

Міністерство освіти і науки України

Державний заклад «Південноукраїнський національний
педагогічний університет імені К. Д. Ушинського»

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

БАБАРИКІНА НАДІЯ АНАТОЛІЇВНА

УДК: 352/353:321.7:323.21

ДИСЕРТАЦІЯ

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ДЕТЕРМІНАНТА ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ В
КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

23.00.02 «Політичні інститути та процеси»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання чужих
ідей, результатів і текстів мають посилання на відповідне джерело

(підпис, ініціали та прізвище здобувача)

Науковий керівник
доктор політичних наук, доцент
Арабаджієв Дмитро Юрійович

Одеса – 2019

АНОТАЦІЯ

Бабарикіна Н.А. Децентралізація як детермінанта демократизації в контексті розвитку громадянського суспільства. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук за спеціальністю 23.00.02 – політичні інститути та процеси. – Державний заклад «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К.Д. Ушинського», Одеса, 2019.

Здійснено комплексний аналіз концептуально-теоретичних засад реформи децентралізації влади в значенні детермінанти демократизації як сучасного політичного процесу. Визначено і обґрунтовано засади інституалізації громадянського суспільства в контексті впровадження реформи децентралізації та супутніх їй секторальних реформ в умовах демократичного розвитку держави. Безпосередня верифікація впливу децентралізації на формування політично активної громадянської меншості на субрегіональному та базовому рівнях, що призводить до руйнування старих неформальних патронажних систем, які в політичних і бюджетних рішеннях керувалися приватними інтересами. Здійснено апробацію методології громадських обговорень, стратегічних сесій, експертного опитування як інструментарію напрацювання механізму розв'язання проблемних питань реформування адміністративно-територіального устрою та організації управління на районному рівні. Запорукою успіхів впровадження наступних етапів децентралізації постає дотримання субсидіарності як базового принципу впровадження реформи, інформаційна кампанія, спрямована на роз'яснення суті реформи децентралізації влади та супутніх їй секторальних реформ, пропагування її позитивних досягнень, успішних кейсів. Розроблено пропозиції щодо вдосконалення чинників впливу децентралізації на розвиток громадянського суспільства за інтегрованими результатами емпіричних досліджень «Індекс демократичного розвитку областей України», та «Модель реформування адміністративно-

територіального устрою та організації управління на районному рівні Дніпропетровської та Запорізької областей». Успішно реалізована реформа децентралізації є базисом перетворення України в ефективну сучасну демократичну країну з розвинутим громадянським суспільством.

Ключові слова: децентралізація, держава, демократія, демократизація, громадянське суспільство, громадянська активність, самоорганізація громадян, місцеве самоврядування, принцип субсидіарності, громада.

АННОТАЦИЯ

Бабарыкина Н.А. Децентрализация как детерминанта демократизации в контексте развития гражданского общества. - Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02 – политические институты и процессы. – Государственное учреждение «Южноукраинский национальный педагогический университет имени К.Д. Ушинского», Одесса, 2019.

Осуществлен комплексный анализ концептуально-теоретических основ реформы децентрализации власти в значении детерминанты демократизации как современного политического процесса. Определены и обоснованы принципы институционализации гражданского общества в контексте внедрения реформы децентрализации и сопутствующих ей секторальных реформ в условиях демократического развития государства.

Инструментальность децентрализации власти проявляется в том, что благодаря ее влиянию государство и граждане через институты гражданского общества получают больше возможностей для реализации взаимного контроля и взаимной ответственности. Важная роль принадлежит институтам гражданского общества, которые создают пространственные элементы независимого гражданского общества, которое сегодня в Украине довольно часто существует абсолютно обособленно от государства.

Акцент на реформе децентрализации как факторе безопасности демонстрирует укрепление государственности в Украине. Построение власти через федерализацию грозит сворачиванием реформы местного самоуправления, сужением полномочий на базовом уровне, ростом сепаратизма со стороны местных политиков. Чем больше жизненно важных и действительно актуальных вопросов для базового уровня будет выведено за пределы политики, тем больше выигрывают громады и тем стабильнее будет развиваться Украина.

Непосредственная верификация влияния децентрализации на формирование политически активного гражданского меньшинства на субрегиональном и базовом уровнях приводит к разрушению старых неформальных патронажных систем, которые в политических и бюджетных решениях руководствовались частными интересами.

Осуществлена апробация методологии общественных обсуждений, стратегических сессий, экспертного опроса как инструментария наработки механизма решения проблемных вопросов реформирования административно-территориального устройства и организации управления на районном уровне в Запорожской области. Залогом успехов внедрения следующих этапов децентрализации является информационная кампания, направленная на разъяснение сути реформы децентрализации власти и сопутствующих ей секторальных реформ, а также пропаганда ее положительных достижений, кейсов. Разработаны предложения по совершенствованию факторов влияния децентрализации на развитие гражданского общества по интегрированным результатам эмпирических исследований «Индекс демократического развития областей Украины» и «Модель реформирования административно-территориального устройства и организации управления на районном уровне Днепропетровской и Запорожской областей».

Основываясь на результатах эмпирических исследований, можно отметить, что результативная коммуникация, консультации, диалог и

сотрудничество между общественными активистами и представителями власти, направленные на успешную реализацию реформы децентрализации власти и сопутствующих ей секторальных реформ должны происходить путем проведения семинаров, круглых столов и других мероприятий в громадах с целью обсуждения реформы децентрализации власти и сопутствующих ей секторальных реформ.

Децентрализация повышает роль и значение институтов гражданского общества, с помощью которых граждане могут наиболее полно реализовать свои гражданские права, влияя на процесс принятия управленческих решений по решению местных вопросов и задач. Демократия является предпосылкой эффективного функционирования гражданского общества. Развитое гражданское общество основывается на идее обязательного участия граждан в принятии политических решений – демократии участия. Децентрализация приближает власть к населению, повышает активность граждан в принятии решений, касающихся их жизни. Успешно реализованная реформа децентрализации является базисом превращения Украины в эффективную современную демократическую страну с развитым гражданским обществом.

Ключевые слова: децентрализация, государство, демократия, демократизация, гражданское общество, гражданская активность, самоорганизация граждан, местное самоуправление, принцип субсидиарности, громада.

SUMMARY

Babarikina N.A. Decentralization as the determinant of democratization in the context of civil society development. - Manuscript.

Dissertation for the degree of a candidate of political sciences in specialty 23.00.02 – Political Institutions and Processes. – State institution «South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushinsky», Odessa, 2019.

The dissertation sets to provide a complex analysis of conceptual and theoretical framework of the governmental reform of decentralization, the latter is considered to determine the modern process of democratization. The dissertation provides insights into the definition and methodology of the institutionalization of the civil society in the context of governmental reform of decentralization and sector reform, the two being closely connected under the condition of the state democratic development. Direct verification, that the influence of decentralization has on the formation of the politically active minority on the subregional and basic levels, leads to the destruction of the former unofficial patronage systems, which had their vested interest in private matters only while participating in political and budget decision making process. The dissertation presents the public hearing, strategic session and expert survey methodology, the latter being constituent parts of problem solving mechanism used for reforming of regional administrative subdivision and local administration. Further progress of implementation of the next stages of decentralization depends upon subsidiary subdivision as the main principle of reform taking process, the latter being an informative campaign directed at explanation of the very basics of the governmental reform of decentralization and connected with it the sector reform, propaganda of its progressive development and successful cases. Upon the results of the integral empiric research ‘Index of Democratic Development of the Regions of Ukraine’ and ‘Model of Reforming of Regional Administrative Subdivision and Local Administration on the Local Level of Dnipropetrovs’k and Zaporizhzhya Regions’, the thesis outlines the prospects for future improvement of decentralization reform and its positive influence on the development of civil society. The thesis gives firm ground for the successfully implemented governmental reform of decentralization to serve as a starting point for the effective modern democratic development of Ukraine possessing strong civil society.

Key words: decentralization, state, democracy, democratization, civil society, civil activity, self-organization of citizens, local administration, subsidiary principle, gromada.

Список публікацій здобувача за темою дисертації

Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Бабарикіна Н.А. (2003) Розвиток соціальної та економічної демократії в регіонах України. Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка: Філософія. Політологія, 62, 7–9
2. Бабарикіна Н.А. (2004) Локальні дослідження соціально-економічного розвитку регіонів як одна із актуальних задач державної політики. Політологічний вісник, 17, 111–119
3. Бабарикіна Н.А. (2005) Вплив децентралізації влади на соціально-політичний розвиток регіонів. Держава і право, 30, 788–794
4. Бабарикіна Н.А. (2006) Проблеми становлення низової демократії. Грані, 1, 45, 128–133
5. Бабарикіна Н.А. (2009) Роль децентралізації в розвитку місцевого самоврядування в Україні. Нова Парадигма, 83, 135–146
6. Бабарикіна Н.А. (2009) Розвиток громадянського суспільства в процесі демократизації. Політологічний вісник, 39, 219–228
7. Бабарикіна Н.А. (2013) Громадянське суспільство – механізм зв'язку індивіда з державою як політичною організацією суспільства. Гілея, 68, 1, 853–858
8. Бабарикіна Н.А. (2014) Громадянське суспільство як засіб гармонізації відносин між державою і громадянами. Грані, 11, 115, 110–120
9. Бабарикіна Н.А. (2016) Участь громад в самоврядуванні як необхідна умова процесу децентралізації. Politicus, 1, 77–80
10. Бабарикіна Н.А. Голонич Я. (2015) Самоідентичність крізь призму громадянського суспільства: філософсько-політичний аспект. Zborník z prvej medzi národnej vedeckej konferencie «Supervízne dni – 2015», 72–82
11. Бабарикіна Н.А. (2018) Громадянська активність та її вплив на процес децентралізації. Evropský politický a právní diskurz, 5, 101–107

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

12. Бабарикіна Н.А. (2004) Локальні дослідження соціально-економічного розвитку держави як одна із задач демократизації регіонів. Наше гасло, 3, 74–79

13. Бабарикіна Н.А. (2003) Суспільство, історія, природа: філософський аспект. Збірник наукових праць з гуманітарних наук, матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції «Українська політична антропологія як гуманістичний чинник державотворення в Україні» та всеукраїнської науково-методичної конференції «Філософські, культурологічні, релігієзнавчі аспекти осмислення сучасного світу та їх науково-методичне значення». Запоріжжя, 60.

14. Бабарикіна Н.А. (2003) Формування внутрішнього ринку як одна із актуальних задач державної політики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Україна наукова 2003». Дніпропетровськ, 41–43.

15. Бабарикіна Н.А. (2003) Децентралізація в державі з унітарним устроєм як необхідність розвитку регіонів. Матеріали II міжнародної науково-практичної конференції «Динаміка наукових досліджень 2003». Дніпропетровськ, 10–12.

