

Ігор ПИСЬМЕННИЙ
Національна академія державного управління
при Президентіві України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ АКТИВНОГО РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Обґрунтовується роль територіальних громад як суб'єктів активного розвитку громадянського суспільства в Україні. Наголошується на важливості взаємодії між правовою, соціальною державою і громадянським суспільством та вдосконаленні механізмів позитивного впливу населення на діяльність влади в інтересах громадян. Розглядаються найголовніші функції громадянського суспільства. Акцентується увага, що саме на рівні села, селища, міста головні компоненти громадянського суспільства – громада й представницька влада, індивідуальні та колективні інтереси, права і свободи громадян можуть найповніше реалізуватися. Визначаються провідні суб'єкти публічного управління на найближчому до людей рівні адміністрування – територіальних громадах. Зосереджується увага на розвитку демократії співучасті задля зростання суспільної активності громадян, зокрема на нових можливостях бюджету участі громадян (партиципаторному бюджеті) як дієвому інструменті співпраці влади з громадою та залучення громадськості до вирішення місцевих проблем. Наголошується, що в умовах розпочатого в Україні процесу децентралізації влади саме територіальні громади мають стати потужними суб'єктами активного розвитку громадянського суспільства в державі.

Ключові слова: територіальна громада, громадянське суспільство, залучення громадян, демократія співучасті, партиципаторний бюджет.

Багато десятиліть найсвітліші голови людства зайняті теоретичними та практичними пошуками такого стану політичної системи, коли держава і людина стануть взаємодоповнюваними основами соціального життя. Такими вони можуть стати тільки в тому разі, якщо їх зусилля будуть спрямовані на взаємодію та взаємосприяння. Тобто коли системоутворювальним чинником – метою політичної системи суспільства буде реалізація принципів громадянського суспільства, а сама політична система будуватиметься на принципах демократичної, правової, соціальної держави та реалізовуватиме їх [5, с. 28]. Досвід розвинутих демократій свідчить, що процес безпосередньої участі територіальних громад у місцевому самоврядуванні є вкрай необхідним і важливим механізмом позитивного впливу населення на діяльність влади в інтересах громадян.

З 2015 р. в Україні розпочався процес децентралізації влади. Проте процес залучення громадян до прийняття локальних управлінських рішень є недосконалим і невиправдано повільним, а несприйняття більшістю посадових осіб місцевого самоврядування важливості залучення громадян до підготовки та ухвалення рішень місцевою владою перешкоджає усвідомленому запровадженню взаємовигідних механізмів участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Тому особливого значення на сучасному етапі розвитку місцевої демократії в Україні набувають теоретичні дослідження та вирішення практичних питань щодо активізації форм участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення.

Питанням участі членів територіальної громади в місцевому публічному житті присвячено чимало праць вітчизняних та зарубіжних науковців. Зокрема, важливе значення для дослідження цієї проблематики мали роботи таких

Local Government

вітчизняних учених, як: В. Алексєєв, О. Батанов, О. Бобровська, В. Борденюк, В. Вакуленко, В. Кампо, С. Квітка, А. Колодій, В. Кравченко, В. Куйбіда, Ю. Куц, М. Лациба, М. Орзіх, М. Пітцик, В. Погорілко, С. Саханенко, С. Серьогін, А. Ткачук та ін.

Проте, не применшуючи значення досліджень названих та інших авторів, необхідно зазначити, що в умовах демократизації українського суспільства, реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади в цілому в Україні подальшого комплексного дослідження потребують теоретичні та прикладні аспекти забезпечення активної участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, що й обумовило мету дослідження.

Мета дослідження – обґрунтувати роль територіальних громад як суб'єктів активного розвитку громадянського суспільства в Україні.

Висвітлення взаємодії між правовою, соціальною державою та громадянським суспільством зумовлює фіксацію положення про те, що зв'язок між ними має бути визначеним як діалектичний синтез: громадянське суспільство потребує існування демократичної, правової, соціальної держави як своєї передумови, водночас тільки розвинене громадянське суспільство, широке й активне залучення мас до державно-політичних процесів уможливує створення правової, соціальної держави, що є основою стабільності, демократичного правового режиму, міцної авторитетної державної влади та запорукою державного спокою [1, с. 124].

