

Надія Бабарикіна

Запорізький національний технічний університет, Україна

ГРОМАДЯНСЬКА АКТИВНІСТЬ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ПРОЦЕС ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Nadia Babarykina

Zaporizhzhia National Technical University, Ukraine

CIVIL ACTIVITY AND ITS IMPACT ON THE DECENTRALIZATION PROCESS

The article analyzes the necessity and means of involving citizens and communities in the process of decentralization. The efficiency of governance through decentralization increases with the proper preparation of local governments and communities. The introduction of democratic mechanisms for interaction of citizens with state authorities and local self-government bodies is a functional instrument for ensuring the effectiveness of public policy.

The experience of most modern democratic countries, in particular of the European Union members, shows that the most widespread way of optimizing power today is its decentralization, which is a phenomenon of a state character, conditioned by the logic of the development of each individual state structure, while preserving the main characteristics and properties this process.

Civil society should be a partner in the process of bringing power closer to people within the framework of decentralization. After all, many proposals of the public sector have already been implemented in bills and other state decisions that work for the development of the country. One of the main features of democracy is the participation of citizens in the management of the country. The community is the primary unit in the system of administrative-territorial organization of Ukraine.

Keywords: community, citizen, civil activity, democracy, decentralization.

Постановка проблеми. Успішність реформи з децентралізації влади є запорукою розвитку свободи, демократії і громадянського суспільства в Україні. Децентралізація сприяє розосередженню політичної влади. Запровадження демократичних механізмів взаємодії громадян з органами державної влади та органами місцевого самоврядування є функціональним інструментом забезпечення ефективності державної політики, основою якої є інтереси людини. На сьогодні становлення та розвиток громадянського суспільства в Україні стримується ще не достатньо розгорнутим місцевим самоврядуванням, що є ключовим поняттям реформи децентралізації.

Оцінка стану літератури. Теоретичні й практичні аспекти процесу децентралізації та розвитку громадянського суспільства розглядали такі вчені як Бориславська О., Коліушко І., Колодій А., Мних М., Телешун С., Ткачук А, Дергачов О., Зеленько С., Карась А., Кочубей Л., та інші.

Головною метою даного дослідження є обґрунтувати залучення громад до участі в процесі децентралізації. Децентралізація влади є комплексним процесом, що характеризується зв'язком громада – держава – суспільство у їх природній єдності, і тут принципово важливо як ця зв'язок впливає на становлення громадянського суспільства як особливий тип суспільного устрою, що відстоює інтереси своєї громади.

Передача повноважень з центру на місце здійснюється шляхом децентралізації, що дозволяє привести послуги, які надає держава, у відповідність із потребами і запитам населення. Оскільки для процесу демократичного розвитку дуже важливий зворотний зв'язок між владою і громадянином – поінформованість громадян про дії влади та поінформованість влади про реальні потреби конкретного громадянина, то природно, що здійснити це найлегше на базовому рівні влади – місцевому, де громадяни і представники влади живуть поруч.

Чим більший держава має вплив на суспільство, запроваджує відповідні регламентації, тим більше централізується сама влада, тим декларативнішими стають імпульси для розвитку громадянського суспільства. Саме тому децентралізація влади, традиційно покликана зробити суспільство самодостатнім, коли кожен його член здобуває можливість для реалізації своїх інтересів та потреб. Демократія участі на рівні територіальних громад має передувати конституційному перерозподілу повноважень на користь органів місцевого самоврядування та бюджетній реформі. Децентралізація влади передбачає, що громади отримають не лише відповідальну місцеву владу, що буде спроможною, але й набір законодавчо прописаних інструментів впливу членів територіальної громади на місцевих чиновників. Задля того, аби держава не перешкоджала їх реалізації, вона має відцентрувати частину своїх функцій суспільству, а воно своєю чергою має створювати відповідні інститути, які б гарантували їм сталість та результативність функціонування.

У зв'язку з загальним розвитком суспільства, його демократизацією, практично в усіх державах спостерігається певний конфлікт між відносно сталою та консервативною організацією влади та еволюційними тенденціями, які призводять до формування інститутів громадянського суспільства.

