства права; прозорості; відповідальності; орієнтації на консенсус; забезпечення безособовості; ефективності та результативності; підзвітності; сталості розвитку; субсидіарності; безпеки. До того ж у рамках концепту «доброго місцевого врядування» пропонується розрізнити поняття місцевого врядування та місцевого управління. «Поки добре місцеве врядування опікується політикою участі у прийнятті рішень та прозорості процесу їх прийняття, місцеве управління займається імплементацією вже прийнятих рішень» [3].

Запропоноване представниками комунітаристської течії у політичній філософії доповнення до концепту «громадянське суспільство» у вигляді поняття «добре суспільство» має нормативний вимір (А. Етціоні). Воно є більш широким, оскільки включає в себе соціальні чесноти й уявлення про добре життя. Взагалі, мораль та цінності є основою функціонування «доброго суспільства», і, на думку того ж А. Етціоні, власне «добре суспільство» виникає тоді, коли збалансованими є моральний порядок - тобто узгоджений у суспільстві набір моральних цінностей - та автономія особи [20: 91].

«Врядування в громаді» в жодному разі не замінює за своїм функціональним призначенням місцевий уряд і власне процес урядування [23: 181]. Адже поява так званих «мега-міст» призвела до виникнення дилеми у вже усталеному розумінні управління, а саме: як поєднати у процесі керування 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 [30: 114]. Досить часто на практиці виникає конфлікт між прагненням місцевого уряду досягти ефективного управлінського результату з точки зору співвідношення між затратами та результатами (*cost-effectiveness*) та намаганням забезпечити демократичний процес залучення громадян до вирішення управлінської проблеми.

Таким чином, концепція «місцевого врядування» опонує етатистському чи публічному баченню місцевого управління і наголошує на взаємозалежності рівня місцевої демократії та ефективності врядування. При цьому місцеву демократію розуміємо як соціально-політичну систему, в рамках якої на рівні громад відбувається взаємодія різних політико-владних суб'єктів - держави, регіональних владних інститутів, наднаціональних структур, - та місцевих соціально-політичних акторів - інститутів місцевого самоврядування, громадянського суспільства, груп інтересів з метою вироблення спільних політичних рішень. Поза сумнівом, поняття «місцева демократія», так само як і концепція «місцевого врядування», має сенс лише за використання як основи асоціативної моделі демократії чи демократії участі. До того ж представницька модель

демократії не сприяє розвитку різноманітних механізмів соціальної й політичної комунікації, на які спираються і місцева демократія, і місцеве врядування. Отож місцева демократія та місцеве врядування об'єднані «залізним законом» причинно-наслідкових зв'язків (Дж. Стокер) [27].

Водночас не всі форми асоціації та участі мають наслідком включення пересічних жителів у прийняття рішень щодо управління громадою. На думку багатьох дослідників, зокрема британця Д. Вільсона, захоплення можливостями «кванго» (Quango) (неурядові організації, створені з ініціативи чи за участі органів влади) у 80-х роках минулого століття та публічно-приватним партнерством (PPP) у наступному десятилітті – мало наслідком не зростання рівня демократії, а, навпаки, розосередження відповідальності за управління громадою між неконтрольованими організаціями і, врешті-решт, її втрату. До того ж, на відміну від представницьких органів місцевого самоврядування, керівні органи «кванго» та «партнерства» не обираються жителями громади, через це виявляється під сумнівом здійснення таких неодмінних вимог сучасної демократії як підконтрольність та підзвітність керівних органів перед громадянами [31: 93]. Усе ж ця перешкода може бути подоланою, якщо згадані місцеві утворення дотримуватимуться принципів відкритості, прозорості та підзвітності, що вже є невід'ємними в діяльності органів місцевого самоврядування багатьох країн світу. Ось чому органи місцевого самоврядування шукають нові механізми залучення громадян, на кшталт громадських журі, фокус-груп, форумів для обговорення тощо. Однак навіть ці форми деліберативної демократії сприяють залученню до вироблення політики самих лише активних громадян.

Інша проблема, що виникає через зосередження управління громадою в середовищі «кванго» та партнерств, пов'язана з рівнем репрезентативності їхніх керівних органів. Як зазначає Дж. Елстер, не існує безпосереднього зв'язку між соціально-демографічною структурою громади, її політичною фрагментацією та лідерами «кванго». Понад те, формується феномен «управління експертів», або «самообраної еліти», тобто участі у керівних органах згаданих утворень тих самих фахівців, які є професіоналами управлінської діяльності і мають тісну корпоративну єдність [19: 13].