16. Бабарикіна Н.А. (2004) Методологія регіоналістики: філософський аспект. Матеріали III міжнародної науково-практичної конференції «Динаміка наукових досліджень 2004». Дніпропетровськ, 19–21.

17. Бабарикіна Н.А. (2005) Політична еліта сучасного українського суспільства гендерні особливості. «Основні тенденції розвитку гендерної політики у ХХІ столітті». Запоріжжя, 31–32.

18. Бабарикіна Н.А. (2006) Євроінтеграція у вищій освіті. Збірник доповідей учасників VI всеукраїнської науково-методичної конференції «Реалізація принципів і завдань болонського процесу в Україні». Запоріжжя, 158.

19. Бабарикіна Н.А. (2006) Децентралізація влади як політична концепція сучасності. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Особливості євроінтеграційної політики України: політичні, економічні, соціальні, культурні, правові чинники». Запоріжжя, 138–140.

20. Бабарикіна Н.А. (2007) Методологічні основи аналізу сучасних процесів децентралізації. Матеріали XII науково-технічної конференції студентів, магістрантів, аспірантів і викладачів ЗДІА. Запоріжжя, 78–79.

21. Бабарикіна Н.А. (2008) Демократія та формування громадянського суспільства в Україні. Матеріали всеукраїнської конференції «Громадський рух та становлення громадянського суспільства в Україні». Сімферополь, 9–12.

22. Бабарикіна Н.А. (2008) Децентралізація влади в контексті євроінтеграції. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Формування парадигми євроінтеграційної політики України XXI століття». Запоріжжя, 174–175.

23. Бабарикіна Н.А. (2008) Децентралізація як умова становлення стійкого регіонального розвитку. Матеріали XIII науково-технічної конференції студентів, магістрантів, аспірантів і викладачів ЗДІА. Запоріжжя, 31.

24. Бабарикіна Н.А. (2011) Громадянська свідомість особистості як складова процесу становлення демократичного суспільства в Україні. Матеріали V міжнародної науково-практичної конференції з патріотичного виховання молоді «Соціальне програмування патріотичного виховання молоді». Запоріжжя, 158–161.

25. Бабарикіна Н.А. (2012) Формування громадянської свідомості в контексті становлення демократичної держави. Матеріали II міжнародної наукової конференції «Становлення держави та права в умовах глобалізації: теоретичний та практичний аспект». Київ, 31–32.

26. Бабарикіна Н.А. (2014) Процес децентралізації влади як оптимізація розподілу функцій управління в державі. Матеріали міжнародної

науково-практичної конференції «Суспільні науки XXI століття: перспективні та пріоритетні напрями досліджень». Дніпропетровськ, 93–99.

27. Бабарикіна Н.А. (2014) Децентралізація як умова становлення регіонального розвитку. Науково-практична конференція серед викладачів, науковців, молодих вчених, аспірантів і студентів ЗНТУ «Тиждень науки – 2014». Запоріжжя, 272–273.

28. Бабарикіна Н.А. (2014) Децентралізація як умова становлення сталого регіонального розвитку. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Суспільні науки: проблеми та досягнення сучасних наукових досліджень». Одеса, 85–89.

29. Бабарикіна Н.А. (2014) Громадянське суспільство як необхідна умова здійснення процесу децентралізації влади. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Історичні, соціологічні, політологічні науки: історія, сучасний стан та перспективи досліджень». Херсон, 161–165.

30. Бабарикіна Н.А. (2014) Політична зрілість громадянського суспільства в Україні. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Сучасні тенденції розвитку суспільних наук». Львів, 88–92.

31. Бабарикіна Н.А. (2015) Децентралізація влади і залучення громад до участі в самоврядуванні. Науково-практична конференція серед викладачів, науковців, молодих вчених, аспірантів і студентів ЗНТУ «Тиждень науки – 2015». Запоріжжя, 414–416.

32. Бабарикіна Н.А. (2015) Демократія як шлях демократичної розбудови держави і громадянського суспільства. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Пріоритети сучасних суспільних наук в трансформаційних умовах». Львів, 99–102.

33. Бабарикіна Н.А. (2016) Громадянська активність як складова процесу децентралізації. Матеріали щорічної науково-практичної конференції викладачів, науковців, молодих учених, аспірантів та студентів ЗНТУ «Тиждень науки – 2016». Запоріжжя, 340–341.

34. Бабарикіна Н.А. (2016) Реформа публічної влади в Україні шляхом децентралізації. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті євроінтеграційних процесів». Запоріжжя, 245–247.

35. Бабарикіна Н.А. (2016) Роль територіальної громади та місцевого патріотизму в процесі децентралізації. Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції «Актуальні питання національно-патріотичного виховання дітей та молоді: досвід та проблеми». Запоріжжя, 1–4.

36. Бабарикіна Н.А. (2016) Формування дієздатної громади в контексті децентралізації. Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції «Україна і світ у третьому тисячолітті: політичний, економічний, правовий та культурний виміри». Одеса, 41–41.

37. Бабарикіна Н.А. (2017) Реформа місцевого самоврядування в контексті децентралізації. Матеріали щорічної науково-практичної конференції викладачів, науковців, молодих учених, аспірантів та студентів ЗНТУ «Тиждень науки – 2017». Запоріжжя, 2028–2029.

38. Бабарикіна Н.А. (2017) Роль і місце місцевого самоврядування в системі публічної влади в Україні. Матеріали VII міжнародної наукової конференції «Соціальне прогнозування та проектування майбутнього країни: ідеї миру та ненасильства у змінах глобального порядку». Запоріжжя, 72–74.

39. Бабарикіна Н.А. (2017) Децентралізація як спосіб оптимізації організації влади. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю факультету міжнародного туризму та управління персоналом Запорізького національного технічного університету «Стратегічні імперативи розвитку туризму та економіки в умовах глобалізації». Запоріжжя, 499–501.

40. Бабарикіна Н.А. (2018) Розвиток громадянського суспільства в контексті реформи децентралізації. Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції «Проблеми формування громадянського суспільства в Україні». Дніпро, 20–24.

41. Бабарикіна Н.А. (2018) Вплив децентралізації на перспективи розвитку місцевого самоврядування. Матеріали щорічної науково-практичної конференції викладачів, науковців, молодих учених, аспірантів та студентів ЗНТУ «Тиждень науки – 2018». Запоріжжя, 2387–2389.

42. Бабарикіна Н.А. (2018) Моделі децентралізації: компаративний аналіз. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті інтеграційних процесів». Запоріжжя, 49–52.

43. Бабарикіна Н.А. (2018) Роль громадянської активності у процесі децентралізації. Матеріали XIII науково-технічної конференції студентів, магістрів, аспірантів і викладачів ЗДІА «Проблеми економічного розвитку у сучасних умовах». Запоріжжя, 147.

44. Бабарикіна Н.А. (2007) Політична системи суспільства. Політичні режими сучасності. Політологія. Конспект лекцій. Запоріжжя: Видавництво ЗДІА, 231, (Підрозділ у конспекті лекцій) 74–83.

45. Бабарикіна Н.А. (2008) Політична системи суспільства. Політичні режими сучасності. Політологія. Навчальний посібник. Запоріжжя: Видавництво ЗДІА, 232, (Підрозділ у навчальному посібнику) 74–83.

46. Бабарикіна Н.А. (2009) Децентралізація як засіб становлення і стабілізації регіонального розвитку. Регіонально-адміністративний менеджмент: Навчальний посібник під ред д.філос.н., проф. В.Г.Воронкової. Запоріжжя: Видавництво ЗДІА, 444, (Розділ у навчальному посібнику) 145–160.

47. Бабарикіна Н.А. (2009) Адміністративно-територіальне управління в контексті децентралізації. Регіонально-адміністративний менеджмент: Навчальний посібник під ред д.філос.н., проф. В.Г.Воронкової. Запоріжжя: Видавництво ЗДІА, 444, (Розділ у навчальному посібнику) 161–180.

48. Бабарикіна Н.А. (2010) Адміністративно-територіальне управління в контексті децентралізації. Регіонально-адміністративний

менеджмент: Навчальний посібник під ред д.філос.н., проф. В.Г.Воронкової. К.: Видавничий дім «Професіонал», Центр учбової літератури, 352, (Розділ у навчальному посібнику) 128–143.

49. Бабарикіна Н.А. (2014) Децентралізація влади і залучення громад до участі в самоврядуванні. Перспективи та напрямки модернізації політичної системи України. Колективна монографія /за ред. Кіндратець О.М. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 335, (Підрозділ у колективній монографії) 304–315.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	16
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА.....	
	23
1.1. Еволюція наукових уявлень про децентралізацію як проце демократичного розвитку держави с.....	23
1.2. Сучасні теорії дослідження процесу децентралізації в контексті розвитку громадянського суспільства.....	39
Висновки до першого розділу.....	62
Список джерел до розділу 1.....	69
РОЗДІЛ 2. МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ВИВЧЕННЯ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА.....	
	74
2.1. Категоріальний апарат дослідження децентралізації в контексті розвитку громадянського суспільства.....	74
2.2. Методологічні засади дослідження процесу децентралізації в контексті розвитку громадянського суспільства.....	93
Висновки до другого розділу.....	105
Список джерел до розділу 2.....	108
РОЗДІЛ 3. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ПРОЦЕС УДОСКОНАЛЕННЯ ВІДНОСИН МІЖ ДЕРЖАВОЮ ТА ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ.....	
	113
3.1. Децентралізація як детермінанта демократичного розвитку держави.....	113
3.2. Роль децентралізації в процесі розвитку громадянського суспільства.....	131
3.3. Вплив децентралізації на вдосконалення відносин між державою та громадянським суспільством.....	151

Висновки до третього розділу.....	168
Список джерел до розділу 3.....	171

РОЗДІЛ 4. ДОСВІД ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ

ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ШЛЯХОМ

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....179

4.1. Європейський досвід демократизації в контексті розвитку громадянського суспільства шляхом децентралізації.....	179
4.2. Досвід України щодо впливу децентралізації на процес демократизації в контексті розвитку громадянського суспільства.....	200
4.3. Пропозиції щодо вдосконалення чинників впливу децентралізації на розвиток громадянського суспільства.....	210
Висновки до четвертого розділу.....	231
Список джерел до розділу 4.....	234

ВИСНОВКИ.....243

ДОДАТОК А.....247

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Питання децентралізації влади в Україні особливої актуальності набуло в умовах демократизації внутрішньодержавних процесів та розвитку європейської інтеграції. Децентралізація є одним з найбільш дискусійних питань останніх десятиліть як у вітчизняній, так і в зарубіжній науці. Спостерігається тенденція до пошуку країнами Центральної та Східної Європи оптимальної організації управління в державі, зорієнтованого на демократичні принципи.

