

УДК 352.075

DOI: 10.33663/1563-3349-2020-87-193

**В. Л. ЗГУРСЬКА**

## **УПРАВЛІНСЬКІ ВИКЛИКИ МІСЬКОЇ САМООРГАНІЗАЦІЇ: МІЖ САМОУПРАВЛІННЯМ ТА ГРОМАДСЬКОЮ УЧАСТЮ**

*Розглянуто характеристики самоорганізаційних процесів у контексті міста. Відзначено, що самоорганізація є ключовим механізмом для створення різних стимулів розвитку і водночас необхідним є втручання, здатне впогратися зі спонтанною природою міста. Виділено особливості здійснення самоуправління та самоорганізації; доведено необхідність розрізняти самоорганізацію та громадську участь; вказано на небезпеку політизації самоорганізації.*

**Ключові слова:** самоорганізація, самоуправління, громадська участь, урбанізм, місцеве самоврядування, міський простір.

### **Zgurska Valentyna. Government challenges of urban self-organization: between self-governance and citizen participation**

*The characteristics of self-organizational processes in the context of the city are considered. It is noted that self-organization is a key mechanism for creating various incentives for development and at the same time intervention that can cope with the spontaneous nature of the city is needed. Features of self-government and self-organization are highlighted; the need to distinguish between self-organization and public participation has been proved; the danger of politicization of self-organization is pointed out.*

**Key words:** self-organization, self-governance, citizen participation, urbanism, local self-government, urban space.

Місто завжди мало особливий статус серед інших людських поселень у всі історичні епохи, і насамперед завдяки більшим можливостям його мешканців об'єднувати свої зусилля для вирішення не лише побутових, а й соціально-економічних та політичних проблем. Нині міське життя дає безліч прикладів самоорганізації містян для досягнення короткострокових цілей, що іноді радикально змінюють міський ландшафт на управлінську

---

© ЗГУРСЬКА Валентина Леонідівна — кандидат політичних наук, доцент кафедри політичних наук Київського національного університету будівництва і архітектури; ORCID: 0000-0001-7490-1942; e-mail: valentinazgurskaya@gmail.com

систему. Метою статті є з'ясування викликів управлінської системи міста, зумовлених практикою самоорганізаційних процесів, їх порівняння із самоврядуванням та участю громадськості.

Стикнувшись з дуже взаємопов'язаним та постійно мінливим світом, процеси самоорганізації у місті отримують дедалі більше уваги дослідників планування. З 1960-х років самоорганізація розуміється як механізм внутрішніх змін у рамках складних міських систем та широко використовується для побудови моделей розвитку міста [1]. Після новаторської публікації Дж. Якобса [2], формулювання складних теорій міст [3] самоорганізація вважається ключовим механізмом<sup>8</sup> за допомогою якого міста динамічно пристосовуються до зміни соціально-просторової конфігурації та довкілля [4]. Самоорганізація є безперервним процесом, що стосується спонтанної появи порядку на системному рівні у результаті величезної кількості взаємодій між акторами на місцевому рівні. Це означає, що міські моделі, що є результатом самоорганізації, з'являються самі по собі, оскільки зовнішній контроль з боку координаційних органів відсутній [5].

Вчені вважають самоорганізацію корисною для аналізу певних міських феноменів, таких, як міські нетрі, неформальний міський розвиток [6], транспортний та пішохідний потоки [7], економічний розвиток міста, соціальна сегрегація [8], урбанізм [9] тощо. Відповідно самоорганізація дедалі більше розглядається як концепція, що сприяє кращому розумінню складності функціонування міста.

У найбільш загальному вигляді самоорганізація визначається як спонтанна поява глобальної структури чи моделі місцевої взаємодії, що має чотири характеристики [10].

1. Діяльність акторів здійснюється без центрального координаційного центру чи зовнішнього контролю колективного результату. Хоча актор, що представляє індивіда чи групу, спроможний керувати діяльністю інших, жоден окремих актор чи зовнішня сила не має повного контролю за діями усіх інших акторів.

2. У своїй діяльності актори виходять із власних інтересів, вони взаємодіють між собою, можуть коригувати свої дії у відповідь на кроки інших, але єдиний колективний намір відсутній.