Ще однією дискусійною темою є визначення конкретних інституційних чинників, пов'язаних зі сферою громадянського суспільства, що впливають на результативність та ефективність місце-

вого врядування. На думку науковців з Дослідницького центру імені А. Токвіля (Будапешт, Угорщина), ними, окрім інших, є:

- міцність місцевого громадянського суспільства, показниками виміру якого є: кількість організацій громадянського суспільства у громаді (на 1000 чол.); відсоток жителів, які беруть участь у діяльності цих організацій; кількість часу, витраченого в середньому жителем громади на діяльність у місцевих організаціях громадянського суспільства;

- чисельність членства окремих організацій у середовищі громадянського суспільства, показником виміру якого є кількість організацій, що їх чисельність перевищує 30 % усіх жителів, які беруть участь у діяльності громадського сектору;

- політична активність місцевих організацій громадянського суспільства, показниками виміру якої є кількість формалізованих політичних пропозицій, вироблених організаціями; дані звітів місцевих депутатів про лобювання з боку організацій громадянського суспільства; політична діяльність, в якій беруть участь члени неурядових організацій [26: 33–35].

Піднесення неолібералізму у другій половині ХХ ст. визначило ще одну проблему: які чинники визначають успішність чи невдачу колективних дій у суспільстві, котре за своїм характером є індивідуалістським? Як відповідь на це питання було сформульовано концепцію соціального капіталу [13: 13]. Один із найбільш популярних підходів до розуміння сутності цього феномену висловив П. Бурдьє, який визначив соціальний капітал, як сукупність актуальних чи потенційних ресурсів, пов'язаних із стійкою мережею зв'язків, або більш-менш інституціалізованими відносинами взаємного знайомства і визнання [12: 152]. А Дж. Коулман вважає, що категорія «соціального капіталу» виражає певний вид ресурсу, який є доступним для учасників колективних дій у суспільстві і характеризує систему зв'язків між цими учасниками. Водночас ці зв'язки не залежать від учасників [7: 123].

Бачення локального аспекту соціального капіталу та його зв'язку з функціонуванням громадянського суспільства запропонував Р. Патнам: мережі місцевих організацій громадського суспільства формують різні структурні елементи соціального капіталу: громадянські цінності, навички та знання. «Запаси соціального капіталу, як-от довіра, норми та мережі, мають тенденцію самоутверджуватися та нагромаджуватися. Чеснотливі кола витворюють соціальну рівновагу з високим рівнем співпраці, довіри, взаємності, громадянської активності та загального добро-

бу. Такі риси характерні для громадянської спільноти» [10: 216]. Р. Патнам робить висновок: якщо громада, навіть регіон, мають добре розвинуту економіку та високий рівень політичної інтеграції, то ці здобутки, насамперед, пояснюються достатнім рівнем соціального капіталу.

Не вдаючись до більш глибокого теоретичного аналізу поняття соціального капіталу, зазначимо, що, починаючи з 2000-х років, наукові центри, зокрема Центр політичних студій Інституту відкритого суспільства (Будапешт, Угорщина), почали займатися питанням систематизації досліджень з проблем соціального капіталу в конкретному суспільстві на макро- і мікрорівнях у країнах Центральної і Східної Європи [24]. Зокрема, виявлено, що упродовж останніх років набули популярності такі проблеми: як соціальна взаємодія впливає на стан демократичної політичної культури? Як стимулювати залучення осіб у громадське життя? Яким чином можна зміцнити процеси демократизації, використовуючи механізми участі громадян? [24: 11].

Насамкінець, маємо підстави підсумувати,

що упродовж 90-х років ХХ - на початку ХХІ століть у центрі уваги політологів та соціологів перебуває місцевий рівень функціонування громадянського суспільства, що навіть дало підстави робити висновок про «локалістську» природу цього феномену. Водночас, поширеною стає позиція про органічний зв'язок між станом громадянського суспільства та характером врядування на рівні місцевих громад. Саме цей концептуальний зв'язок, так само як і взаємні впливи соціального капіталу та громадянського суспільства на певній території є предметом теоретичних дискусій серед вчених-суспільствознавців. Разом з цим потребує подальших досліджень і обговорень проблема критеріїв інституційної сталості громадянського суспільства та його впливу на рівень ефективності врядування, питання впливу громадян на зміцнення локальної демократії. Гадаємо, що ці теоретичні розвідки повинні здійснюватися одночасно із проведенням серії емпіричних досліджень щодо стану громадянського суспільства та врядування у конкретних соціумах.