Враховуючи той факт, що, завдяки об'єктивним і суб'єктивним чинникам загального розвитку цивілізації більшість сучасних демократичних держав у другій половині ХХ століття характеризувалися достатньо централізованою організацією влади, логічним виглядає необхідність гармонізації внутрішніх і зовнішніх процесів розвитку суспільства. Невід'ємною складовою цих процесів виступає оптимізація влади¹.

Досвід більшості сучасних демократичних країн, зокрема, членів Європейського Союзу, свідчить, що найбільш поширеним шляхом здійснення оптимізації влади сьогодні є її децентралізація, яка є явищем державницького характеру, яке обумовлене логікою розвитку кожної окремої держави структуру, зберігаючи, при цьому, основні характеристики і властивості цього процесу.

Певну структурну функціональність у децентралізації влади для становлення громадянського суспільства вбачає М. Велцер, який основним фактором її реалізації вважає чітку систему розмежування сфер діяльності держави та громадянського суспільства. У такій дихотомії останнє отримує самоорганізаційну можливість для широкого розвитку своїх інститутів, яким обов'язково підзвітні та підконтрольні «демократично організовані інститути державної влади»². Децентралізація влади, на думку вченого, створюючи своєрідний комунікативний простір для здійснення моніторингу та контролю за діяльністю органів державної влади, забезпечує чіткий інституційний розподіл між функціями громадянського суспільства та держави. Виходячи з цього, децентралізація влади являє собою передусім «саморефлексивну систему діяльності влади», яка щоденно доводить її тотальну залежність від інтересів суспільства.

У контексті аналізу даної проблематики окрему увагу варто також приділити зворотному її аспекту, а саме – впливу громадянського суспільства на децентралізацію влади. Методологічно визначальною в даному відношенні є концепція Л. Даймонда, який уперше вказав на «тотально-безпечний» вплив громадянського суспільства на децентралізацію влади, що в кінцевому рахунку привело до закріплення чітких повноважень за державою та «неполітичним суспільством». Більше того, на переконання вченого, саме активний розвиток громадянського суспільства та його «тотально-безпечний» вплив на діяльність базових інститутів держави призвели до кризи абсолютистської держави. Однак, виходячи з історичного досвіду, цей вплив був достатньо суперечливим, в межах окремих країн він призвів до зворотного руху в бік «реорганізації суспільства», яке було жорстко налаштоване проти посилення патерналізму. Завдяки цьому з'явилися так звані егалітарні та світські форми організації, що брали на себе відповідальність за стабільність суспільного розвитку, яка, на їх думку, «категорично не залежить від певного типу політичної влади»³.

Тотожна думка в історії світової державно-управлінської думки свого часу була висловлена Т. Пейном у праці «Права людини», який вказав, що «значна 5 частина суспільного порядку, якому

¹ Бориславська, О., Заверуха, І., Захарченко, Е., та ін. (2012). *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України*. Київ: ТОВ «Софія».

² Walzer, M. (2013). *Toward a Global Civil Society*. Providence, Oxford : Berghahn Books.

³ Daimond. L. (2004). To Democratic Consolidation, Rethinking of Civil Society. *Journal of Democracy*, vol. 5, no. 3.

підпорядковується людство, не є творінням держави, свій початок він бере з принципів суспільства та природної конституції людини, він існував раніше, ніж виникла держава та її інститути, й існував би надалі, якби держава не абсолютизувала свої регламентаційні функції»¹.

У контексті аналізу впливу громадянського суспільства на процеси децентралізації влади обґрунтовує свою концепцію Р. Хелберг, в межах якої ідентифіковані основні його функції, що забезпечують регламентацію сфери функціонування сучасної держави, яка частину свого потенціалу поділяє з суспільством².

Реалізації управлінських рішень. Обґрунтовуючи стратегічність місця децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства також доцільно акцентувати увагу на основних принципах делегування, які є основою її структурно-функціональної реалізації. Суть таких принципів зводиться до такого:

1) передача повноважень із центру на регіон має завжди здійснюватися відповідно до очікувань громади, а для цього вона повинна володіти достатнім обсягом повноважень, для того, щоб впливати на відповідні політико-адміністративні інституції;

2) передача повноважень має здійснюватися у такий спосіб, щоб кожен суб'єкт політико-адміністративного управління в регіоні, розумів одночасно свою відповідальність як перед уповноваженим, так і перед громадою, інтереси якої він покликаний представляти³.

