

УДК 323.2:316.4

© В. П. Березинський, 2015

<http://orcid.org/0000-0002-9957-245X>**В. П. Березинський**

## ДЕЛІБЕРАТИВНИЙ ПРОЦЕС ЯК БАЗОВИЙ ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

*Розкривається сутність деліберативного процесу як базового інституційного механізму громадянського суспільства. Показано, що деліберативний процес сприяє децентралізації публічного управління і передбачає спрямованість на досягнення цілей, отримання наслідків і здійснення процесів, що відповідають одній чи більше цінностям (солідарність, участь, скоординованість). Визначено, що характерним для деліберативного процесу є ставлення до цільових груп політики як до членів територіальної громади чи спільноти за інтересами та залучення груп та організацій, що діють на рівні громади, а у деліберативній політиці пріоритет надається потребам та інтересам незахищених, пригноблених та маргіналізованих сегментів суспільства. Продемонстровано, що ключовими у деліберативній демократії є публічні обговорення, які реалізуються в Україні у формі загальних зборів, місцевих ініціатив та громадських слухань.*

**Ключові слова:** громадянське суспільство, деліберативний процес, децентралізація публічного управління, публічні обговорення.

**В. П. Березинский**

## ДЕЛИБЕРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС КАК БАЗОВЫЙ ИНСТИТУЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

*Раскрывается сущность делиберативного процесса как базового институционального механизма гражданского общества. Показано, что делиберативный процесс содействует децентрализации публичного управления и предусматривает направленность на достижение целей, получение результатов и осуществления процессов, которые отвечают одной или больше ценностям (солидарность, участие, скоординированность). Определено, что характерным для делиберативного процесса есть отношение к целевым группам политики как к членам территориальной общины или сообщества по интересам и привлечение групп и организаций, которые действуют на уровне общины, а в делиберативной политике приоритет предоставляется нуждам и интересам незащищенных, угнетенных и маргинализованных сегментов общества. Продемонстрировано, что ключевыми в делиберативной демократии есть публичные обсуждения, которые реализуются в Украине в форме общего собрания, местных инициатив и общественных слушаний.*

**Ключевые слова:** гражданское общество, делиберативный процесс, децентрализация публичного управления, общественные слушания.

V. P. Berezinski

## DELIBERATIVE PROCESS AS BASIC INSTITUTIONAL MECHANISMS OF CIVIL SOCIETY

*Essence deliberative process as a basic institutional framework of civil society. It is shown that deliberative process promotes decentralization of public administration and provides direction to achieve the objectives of obtaining effects and implementation processes that meet one or more values (solidarity, participation, coordination). Determined that the characteristic deliberative process is the ratio of the target group policy as members of the territorial community or community of interest and involvement of groups and organizations working at the community level and in deliberative policy priority to the needs and interests of the disadvantaged, oppressed and marginalized segments of society . Demonstrated that key to deliberative democracy is a public debate implemented in Ukraine in the form of general meetings, local initiatives and public hearings.*

**Key words:** *civil society, deliberative process, decentralization of public administration, public discussion.*

**Постановка проблеми.** Громадянське суспільство характеризується, по-перше, як сукупність різноманітних форм соціальної активності населення, яка не обумовлена діяльністю державних органів і втілює реальний рівень самоорганізації соціуму; по-друге, як стан суспільних зв'язків і відносин є якісним показником громадянської самодіяльності населення тієї чи іншої країни, основним критерієм поділу функцій держави й суспільства в соціальній сфері; по-третє, як особлива форма поєднання приватних і суспільних інтересів громадян, які протистоять державі. Як правило, громадянське суспільство формується на основі розвитку горизонтальної активності населення й виступає у вигляді різних добровільних (екологічних, жіночих, конфесійних, професійних та ін.) асоціацій, об'єднань, комітетів громадян, які по-своєму структурують суспільство. При цьому, на думку Ральфа Дарендорфа, «громадянське суспільство не може претендувати на досконалість, а інколи воно може бути не завжди законним» [2, с. 74]. Але навіть включаючи до свого складу ті чи інші об'єднання, які не повною мірою вписуються у формально-правові рамки, громадянське суспільство виконує абсолютно необхідну для демократичного ладу функцію саморегуляції соціальних відносин, стримування інтервенції держави в ті відносини, які люди здатні регулювати,

не вдаючись до допомоги політичних інститутів. Базовим інституційним механізмом громадянського суспільства є деліберативний процес.

**Аналіз актуальних досліджень.** Розгляд концепту «деліберативний процес» був започаткований фундаторами теорії деліберативної демократії Юргеном Габермасом і Джоном Ролзом та розвинений Дж. Дризеком, Й. О'Фліном, Дж. Паркінсоном, Дж. Робертсом, Дж. Фішкіним та іншими західними вченими. Серед вітчизняних авторів, які працюють у цій царині, варто відзначити А.В. Гайду, П.С. Дабосіна, О.А. Третьяка та ін.