3. Ці дії змінюють структуру міської системи та вливають на її функціонування як сукупність некоординованих та відносно незалежних дій акторів на низових рівнях, що врешті сприяє появі спонтанної реконфігурації на рівні всієї системи.

4. Зміни на рівні всієї системи дуже важко, а подекуди й неможливо спрогнозувати. Чіткий причинно-наслідковий зв'язок між акторами, які починають певну дію, і трансформацією міської системи відсутній. Наслідки змін, зумовлених індивідуальними акторами на місцевому рівні, можуть жодним чином не вплинути на діяльність системи або ж запустити процес самопосилення, що зумовить трансформацію всієї системи.

Водночас спонтанний і непередбачуваний характер самоорганізації означає, що міські зміни й трансформації є відкритими, розвиваються у різному темпі, а їх результати та наслідки дуже складно або майже неможливо передбачити. На практиці це означає, що можливості для свідомого і цілеспрямованого скеровування міського розвитку до бажаних і конкретних наслідків значно обмежені [11].

У самоорганізованих міських системах будь-яке плановане втручання має певні безпосередні наслідки, прогнозовані лише до певної міри, але також дотичні побічні ефекти, що не завжди є бажаними чи передбачуваними. Відповідно, з одного боку, самоорганізація вважається ключовим механізмом для створення різних стимулів розвитку, а з іншого – самоорганізовані міста вимагають втручання, здатного впоратися зі спонтанною природою міста.

Необхідність здійснення зовнішнього втручання вимагає з'ясування відмінностей між самоорганізацією та самоуправлінням. В ієрархічному управлінні керуючі актори здійснюють сильний контроль за процесом прийняття рішень щодо розвитку та ресурсів, які вони можуть мобілізувати. У спільному урядованні відповідальність поділена з неурядовими акторами; урядові та неурядові актори взаємозалежні у реалізації цілей розвитку. Водночас у процесах самоврядування громадяни та інші неурядові актори відіграють провідну роль. Саме вони значною мірою вирішують, хто буде залучений до прийняття рішення і як будуть розподілені ресурси. Урядові актори зберігають дистан-

цію і можуть намагатися визначати умови, за яких може відбуватися самокерований розвиток.

Відповідно самоуправління можна розуміти як форму координації та прийняття рішень, в якій індивіди та громади мають високий ступінь свободи у формуванні системи, до якої вони належать, відповідно до власних уподобань.

Співставлення концепції самоуправління з особливостями самоорганізації дає змогу виділити такі риси самоуправління:

1. Актори вживають заходів завдяки певній внутрішній координації. Ця координація може, наприклад, бути включена у керований учасниками процес прийняття рішень чи базуватися на неформальному обміні думками між акторами.

2. Актори координують свою діяльність через наявність колективної волі, а трансформаційний процес зосереджений навколо спільної мети.

3. Трансформація міської конфігурації є продуктом дорадчих дій для досягнення спільної мети. Актори цілеспрямовано намагаються реалізувати зміни в структурі системи і/або її функціонуванні через співробітництво.

4. Трансформація системи до певної міри є прогнозованою, оскільки включає певний ступінь внутрішньої координації та базується на колективній волі акторів. Передбачуваність залежить від таких чинників, як лояльність акторів до спільної цілі, ступінь координації та вплив зовнішніх чинників.

Як і в самоорганізації, інституційні сили функціонують як сприятливі чи гальмівні чинники. Вони можуть посягати на процеси самоуправління, дозволяючи, стимулюючи, іноді навіть змушуючи групи керувати собою [12]. На відміну від самоорганізації ці умови можуть стосуватися більш безпосередньо майбутньої міської конфігурації, оскільки трансформаційний процес передбачений залученими акторами.

Отже, самоуправління зосереджене на взаємодії та процесі прийняття рішень, керованому громадянами та неурядовими акторами. Водночас самоорганізаційні процеси стосуються адаптивної поведінки міських систем та мереж, включаючи спонтанну появу масштабних моделей та нелінійних причинно-наслідкових зв'язків. У ході планування процеси самоуправління та самоорганізації можуть перетікати один в

одний, оскільки громадські ініціативи можуть з часом змінюватися.