Досить вдало системну характеристику громадянського суспільства, на наш погляд, надав М. Орзіх, який під громадянським суспільством розуміє «по-перше, асоціацію людей, в якій кожна людина вільна як така, що має невідчужувані права, є рівноправною з іншими членами асоціації, самостійна у виборі громадянського стану; по-друге, це позадержавні (інституалізовані в громадські об'єднання) асоціації людей за соціальною, етнічною, релігійною та іншою належністю, політичними, економічними, професійними та іншими інтересами; по-третє, це формування на зазначених засадах суспільних (позадержавних) відносин, що розвиваються і функціонують на самоврядних засадах, а також шляхом самопрояву інтересів і волі окремих індивідів та їхніх асоціацій, що діють у правовільному (вільному від державно-правового впливу просторі суспільства)» [6, с. 67 – 68].

Найголовніші функції громадянського суспільства досить вдало визначає А. Колодій, а саме:

– громадянське суспільство є засобом самовираження індивідів, їхньої самоорганізації та самостійної реалізації ними власних інтересів. Значну частину суспільно важливих питань громадські спілки та об'єднання розв'язують самотужки або на рівні місцевого самоврядування. Тим самим вони полегшують виконання державою її функцій, бо зменшують «тягар проблем», які їй доводиться розв'язувати;

– інститути громадянського суспільства є гарантом непорушності особистих прав громадян, дають їм упевненість у власних силах, служать опорою в їхньому можливому протистоянні з державою, формують «соціальний капітал» – ті невід'ємні риси особистості, завдяки яким вона стає здатною до кооперації та ефективних солідарних дій;

– інститути громадянського суспільства систематизують, упорядковують, урегульовують протести і вимоги людей, які в іншому випадку могли б мати руйнівний характер, і в такий спосіб створюють сприятливі умови для функціонування демократичної влади;

– ці інститути виконують функцію захисту інтересів певної групи в її протиборстві з іншими групами інтересів. Завдяки їм кожна група отримує шанс «бути почутою нагорі» державно-владної піраміди [3].

Слід зазначити, що в Україні здійснювалися і продовжують здійснюватися певні кроки щодо формування якісно нових взаємовідносин у процесі взаємодії публічної влади та суспільства. Зокрема, яскравим прикладом може служити ухвалена 21 листопада 2007 р. Кабінетом Міністрів України Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства (розпорядження № 1035-р). Концепція встановлює головні завдання політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, визначає принципи і форми взаємодії органів виконавчої влади й організацій громадянського суспільства, а також напрями вдосконалення актів законодавства з питань діяльності інститутів громадянського суспільства. До інститутів громадянського суспільства в концепції віднесено: громадські організації, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства й установи.

На наш погляд, основними недоліками цієї концепції є, по-перше, обмеження суб'єктів публічного управління в процесі сприяння розвитку громадянського суспільства (концепція стосується діяльності виконавчої влади, а органам місцевого самоврядування лише рекомендовано враховувати визначені в ній основні завдання під час здійснення повноважень органів виконавчої влади); по-друге, недосконалість на той час нормативно-правової бази з питань ефективної взаємодії органів влади з інститутами громадянського суспільства (зокрема, Закон України «Про доступ до публічної інформації» прийнятий лише у 2011 р.); по-третє, що є головним, неготовність самих органів виконавчої влади всіляко сприяти розвитку громадянського суспільства.

Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні розуміє громадянське суспільство та його інституції як такий стан суспільства, у якому вільно реалізуються основоположні права і свободи людини і громадянина через різноманітні форми публічної громадської активності та самоорганізації [7].

З огляду на достатньо високу спроможність українців до самоорганізації можна стверджувати, що найбільш інтенсивний розвиток взаємовідносин, притаманних громадянському суспільству, слід очікувати на базовому рівні місцевого самоврядування – рівні територіальних громад. Адже саме на рівні села, селища, міста головні компоненти громадянського суспільства – громада й представницька влада, індивідуальні та колективні інтереси, права і свободи громадян можуть бути найповніше реалізовані. Це обумовлено тим, що на місцевому рівні беруть початок усі суспільно-політичні процеси та закладаються основи взаємодії між людиною і державою.

Місцеве муніципальне утворення, на наш погляд, можна вважати мікромоделлю держави, але значно більше наближеною до народу. При цьому самоорганізаційний потенціал місцевого самоврядування може бути послідовно реалізований через стратегію участі місцевого соціуму. Представництво в органах місцевого самоврядування основних соціальних груп, створення горизонтальних структур (будинкових, вуличних комітетів, ініціативних груп) здійснює ефект мультиплікації управлінського впливу, спрямовує населення на позитивну локальну солідарність та довіру до системи місцевого самоврядування. До того ж саме завдяки самоорганізації формується суспільна думка, акумулюються інтереси та потреби місцевого співтовариства, що здебільшого виявляється в діяльності відповідних громадських організацій. Створені за ініціативою населення громадські організації, з одного боку, забезпечують формування єдиної позиції представників місцевого співтовариства за різними напрямками його життєдіяльності, а з іншого – сприяють реалізації суспільного запиту в межах територіальної громади.