Більше 20 років тому вперше була висунута ідея децентралізації влади в Україні, яка в той час не була підтримана. З моменту оприлюднення ідеї децентралізації почали відбуватись політичні спекуляції, контрпропаганда, звинувачення в сепаратизмі та паплюження теми децентралізації, що спричинило знецінення самої ідеї децентралізації влади в Україні. Сукупність цих факторів безумовно вплинула на свідомість громадян та, як наслідок, призвела до несприйняття реформи децентралізації влади сьогодні. На сучасному етапі впровадження реформи децентралізації існує домінуюча проблема – це проблема комунікації між державою та громадянським суспільством, владою та громадянами.

Актуальність роботи визначена й розглядом демократизації через узагальнення теорій демократії і сучасних концепцій, критичне врахування посткомуністичних реалій та здійснюваний ними вплив саме на системні трансформації. Процес демократизації віддзеркалює стан інститутів громадянського суспільства в процесі наділення їх владними повноваженнями для участі в соціально-політичному управлінні. Діалектика процесу становлення громадянського суспільства свідчить, що демократія є змістом місцевого самоврядування, а місцеве самоврядування є формою, способом існування і здійснення демократії.

Синергетичне сприйняття дає розуміння децентралізації як одного з важелів впливу на загальну демократизацію суспільних відносин в Україні,

зокрема – розвиток громадянського суспільства. На сьогодні необхідною умовою демократичного розвитку держави та громадянського суспільства є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів з інтересами громад. Децентралізація сприяє збереженню державності та посиленню ефективного функціонування держави на всіх рівнях.

Стан дослідженості. Складність дефініції поняття «децентралізації» пояснюється тим, що вивчається і використовується в рамках різних сфер науково-практичної діяльності з одночасним наданням йому ситуативного визначення, характеризується осмисленням процесу децентралізації, що спирається на положення теорії та історії держави та наукові підходи до дослідження проблем процесу децентралізації. В Україні питання децентралізації набули особливої актуальності починаючи із середини 90-х рр. XX ст. Відомі вчені зокрема В. Авер'янов, З. Варналій, І. Грицяк, Н. Нижник, Г. Одінцова та інші науковці у своїх наукових працях, присвячених дослідженню теоретичних засад децентралізації, балансу між централізацією та децентралізацією, напрацюванню концепції децентралізації для практичного її впровадження.

Питання демократизації є предметом дискусій та обговорень теоретиків та практиків упродовж тривалого часу. Підтвердженням цього є роботи таких вчених – І. Бегей, З. Бжезинський, Н. Грицяк, А. Колодій, С. Наумкіна, Н. Нижник, Ф. Рудич, О. Скаун, В. Полохало, С. Хантінгтон та інших.

Враховуючи політичні реалії трансформації політичної системи в Україні, саме специфіці взаємодії влади та громадянського суспільства та процесу його інституціоналізації присвячена значна частина наукового доробку вітчизняних авторів. Дуалізм зв'язків між владою та громадянським суспільством досліджують Д. Арабаджієв, В. Бех, А. Колодій, С. Наумкіна, І. Проноза, Є. Цокур, та інші.

Фактичним показником самоорганізації громадянського суспільства стала реалізація громадянської активності. Дослідженням цього феномена опікуються вітчизняні дослідники М. Баймуратов, О. Батанов, О. Лазор,

М. Лендсел та ін., які вивчають питання місцевої демократії, зокрема діяльність громадських організацій та органів самоорганізації населення. Проблеми розвитку інститутів місцевої демократії знайшли відображення в працях М. Баймуратова, В. Борденюка, В. Кампо, В. Погорілко, Н. Пухтинського та інших вчених.

Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане в межах комплексних науково-дослідних тем кафедри загальноправових та політичних наук Запорізького національного технічного університету «Децентралізація як детермінанта проведення реформ політичної системи»(номер державної реєстрації№0116U005678) (2016–2018 рр.), одним із виконавців якої є дисертант.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у виявленні та науково-теоретичному обґрунтуванні сутності та особливостей децентралізації як детермінанти демократизації в контексті розвитку громадянського суспільства.

Досягнення цієї мети вимагає вирішення наступних завдань:

- простеження еволюції наукових уявлень про децентралізацію як процес демократичного розвитку;
- аналіз сучасних теорій в дослідженні процесу децентралізації в контексті розвитку громадянського суспільства;
- визначення понятійно-категоріального апарату дослідження децентралізації;
- виявлення методологічних засад дослідження процесу децентралізації;
- опис децентралізації як детермінанти демократичного розвитку держави;
- обґрунтування ролі децентралізації в процесі розвитку громадянського суспільства;
- дослідження впливу децентралізації на вдосконалення відносин між державою та громадянським суспільством;
- аналіз європейського досвіду демократизації в контексті розвитку громадянського суспільства шляхом децентралізації;

- аналіз досвіду України щодо впливу децентралізації на процес демократизації в контексті розвитку громадянського суспільства;
- окреслення пропозицій щодо вдосконалення чинників впливу децентралізації на розвиток громадянського суспільства.

Об'єктом дослідження є децентралізація в значенні детермінанти демократизації сучасного політичного процесу.

Предметом дослідження: децентралізація як детермінанта демократизації в контексті розвитку громадянського суспільства.

Методологічні основи дослідження. Поняття децентралізації має багатовимірний характер, що обумовлює гносеологічне розмаїття щодо тлумачення поняття. Багатомірність об'єкта дисертаційного дослідження, обумовлена його знаходженням на перетині політичної науки, державного управління, адміністративного права та вимагає застосування мультипарадигмального підходу до його вивчення.

Об'єктивність розгляду процесу децентралізації нерозривно пов'язана з використанням принципів історизму та конкретності. Специфіка дослідження обумовила використання методів міждисциплінарного аналізу з застосуванням системного, синергетичного, біхевіористичного, компаративного підходів.

У роботі було використано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, що дозволило забезпечити обґрунтованість і достовірність наукових результатів. До методологічної основи роботи покладено системний підхід, який передбачає можливість розглянути проблемне поле децентралізації в Україні крізь призму розбудови громадянського суспільства та визначити причини послабленого впливу інститутів громадянського суспільства на владу. В ході емпіричних досліджень було апробовано методологію громадських обговорень, стратегічних сесій, експертного опитування як інструментарій взаємодії громадських організацій як інституту громадянського суспільства з органами

влади щодо вирішення питань реформування адміністративно-територіального устрою та організації управління на районному рівні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дана робота є цілісним, системним дослідженням теоретичних та політико-правових засад децентралізації в Україні як детермінанти демократизації в контексті розвитку громадянського суспільства.

Уперше:

- розроблено пропозиції щодо вдосконалення чинників впливу децентралізації на розвиток громадянського суспільства за інтегрованими результатами емпіричних досліджень «Індекс демократичного розвитку областей України» та «Модель реформування адміністративно-територіального устрою та організації управління на районному рівні Дніпропетровської та Запорізької областей»;

- здійснено апробацію методології громадських обговорень, стратегічних сесій, експертного опитування як інструментарію напрацювання механізму розв’язання проблемних питань реформування адміністративно-територіального устрою та організації управління на районному рівні в Запорізькій області;

- актуалізовано проблемні питання наступного етапу децентралізації серед голів районних державних адміністрацій, районних рад, сільських, селищних, міських голів, науковців, регіональних консультантів Офісів реформ, депутатів обласних рад, представників виконавчої влади, керівників громадських організацій та аналітичних центрів (на прикладі Запорізької області);

- здійснено компаративний аналіз існуючих концепцій та моделей перспективних укрупнених районів, а також організації управління на базі даних перспективних укрупнених районів (на прикладі Запорізької області).

Уточнено:

- засади інституалізації громадянського суспільства в контексті впровадження реформи децентралізації та супутніх їй секторальних реформ в умовах демократичного розвитку держави;

- концептуальні засади щодо провідної ролі здійснення демократичних перетворень шляхом децентралізації через делегування населенню здійснення владних повноважень;

- інституційні чинники, що обумовлюють трансформацію традиційних форм громадянської активності в умовах децентралізації.

Дістало подальшого розвитку:

- концептуальне обґрунтування вивчення досвіду демократизації в контексті розвитку громадянського суспільства шляхом децентралізації в країнах Європи та в Україні;

- аналіз класичного дискурсу з проблем взаємодії громадянського суспільства та держави в контексті децентралізації;

- соціально-політичні чинники децентралізації, які обумовлюють становлення та розвиток демократичних суспільств.

Практичне значення результатів дослідження полягає в цілісному загальнотеоретичному та прикладному характері базових положень та висновків дисертації. Теоретико-методологічні положення й висновки можуть слугувати базою для подальших досліджень сутності, стратегічних пріоритетів, основних проблем та шляхів їх вирішення розвитку громадянського суспільства шляхом децентралізації в Україні. Матеріали дослідження можуть використовуватися в процесі політичного регулювання відносин між державою та громадянським суспільством.

Результати дисертації можуть бути застосовані в процесі викладання базових дисциплін і спецкурсів з політології, основ демократії, основ європеїстики.

Апробація результатів дослідження здійснювалася на наукових та методичних семінарах кафедри загальноправових та політичних наук

Запорізького національного технічного університету, оприлюднювалися на всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях.

Публікації. Основні положення роботи, висновки та пропозиції опубліковані автором у 49 працях, зокрема – 1 колективна монографія у співавторстві (авторського тексту 1,04 д.а.), 3 навчальних посібника у співавторстві (авторського тексту 0,95 д.а., 3,31 д.а. та 1,81 д.а.), 1 конспект лекцій у співавторстві (авторського тексту 0,95 д.а.), 12 наукових статей у фахових виданнях, у т.ч. 2 статті у закордонних наукових виданнях (1 стаття у співавторстві), 31 тези науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації зумовлюється логікою дослідження обраної теми. Робота складається з вступу, чотирьох розділів, які поділяються на підрозділи, висновків, списку використаних джерел після кожного розділу та додатку. Загальний обсяг дисертації – 245 сторінок. Список використаних джерел містить 257 найменувань.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

1.1. Еволюція наукових уявлень про децентралізацію як процес демократичного розвитку держави

Реформування діючої політичної системи, у тому числі децентралізація, слугує розвитку демократичних процедур, оскільки відбувається посилення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадянського суспільства в цілому на справи публічного значення.

Нинішня суспільно-політична ситуація в Україні свідчить про необхідність здійснення децентралізації з метою узгодження інтересів громадянського суспільства та держави. З огляду на досвід розвинених країн Європи та світу саме децентралізація забезпечує високий рівень акумулювання необхідних ресурсів та їх ефективне використання на усіх рівнях влади. Децентралізація забезпечує передумови для розвитку як громадянського суспільства, так і держави в цілому.

Для того, щоб зрозуміти особливості сучасних децентралізаційних процесів, звернемося, насамперед, до витоків та сутності понять «держава», «громадянське суспільство», «децентралізація».