Поняття самоорганізації та участі громадян часто використовують як синоніми, хоча існує фундаментальна відмінність між співробітництвом та самоорганізацією [13]. Коли йдеться про самоорганізацію, насамперед маються на увазі громадські ініціативи, що походять з-поза урядового контролю. При цьому самоорганізацію не слід розуміти як наслідок чи результат зменшення ролі держави чи неефективне надання публічних послуг. По-перше, таке розуміння є небезпечним з огляду на те, що активні громадяни можуть використовуватися певними групами інтересів в умовах постійного ослаблення ролі держави та тенденції до приватизації (наприклад, проплачені акції протесту проти забудовників). По-друге, вивчення самоорганізації в містах свідчить про набагато складнішу архітектуру й темпи взаємодії акторів на різних рівнях управління, ніж видається на перший погляд.

Відповідно було б надто спрощено визначити самоорганізацію як силу, що виникає без зовнішнього втручання. Також має свої недоліки підхід до самоорганізації як до людської діяльності в рамках ліберальної та індивідуалістичної концепції самодостатності поза державою [14]. Часто такі терміни, як тактичний урбанізм, соціальні інновації використовуються для позначення зменшення ролі держави або намагання громадян покращити громадський простір та повсякденне життя [15].

Самоорганізацію варто розглядати як майданчик можливостей, що акцентує увагу на низовому управлінні, яке передбачає взаємодію місцевих громад з органами управління. Така діяльність дає змогу широкому загалу громадян взяти безпосередню участь на усіх етапах соціальних і міських змін, в той час як активізація громадян може одночасно покращити якість базових соціальних послуг [16]. За такого підходу публічні інститути мають знайти нові шляхи надання публічних благ відкрито і прозоро, уникаючи практики, що дає змогу поставати громадську активність на службу інтересам третіх сторін.

У цьому контексті варто уникнути надмірної політизації громадських рухів, які починають висувати колективні вимоги до органів публічної влади. Заслуговує на увагу підхід, за якого

конфлікт та співробітництво виступають як взаємно посилюючі елементи політичного процесу, в якому конфлікт не лише неминучий, але й необхідний аспект участі [17].

Дослідники мають вийти за розуміння простору лише як вмістилища [18], оскільки повне розуміння людської діяльності вимагає визнання просторової природи людської діяльності, позаяк простір є сукупністю практик просторового використання та представництва, включаючи продукування та відтворення соціальних структур, соціальних дій та відносин між громадянами та органами публічної влади. За такого підходу простір уже не розглядається як пасивний фрагмент міста, оскільки він надає ресурси для різних груп, що по-різному конструюють себе у просторі. Простір – це не поле битви між різними групами; це особливий елемент, що формує соціальну взаємодію і, як наслідок, ідентичність. У такому сенсі міський простір є одночасно і соціальним, і політичним.

Нова хвиля самоорганізованих практик представляє місто як щось більше, ніж арена боротьби між включенням – маргіналізацією, спротивом – активізацією. У містах мешканці створюють мережі, асоціації, громади, базовані на спільній практиці з різних причин: задля використання принципу солідарності та рівності для формування нових форм споживання (солідарність групових закупок); для експериментів з інструментами соціальної та екологічної стабільності (міська агрокультура); для боротьби з монетизацією щоденного життя через безкоштовний обмін взаємними послугами (банки часу) чи шляхом надання етичних фінансових послуг; розробки нових форм торгівлі (магазини чесної торгівлі); переосмислення міського простору з точки зору екологічного підходу (через різні методи заощадження енергії та використання відновлювальних джерел енергії); відродити міські території та вберегти їх від комерціалізації (практики самоорганізації, орієнтовані на повторне використання занедбаних просторів); для переосмислення культури як спільного блага, що не може бути комерціалізоване (відродження культурних просторів, призначених для знищення).