Для формування таких співтовариств насамперед слід відмовитися від розуміння територіальної громади як простої математичної сукупності жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Це природна, свідомо сформована людська спільнота, самодостатня у своєму існуванні й розвитку з погляду забезпечення фінансовими, природними ресурсами, соціально-політичної активності. Саме завдяки цій активності, а також муніципальній ініціативі така спільнота здатна на врядування своїми справами.

Отже, громади – це самоврядна спільнота людей, своєрідний простір, у межах якого відбуваються об'єднання інтересів мешканців з метою задоволення власних економічних, соціальних, культурних, побутових потреб тощо. Громади є первинними, або головними суб'єктами публічної місцевої влади. Без них неможливо уявити громадянське суспільство і неможливо розбудувати дієздатне, спроможне самоврядування. При цьому не слід применшувати значення органів управління, адже їм належить важлива життєзабезпечувальна функція, проте вони лише виконавці волі населення громади. І це ключовий підхід у розумінні природи і призначення територіальних громад [4, с. 170].

Очевидно, що саме населення раптово не почне виявляти політичну активність і вирішувати питання місцевого значення. Одним із факторів, який сприяє активізації діяльності членів територіальної громади, є організаційне забезпечення широкого залучення громадян до управління за допомогою різних демократичних форм самоорганізації. Практична реалізація конструктивної суспільної самоорганізації залежить від ефективної діяльності та взаємодії всіх елементів громадянського суспільства на рівні територіальної громади. На найближчому до людей рівні адміністрування провідними суб'єктами публічного управління є: об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, інші органи самоорганізації населення на відповідній території, різноманітні громадські організації, рухи, лідери ініціативних груп громади, депутатський корпус, голови територіальних громад.

Зростання суспільної активності громадян та пошук шляхів забезпечення ефективного управління в нових соціокультурних умовах зумовили становлення поняття «демократія співучасті». Демократія співучасті – визнання потреби доповнення механізмів представницької демократії (участі громадян у виборчих процесах, коли виборці делегують свої повноваження) процедурами залучення громадськості до обговорення оптимальних шляхів вирішення актуальних суспільних завдань. Вона передбачає удосконалення інформування громадян про стан справ та активізацію їх широкої участі у прийнятті публічноуправлінських рішень. Через механізми комунікативної взаємодії суспільство має змогу отримати від органів влади якісно інші рішення, які б задовольняли його вимоги й очікування [2, с. 472 – 473].

Зокрема, нові можливості залучення громадян надає бюджет участі (громадський чи партиципаторний бюджет). Це дієвий інструмент співпраці влади з громадою та залучення громадськості до вирішення місцевих проблем. Методологія бюджету участі визначається як відкритий процес дискусії та прийняття рішень, у якому кожен мешканець населеного пункту має можливість подати власну пропозицію та шляхом голосування вирішити, у який спосіб витратити частину місцевого бюджету. Практика міст, які застосовують цю форму прямої демократії (а на сьогодні їх у світі вже понад 2 тис.), показує, що її наслідком є ефективніше використання місцевих ресурсів, більша прозорість у прийнятті рішень, а відповідно більше задоволення від наданих послуг, вища якість життя та активніша участь громадян у вирішенні питань місцевого значення [8, с. 32].

Як підсумок зазначимо, що кожен мешканець громади має відчутти свою

суб'єктність у вирішенні питань місцевого значення та формуванні бажаного середовища, що характеризується пріоритетом суспільних цінностей і здатністю до ефективної суспільної взаємодії. За таких умов конструктивної суспільної самоорганізації та довіри до лідерів місцевої влади відбувається добровільне взяття на себе членами територіальної громади зобов'язань щодо здійснення суспільних функцій, що, у свою чергу, забезпечує оперативність реалізації відповідних рішень та посилює відповідальність за їх результат. Ініціатором таких процесів в Україні на сучасному етапі мають стати місцеві органи влади, які повинні завжди пам'ятати, що основним ресурсом громад є люди, поєднані спільним проживанням, цінностями та інтересами, працею та відпочинком, взаємодопомогою, особистими контактами, потребами, способом життя тощо. Отже, в умовах розпочатого в Україні процесу децентралізації влади саме територіальні громади мають стати потужними суб'єктами активного розвитку громадянського суспільства в державі.