З найдавніших часів увагу людства привертала питання суспільних відносин, держави, влади. Мислителі давнини намагались зрозуміти процеси світобудови та самоорганізації людських спільнот. У державах Стародавнього світу філософсько-політичні ідеї були не складниками суспільної свідомості, а елементами міфологічного світогляду. У цей час влада ототожнювалася з особистістю верховного правителя. Він вважався уособленням держави, осередком усього державного життя. Поступово

філософсько-політичні погляди про суспільство, державу, владу набули раціонального тлумачення.

Складно переоцінити внесок давньогрецьких мислителів у становлення та розвиток політичної науки, оскільки їм належить пріоритет у розробці та введенні в науковий обіг ідей, теорій, понять, які складають основи інтелектуальних творінь людства. У цей період панувало уявлення про політику як про мистецтво керувати державою. Теоретизація, рефлексія наявного політичного досвіду слугувала запорукою трансформації ідей людства щодо якісно нового типу рефлексії політичного життя. Стародавні мислителі сформуливали низку універсальних принципів, на яких ґрунтується політична діяльність, класифікували відомі на той час типи державного устрою. Невідчуженість людини від полісу, її космогонія формувала неподільність взаємин особи зі світом політичного.

В античні часи поняття «суспільство» та «держави» ототожнювалися. Суспільство, на відміну від держави, існувало завжди, проте ознак громадянського воно набувало поступово. Античні філософи багато своїх праць присвятили міркуванням над сутністю суспільства. Час розквіту політичної думки давньої Греції припадає на період V – першої половини IV ст. до н. е. Найбільший інтерес становлять ідеї й теорії, висунуті видатними представниками золотого віку античної політичної думки Платоном та Арістотелем.

Зокрема, давньогрецький мислитель Платон (427 р. до н. е. – 347 або 348 р. до н. е.), знаменитий учень Сократа, розвинув ідеї свого вчителя в утопічних моделях ідеальної держави. Автор низки суспільно-політичних праць, серед них — «Закони» (354 р. до н. е.), «Держава/Політея» (360 – 370 р.р. до н. е.) та ін. Він поділяв громадян на керівників-філософів, охоронців-воїнів та ремесників-виробників. Цей учений уважав, що в державі має панувати справедливість та мудрість. Справедливість, на його думку, означає, що кожна з названих груп має займатися своєю справою. Платон одним з перших звернувся до характеристики політичних форм правління

державою. Він уважав вірним типом держави монархічну форму правління, а досконалою формою державного устрою – самовладдя розсуду. На думку філософа, однією з недосконалих форм правління державою є демократія. Оскільки демократія – це влада посередності, яка неминуче призведе до тиранії більшості. Платон зазначав, що демократія короткочасна, і суспільство, яке він називав натовпом, дуже швидко поступиться владою на користь тирану. У політичному вченні Платона знаходять свої витoki ідеї тоталітаризму. Політичні ідеї мислителя заклали основи громадськості [4].

Подальшого розвитку політична думка античності набула у творах учня Платона – Арістотеля (384 р. до н. е. – 322 р. до н. е.). Переважна більшість праць цього видатного вченого обіймає чи не всі сфери відомих знань, та його труди, які посвячені дослідженню суспільно-політичної тематики – «Афінська політія», «Нікомахова етика», «Політика» тощо. У них Арістотель зазначає, що суспільство, яке формується із декількох поселень, є майже цілісним політичним утворенням, яке прагне самодовліючого існування, створюється задля задоволення інтересів та функціонує з метою досягнення благополуччя. Єднання та спілкування людей заради задоволення повсякденних потреб Арістотель називав сім'єю. Людину вважав істотою політичною та соціальною, яка має інстинктивне прагнення до суспільного співжиття. Першим результатом соціального життя, тобто суспільного співжиття, він вважав створення сім'ї – чоловік та його дружина, батьки та діти. Необхідність взаємообміну спричинила комунікацію родин та населених пунктів. Це призвело до виникнення політичного утворення. Арістотель ототожнив суспільство та державу, через що виникла необхідність у виокремленні характерних рис держави. Для Арістотеля державне утворення представляється як цілісність та неподільність частин, що його складають. За своєю формою держава становить собою певну організацію й об'єднує певну спільність громадян.

Визначення держави як форми організації суспільства залежить від того, кого вважати громадянином, тобто від змісту поняття «громадянин».

Арістотель вважав громадянином людину, здатну брати участь у законодавчій та судовій владі держави. Остання, своєю чергою, надає всі умови для самодостатнього існування громадян [5]. Стародавня грецька політична ідеологія привнесла визначний здобуток у становлення і розбудову теоретичних напрацювань стосовно сутності держави та громадянських прав і обов'язків.

Не менш вагомим у розвитку політичної думки Стародавнього світу є науковий доробок давньоримських мислителів. Знаменитим творцем політичних вчень та римським ідеологом був Марк Тулій Цицерон (3 січня 106 до н. е. – 7 грудня 43 до н. е.) [4]. Цицерон, спираючись на твори своїх давньогрецьких попередників, створив учення про державу, яка має природне походження. Філософсько-політичні ідеї Цицерона відображені в його промовах та працях, серед них «Про державу». Він вважав, що громади виникають від природи, тому що люди від народження схильні до комунікації. Згуртування осіб у політичне утворення видається можливим завдяки їх прагненню до співжиття. Політичне керівництво має перебувати у наймудріших, тобто філософів. Мету держави Цицерон визначав як охорону майна та інтересів громадян. Найкраща держава – це республіка, яка становить собою справу народу, об'єднаного спільними інтересами та здатного до компромісу заради спільного добробуту громадян та захисту їхньої власності. Цицерон створив концепцію «ідеального громадянина» – того, хто прагне справедливості, добре працює, поважає власність, захищає батьківщину. Він прихильно ставився до політичної й правової активності громадян держави, що має особливе значення для відстоювання ними своїх громадянських прав.

У процесі свого розвитку середньовічні політичні вчення про державу та суспільство загалом набули теологічного характеру, що пов'язано із виникненням християнства. Особливість політичної думки доби Феодалізму полягала у взаємозв'язку із богослов'ям. В епоху Середньовіччя людська сутність із політичної була переведена до релігійної. Природне право було

ототожене з божим законом. Європа була роздроблена на безліч дрібних феодальних держав, майже незалежних від центральної влади. У період феодальної роздробленості в Західній Європі церква була єдиною централізованою організацією. Однією з причин феодальних міжусобиць були намагання церкви захопити світську владу. Католицька церква претендувала на вирішальну участь у політичній владі. Основна суть теократичних теорій полягала в тому, що держава повинна була підкорятися церкві, а її правителі – зважати на рішення церкви у прийнятті державних рішень і здійсненні політичної влади.

У період Відродження або Ренесансу відбувався розквіт мистецтва, науки, торгівлі, накопичення капіталу, трансформація феодалізму, зародження капіталістичних ідей. У цей час відбувалося становлення нової системи відносин, що мала європоцентричний характер. Політична думка, започаткована в епоху античності, активно відроджується в період Відродження та Просвітництва. Тоді набули розвитку політичні ідеї розвитку гуманістичних зародків, звільнення від теології, аналізу проблем прав і свобод, сутності держави.

Яскравим представником епохи Відродження є Нікколо Макіавеллі (1469р. – 1527р.). Його роботи – «Государ» (1513 р.), «Історія Флоренції» (1525 р.) – започаткували вільну від теології політичну ідеологію Нового часу. Він стверджував, що важливим засобом політики і права є релігія, і держава повинна використовувати її для управління підданими. Не держава повинна підпорядковуватись релігії, а релігія – бути на службі в державній політики [5].

Н. Макіавеллі першим з мислителів свого часу звернувся до ідей Платона й Арістотеля, створивши на їх основі власну теорію суспільства й держави. Використовуючи типологію форм правління (монархія, аристократія й демократія), він довів, що жодна з цих форм не може вважатися досконалою й придатною за всіх обставин. Підтримуючи ідеї республіки й народу, цей філософ і державний діяч обґрунтував термін

«stato», що означає держава, створив учення про «центральну адміністрацію» – голова держави, міністри, чиновники, радники, інші посадові особи. Н. Макіавеллі стверджував, що вся влада повинна концентруватися в руках лише голови держави, та не визнавав учення про народ як носія й джерело верховної влади. У народу немає прав, і він – пасивна маса.

Релігійні війни, що в цей час охопили центр Європи, спричинили розпад країн на табори, що перебували у воєнному протистоянні. Міжусобиці заважали нормальному життю суспільства. З критикою релігійних конфліктів, які мали негативний вплив на життєдіяльність суспільства, виступав Жан Боден (1530 р. – 1596 р.). Вагомими є погляди та ідеї цього вченого на державу та суспільство, їх взаємодію. Його вчення викладено, в основному, в праці «Шість книг про державу (республіку)» (1576 р.). Під республікою державний діяч розумів державу взагалі. Основні політичні ідеї цієї роботи полягали у формулюванні та обґрунтуванні поняття «суверенітет», основною характеристикою якого Ж. Боден називав, його неподільність [7].

Автор здійснив спробу аналізу з точки зору історичного підходу до політичного. Його політична ідеологія – це національна централізована держава, що змінює розпорошеність, роздробленість, так звану «маєткову», спадкову, феодалську децентралізацію, натомість якої він пропонує один з найголовніших ідеологічних трендів цієї епохи – ідею державного суверенітету, підґрунтям якого виступає меседж про цілісну державну владу, що тримається на законі. Цей політичний діяч державою вважає управління загальним у множинності родин надбанням, яке здійснюється суверенним політичним утворенням на основі правових норм. Держава становить собою правове управління багатьма родинами і тим, що у них є спільне, на основі суверенної влади. Осередком держави виступає сім'я (домогосподарство). За своїм статусом голова сім'ї є праобразом і відображенням державної влади. Держава виникає в результаті угоди, а її мета полягає в тому, щоби,

виступаючи гарантом злагоди у суспільстві й убезпечуючи її від зовнішньої агресії, дбати про справжній добробут людей.

Ж. Боден виклав вільне від теології вчення про державну владу, обґрунтував вимоги політичної централізації держави, тобто умову, за якої право приймати найбільш важливі рішення залишається за вищими рівнями управління. Він продовжив концептуально-теоретичні напрацювання суверенної цілісної держави та теоретично аргументував форму абсолютної монархії у всій Європі, а не тільки у Франції. Суверенне цілісне політичне утворення було в європейських країнах до кінця XIX ст. найпривабливішим взірцем політичної побудови [6].

В епоху Нового часу поступово змінювалися наукові інтереси тогочасних мислителів та політичних діячів. Вони все більше спрямовували свої інтереси до проблем суспільства, держави, форм правління, громадянина, взаємодії громадянина та суспільства, взаємодії громадянина та держави, інтересів приватної власності. Політичні вчення Нового часу розглядають формування ліберальних доктрин, аргументують основні засади розподілу владних повноважень та концепції політико-правової держави, розвиток концепцій прав людини, народного суверенітету, й громадянина.