У меншому масштабі багато міських практик демонструють, як зміна контексту призводить до матеріальних трансформа-

цій, що простір є не просто нейтральною підтримкою людської діяльності. Радше він є інструментом, за допомогою якого ми вибудовуємо свої відносини, формуємо ідентичність та створюємо проекти майбутнього.

У цьому широкому спектрі різних міських колективних дій багато практик є неформальними діями з повторного присвоєння (тобто практики оспорюють майнові права, намагаючись відродити низку міських просторів). Ці практики є центрами спротиву, але також інкубаторами нових міських проєктів, що включають: організаційні експерименти, потенційно здатні побудувати місто навіть за інституційно визначеними рамками; символічні та матеріальні підходи до творення відчуття простору тощо. Неформальні практики самоорганізації пропонують себе як потенційну лабораторію соціальних та екологічних експериментів. Їх можна розглядати як взаємопов'язані міські рухи, вкорінені у соціальній, політичній та екологічній свідомості містян. Однак вони часто суперечать владі та інституційним структурам, намагаються створити та виробити інше місто.

Значний масив літератури розглядає неформальні практики як революцію знизу, наголошуючи на ролі людей у діяльності проти держави. Тим не менше такий підхід ризикує породити ідеологічне та популістське домінування неформального без розуміння його внутрішньої диференціації та складності. Неформальні практики не є самі по собі благом, а їх учасники не діють лише на основі спільних і прогресивних цінностей. У деяких випадках вони зрештою реалізують процес просторової приватизації, базований на принципах неоліберального індивідуалізму. В інших випадках вони є різновидом міського популізму, що не завжди ставить під сумнів статус-кво міста чи створює справедливе місто попри їх добрі наміри [19].

Визначаючи, що такі практики здатні виробляти публічні цінності, важливо розуміти, що різні ресурси, знання, досвід та компетенція, спрямовані на розв'язання публічних проблем, не можуть обмежуватися лише формально визнаними інститутами. Радше ці чинники переплітаються з неформальними практиками, здатними знайти зазвичай нетрадиційні відповіді на колективні потреби. З огляду на це публічні інститути не можна вва-

жати єдиними суб'єктами, що надають публічні послуги чи розробляють публічну політику. Неформальні практики можна вважати публічною політикою, якщо їм вдається успішно розв'язувати публічні проблеми.

Також важливо уникнути спрощення та руйнування дихотомічних відносин (формальне – неформальне, громадянська активність – держава), що дасть змогу подолати ризики деполітизації практики самоорганізації як діяльності, що походить від принципів соціальної та економічної справедливості. Варто відмовитися від розгляду громадських організацій як надавачів послуг та аполітичних посередників між громадянами та органами місцевої влади [20], а акцентувати увагу на потенціалі громадської активності для удосконалення владних відносин та ліквідації причин, що лежать в основі соціальних і просторових проблем.

Отже, самоорганізація є ключовим механізмом для стимулювання розвитку, в тому числі міст. Водночас самоорганізовані міста вимагають втручання, здатного впоратися зі спонтанною природою міста. Слід відрізнити самоуправління, яке стосується взаємодії у процесі прийняття рішень, керованого громадянами та неурядовими акторами, від самоорганізаційних процесів, що є результатом адаптивної поведінки міських систем, включаючи спонтанну появу масштабних моделей та нелінійних причинно-наслідкових зав'язків. На відміну від громадської активності самоорганізація частіше може набувати неформальних форм і продукувати непередбачувані наслідки.

1. Allen P.M. Cities and regions as self-organizing systems: models of complexity. Amsterdam: Gordon and Breach Science Publishers, 1997; Thrift N. The place of complexity. *Theory, Culture and Society*. 1999. Vol. 16. № 3. P. 31-69. 2. Jacobs J. *Detah and Life of Great American Cities*. New York: Random House, 1961. 3. Portugali J., Meyer H., Stolk E., Tan E. Complexity theories of cities have come of age: an overview with implications to urban planning and design. Springer Science & Business Media, 2012. 4. Batty M. *The New Science of Cities*. Cambridge: MIT Press, 2013. 5. Rauws W.S., De Roo G. Adaptive Planning: generating conditions for urban adaptability. Lessons from Dutch organic development strategies. *Environment and planning B: planning and design*. 2016. Vol. 43. P. 1052-1074. 6. Silva P., Farrall H. Lessons from informal settlements: a 'peripheral' problem with self-organising solutions. *Town Planning Review*. 2016. Vol. 87. № 3. P. 297-319. 7. Helbing D.,



