

УДК 342.25:323.2:316.3

В. Гройсман

МІСЦЕ ТА РОЛЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ У ПРОЦЕСАХ СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Охарактеризовано взаємовплив процесів децентралізації влади та становлення громадянського суспільства. Розкрито доцільність та функціональність децентралізації для демократизації системи державного управління. Проаналізовано фактори, що спричиняють активізацію розвитку громадянського суспільства в ході децентралізації влади.

Ключові слова: децентралізація влади, громадянське суспільство, демократизація, державний устрій, державна влада, делегування повноважень.

Останнім часом процес становлення та розвитку громадянського суспільства все більш відверто й тісно пов'язується з процесом децентралізації влади. Як правило, децентралізація розглядається як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру.

Доцільно зазначити, що проблема взаємного впливу децентралізації влади та розвитку громадянського суспільства піднімалася у роботах багатьох відомих дослідників. Досить згадати прізвища засновника терміна “децентралізація” А. де Токвіля, одного з фундаторів філософії права Г. В. Ф. Гегеля, відомого соціолога М. Вебера, знаного суспільствознавця Ю. Хабермаса. Серед представників сучасної державно-управлінської думки цю проблему досліджували К.-О. Апель, Д. Бьолер, Г. Віттімо, Ф. Фукуяма, О. Хеффе, С. Баумген, Р. Далтон, Д. Бітхен, К. Бойл, К. Тейлор, П. Вейтт, Т. Маршалл, А. Селігман та інші. Послугуючись теоретичним доробком згаданих науковців, метою цієї статті ми вбачаємо чітку ідентифікацію місця та ролі децентралізації у процесах становлення громадянського суспільства.

На нашу думку, місце децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства можна проаналізувати через відповідні її політико-адміністративні фактори, які забезпечують його активізацію. До таких факторів доцільно 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) [1];

– 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 у тому, що влада не лише діє в загальнонаціональних інтересах, але й в інтересах конкретного регіонального співтовариства [2];

– посилення легітимності державної влади: фізичне дистанціювання громадян від центральних органів вдали відображається на оцінці їх рішень, оскільки рішення приймаються на середньому та низовому рівні інколи здаються більш легітимними [3];

– захист демократичних свобод, що стримує наступ центральної влади на права та свободи індивіда, виходячи із цього 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.

Враховуючи 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. На нашу думку, вона виконує такі ролі:

1. Внутрішньо-інтегративну роль. Децентралізація влади, яка передбачає розширення повноважень громади, створює передумови для їх згуртованості на шляху до реалізації відповідних соціально-економічних та політичних інтересів. На думку Д. Бітхена та К. Бойла, децентралізація влади, передусім спрямована на забезпечення “національної єдності, ... органи державної влади, передаючи частину своїх повноважень громадянському суспільству, впливають на нього у такий спосіб, аби воно відображало інтереси нації як політичної спільності, завдяки чому владні структури та інститути громадянського суспільства співпрацюють в унісон” [4].

Децентралізація влади примушує політико-адміністративні інститути регіону зважати лише на власні сили, а це водночас акумулює й інститути громадянського суспільства, які інтегруються в процесі розвитку держави, оптимізації її функціональної інфраструктури. В даному відношенні, децентралізація влади є нормативно-правовою формою закріплення за “адміністративно-територіальними одиницями права на реалізацію від імені місцевого населення можливості та здатності визначення певного суспільного порядку в питаннях місцевого значення в певних сферах під власну відповідальність” [5].

Виконуючи таку внутрішньо-інтегративну роль, децентралізація забезпечує певний синтез інтересів держави та громадянського суспільства, знімаючи певні структурно-функціональні суперечності у відносинах між ними. Більшість таких суперечностей об’єктивно знімається в умовах виборів, коли суспільство вимушене включатись у політику, акумулюючи власні ресурси задля того належного захисту своїх інтересів. Однак завжди існує ризик імплементації громадянського суспільства у систему владних інститутів у такий спосіб, коли вони стають їх безпосередніми суб’єктами. І тоді вони структурно-функціонально втрачають можливість відстоювання власних інтересів, ідентифікуючи себе з владними інститутами. Така тенденція є найбільш характерною для доби постмодернізму, коли міняються “соціальні межі та ідентичності, структурування громадянського суспільства та його презентація в політиці стає більш складною, міняється індекс класовості, який показує зв’язок між голосуванням на виборах та приналежністю до певної страти, завдяки чому з’являються нові соціальні рухи, які в цілому змінюють органіку традиційних систем публічного управління” [6].