1. Барков В. Ю. Соціально-політичне становлення громадянського суспільства в Україні: Автореф. дис. ... доктора політ. наук.- К., 1999.- 16 с.
2. Безродна В. І. Особливості формування громадянського суспільства в процесі політичної модернізації України: Автореф. дис. ... канд. політ. наук.- Одеса, 2003.- 13 с.
3. Бейко О. В. Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні та наближення його до європейських стандартів // Державне управління: теорія та практика / Національна академія державного управління при Президентові України.- 2005.- № 1 // <http://www.nbu.gov.ua/e%2Djournals/DUTP/2005-1>.
4. Голенкова З. Т. Альтернативи и перспективы развития гражданского общества в России // Гражданское общество: теория, история, современность / Отв. ред. З. Т. Голенкова.- М.: Изд-во Института социологии РАН, 1999.- С. 7-28.
5. Гражданское общество: истоки и современность / Науч. ред. проф. Кальной И. И., доц. Лопушанский И. Н. - 3-е изд., перераб. и доп. - СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006.- 492 с.
6. Там само.
7. Коулман Дж. Капитал социальный и человеческий // Общественные науки и современность.- 2001.- № 3.- С. 121-139.
8. Коэн Дж., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория.- М., 2003.- 784 с.
9. Кравченко И. И. Концепция гражданского общества в философском развитии // Полис- 1991.- № 5.- С. 128-138.
10. Патнам Роберт Д. Творення демократії: традиції громадянської активності в сучасній Італії / Р. Д. Патнам разом з Р. Леонарді та Р. Й. Нанетті; Пер. з англ. В. Ющенко.- К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001.-302 с.
11. Перегудов С. П. Гражданское общество как субъект публичной политики // Полис- 2006- № 2.- С. 139-150.
12. Савко Ю. Громадянське суспільство, соціальний капітал і політична участь // Вісник Львівського університету. Серія: Філософські науки.- 2002.- Вип. 4.- С.151-158.
13. Сукачов В. В. Політична довіра як складова соціального капіталу громадянського суспільства: Автореф. дис. ... канд. політ. наук.-Дніпропетровськ, 2005.- 18 с
14. Тьоніс Ф. Спільнота та суспільство / Пер. з нім.- К.: Дух і літера, 2005.- 262 с
15. Узун Ю. В. Концепт «громадянське суспільство» в історії та теорії політичної думки: Автореф. дис. ... канд. політ. наук.- Одеса, 2002.- 18 с
16. Філік Н. В. Державно-правові засади громадянського суспільства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.- К., 2004.- 15 с
17. Хуснутдінов О. Я. Громадський рух як чинник формування громадянського суспільства в Україні (державно-управлінський аспект): Автореф. дис ... канд. наук з державного управління.- К., 2003.- 14 с
18. Янссон Т. Треугольная драма: взаимоотношения между государством, местным самоуправлением и добровольными ассоциациями // Гражданское общество на европейском Севере: понятие и контекст: Материалы международного семинара - Санкт-Петербург 18-19.01.96 / Под редакцией Е. Здравомысловой и К. Хейкинен // <http://cisr.ru/wp3.html>
19. Elster J. The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory II Deliberative Democracy I Ed. Bohman J., Rehg W.~ Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1997.
20. Etzioni A. The Good Society II The Journal of Political Philosophy.- 1999.- № 1 - P. 88-103.
21. Friedman S. A Quest for Control: High Modernism and its Discontents in Johannesburg, South Africa II Urban Governance Around the World I Ed. Ruble B. A., Stren R. E-, Tulchin J. S. with Varat D. H.- VWoodrow Wilson International Center for Scholars, 2001.- P. 31-68.
22. Jessop B. Capitalism and its Future: Remarks on Regula-

- tion, Government and Governance, Rev II International Political Economy.- 1997.- № 4 (3).- P. 561-581.
23. *Le Gales, P.* European Cities: Social Conflicts and Governance.- Oxford, 2002.
 24. *Mihaylova D.* Social Capital in Central and Eastern Europe A Critical Assessment and Literature Review.- Policy Studies Series.- Center for Policy Studies, Central European University, 2004.- 168 p.
 25. Ibid.
 26. *Sos G.* The Indicators of Local Democratic Governance Project: Concepts and Hypotheses.- Budapest, Tocqueville Research Center (T-RC), March 2001.- 61 p.
 27. *Stoker, G.* The New Management of British Local Governance.- Basingstoke: Palgrave, 1999.
 28. *Van Assche D., Dierickx G.* The Decentralisation of City Government and the Restoration of Political Trust II Local Government Studies.- Vol. 33. No. 1 (February 2007).- P. 25-47.
 29. *Van Der Meer A., Van Windem W.* E-governance in Cities: a Comparison of Urban Information and Communication Technology Policies II Regional Studies.- 2003.- Vol. 37.- No. 4.- P. 407-419.
 30. *Vogel R.K.* Decentralization and Urban Governance: Reforming Tokyo Metropolitan Government II Urban Governance Around the World I Ed. Ruble B. A., Stren R.E., Tulchin J. S. with Varat D. H.- Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2001.- P. 114-148.
 31. *Wilson D.* From Local Government to Local Governance: Re-Casting British Local Democracy II Democratization.- 1998.- Vol. 5.- No. 1.- P. 90-115.

M. Lendel

CIVIL AND LOCAL: MODERN INTERPRETATIONS OF CIVIL SOCIETY FUNCTIONING ON THE LOCAL LEVEL

The article deals with the modern theories that tend to explain the specifics of civil society functioning on the local level. Author makes the conclusion that there exist codependence between the stage of civil society and the nature of local governance, and suggests to investigate the local level civil society using theories of «governing» and «social capital».