**Метою статті** є розкриття сутнісних характеристик деліберативного процесу як базового інституційного механізму громадянського суспільства.

**Виклад основного матеріалу.** За Ю. Габермасом, нормативне саморозуміння деліберативної політики безперечно вимагає дискурсивного типу зв'язку для правової спільноти, але цей тип не поширюється на все суспільство, в якому втілюється конституційно-організована політична система. Навіть у межах цього саморозуміння деліберативна політика вимагає існування складного суспільства, яке, в цілому, чинить опір нормативному підходу. Таке дискурсивно-теоретичне прочитання демократії має точку дотику з соціально-науковим підходом, який розглядає політичну систему не як додаток, центр або структурне ядро суспільства, а лише як одну з підсистем серед інших. З іншого боку, оскільки цей підхід пропонує механізм безпеки для вирішення проблем, які загрожують єдності суспільства, політика має бути здатною встановлювати комунікацію через посередництво права з іншими легітимно впорядкованими сферами дії, хоча це лише підсилює складність взаємодії. Політична система залежить від функціонування інших систем, таких як, наприклад, податкова функція економічної системи, і ще більшою мірою деліберативна політика внутрішньо пов'язана з контекстами раціоналізованого життєвого світу (див.: [7]).

Як стверджує О.А. Третьяк, це є дійсним для поняття політики як такої, яка втілюється в формальних процедурах інституалізованого формування

думки та волі громадян та для політики, яка виникає у неформальних мережах публічної сфери. І що точно, деліберативна політика профільтована через політичні комунікації, які залежать від ресурсів життєвого світу. У межах ліберальної політичної культури та просвітницької політичної соціалізації вона забезпечує розбудову асоціацій громадської думки [6, с. 31].

Ці ресурси здебільшого формуються та відтворюються спонтанно, тому вони не прийнятні для прямих втручань політичного апарату. У зв'язку з цим Ю. Габермас стверджує: «Істотною потребою є виправлення методів та умов, дебатів, дискусій та практик переконань. Деліберативна політика забезпечується через дискурсивну структуру формування думки та волі, яка виконує її соціально-інтегративну функцію лише в тому, що громадяни очікують певних результатів, хоча дискурсивний рівень публічних дебатів може виникати і конституюватися на більш важливому рівні. Він не повинен бути прихований у чорній скрині і має бути опраціонований певними індикаторами» [10, р. 304].

На Заході деліберативний процес розпочався в рамках втілення 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 рр. ця ідея була реалізована в США, де було прийнято 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.: [11]). У Великобританії Закон про розвиток громад 1969 р. започаткував різноманітні схеми стимулювання підходів до розвитку громад і «сусідських спільнот». Проте, як зазначає Вейн Парсонс, у цей час заради «нового розвитку» було завдано значної шкоди громадам. Найновіша хвиля в публічній політиці у 1990-х рр. піднялася внаслідок масового руйнування громад у промислових районах і внутрішніх містах, що відбулося протягом попереднього

десятиліття [4, с. 428].

У цей час спостерігається децентралізація публічного управління до рівня мікрорайонів і громад у Великобританії та інших західноєвропейських країнах. Зокрема, Денні Барнс, Робін Гамбелтон і Пол Хоггетт (див.: [8]) наводять два яскравих приклади такої децентралізації надання послуг – у містечках Айлінгтон і Тауер Гамлетс, розташованих поблизу 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 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, яка характеризується переорієнтацією цінностей менеджменту й персоналу на підвищення якості послуг і місцевих повноважень [8, р. 88].

Г. Батчер виділяє три основні підходи до визначення політики громад, виходячи з їх причетності до громадянства [9, р. 218-220]:

1. 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 відбирання повноважень щодо процесу вироблення політики у 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 її участі.

2. Рамки «повноважного громадянина», де увага звертається на розподіл 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 із 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.

3. Рамки «відповідального громадянина», де головними цінностями є порядок, традиції та органічна природа суспільства. Таким чином, мета стратегії громади полягає у зміцненні посередницьких організацій і органів у суспільстві та посиленні традиційних суспільних інституцій як альтернативи втручання держави. Найчастіше 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, самодопомоги та добровільної діяльності.

На основі цього узагальнення Г. Батчер пропонує інтегрований підхід до політики громади, яку він визначає 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;

– залучення груп та організацій, що діють на рівні громади;

– надання пріоритету потребам та інтересам незахищених, пригноблених та маргіналізованих сегментів суспільства [9, р. 221–222].