Місце децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства можна проаналізувати через відповідні її політико-адміністративні фактори, які забезпечують його активізацію. До таких факторів потрібно зарахувати:

– активізацію політичної участі громадян (місцева та регіональна влада надають громадянам більше порівняно із центральною владою можливостей для участі в політичному житті, що своєю чергою допомагає формувати більш вихованих та інформованих громадян)⁴;

– забезпечення максимальної «підзвітності» влади: місцеві та регіональні політико-адміністративні інститути традиційно стоять ближче до громадян, завдяки цьому вони більшою мірою здатні відгукуватись на їх потреби, що своєю чергою легітимізує демократичну підзвітність держави суспільству та дозволяє переконатись в тому, що влада не лише діє в загальнонаціональних інтересах, але й в інтересах конкретного регіонального співтовариства⁵;

– посилення легітимності державної влади: фізичне дистанціювання громадян від центральних органів влади відображається на оцінці їх рішень, оскільки рішення приймаються на середньому та низовому рівні інколи здаються більш легітимними⁶;

– захист демократичних свобод, що стримує наступ центральної влади на права та свободи індивіда, зважаючи на те, що лише децентралізована влада здатна захистити своїх громадян, оскільки розподіл влад «по вертикалі», подрібнюючи моноліт державної влади, створює систему «стримувань та противаг», тоді коли централізація стримує антидемократичні рішення периферійних політико-владних інститутів. Зважаючи на те, що в системі демократичної організації публічної влади держави поділяються на децентралізовані та відносно децентралізовані, що обумовлено низкою факторів, які перебувають у прямій залежності із моделлю державного управління та рівнем розвитку громадянського суспільства, можна ідентифікувати відповідну функціональну роль децентралізації влади щодо становлення громадського суспільства.

В. Гройсман наголошує, що держава, віддаючи повноваження місцевим органам управління, не втрачає свого центрального значення, а навпаки отримує можливості вибудовування більш стрункого й ефективного організму соціального управління⁷.

¹ Пейн, Т. Права людини. <http://www.litopys.lviv.ua/katalog/filosofija_5.html>.

² Hallberg, P., Wittrock, B. (2006). From koinonia politike to societas civilis: Birth, Disappearans and First Renaissance of the Concept. Wagner, Peter (2006). *The Languages of Civil Society (European Civil Society) (v. 1)*. New York: Berghahn Books.

³ Walzer, M. (2013). *Toward a Global Civil Society*. Providence, Oxford: Berghahn Books.

⁴ Габермас, Ю. (2006). *Залучення іншого. Студії з політичної теорії*. Львів: Астролябія.

⁵ Бьюлер, Д. (2014). *Ответственность за общественное и общественность*. Москва: Филос.

⁶ Хеффе, О. (2014). *Политика. Право. Справедливость. Основоположения критической философии права и государства*. Москва: Гнозис.

⁷ Гройсман, В. (2015). Децентралізація як засіб лібералізації державного управління: аналіз сучасних дослідницьких підходів. *Актуальні проблеми державного управління*, 2 (48), 99.

Саме на місцевому рівні, де у людей є можливість безпосередньо впливати на прийняття рішень, що поліпшують їхнє життя, теоретичні основи демократії наповнюються практичним змістом, і це надає відчутний імпульс розвитку демократичних процесів у всьому суспільстві¹.

Громадянське суспільство має бути партнером у процесі наближення влади до людей у рамках децентралізації. Адже багато пропозицій громадського сектору вже реалізовано у законопроектах та інших державних рішеннях, які працюють на розвиток країни. У демократичній державі обрані державні діячі і призначені чиновники повинні бути відповідальні перед своїм народом за свої дії. Вони повинні приймати рішення і виконувати свої обов'язки відповідно до волі народу, а не їх власної.