Ідеї про державу та суспільство відображені в наукових працях Томаса Гоббса (1588 р. –1679 р.), який розглядав державу як людське, а не божє творіння. З точки зору Гоббса, держава виникає на ґрунті суспільної угоди із додержавного природного становища людей. Так, Гоббс, в своєму науковому творі «Левіафан» (1651 р.) зображує безлад переддержавного соціуму, в якому війна всіх проти всіх тривала. Індивіди у пошуках злагоди віднайшли цей стан дорогою суспільної угоди. В результаті угоди виникає громадянське суспільство, що має суттєві переваги порівняно з додержавним існуванням взаємин індивідів. Найсуттєвішою з них є здатність делегувати повноваження суверену, який гарантує мир та право на життя індивіда. У разі не забезпечення на якісному рівні дотримання права на життя, це слугує єдиним приводом, який уможливорює перегляд укладеної суспільної угоди.

На думку Т. Гоббса, дієвою формою політичного устрою, є абсолютна монархія, але, за своїм змістом, ця теза – не основи монархії, а необмежена характеристика політичного володарювання, тобто нероздільність і абсолютизм влади монарха, в умовах підкорення йому церкви, а держава може втручатися у релігійні питання. Таким чином, до послаблення державної влади, веде її розподіл, якого не можна припустити. Отже, абсолютна монархія, за Т. Гоббсом, – це гарант реалізації природних прав й забезпечення миру [8].

Наприкінці XVI ст. розпочалася історія децентралізації в Європі, коли тогочасні мислителі та керманичі знаходились у пошуках нових форм розбудови системи взаємин між соціумом та державою, в системі володарювання та організації управління. Тоді, під впливом революцій, до кола досліджень додалися питання, які посилили увагу мислителів до явищ та процесів, що відбувалися в суспільстві та державі, а саме до принципів побудови взаємодії суспільства й держави.

Вагомий внесок у дослідження децентралізації зробив Йоганес Альтузіус (1557 р. –1638 р.), який увійшов в історію політичної думки як один із засновників ідеї народного суверенітету. Оскільки він не мав прямих послідовників, його ідеї тривалий час не мали належного висвітлення. У своєму вченні Й. Альтузіус обґрунтовує теорію спільного життя. Під політикою він розуміє мистецтво об'єднання людей задля встановлення та збереження суспільного життя. Шлюб утворює його найменшу форму, а на його ґрунті послідовно й органічно будується усе суспільство – сім'я, спільнота, громада, держава. Цей учений припускав існування ще однієї форми будови суспільства – конфедерації – функціонально й політично обмеженого об'єднання кількох держав [19].

Й. Альтузіус розробив ідею субсидіарно структурованого суспільства, яка вважається безпосереднім ідейним підґрунтям концепції субсидіарності. Він представив її у праці «Систематичний аналіз політики» (1603 р.). Через різнорівневі асоціації учений зображує картину органічного суспільства, де

єдність і гармонічність складників забезпечується формуванням соціуму знизу, а не згори. В його теоретичних положеннях нормою соціальної взаємодії є субсидіарна сутність функціонування найвищих рівнів відносно найнижчих, що зумовлює переважну самодостатність соціальної організації, громади та призводить до збільшення ефективності всієї системи загалом. Вказані ідеї про різнорівневий соціальний лад згодом видозмінений у формулу, що зараз є запорукою процесів децентралізації, і згідно з якою рішення мають ухвалюватися на найнижчому рівні. [7].

На противагу монолітній державі, Й. Альтузіус висунув теорію федеральної державної організації. Й. Альтузіус пропонував в якомога більшому обсязі надати правові важелі, та самоврядчі права на місцевому та регіональному політичних рівнях. Бачення Й. Альтузіусом державної побудови спрямована не на суверенну цілісну монолітну державу, а на німецьку федеративну модель. Основним постулатом його вчення стало те, що не монарх, а народ має верховний суверенітет, а на рівні регіональної влади, на відміну від центральної, повинно бути якнайбільше прав та повноважень на розв'язання проблемних питань життєзабезпечення певних соціально-територіальних утворень [63].

Значний вплив на розвиток політичної науки справив Джон Локк (1632 р. – 1704 р.), якого вважають засновником лібералізму, розробником концепції суспільного договору. У праці «Два трактати про управління державою» (1690 р.) Дж. Локк обґрунтував положення стосовно створення суспільства та держави. Розвиток та утвердження політичних думок в історії світової цивілізації аргументує тезу про те, що соціум за своєю природою не є політичним. На думку вченого, політичне суспільство виникло внаслідок спільного консенсусу, що обмежувала свободу певних індивідів. Вони погодилися підкоритися політичній владі тільки для того, щоб зберегти свою власність та майно. Так, основною причиною створення й базисом держави є приватна власність і приватні інтереси. Філософ уважав, що держава й суспільство виникають на основі природного права, яке тотожне здоровому

глузду - рівність й незалежність індивідів передбачає, що ніхто не має права позбавити його здоров'я, свободи, майна й життя. Звідси природним правом є право на свободу, життя, право на власність і право на захист усіх прав перелічених вище. Цим зумовлений пріоритет прав людини над будь-якими правами в державі. Створюється держава лише з метою найкращого втілення й гарантованого захисту вказаних прав людини. Поки держава не починає загрожувати їхнім основним інтересам, доти громадяни зобов'язані підпорядковуватись їй [52].

Людина в природному стані здатна жити автономно, однак при цьому вона не зовсім самодостатня. Іншими словами, автономія людини в природному стані ненадійна й не забезпечена зовнішніми рівнями організації. Зворотною стороною ліберального принципу доповнюваності, що застосовується до держави, виступає принцип невтручання, який пояснює увагу лібералізму до питання про визначення меж та галузей, у які держава може втручатися, що втілюється в розробці численних механізмів контролю за владою з боку суспільства та теорії розподілу влад.

Великий внесок у розвиток політичної думки зробили представники французької школи Шарль-Луї Монтеск'є (1689 р. – 1753 р.) та Жан-Жак Руссо (1712 р. – 1778 р.). Це певне віддзеркалення того політичного життя, яке було в тогочасному французькому суспільстві. Досягненням Ш.-Л. Монтеск'є є його теорія поділу влади загалом. Реалізація принципу верховенства права може бути здійснена тільки шляхом розподілом влади на судову та законодавчу, які б могли одна одну стримувати. Особливістю політичної думки в цей період є зміна акцентів – базовим пунктом держави соціальна група, а не індивід. Свідченням таких новацій є політичне вчення Ж.-Ж. Руссо. Він розглядає соціальну групу, асоціацію, що виникає шляхом укладання суспільного договору. Основою законної влади є згода людей, оформлена в суспільну домовленість [19].

Визначальну роль в історії політичної думки займають ідеї Георга Вільгельма Фрідріха Гегеля (1770 р. – 1831 р.). Своєрідний синтез уявлень

Й. Альтузіуса та Дж. Локка про доповнюваність простежується в його науковому доробку. Слідом за Дж. Локком, він у своїй ранній праці «Конституція Німеччини» (1802 р.) вказує на принципову вторинність та доповнюваність держави. За Гегелем, маса людей об'єднується в державну організацію з метою спільного захисту своєї власності та державної влади. Він вказує на два можливих типи державного устрою – із централізацією та децентралізацією державних функцій (в галузі управління, фінансів, судочинства тощо), віддаючи перевагу другому. Він вважає перспективним тип держави, у якому центральна влада дає своїм підданам свободу в усьому, що не належить до прямого призначення державної влади (її організація, збереження, внутрішня та зовнішня безпека). Священним обов'язком уряду є, за Гегелем, надання громадянам свободи самостійності та її захист від різного роду посягань [13].

Г. Гегель розробив завершену систему діалектичного способу мислення. Він мав власне трактування особистості, громадянського суспільства, держави, міжнародних відносин. Гегель вивчав два основні поняття – громадянське суспільство та держава. Перше він тлумачив як сукупність відносно рівних індивідів та інтересів приватної власності, пов'язаних між собою. Вільні індивіди, що взаємодіють в ході реалізації власних потреб та інтересів у соціально-економічній галузі становлять громадянське суспільство. Воно є частиною реалізації приватних потреб та інтересів окремих індивідів. Громадянське суспільство внутрішньо розрізняється за станами: промисловці, латифундисти, фабриканти, торговці, дворяни, чиновники, ремісники, селяни, і т.д. Людина перетворює свої приватні економічні інтереси у політичний тільки відносно до членства того чи іншого стану або прошарку. Елементи політичної діяльності відносяться до держави. Вона, на думку Гегеля, – апофеоз генези моральності, запорука громадянського суспільства та сім'ї. Держава гарантує реалізацію прав і свобод громадян через загальнообов'язкові, об'єктивні і раціональні закони та власним інституційним утворенням. Як ціле, держава формується з трьох

гілок влади: влади монарха, законодавчої і урядової. Через законодавчі органи (двопалатний парламент) громадянське суспільство транслює свої інтереси в державне утворення. Нижня палата утворюється за результатами виборів депутатів від територій, товариств та інших організацій, що надсилають найдостойнішого представника, на основі внутрішньої селекції, а верхня палата парламенту є спадковою. Таким чином, положення Гегеля є концептом конституційного етатизму, що ґрунтується на основах домінування політичного утворення над суспільством й індивідом.

Визначальною вважається праця Алексіса де Токвіля (1805 р. – 1859 р.) «Демократія в Америці» (1835 р. – 1840 р.) у сфері суспільно-політичних відносин та протодецентралізаційних концептів. У цій книзі автор тільки описав побачене ним в Сполучених Штатах, але не сформулював власної демократичної парадигми. А. Токвіль продовжував бути адептом монархії, а здобутки демократичних ідей в Сполучених Штатах аргументував успіхами децентралізації влади в цій країні, тривалого існування суду присяжних, що заклало традиції народовладдя у американців. Він писав, що ідеї демократії у багатьох країнах неухильно торять собі шлях. На думку А. Токвіля, демократії властиві такі небажані наслідки - вона не гарантує підданям найефективнішого уряду та демократія є політичною тиранією більшості над меншістю. Проте у демократії є й такі ключові переваги - вона гарантує політичні свободи та широке партисипаторне представництво мас у політичному житті та сприяє піднесенню добробуту найбільшої кількості громадян країни. Також дослідник вважав, що з імпульсу до децентралізації бере свій початок французька революція, проте, згодом стала розширеною централізацією управління [12]. Громадянський вимір децентралізації поряд з її адміністративною значущістю, дозволяє громадянам звикнути до використання свободи та демократії. Найбільш ефективний уряд народжується з акумуляції всіх місцевих, діяльних, свобод на противагу уряду центральному, попри те, що якщо вони ухвалені колективною, безособовою, волею» [15].