Сьогодні існують умови для абсолютно нових форм сервісних організацій, що забезпечують і значно вищу свободу оперування, і централізований стратегічний контроль. Ключовим питанням 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). Реформування публічних послуг, що відбувається нині в Україні, спрямоване на заміну складних бюрократій структурами з переданими (делегованими) послугами. Тим самим, замість ієрархії підрозділів виникає новий тип організації, в якому існує потужний, але не всевладний центр із зовнішнім кільцем підрозділів із надання переданих (делегованих) послуг.

Невід'ємною складовою деліберативних технологій, крім таких традиційних форм самоорганізації населення, як вибори та референдум, є публічні обговорення. Останні розвивають і зміцнюють демократичний потенціал політико-владної взаємодії. Дж. Коен і Е. Арато визначають такі постулати процедури публічних обговорень:

1) процес обговорення відбувається в аргументативній формі та через регульований обмін інформації та аргументів серед учасників, які виносять і критично тестують, перевіряють пропозиції;

2) обговорення є відкритим для участі та публічним, ніхто не може бути виключеним із обговорення, і ті, хто потенційно впливають на рішення, мають рівні шанси взяти участь;

3) обговорення не залежать від будь-яких зовнішніх обмежень, його

учасники самостійні й обмежені лише правилами комунікації та аргументації;

4) обговорення не лімітуються внутрішніми обмеженнями, що можуть загрожувати рівності учасників, кожен має рівні можливості бути вислуханим, внести пропозицію до порядку денного, зробити повідомлення, а також висувати і критикувати позиції, позиція щодо кожної пропозиції мотивується виключно ненасильницькою силою кращого аргументу;

5) обговорення мають на меті досягнення загальної та раціонально-мотивованої угоди і можуть, в принципі, бути невизначено продовжені або закінчені в будь-який час, однак політичні обговорення мають бути закінчені рішенням більшості, оскільки ця ситуація потребує рішення, через внутрішній зв'язок між практиками обговорень та правил більшості — при цьому хибна думка більшості може бути розглянута в межах загальної практики, доти, доки меншість переконує більшість, що думка меншості є правильною;

б) політичні обговорення поширюються на всі предмети, які можуть бути важливими для широкого загалу, хоча вони не виключають, що теми та предмети обговорення, які традиційно розглядаються як приватні, можуть бути усунені з дискусії (див.: [3]).

Досліджуючи технології публічних обговорень, Ю. Габермас зазначав, що «ми повинні відрізнити процедурні обмеження публічного дискурсу від обмежень, які виникають внаслідок аранжування тем, відкритих для публічного дискурсу». При цьому толерантна версія принципу нейтральності означає, що «не лише неформальні, але й процедурно-регульовані процеси громадської думки та волевиявлення повинні бути відкриті для етично обґрунтованих питань щодо забезпеченого життя, колективної ідентичності та різних потреб» [10, р. 313].

У зв'язку з цим Ю. Габермас зауважує: «Ми повинні встановлювати розрізнення між публічними та приватними предметами обговорення в двох площинах: доступність і тематизація, з одного боку, регуляція влади та

відповідальність – з іншого боку. Для того, щоб говорити про щось, треба розуміти, що не варто при обговоренні вдаватися до приватних справ іншої людини» [10, р. 313]. Кожна справа, яка потребує політичної регуляції, має бути публічно обговорена, хоча не кожен об'єкт публічної дискусії стає фактом політичної регуляції. І не кожна політична регуляція зачіпає приватну відповідальність.

За допомогою цих обмежень хтось може дуже просто показати, що ліберальні обмеження щодо відкритого та необмеженого спектра публічних питань і тем не обґрунтовані у такий спосіб, як персональна єдність, як захист персональних даних щодо осіб.

Як вказує Ю. Габермас, «учасники дискусії не можуть відмовитися від тієї умови, що структура їх комунікації на основі ознак, які можна формально описати, виключає будь-який примус, що впливає на процес взаєморозуміння ззовні чи виходить з нього самого, за виключенням того, що може бути викликане найкращими аргументами і нейтралізує цим всі мотиви, окрім мотиву спільних пошуків істини» [7, с. 140].

У контексті публічних обговорень виділяють такі спеціальні форми безпосереднього волевиявлення громад, як загальні збори, місцеві ініціативи та громадські слухання (див., наприклад: [1]).

В Україні загальні збори громадян проводяться для обговорення питань місцевого значення, інформування населення про діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, здійснення територіального громадського самоврядування. Збори громадян можуть приймати звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також обирати осіб, уповноважених представляти збори громадян у взаєминах з органами й посадовими особами місцевого самоврядування. Підсумки зборів громадян підлягають офіційному опублікуванню (оприлюдненню).

Звернення, прийняті зборами громадян, підлягають обов'язковому розгляду органами й посадовими особами місцевого самоврядування, до компетенції яких віднесене вирішення питань, що містяться в зверненнях. На

кожне звернення зборів громадян мають бути надані письмові відповіді.