2. Структурну роль децентралізації. Децентралізація влади забезпечує політичне структурування суспільства шляхом створення відповідних горизонтальних зв’язків між державою та суспільством, відокремлюючи їх на окремі соціальні ланки єдиного організму. Відсутність такого структурування є ознакою гіпотетичності та нерозвиненості громадянського суспільства та відповідною

слабкістю інституційних структур державного управління. Структурувальна роль децентралізації влади саме і проявляється у тому, щоб не допустити поглинання державою суспільства, чітко “проранжувавши інтереси суспільства, соціальних груп та інтереси державних інстанцій” [7]. Це все свідчить про те, що децентралізація влади, забезпечуючи структурування відносин між державою та громадянським суспільством, сприяє саморозвитку останньому, позбавляє його надмірного патерналізму та відкриває нові можливості для реалізації своєї діяльності.

3. Мобілізаційну роль децентралізації. Децентралізовані інститути управління, спрямовуючи свою діяльність на надання якісних публічних послуг громадянам, відкривають простір для внутрішньодержавної міграції, дозволяючи громадянами вільно переміщуватись із одного регіону в інший. Завдяки тому, що в іншому регіоні можуть функціонувати “інші законодавчі та освітні системи, умови соціального захисту”, громади мають певний соціальний досвід у межах одного регіону органічно запроваджують його в іншому щодо вдосконалення відповідних законодавчих чи соціальних систем, які діють у ньому.

4. Функціонально-перерозподільчу роль децентралізації. Децентралізована діяльність влади, забезпечуючи перерозподіл “центром владних повноважень та управлінських функцій на користь регіональних та місцевих влад”, завжди має слугувати реалізації загальнонаціональних інтересів та контролю за дотримання інтересів інших регіонів. Завдяки високому рівню регіональної самоорганізації відбувається “функціональна організація регіону, яка базується на реалізації права ініціативи, референдуму”, що тим самим можливе лише за активної участі громадянського суспільства, яке отримує нові імпульси для власного розвитку.

5. Демократизаційну роль децентралізації влади. Проявляється через передачу на регіональний рівень процедур прийняття управлінських рішень, яка передбачає, що більшість рішень приймається на низових рівнях управлінської ієрархії, вони стають стратегічно важливими для самоорганізаційних структур громадянського суспільства, різні організаційні функції органів державної влади піддаються контролю з боку суспільства, завдяки чому зменшується обсяг централізованого контролю, що завдяки цьому забезпечує більшу автономність регіонального управління.

На думку П. Вейтта, “завдяки зменшенню адміністративної дистанції між органами державної влади та органами місцевого самоврядування конкретно громади підвищують свою стратегічну роль у розвитку держави та демократизації її інститутів” [8]. В результаті цього формується так звана “пірамідально-плоска система управління”, діапазон якої коригується потребами суспільства, а процес розширення відбувається лише за рахунок безумовного скорочення вертикальних ланок. Відтак “пірамідально-плоска система управління”, яка забезпечує максимальну децентралізацію влади розвиває потребу у суспільства на реалізацію власного потенціалу щодо участі та контролі за діяльністю її інститутів.

6. Автономізаційну роль. Децентралізація, забезпечуючи рівноправність адміністративно-територіальних одиниць, визнає автономність прав регіонів на визначення власного суспільного порядку. Задля організації публічного управління та прийняття відповідних управлінських рішень залучається громадянське суспільство, яке має контролювати непорушність та рівноправності в умовах запровадження відповідних моделей автономізації. На думку С. Баумгена, “сучасні держави не допускають автономії в її традиційному варіанті оскільки це здатне порушити рівноправність регіонів, однак в межах дії закону сьогодні визначається

автономія общин, об'єднань, союзів, корпорацій, які забезпечують їх вільний розвиток, необхідний порядок, які благотворно впливають на розвиток сил як окремих членів, так і всієї сукупності їх в єдності або союзі” [9].

7. Інструментальну роль. Децентралізація влади будучи інструментом передачі повноважень центру на місця, покликана сприяти чіткому розмежуванню сфери повноважень держави та суспільства. Однак з цього приводу Т. Маршал вказав на те, що “крайня демократія, якою проникнуті держави з децентралізованою формою організації влади також може мати певні виклики, оскільки основним своїм призначенням держави бачать не створення законів для всіх без виключення людей, а лише підпорядкування всіх людей єдиному закону” [10]. Таким чином, завдяки інструментальній ролі децентралізації влади громадянське суспільство здобуває можливість протистояти такому урівнянню, оскільки відбувається чітке розмежування між державою та громадянським суспільством, особлива увага при цьому відводиться певним формам самоорганізаційної діяльності громадян.