П'єр Жозеф Прудон (1809 р. – 1865 р.) відомий переважно як фундатор концепції анархізму – самостійної ідейно-політичної течії XIX ст. П'єр Жозеф Прудон захищав таке суспільне утворення, яке засноване на взаємній співпраці членів соціуму, із забезпеченням автономії особистості людини. Він обстоює «третю форму суспільства», як симбіоз власності й спільності, виступаючи проти суспільства як комуністичного, так і капіталістичного. П'єр Жозеф Прудон в цьому контексті піддавав критиці парламентаристську систему, що, містила ряд недоліків за своєю сутністю. В першу чергу, принцип представництва не відповідає ідеї суверенності народу, так як акти парламентів не є її витвором, проте є загальнообов'язковими; з іншого боку, парламентська демократія є лише математичною більшістю, суто механічною; в третю чергу, забезпечення представництва більшості не віддзеркалює увесь масштаб інтересів меншості та особи. У праці «Про федеральний принцип» (1863) він систематизував свої анархічні ідеї та виступив проти централізованого державного устрою. «Зводяться усі мої політичні ідеї до тотожного формулювання: децентралізація або політична федерація» [18.]

У федералізмі П. Прудон вбачав такий політичний устрій, який здатен гарантувати соціальний досвід мутуалізму з мінімальним зверненням до компетенції уряду. Погоджуючись, з тим, що розпуск центрального уряду містить загрози, Прудон обережно ставився до стрімких дій в цьому напрямку політичної практики. У нього федералізм: це суперечлива форма політичного устрою, за якої великі соціальні одиниці повинні мати менше влади, ніж малі. Суверенними одиницями повинні бути локальні утворення з правом виходу з федерації як результату.

П. Прудон, ототожнюючи самоврядування й анархію, дивився на федерацію як угоду, союз, завдяки якому низка голів сімей, об'єднання кількох громад або державних утворень зобов'язуються один перед одним впроваджувати спільний курс політики. Натомість сучасній Прудону централізованій державі він висував ідею створення союзу за територіальною

ознакою (комунами і провінціями) і адміністративною (певними сферами суспільного життя).

Ідеї про допоміжний характер держави відносно суспільства й людини паралельно отримали розвиток у працях Й. Альтузіуса, Дж. Локка, Г. Гегеля, А. Токвіля, П. Прудона та ін. Вони висловлювали думку про те, що рішення мають прийматися на найнижчому рівні суспільства. Їх можна вважати засновниками ліберального способу інтерпретації субсидіарності: урядова влада має бути обмежена у випадках, коли індивіди самостійно зможуть розв'язати власні проблеми; функції держави повинні бути допоміжними та вторинними; якщо індивіди мають необхідні засоби для досягнення своїх цілей, держава не має втручатися [14]. Пізніше концепція субсидіарно структурованого суспільства Й. Альтузіуса була сприйнята та розвинута католицькою соціальною доктриною.

Ідеї Й. Альтузіуса довгий час перебували на периферії, були забуті. Актуалізувались вони лише на теренах Європейського Союзу, бо їх реалізація у повному обсязі стала можливою лише в XX ст. з упровадженням принципу субсидіарності, сутність якого полягала в тім, що адміністративно-правові функції держави та місцевого самоврядування повинні бути розмежовані між собою. Тільки тоді, коли держава не в змозі виконати функції місцевого самоврядування, вона може втручатися у справи общини. Тим паче, держава має забезпечити право общини власноруч розв'язати місцеві питання та відстоювати громадянські свободи та права. Навіть до XX ст. домінувало переконання у монолітності централізованої державної влади. Яскравим зразком слугувала адміністративна організація Наполеона Бонапарта. Адміністративна система Франції слугувала моделлю для інших держав Європи, оскільки вона найліпше втілювала волю керманіча парламенту або держави [25].

Ідеї свободи й децентралізації були висунуті та сформульовані протягом XIX і XX ст. Поняття «децентралізація» увійшло в науковий обіг після Великої французької революції. Виникнення децентралізації як явища

та поняття було обумовлене природною реакцією політичних процесів в суспільстві на монолітну централізовану систему управління в державі. Слова «централізація» та «децентралізація» увійшли до публічного обігу в першій третині XIX ст. [44]. Так, наприклад, у 1863 році французький чиновник (бюрократ) у відставці Моріс Блок написав статтю під заголовком «Децентралізація» для одного французького журналу, в якій розглянув динаміку влади і бюрократичної централізації й останні (на той момент) французькі зусилля, спрямовані на децентралізацію державних функцій [27].

До початку XX ст. на засадах системи управління державою було суверенне цілісне (монолітне) державне утворення, яке в Європі вважалась ідеальною моделлю організації державної влади. На початку XX ст. у відповідь на централізацію економічних сил і політичної влади виник децентралізаційний рух, який звинувачував великі промислові підприємства в знищенні виробництва середнього класу, тобто власників магазинів і невеликих закладів (мануфактур), та просував ідеї збільшення можливостей володіння власністю [39, с. 43]. Обґрунтовувалася значущість такого перетворення держави, за якого вона б, виходячи з положень субсидіарності, трансформувалася в одну зі сходинок вертикальної організації соціуму.

Поряд з цим ідею субсидіарності розміщено в Енцикліці Великого посту Папи Римського (1931 року) як запобіжний прийом проти централізованого державного утворення соціалістичного типу та фашизму. Запобігання перетворенню надцентралізованої держави в авторитарну було основним завданням такої ідеї [78]. Спрямований на гармонізацію взаємин особи, соціуму й держави, папський погляд на субсидіарність, вимагаючи пріоритету потреб людини порівняно з суспільством, або громади нижчого рівня у порівнянні з вищою громадою, почав впроваджуватись у багаторівневих відносинах влади, завдяки християнсько-демократичній доктрині. В межах цієї концепції, яка дуже шанувала католицький принцип субсидіарності, в 1940 – 1950 р.р. висунуто тезу про те, що влада держави повинна бути децентралізована якнайбільше, але може дійти піку

концентрації, до наднаціонального рівня, якщо того ускладнена політична чи економічна ситуація буде цього потребувати.

Погляди децентралізаційного руху підтримали і розвивали адепти інтегрального федералізму у тридцятих-сорокових роках ХХ ст. Прихильники федералізму (О. Марк, А. Данд'є, Р. Арон та Д. де Ружмон) дуже кардинально висловлювались у бік прийдешнього національної держави, обстоюючи делегування функцій держави на наддержавний та субнаціональний рівні управління. Щодо деяких представників європейського федералізму, адептів функціональної (Ж. Моне), або політичної інтеграції (А. Спінеллі), також об'єднував спротив абсолютному суверенітету національного державного утворення. Так, перспектива децентралізації почала розглядатись у тісному зв'язку з процесом євроінтеграції, тобто у Європі почався процес децентралізації з ініціативи християнських демократів та європейських федералістів [24].

Відзначимо тенденцію до децентралізації державного управління та фінансових ресурсів, започатковану європейськими країнами після закінчення Другої світової війни. У цей час, виходячи з історичних реалій, розпочався активний рух до децентралізації. Децентралізація з урахуванням принципу субсидіарності стала своєрідною візитівкою демократичних країн Європи сьогодення [13].

Побудова децентралізованої держави відбувалася через розвиток інституту місцевого самоврядування, оскільки саме воно є передумовою розвинутого громадянського суспільства та активності громадян. Країни Західної Європи в післявоєнний час зіткнулися з проблемами відновлення промисловості, економіки, національних систем організації влади. Одним із проявів цього процесу відновлення став розвиток інститутів місцевого самоврядування, що, частково, було зумовлено необхідністю економічного становлення держав. Величезне число країн, які розвиваються, і держав з економікою перехідного типу взяли курс на здійснення тієї чи іншої форми децентралізаційних програм. Ця тенденція пов'язана зі зростаючим інтересом

до ролі громадянського суспільства та приватного сектора як партнерів для урядів, які знаходяться в пошуку нових шляхів обслуговування громадян [36].

Децентралізація й зміцнення локальних, місцевих рівнів управління є частиною більш широких соціально-політичних тенденцій. Зумовлені розвитком процесів консолідації та інтеграції країн Європи, постали питання про раціоналізацію організації системи влади та уніфікацію зусиль щодо цієї раціоналізації. Вирішення зазначених питань відображене в процесі побудови децентралізованої держави. Соціум та держави крок за кроком пройшли уроки централізації й децентралізації політичної, економічної та соціальної влади.

1.2. Сучасні теорії в дослідженні процесу децентралізації в контексті розвитку громадянського суспільства

Донині дослідники досі не дали єдиного визначення процесу децентралізації як суспільно-політичного явища, не сформулювали загальновизнаного та уніфікованого поняття. В сучасних умовах децентралізаційні компоненти зумовлюють комплексність і багатоаспектність вказаного поняття, що зумовлює різні тлумачення і вжиток цього терміну. Спробуємо дослідити різні ідеї закордонних та вітчизняних учених на децентралізаційний процес та сутність цього поняття.

У широкому розумінні децентралізацію часто визначають як перегрупування обсягів компетенції і перерозподіл владних повноважень поміж локальним і центральним рівнем організації публічної влади зі фокусуванням наголосу на локальний рівень у частині реалізації заздалегідь визначених і гарантованих функцій держави [17, с. 7–8].

Також децентралізацію описують як механізм територіальної організації влади, за яким державні органи делегують право ухвалення рішень з окреслених проблем чи у певній галузі структурам місцевого або

регіонального рівня, що не є елементами системи виконавчої влади і є відносно від неї незалежними [3, с. 88].

Цікавою є думка французьких учених, оскільки у Франції, одній із перших європейських країн, зародилися децентралізаційні ідеї та рухи. Французькі дослідники мають кілька визначень децентралізації. Наприклад, Ж.-Б. Альбертіні вважає під нею політику, яка націлена на утворення таких відносин між центральними службами та їх територіальними структурними підрозділами, які характеризуються делегуванням на території значних повноважень [40].

Як механізм територіальної організації влади, за яким держава делегує право на прийняття рішень з певних питань або у окресленій галузі структурам місцевого чи регіонального рівня, які не входять до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від цієї системи визначає децентралізацію Б. Гурне [8].

Як просту, цілісну систему управління, в якій нецентральні (виборні) органи мають щодо справ, які розглядаються як локальні, право прийняття рішень без підпорядкування у своїх взаємовідносинах із центральною владою визначає децентралізацію Ж. М. Бесе [68].

На децентралізації як на способі передання владних повноважень, який реалізується від однієї юридичної особи іншій, від держави до колективу на локальному рівні або громадської установи вказує Г. Бребан [11].

Як спосіб делегування повноважень і відповідальності за спільні функції від центрального уряду до місцевого самоврядування децентралізацію вбачають німецькі дослідники Й. фон Браун та У. Гроте.

Німеччина є однією з держав, що має позитивний досвід впровадження децентралізації. Децентралізація – це шлях, який дає змогу громадянському суспільству брати участь у процесі політики й таким способом підвищити прозорість і передбачуваність прийняття рішень. Органи місцевого самоврядування, як правило, більш інформовані про потреби та переваги

місцевого населення та більш чутливо реагують на них, ніж центральні уряди. [60].