Загальні збори громадян є однією з найбільш масових форм безпосередньої демократії. Вони найбільш доступні для громадян і є одним із найефективніших засобів їх самоорганізації. Загальні збори забезпечують громадянам реальну можливість поєднання колективного обговорення питань і прийняття рішень з їх особистою активністю та ініціативою, які виявляються в різних організаційних та організаційно-правових формах (запитаннях, виступах, участі в голосуванні тощо). Тому загальні збори відіграють важливу роль у системі місцевого самоврядування, є формою залучення громадян до здійснення найрізноманітніших управлінських функцій.

На відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування всіма членами громади, загальні збори проводяться на рівні «мікро-громад», у межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування.

В Україні загальні збори громадян за місцем проживання скликаються сільськими, селищними, міськими головами, виконавчими органами відповідних рад, органами територіальної самоорганізації населення для обговорення найважливіших питань, що зачіпають інтереси громадян. Під загальними зборами розуміється зібрання усіх або частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

У загальних зборах мають право брати участь громадяни, мешканці територіальних громад із правом голосу, тобто фізичні особи, які проживають у територіальній громаді, є її членами. Тим самим вони реалізують право впливати на політичні, економічні, культурні, соціальні, екологічні та інші процеси розвитку територіальної громади.

У роботі зборів мають право брати участь громадяни, які досягли 18-

річного віку і постійно проживають на відповідній території, а також депутати місцевих рад, представники державних органів, трудових колективів, об'єднань громадян (див.: [5]).

У загальних зборах не можуть брати участь іноземні громадяни й особи без громадянства, які постійно проживають в Україні на відповідній території та фактично є членами відповідних територіальних громад. Таке положення не відповідає чинним міжнародно-правовим вимогам та передбачає заходи щодо прискореної інтеграції іноземців у територіальні громади на локальному рівні, в тому числі шляхом їх залучення до участі в місцевих виборах та інших формах діяльності громади (див.: [1, с. 282]).

Публічні обговорення як деліберативна процедура відбуваються в аргументативній формі та через регульований інформаційний потік; є відкритими для участі та мають публічний характер; їх учасники рівні в правах, не залежать від будь-яких зовнішніх обмежень, самостійні. Публічні обговорення конкретизуються у таких спеціальних формах безпосереднього волевиявлення громадян, як загальні збори, місцеві ініціативи та громадські слухання.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Таким чином, деліберативний процес є базовим інституційним механізмом громадянського суспільства. Деліберативний процес сприяє децентралізації публічного управління. За Г. Батчером, інтегрований підхід до розробки і впровадження публічної політики 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; залучення груп та організацій, що діють на рівні громади; надання пріоритету потребам та інтересам незахищених, пригноблених та маргіналізованих сегментів суспільства.

У ході деліберативного процесу створюються і підтримуються умови для виникнення абсолютно нових форм сервісних організацій, що

забезпечують і значно вищу свободу оперування, і централізований стратегічний контроль. Реформування публічних послуг у цьому напрямі передбачає заміну складних бюрократій структурами з переданими (делегованими) послугами.

Невід'ємними елементами деліберативного процесу є вибори та референдум, а також публічні обговорення, які є ключовими у деліберативній демократії. Публічні обговорення реалізуються у формі загальних зборів, місцевих ініціатив та громадських слухань.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Баймуратов М. О. Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні / М. О. Баймуратов // Муніципальне право України / В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальций ; [за ред. М. О. Баймуратова] ; вид. 2-ге, доп. — К : Правова єдність, 2009. — С. 247—318.
2. Дарендорф Р. Дорога к свободе: демократия и ее проблемы в Восточной Европе / Р. Дарендорф // Вопросы философии. — 1990. — № 9. — С. 69—75.
3. Коэн Д.Л. Гражданское общество и политическая теория / Д.Л. Коэн, Э. Арато ; [пер. с англ. под общ. ред. И.И. Мюрберг]. — М. : Весь мир, 2003. — 784 с.
4. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс ; [пер. з англ.]. — К. : Вид. дім «Києво-Могилянська акад.», 2006. — 549 с.
5. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 6. — Ст. 30.
6. Третьяк О. А. Публічна сфера політики демократичного суспільства: теоретико-концептуальні засади і напрямки структурної еволюції / О. А. Третьяк. — Д. : Вид-во ДНУ, 2012. — 376 с.
7. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / Ю. Хабермас ; [пер. с нем.]. — СПб. : Наука, 2000. — 345 с.
8. Burns D. The Politics of Decentralization: Revitalizing Local Democracy / D. Burns, R. Hamelton, P. Hoggett. — L. : Macmillan, 1994. — 169 p.
9. 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.
10. Habermas J. Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy / J. Habermas. — Boston : Massachusetts Institute of Technology, 1996. — 605 p.
11. 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.