Список використаних джерел

1. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії : монографія / І. О. Кресіна, О. В. Скрипнюк, А. А. Коваленко [та ін.] ; за ред. І. О. Кресіної. – Київ : Логос, 2007. – 316 с.
2. Державне управління : підручник. У 2 т. Т. 1 / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк [та ін.]. – Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – 564 с.
3. Колодій А. Ф. На шляху до громадського суспільства. Теоретичні засади та соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні / А. Ф. Колодій. – Львів : Червона калина, 2007. – 149 с.
4. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : колект. монографія / Ж. А. Белец, С. Г. Білорусов, О. Д. Білоус [та ін.] ; за заг. ред. Р. М. Плющ. – Київ : Рідна мова, 2016. – 742 с.
5. Оболенський О. Ю. Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. – Київ : КНЕУ, 2006. – 472 с.
6. Основи правознавства : навч. посіб. / за ред. С. В. Ківалова, М. П. Орзіха. – Одеса : Юрид. літ., 2005. – 168 с.
7. Про стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24 берез. 2012 р. № 212 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 26. – Ст. 966.
8. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі : навч. посіб. / [О. В. Барданова, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук та ін.]. – Київ : [б. в.], 2017. – 129 с.

List of references

1. Kresina I. O., Skrypniuk O. V., Kovalenko A. A. [ta in.]. Derzhava i hromadianske suspilstvo v Ukraini: problemy vzaiemodii : monohrafiia. Kyiv : Lohos, 2007, 316 p. [in Ukrainian].
2. Kovbasiuk Yu. V. [ta in.]. Derzhavne upravlinnia : pidruchnyk. U 2 t. T. 1. Kyiv ; Dnipropetrovsk : NADU, 2012, 564 p. [in Ukrainian].
3. Kolodii A. F. Na shliakhu do hromadskoho suspilstva. Teoretychni zasady ta sotsiokulturni peredumovy demokratychnoi transformatsii v Ukraini. Lviv : Chervona kalyna, 2007, 149 p. [in Ukrainian].
4. Belets Zh. A., Bilorusov S. H., Bilous O. D. [ta in.]. Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini : kolekt. monohrafiia. Kyiv : Ridna mova, 2016, 744 p. [in Ukrainian].
5. Obolenskyi O. Yu. Derzhavna sluzhba : pidruchnyk. Kyiv : KNEU, 2006, 472 p. [in Ukrainian].
6. Kivalova S. V., Orzikha M. P. Osnovy pravoznavstva : navch. posib. Odesa : Yuryd. lit., 2005, 168 p. [in Ukrainian].
7. Pro stratehiiu derzhavnoi polityky sprianniia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini ta pershocherhovi zakhody shchodo yii realizatsii : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24 berez. 2012 r. № 212. *Ofits. visn. Ukrainy*. 2012, № 26, st. 966 [in Ukrainian].

Local Government

8. Bardanova O. V., Vakulenko V. M., Hrynchuk N. M. ta in. Upravlinnia rozvytkom obiednanykh terytorialnykh hromad na zasadakh hromadskoi uchasti : navch. posib. Kyiv : [b. v.], 2017, 129 p. [in Ukrainian].

Thor Pysmennyi. Territorial communities as subjects of active civic society development in Ukraine

The article substantiates the role of territorial communities as subjects of the active development of civil society in Ukraine. The importance of interaction between the legal, social state and civil society and improvement of mechanisms of positive influence of the population on the activity of authorities in the interests of citizens is emphasized. The main functions of civil society are considered. It is emphasized that the main components of civil society – the community and representative power, individual and collective interests, rights and freedoms of citizens can be implemented the most completely at the level of villages, towns, and cities. The leading public administration actors at the closest to people level of administration, which are territorial communities, are identified. The focus is made on the development of participatory democracy for the growth of public activity, in particular on new opportunities for the citizen's budget (as the participatory budget) as an effective tool for cooperation between the authorities and the community and the involvement of the public in solving local problems. It is noted that in the conditions of the process of decentralization of power, which began in Ukraine, territorial communities should become powerful actors of the active development of civil society in the state.

Key words: territorial community, civil society, citizen involvement, participatory democracy, participatory budget.

Надійшла до редколегії 19.02.19