А. Лоутон зазначає, що «децентралізованою є така форма організації влади, завдяки якій влада в своїй діяльності у сфері безпосередніх контактів з громадянами використовує принцип субсидіарності, що, зокрема, передбачає перерозподіл владного навантаження з центрального рівня державного управління на місцевий» [26, с. 44].

Дж. Літвак, експерт Світового Банку, уявляє децентралізацію у більш широкому значенні – як засіб делегування повноважень і відповідальності за публічні функції квазінезалежним державним установам та/або приватному (громадському) сектору від центрального уряду. Таким чином, децентралізація – це передавання влади та відповідальності за державні функції від центрального уряду підпорядкованим. Ці органи виконавчої влади, як правило, є неоднорідними та складними об'єктами, які можуть включати центральні, провінційні та місцеві прошарки. Централізація та децентралізація – це режими управління, тобто способи здійснення контролю та прийняття рішень в уряді. Децентралізація передбачає зміну підпорядкування різних повноважень та обов'язків щодо прийняття рішень серед підрозділів уряду [54].

Так, Т. Фаллеті, вчений з Пенсільванського університету, тлумачить децентралізацію як процес і комплекс політичних стратегій у межах реформування виборчої системи або конституційної реформи, в ході яких відбувається делегування відповідальності, влади і ресурсів з більш високих рівнів ієрархії влади на нижчі рівні ієрархії. У визначену такими дефініціями політику, спрямовану на здобутки децентралізації, не входить передавання владних повноважень або ресурсів недержавним суб'єктам, вона не передбачає приватизацію [29, с. 34].

Нобуко Кавашима, японський дослідник управління, виокремлюючи в децентралізації культурний, фінансовий та політичний елементи, окреслює її як мистецтво урядування, при якому збільшення ресурсів територіальних одиниць відбувається без обмеження володіння центральними ресурсами [57].

У працях американського вченого Н. Розенблюма, який робить наголос на децентралізації як зміцненні владних структурних одиниць, які не відносяться до центральної влади; організації процесу ефективного управління як місцевих органів влади, так і органів влади на проміжному рівні; ефективний спосіб стримувань і противаг у самій владі; засіб стимулювання до врядування громадян та неурядових організацій; плацдарми для розвитку демократичних практик та вмінь можемо віднайти найбільш широкий погляд на децентралізацію серед зарубіжних авторів [39].

У вітчизняній науковій літературі децентралізація переважно трактується як механізм територіальної організації влади, за яким держава делегує право на ухвалення рішень із окреслених питань або у певній галузі місцевим чи регіональним структурам, які не належать до системи виконавчої влади і є відносно від неї незалежними. Децентралізація являє собою ускладнений, комплексний феномен у соціально-правовій, демократичній державі, яке полягає в делегуванні центральними органами державної влади визначеного обсягу владних повноважень суб'єктам управління на нижчому рівні, які володіють необхідними правами, обов'язками та ресурсами. Можливість схвалення ефективних управлінських рішень на державному, регіональному та локальному рівнях слугує остаточною метою такого перерозподілу владних повноважень [12, с. 167].

У результаті проведеного в ході дослідження аналізу різних концепцій, можемо зробити висновок, що в цілому під децентралізацією найчастіше розуміють процес ефективного перерозподілу більшості владних повноважень та обсягу компетенцій між національним та локальним рівнем організації влади зі зміщенням акценту виконання на місця в частині реалізації заздалегідь визначених і гарантованих функцій з боку держави. На нашу думку, децентралізація влади є глобальним соціальним процесом, який відображає ступінь готовності населення сприйняти тенденції демократичної розбудови держави, посилення інститутів громадянського суспільства та поваги до прав людини.

Таким чином, під децентралізацією можна розуміти такий механізм визначення та розподілу операцій, завдань і функцій, за яким більшість із них делегується з центральних рівня до нижчого рівня і виявляється завданням та повноваженням органів на нижчому рівні. Обсяг адміністративних видів діяльності покладається на локальні органи чи інших визначених державою суб'єктів. Отже урядування на локальному рівні й стосовно локальних справ може відбуватись двома шляхами: призначеними «згори» керівниками держапарату, які діють «на місцях» (посадовцями органів державної влади), так і в межах децентралізованих систем урядування, що зумовлює функціонування місцевого самоврядування та інших уповноважених з боку держави суб'єктів.

Так, під децентралізацією в ієрархічній системі розуміється така реорганізація внутрішньосистемних процесів, за якої частина функцій перекладається на більш низький рівень ієрархії; відповідно, під час централізації – на більш високий рівень. Питання про оптимізацію структури влади постає з необхідністю якісних змін у державному управлінні, зокрема, побудові елементів громадянського суспільства, запровадженні прозорого та ефективного механізму прийняття рішень, розвитку місцевого самоврядування тощо. Головним завданням вирішення питання оптимізації, раціоналізації, вдосконалення структури влади є децентралізація.

Зважаючи на наявність різних поглядів і концепцій децентралізації, можна виділити такі характерні риси, які властиві більшості з них:

- принцип субсидіарності;
- максимальне наближення послуги до її споживача;
- делегування повноважень на місця;
- оптимізація територіальної організації влади;
- розвиток та посилення інститутів громадянського суспільства.

Нові тенденції в державному будівництві демократичних країн, становлення інститутів громадянського суспільства, раціоналізація системи державного управління окреслюють нові умови реалізації ідеї деполітизації державної влади, зокрема, через її децентралізацію за вертикаллю [25].

Зазначаємо, що керуючись тезою про первинність організації саме місцевого рівня влади, дослідники (Г. Дерев'янко, Ж. Ведель, Ф. Тускоз) виділяють такі параметри ефективної діяльності влади:

- ефективність місцевої влади;
- оперативність місцевої влади;
- ступінь наближення до конкретного жителя відповідної місцевості;
- характер зв'язків між жителями місцевості та органами управління.

Зазначені параметри можуть характеризувати рівень реалізації територіальних прав громадянина на належне управління місцем його проживання [78, с. 188].

За надмірної централізації владних повноважень знижується ефективність нижчого рівня управління, погіршується зв'язок між місцевими громадами й місцевими керуючими органами, спостерігається відірваність процедури прийняття рішень від нагальних місцевих проблем, підвищується рівень її зайвої централізації.

У будь-якій державі наявний рівень централізації влади, і щоби́льше – доцільним і необхідним. Але за умови розвитку та панування авторитарного й тоталітарного режимів, відсутності розвинутих елементів громадянського суспільства рівень централізації владних повноважень наближається до критичного, – гіперцентралізації влади – коли межі влади практично розмиваються і, як альтернатива, постає державне управління центрального рівня з декоративними ознаками нижчих рівнів [89, с. 77].

Нормативне вирішення питань розвитку місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства реалізувалося у розробці та прийнятті міжнародного стандарту в цій сфері – Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 року (у подальшому – Хартії). Нині Хартія являє собою основний міжнародно-правовий акт для країн-членів Ради Європи, що включає стандарти з приводу організації локальної територіальної влади відповідно до принципів місцевого самоврядування, які є загальнообов'язковими для держав-членів Ради Європи (РЄ).

Метою Хартії є встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення й захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування, що забезпечує їх активну участь у вирішенні питань місцевого значення. Такими основними стандартами є гарантування невід'ємного права територіальної спільноти на самостійне вирішення власних справ; непорушність територіальних кордонів спільноти; організаційна, матеріальна, кадрова та фінансова автономія органів місцевого самоврядування під час здійснення ними своєї діяльності; мінімізований оптимальний вплив держави на процеси, які відбуваються на місцевому рівні виключно в межах закону; судовий захист прав органів територіальної спільноти [76 с, 28 - 33].

У зв'язку з вищезазначеними факторами, у суспільстві виникає потреба в раціоналізації, удосконаленні структури влади шляхом децентралізації. Наслідками такої організації можуть бути законодавчо окреслена оперативна незалежність рівнів організації влади у прийнятті управлінських рішень, оперативність їх виконання, максимальне наближення реалізації суспільної послуги до кінцевого її споживача (людини – жителя конкретної місцевості). Останнє положення в сучасних умовах було нормативно закріплене в Європейській Хартії місцевого самоврядування під принципом субсидіарності.

Під децентралізацією у всеєвропейському контексті вбачають «процес розлогого перерозподілу відповідальності й ролей, який ставить на меті організацію підхожих умов для участі нових гравців (місцеве самоврядування, громадські організації) в процесі створення, реалізації та застосування законодавства й політик ЄС» [5, с. 562]. Так, централізація відрізняється від децентралізації тим, що вагома частка її владних повноважень у системі адміністрування відходить до центральних органів. Протилежним є процес децентралізаційний – частка повноважень передається на нижчий рівень управління.

Виокремлюють вертикальну та горизонтальну децентралізацію залежно від перерозподілу повноважень між суб'єктами державної влади. Чітко окреслене визначення порядку схвалення рішень керівними органами різного рівня вказує

на вертикальну децентралізацію. Вказує ж на перерозподіл та з'ясування функцій і компетенції всіх інших структурних елементів державного адміністрування, крім керівного органу, – горизонтальна децентралізація [9, с.15].

В залежності від форм державного устрою, виокремлюють адміністративну децентралізацію (яка є притаманною унітарним державам) та політичну (властиву переважно федераціям). Звідси – за унітарної держави децентралізація є способом перерозподілу функцій та повноважень між центральними та локальними державними органами влади переважно на рівні виконавчої влади (проте винятком не буде децентралізація певних повноважень з реалізації законодавчих функцій), то за федеративної держави децентралізація віддзеркалює механізм перерозподілу функцій і повноважень здійснення державної влади спершу між певними федеральними органами та суб'єктів федерації в законодавчій, виконавчій та судовій владі, а вже згодом між органами суб'єктів федерації й локальними органами публічного управління [5, с. 22].

Децентралізація є не лише станом, що фіксує рівень централізації владних повноважень та обсягів компетенції в державі, залежно від якого можна прийти до висновку про рівень ефективності влади. Це процес, який відбувається не в один момент і, як будь-яке явище, має відповідні соціальні, економічні та політичні передумови.

Соціальною передумовою децентралізації виступає розуміння суспільством необхідності процесу раціоналізації системи влади, яке втілюється шляхом численних законодавчих та інших нормативних актів, що розрізнено приймаються компетентними органами. На виділенні та розгляді соціального аспекту децентралізації влади наполягали французькі дослідники, які аналізували хід впровадження відповідних процесів з початку проведення адміністративної реформи 1982 року. Виявилось, що протягом 10 років, що передували офіційному початку останньої адміністративної реформи у Франції, було прийнято більше 100 різного плану нормативних актів, які тією чи іншою мірою торкалися питань раціоналізації організації влади. Серед питань, які найчастіше потребували вирішення, були розподіл компетенції між регіонами та

департаментами, компетенція префектів та супрефектів, питання «заморських територій» тощо [45].