З цього приводу Д. Кінг та Дж. Стокер звернули увагу на саме спрямування інструментальності держави, яка здійснює децентралізовану політику, яка на їх думку проявляється в тому, що “вона, залишаючи за собою право приймати та справедливо і строго дотримуватись законів, формує сильну правову основу, яка стає важливим засобом становлення громадянського суспільства” [11]. Завдяки цьому громадянське суспільство перетворюється на складно-ієрархізовану структуру, яка володіє відповідними формами контролю за державою, що не дозволяє їй запроваджувати авторитарну риторіку.

Інструментальність децентралізації влади проявляється в тому, що завдяки її впливу держава та громади, які представляють певні інститути громадянського суспільства, здобувають більше можливостей для реалізації взаємного контролю та взаємної відповідальності. У такий спосіб децентралізація завдяки своїй інструментальності створює відповідний простір для формування плюралістичного громадянського суспільства, з розширенням можливостей для власного рекрутування громад у різні інституційні структури, які покликані відстоювати їх інтереси на відповідних рівнях. Важлива роль при цьому належить розвитку місцевого самоврядування, яке “створює просторові елементи незалежного громадянського суспільства, яке досить часто існує абсолютно відособлено від держави” [12].

8. Емансипаційну роль децентралізації влади, яка засвідчує певне руйнування органічного зв'язку між державою та громадянським суспільством, оскільки високий рівень громадянської самоорганізації призводить до індивідуального включення громадян у всі сфери суспільного життя. Зважаючи на це, децентралізація відкриває можливості для налагодження поліваріантних зв'язків між громадянами. На думку А. Селігмана, “поліваріантність зв'язків передбачає необхідність вибрати на самовизначатись у суспільстві, утворюються нові форми соціальності, які задають нову модель функціонування систем публічного управління” [13]. У такий спосіб децентралізація влади призводить до розширення прав людини як в політичному, так і в соціальному відношенні, створюючи відповідний простір для неї, в межах якого реалізується її суспільне життя та формується певний громадський простір.

Децентралізація влади, виконуючи емансипаційну роль у розвитку громадянського суспільства, спонукає його до вироблення нових “ідеологічних алгоритмів”, оскільки активізує громадську самосвідомість, у рамках якої має

сформуватись нове “соборне” ставлення до держави, яка зазнає певної гіпертрофії своїх функцій, особливо в добу постмодерну. Фактично, тут держава, децентралізуючи свої функції, стає більш відкритою для компромісу із суспільством, тоді коли воно навпаки пересікає певний екватор у їх відносинах.

9. Модернізаційну роль. Децентралізація влади як окрема політико-правова технологія оптимізації системи державного управління та місцевого самоврядування відбувається “в умовах кризових політичних ситуацій, частой зміни суспільних та державно-правових парадигм, що накладає своєрідний відблеск на життєдіяльність суспільства” [14]. За таких умов досить часто відбувається розсосередження системи державного управління та місцевого самоврядування, а громадянське суспільство стає стратегічно недовірливим на всіх рівнях своєї структурної організації. Лише децентралізація влади здатна забезпечити певну мобілізацію суспільства щодо пошуку позитивної динаміки у розвитку держави, що є важливою складовою реалізації модернізаційних реформ. Тут йдеться про те, що децентралізація влади привносить новий формат взаємодії між органами державної влади та громадою надає нового політико-нормативного статусу і для громадянського суспільства, яке, з одного боку, має набути нових форм реалізації правового порядку, а з іншого – взяти на себе відповідальність за модернізаційну політику, до якої воно об’єктивно причетне. Відтак громада, за умови децентралізації влади, формує нову систему “право-само-свідомості”, у межах якої кожен член відповідної громади усвідомлює можливість диктувати свої власні закони та дотримуватися їх. Це своєю чергою, є “мобілізаційним поштовхом” для подальшого розвитку громадянського суспільства, де самосвідомість громади, яка представляє свої інтереси на локальному рівні, дозволяє їй “розвинути у повноправне громадянське суспільство”.

Мобілізація громадянського суспільства відбувається завдяки формуванню спільної відповідальності як певної форми громадянської самосвідомості. На думку Ю. Хабермаса, “тема відповідальності є сумарною відповіддю громади на проблеми, які задає влада, аби віднайти правильну формулу розв’язання таких проблем в умовах децентралізації громади згуртовуються між собою, отримуючи новий імпульс для власного функціонального розвитку” [15]. Отже, тут важливу роль починає відігравати “ініціатива громади”, яка все більше відчуваючи себе ізольованою від держави, акумулюється задля самостійного вирішення своїх проблем. Завдяки цьому мобілізаційна роль децентралізації слугує утвердженню співпадіння суспільного (державного) та громадянського у процесі реалізації відповідних “громадянських ініціатив”.