Molnár P., Farkas I. J., Bolay K. Self-organizing pedestrian movement. *Environment and planning B: planning and design*. 2001. Vol. 28. № 3. P. 361-383. **8.** Buitelaar E., Weterings A., Ponds R. Cities, Economic Inequality and Justice: Reflections and Alternative Perspectives. Routledge, 2017. **9.** Hakim B. Mediterranean Urbanism: Historic Urban/building Rules and Processes. Berlin: Springer, 2014. **10.** Ward R. Civic initiatives in urban development: self-governance versus self-organisation in planning practice. *Town Planning Review*. 2016. Vol. 87. № 3. P. 339-361. P. 342. **11.** Moroni S. Complexity and the inherent limits of explanation and prediction: Urban codes for self-organising cities. *Planning Theory*. 2015. Vol. 14. P. 248-267. **12.** Sørensen P., Triantafyllou P. The Politics of Self-Governance, Farnham, Ashgate, 2013. P. 1-22. **13.** Boonstra B., Boelens L. Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice*. 2011. Vol. 4. № 2. P. 99-122. **14.** Davoudi S. Resilience: a bridging concept or a dead end? *Planning Theory and Practice*. 2012. Vol. 13. № 2. P. 299-307. **15.** Savini F. Self-Organization and Urban Development: Disaggregating the City-Region, Deconstructing Urbanity in Amsterdam. *International journal of urban and regional research*. 2016. Vol. 40. № 6. P. 1152-1169. **16.** Alford J. Engaging Public Sector Clients: From Service- Delivery to Co-Production. USA: Palgrave Macmillan, 2009. **17.** Watson S. The Challenges of collaboration and democratic participation in turbulent and unsettled times. *Tracce Urbane: Italian Journal of Urban studies*. 2018. № 3. pp. 66-74. **18.** Gotham K.F. Toward an Understanding of the Spatiality of Urban as Spatial Actors. *International Journal of Urban and Regional Research*. 2003. Vol. 27. № 3. P. 723-737. **19.** Roy A. Why India cannot plan its cities: Informality, insurgency and the idiot of urbanization. *Planning Theory*. 2009. Vol. 8. № 1. P. 76-87. **20.** de Fillipis J., Fischer R., Shragge E. Neither romance nor regulation: re-evaluating community. *International Journal of Urban and Regional Research*. 2006. Vol. 30. P. 673-689.

### **Zgurska Valentyna. Government challenges of urban self-organization: between self-governance and citizen participation**

In self-organizing urban systems, any planned intervention has certain immediate consequences, predicted only to a certain extent, but it also has tangible side effects that are not always desirable or predictable.

Self-governance focuses on the interaction and decision-making process led by citizens and non-governmental actors. At the same time, self-organizing processes concern the adaptive behavior of urban systems and networks, including the spontaneous emergence of large-scale models and nonlinear causation. The processes of self-governance and self-organization can flow into each other, as community initiatives may change over time.

The concepts of self-organization and citizen participation are often used interchangeably, although there is a fundamental difference between such cooperation and self-organization. When it comes to self-organization, we primarily mean citizen initiatives that come from outside government control. At the same time, self-organization should not be understood as a consequence

or result of a reduction in the role of the state or inefficient provision of public services.

Self-organization should be seen as a platform for opportunities that focuses on grassroots governance, involving the interaction of local communities with government. Such activities allow a wide range of citizens to take a direct part at all stages of social and urban change, while activating citizens can simultaneously improve the quality of basic social services.

In this context, excessive politicization of social movements, which are beginning to make collective demands, should be avoided. Noteworthy is the approach in which conflict and cooperation act as mutually reinforcing elements of the political process, in which conflict is not only inevitable but also a necessary aspect of participation.

**Key words:** self-organization, self-governance, citizen participation, urbanism, local self-government, urban space.