Однією з основних ознак демократії є участь громадян в управлінні країною. Це основна функція громадянина в демократичному суспільстві. Участь у керуванні країною не тільки право, але й обов'язок. Воно може виявлятися в різних формах: наприклад, у висуванні своєї кандидатури на виборах, у голосуванні, поінформованості про політичне життя країни, обговоренні проблем, що хвилюють суспільство, відвідуванні зборів і мітингів, роботі в недержавних добровільних організаціях, сплаті податків і навіть у вираженні протесту. Участь громадян в управлінні сприяє зміцненню демократичного суспільства.

Демократія досягає розквіту в тих країнах, де закон ефективно захищає право громадян вступати в асоціації в ім'я загальних громадянських цілей і формувати групи, що відбивають їхні загальні думки, цінності й інтереси.

Основою розвинутого громадянського суспільства є мережа сформованих на вільній і добровільній основі організацій, що істотно відрізняються від формальних державних інститутів. Громадянське суспільство є сферою суспільних відносин, що створюються і реалізуються окремими індивідами в ім'я громадянських цілей. Для нього характерна соціальна взаємодія, що знаходиться поза сферою впливу держави чи економіки. Як відзначали ранні теоретики демократії, громадянське суспільство є гарантом від усіх видів державного деспотизму: від тиранії монархів до тиранії більшості. У сучасних умовах у країнах, де відсутнє таке громадянське суспільство, існує імовірність установа диктатури.

Життєздатне громадянське суспільство протистоїть застоєві і є антиподом тоталітарному режиму. Швидкий ріст неурядових організацій у посткомуністичних країнах показує, що ці країни мають величезний потенціал динамічного громадянського суспільства. Процес демократизації протікає досить слабко і повільно, існують сотні незалежних неурядових організацій, до діяльності яких держава ставиться досить терпимо. Країна, у якій існує життєздатне громадянське суспільство, має реальні шанси стати і надалі залишитися демократією².

Цікавою особливістю громадянського суспільства, що приходить на зміну диктатурам в Східній Європі, є збереження загальної антиурядової орієнтації. Антикомуністичні революції в Центральній і Східній Європі сприяли поширенню серед громадянських активістів небезпечного і, можливо, деструктивного підходу, що підкреслює постійне протистояння між громадянським суспільством і державою. У старих і нових демократіях продовжуються суперечки про роль громадянського суспільства в державі. У конституційній демократичній державі захист громадянського суспільства відбувається від верху до низу. Конституційний уряд гарантує право особистості брати участь у діяльності неурядових організацій. З іншого боку, місцеві неурядові організації діють в ім'я загального блага. У такий спосіб через місцеві, регіональні і загальнонаціональні неурядові організації громадяни повідомляють про свої потреби, інтереси, про необхідність внести зміни в суспільну політику своїм кандидатам і представникам в органах влади. Беручи участь у роботі даних організацій, громадяни здобувають знання, навички і цінності демократичного громадянства. Тому місцеві добровільні організації є суспільними лабораторіями, де громадяни прямо навчаються демократії.

У демократичних державах громадяни зазвичай беруть участь у роботі громадських організацій за місцем проживання. Це викликано тим, що там зважаються конкретні життєві проблеми: чистота води, перебої в електропостачанні, прибирання сміття чи відсутність у мікрорайоні дитячих площадок. Визначальною рисою активного громадянина є прагнення брати

¹ Anheier, H., Glasius, M., Kaldor, M. (2011). *Introducing civil society. Global Civil Society*. Oxford: Oxford University Press, 3–22.

² Демчук, Н., Кудіна, Л. (ред.) (2004). *Громадянське суспільство в Україні*. Київ: Молодіжна альтернатива.

участь у суспільному житті. Це більше, ніж просте членство в організації. Для того щоб робота на благо суспільства завершилася успіхом, потрібно чимало часу і зусиль.

Громадські організації дають громадянам відчуття єдності, що не здатна дати їм влада. Це особливо відчувається в тому випадку, якщо організація колективно підходить до вирішення поставлених завдань. У колективі народжується взаєморозуміння і консенсус, а це означає, що люди з різними поглядами знаходять те, що їх поєднує – загальні ідеї і цілі.

Хоча громадяни більше беруть участь у роботі місцевих організацій, вони також працюють у громадських організаціях, що вирішують регіональні, національні і міжнародні проблеми. У результаті їхньої діяльності уряди бувають змушені закінчити війни, припинити расову дискримінацію чи зупинити реалізацію проектів, що наносять шкоду навколишньому середовищу.

Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України. Передбачається, що адміністративно-територіальний устрій України буде ґрунтуватися на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Законопроект також передбачено, що розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала 15 липня 1997 року¹. Якщо докладніше розглянути систему влади на обласному та районному рівнях, то картина виходить таким чином: на обох рівнях обираються депутати у відповідні ради. Депутати рад обирають голів, ті в свою чергу очолюють виконавчі комітети. Щодо голови міської, селищної, сільської, районної в місті ради, який обирається прямим голосуванням мешканцями відповідного населеного пункту, очолює виконавчий комітет відповідної ради. Законопроект передбачено запровадження інституту префекта, якого призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України. Префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду. У разі ухвалення головою громади, радою.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Демократизація та залучення громад до самоврядування є необхідною складовою процесу децентралізації. Із усього вищезазначеного можна зробити висновок, що громадянське суспільство у країнах Західної Європи перебуває на значно вищому щаблі розвитку ніж в Україні. Тому держава має здійснювати процес його створення шляхом поєднання українського та європейського досвіду. Громадянське суспільство в Україні має перспективи помітного, свідомого розвитку. Залишаються враження що й надалі громадяни висуватимуть свої інтереси проти так би мовити необдуманих дій владних органів. Тай розбудова громадянського суспільства в Україні орієнтуватиметься на європейські стандарти.

References:

1. Boryslavska, O., Zaverukha, I., Zakharchenko, E., ta in. (2012). *Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskikh krain ta perspektyvy Ukrainy* [Decentralization of public authority: experience of European countries and prospects of Ukraine]. Kyiv: TOV «Sofiiia». [in Ukrainian].
2. B'oler, D. (2014). *Otvstvennost' za obshhestvennoe i obshhestvennost'* [Responsibility for the public and the public]. Moscow: Filos. [in Russian].
3. Habermas, Yu. (2006). *Zaluchennia inshoho. Studii z politychnoi teorii* [Involve another. Studios on political theory]. Lviv: Astroliabiiia. [in Ukrainian].
4. Hroisman, V. (2015). *Detsentralizatsiia yak zasib liberalizatsii derzhavnoho upravlinnia: analiz suchasnykh doslidnytskykh pidkhodiv* [Decentralization as a means of liberalizing public administration: an analysis of modern research approaches]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia* [Actual problems of public administration], no. 2 (48), 99. [in Ukrainian].
5. Demchuk, N., Kudina, L. (red.) (2004). *Hromadianske suspilstvo v Ukraini* [Civil society in Ukraine]. Kyiv: Molodizhna alternatyva. [in Ukrainian].
6. Pein, T. Prava liudyny. <http://www.litopys.lviv.ua/katalog/filosofija_5.html>. [in Ukrainian].

¹ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади).

<https://uk.wikipedia.org/wiki/Проект_Закону_про_внесення_змін_до_Конституції_України_щодо_децентралізації_влади>.

7. *Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady)* [Draft Law on Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding the Decentralization of Power)]. <https://uk.wikipedia.org/wiki/Проект_Закону_про_внесення_змін_до_Конституції_України_щодо_децентралізації_влади>. [in Ukrainian].
8. Heffe, O. (2014). *Politika. Pravo. Spravedlivost'. Osnovopolozhenija kriticheskoy filosofii prava i gosudarstva* [Politics. Right. Justice. The foundations of the critical philosophy of law and state]. Moscow: Gnozis. [in Russian].
9. Anheier, H., Glasius, M., Kaldor, M. (2011). *Introducing civil society. Global Civil Society*. Oxford: Oxford University Press, 3–22. [in English].
10. Daimond, L. (2004). To Democratic Consolidation, Rethinking of Civil Society. *Journal of Democracy*, vol. 5, no. 3. [in English].
11. Hallberg, P., Wittrock, B. (2006). From koinonia politike to societas civilis: Birth, Disappearans and First Renaissance of the Concept. Wagner, Peter (2006). *The Languages of Civil Society (European Civil Society) (v. 1)*. New York: Berghahn Books. [in English].
12. Walzer, M. (2013). *Toward a Global Civil Society. Providence*. Oxford: Berghahn Books. [in English].