Таким чином, здійснений нами аналіз дозволив визначити місце децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства через відповідні її політико-адміністративні фактори, серед яких: активізація політичної участі громадян, забезпечення максимальної “підзвітності” влади, посилення легітимності державної влади, захист демократичних свобод, які забезпечують його активізацію. Доведено, що децентралізація у процесах розвитку громадянського суспільства є формою чіткої фіксації процесу відокремлення суспільства з під держави та слугує своєрідною виміральною лінійкою для демократизації системи державного управління, створюючи своєрідний технологічний базис для становлення громадянського суспільства. Через системну адаптацію діяльності своїх структур, відповідно до зміни потреб громади, вона є важливим інструментом розширення свободи громади, що призводить до підвищення її активності у

процесах прийняття та реалізації управлінських рішень. Це підтверджено такими положеннями: чим сформованішим є громадянське суспільство, тим більше держава “відцентровує” йому свої функції; чим більше держава впливала на суспільство, запроваджувала відповідні регламентації, тим більше централізувалась сама влада, тим декларативнішими були імпульси для розвитку громадянського суспільства. На підставі цього ідентифікована функціональна роль децентралізації (внутрішньо-інтегративна, структурна, мобілізаційна, функціонально-перерозподільча демократизаційна, автономізаційна, інструментальна, емансипаційна, модернізаційна) у процесах становлення громадянського суспільства.

Література

1. Габермас Ю. Залучення іншого. Студії з політичної теорії [Текст] / Ю. Габермас. — Львів : Астролябія, 2006. — 416 с.
2. Бьолер Д. Ответственность за общественное и общественность [Текст] / Д. Бьолер. — М. : Филос, 2014. — 357 с.
3. Хеффе О. Политика. Право. Справедливость. Основоположения критической философии права и государства [Текст] / О. Хеффе. — М. : Гнозис, 2014. — 328 с.
4. Beetham D. Introducing Democracy: 80 Questions and Answers [Text] / D. Beetham, K. Boyle. — Cambridge : UNESCO and Polity Press, 2015. — 116 p.
5. Dalton R. Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany and France [Text] / R. Dalton. — Chatham ; N.-J. : Chatham House, 2008. — 412 p.
6. Heinrich V. F. Civicus Global Survey of the State of Civil Society, [Text] / V. Finn Heinrich. — [Volume 1 : Country Profiles]. — Bloomfield : Kumarian Press, 2007. — 500 p.
7. Taylor C. Modes of Civil Society [Text] / C. Taylor. — Chicago : University of Chicago, 2014. — 345 p.
8. Вейт П. Общественное самоуправление: принципы и практики в развитии государства [Текст] / П. Вейт ; пер с англ. — М. : [б. и.], 2014. — 417 с.
9. Баумген С. Гражданское общество и демократизации государства [Текст] / С. Баумген ; пер с англ. — М. : [б. и.], 2010. — С. 124.
10. Marshall T. Class, Citizenship and Social Development [Text] / T. Marshall. — Westport : Witherby & Co. Ltd., 2012. — P. 135.
11. King D. Rethinking Local Democracy [Text] / King D., Stoker G. (eds.). — London : Macmillan, 1996. — P. 93.
12. Martlew C. Local Democracy in Practice [Text] / C. Martlew. — Aldershot : Avebury, 2012. — P. 107.
13. Seligman A. The Idea of Civil Society [Text] / A. Seligman. — N.-Y. : The Free Press, 1992. — P. 111.
14. Goldsmith M. Urban Politics and Policy: A Comparative Approach [Text] / M. Goldsmith. — Oxford : Basil Blackwell, 2012. — P. 203.
15. Хабермас Ю. Гражданство и национальная идентичность [Электронный ресурс] / Ю. Хабермас. — Режим доступа : <http://www.hrighs.ru/text/b7/Chapter5.htm>.

V. Hroisman

**THE PLACE AND ROLE OF DECENTRALIZATION OF POWER
IN THE PROCESSES OF ESTABLISHMENT OF CIVIL SOCIETY**

The article is devoted to the mutual influence of processes of decentralization of power and establishment of civil society. The usefulness and functionality of decentralization for democratization of public administration are revealed. The factors that lead to revitalization of civil society development in the course of decentralization of power are analyzed.

Key words: decentralization of power, civil society, democratization, state structure, state power, delegation of authority.