Економічною передумовою децентралізації може бути існування механізмів, схем ринкової економіки, які трансформуються та пристосовуються до умов економіки перехідного періоду країни, що використовує застарілі методи системи управління економічним розвитком. Надлишкова централізація управління економікою будь-якої країни знижує її ефективність, здатність пристосуватися до бурхливих економічних тенденцій розвитку ринкової економіки. Прикладом недієвості централізованої системи управління економікою країни стало, наприклад, внесення принципових змін та доповнень до Закону України «Про власність» у 1992 році, коли перші паростки ринкової економіки почали стикатися із неефективністю старих механізмів управління та господарювання, зокрема у питаннях, пов'язаних із приватизацією та приватною власністю.

Політична передумова децентралізації влади становить стійке бажання реалізувати започаткований процес децентралізації, який підкріплюється, з одного боку, соціальною та економічною необхідністю децентралізації, а з іншого – вимогами (формальними чи неформальними) світового співтовариства, яке вже і в міжнародному, й у внутрішньому спілкуванні повинне «говорити однією мовою – мовою ефективно керованих регіонів» [49, 30]. Ілюстрацією таких зовнішніх формальних вимог може стати необхідність реалізації взятих на себе зобов'язань, що витікають із ратифікованої Україною 15 липня 1997 року Законом України № 452/97-ВР Європейської Хартії місцевого самоврядування, зокрема, в частині не тільки права місцевих громад на самоврядування, але й спроможності, зокрема фінансової.

Політика децентралізації та стимулювання регіонального розвитку є одним з пріоритетних напрямків державної політики України. При формулюванні стратегії реформування, експертне середовище та представники влади зорієнтовані в першу чергу на стандарти життя та гідні практики країн ЄС. Так, було укладено Угоду про Асоціацію України та Європейського Союзу,

Європейського співтовариства з атомної енергії та їх державами-членами (далі – Угода про Асоціацію), яка завбачує економічну інтеграцію й політичну асоціацію нашої країни до Європейського Союзу.

Переговори між Україною та Європейським Союзом щодо укладання нової посиленої угоди розпочалися в березні 2007 р. Довгий шлях до підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом завершився двоетапним підписанням. Так, 16 вересня 2014 року українським парламентом та Європейським Парламентом синхронно ратифіковано Угоду про асоціацію [22].

Протягом останніх років активно здійснювалося ухвалення стратегій, концепцій та законодавства у багатьох галузях. Відповідно до положень Угоди про асоціацію Україна та Європейський Союз визначили основні пріоритети, зокрема, у галузях реформування Конституції, судової та правоохоронної систем, виборчого законодавства, протидії корупції, державного управління, економіки та системи оподаткування, які є для України найголовнішими напрямками реформ.

У межах Угоди про Асоціацію започатковано конституційну реформу, одним із головних напрямків якої є децентралізація. Так, Президентом України 01 липня 2015 р. подано до парламенту опрацьований Конституційною Комісією законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а), який в цілому отримав позитивну оцінку Венеціанської Комісії, а також позитивний висновок Конституційного Суду України. Верховна Рада попередньо схвалила законопроект № 2217а, який передбачає зміни адміністративно-територіального устрою: скасування інституту голів місцевих державних адміністрацій та впровадження інституту префектури для нагляду за дотриманням Конституції України і інших законодавчих актів з боку органів місцевого самоврядування.

Згідно з розділом Угоди про Асоціацію, присвяченим політичному діалогу, було прийнято відповідні закони, а саме – законодавчий акт «Про засади державної регіональної політики» (№ 156-VIII) та Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (№ 157-VIII).

Для повнішого розуміння децентралізації як політичного процесу розглянемо ключові аспекти цього процесу – владний та адміністративно-територіальний (територіальний).

Владний аспект децентралізації влади передбачає або стихійне, самостійне уповноваження регіонами на здійснення певного обсягу владних повноважень, або свідоме, конституційно гарантоване перенесення виконання частини державних повноважень і компетенції на рівень відповідної адміністративно-територіальної одиниці держави. Насправді йдеться про процеси федералізації держави, зокрема й унітарної, з наданням відповідних повноважень регіональним органам усіх гілок влади.

Адміністративно-територіальний аспект децентралізації влади передбачає або збереження існуючої системи адміністративно-територіального устрою, або проведення відповідної реформи з оновленням адміністративно-територіальних кордонів складових держави та вирівнюванням їхнього правового та політичного статусу (у випадку необхідності). Відповідні процеси проходили в Іспанії під час проведення адміністративної реформи 80-років [23].

Відмінності в тлумаченнях поняття децентралізації обумовлені застосуванням експертами різних підходів до дослідження її сутності та форм - адміністративної, демократичної, фінансової та політичної.

З точки зору демократії децентралізація чи автономія обумовлює передачу частки виконавчої влади держави на локальний рівень (до органів місцевого самоврядування).

Адміністративна децентралізація – це формування на місцевому рівні спеціальних органів уряду та надання їм повноважень стосовно реалізації виконавчої влади. Таку форму децентралізації слід розглядати як деконцентрацію – фактичне місцеве управління, та делегування – передання владних повноважень і відповідальності органам місцевого самоврядування.

Політична децентралізація пов'язується із ситуацією, коли політична влада передається до місцевих органів управління. Деволюція є основною формою політичної децентралізації: до місцевих органів передається повна

відповідальність і влада, ресурси й джерела доходів, що є автономними й повністю незалежними.

Фіскальна децентралізація є більш повною і прозорою її формою, через те, що напряду зв'язана з бюджетною практикою. Що вказує на делегування ресурсів з центрального на місцевий рівень. Вона зачасту розглядається в сенсі дивестування, що зумовлює делегування планування, адміністративної влади та інших функції до фондів, приватних або громадських організацій. Дуже часто у світовій практиці вона здійснюється поруч з частковим делегуванням адміністративної функції у сполученні з приватизацією чи дерегуляцією [9, с. 73].

Також можна виокремити за наявністю суб'єктів та сфери впливу децентралізацію територіальну, функціональну, предметну.

Якщо мова йде про територіальну децентралізацію, то йдеться про утворення публічних органів адміністрації, які будуть реалізувати управлінські функції в адміністративно-територіальних одиницях власноруч й незалежно від державних органів влади, знаходячись за межами ієрархічної системи та підлеглості, тобто органах локального та регіонального самоврядування [15, с. 15]. Тобто територіальна децентралізація передбачає наявність окремого інституту врядування поза межами ієрархічної структури державної влади. Цей вид децентралізації дозволяє органам місцевого самоврядування та державі бути співучасниками у розв'язанні проблем локального значення.

Коли йдеться про визнання незалежної самоврядної спеціалізованої організації (товариства, об'єднання, спілки, фонду) суб'єктами керівних повноважень із переданням до них права реалізації певного обсягу публічних завдань, наприклад, стосовно врядування та здійснення відповідних функцій у встановлених законом галузях та відповідно до встановленого порядку, – то це функціональна децентралізація [15, с. 15]. Такий її вид зумовлює розподілення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування в контексті отримання органами місцевого самоврядування та територіальними громадами прав власноруч ухвалювати рішення локального значення в рамках конституції та законодавства.

Якщо ми говоримо про предметну децентралізацію, то в першу чергу розглядаємо її в контексті професійного самоврядування як системи управлінської комунікації усіх представників окремих професій, що здійснюється через встановлену законом представницьку організацію, яка знаходиться під наглядом органів державної влади загалом [15, с. 15]. Тобто, предметна децентралізація передбачає самостійне вирішення питань локального значення в рамках певної професійної належності.

Натомість децентралізація виникає і в конкретній сфері діяльності, зокрема, політичній, господарській, матеріально-фінансовій, адміністративній тощо. Відповідно, виокремлюють такі види децентралізації:

політичну (конституційно встановлені гарантії діяльності органів місцевого самоврядування);

адміністративну (на органи місцевого самоврядування покладено завдання, функції та повноваження із задоволення публічних інтересів в межах відповідних територій [15, с. 16]);

фінансову (можливість власноруч розпоряджатися фінансовими ресурсами, які знаходяться у власності територіальних громад);

майнову (можливість територіальних громад та органів місцевого самоврядування власноруч розпоряджатися щодо матеріальних цінностей).

За розподілом владних повноважень можна виокремити:

– вертикальну децентралізацію – розподілення повноважень у ієрархічній структурі згори донизу, зокрема, керівник передає власні повноваження на нижчий структурний рівень;

– горизонтальну децентралізацію, що значить розподілення та виокремлення функцій і компетенцій усіх інших елементів структур органів публічних адміністрацій, за винятком керівних органів [15, с. 16];

– селективну децентралізацію – владні повноваження розподіляються між різними підрозділами структури організації.

За ступенем реалізації повноважень децентралізацію поділяють на:

– деволюцію – найбільш сильний рівень децентралізації, коли всі рішення щодо фінансових, адміністративних та регулятивних повноважень приймаються на місцевому рівні;

– делеговані повноваження – помірний ступінь децентралізації, коли локальні органи влади мають право схвалювати рішення, що в певній мірі контролюються центром;

– деконцентрацію – найбільш слабкий ступінь децентралізації, коли місцева влада тільки виконує окремі завдання (переважно адміністративні), які поставлені перед нею центральними органами влади [125, с.30].

Польський професор Є. Рушковський, аналізуючи децентралізацію, виокремлює три її системотворчі компоненти.

1. Політичну децентралізацію (стосовно відповідного устрою). Коли походження публічно-правового статусу органів місцевого самоврядування розглядається залежно від специфічних способів формування таких органів та їх представницьких функцій. Певне конституційне гарантування формування системи цих органів місцевого самоврядування, їхній зміст та організаційні завдання свідчать про самостійність цих органів від державної влади.

2. Адміністративну децентралізацію, зміст якої полягає в тім, що на органи місцевого самоврядування покладаються завдання, повноваження та функції стосовно задоволення публічних інтересів в рамках відповідних територій.

3. Фінансову децентралізацію, яка зумовлена наявністю своїх фінансових й матеріальних ресурсів й значить реалізацію правочинів стосовно володіння, користування й розпорядження фінансовим ресурсом, що знаходиться у власності територіальної громади [9, с.24].

Від рівня громади та обраного ними органу, на який передається повноваження з реалізації державного управління також можуть залежати форми децентралізації. При делегуванні функцій до рівня територіальної громади, об'єднаної на основі спільного проживання у межах сіл, селищ, міст, таку децентралізацію розглядатимемо у вигляді форми місцевого самоврядування. Коли ж надання повноважень до територіального колективу, що об'єднаний

проживанням у межах областей або певних регіонів, така децентралізація буде мати форму регіонального самоврядування, якому зачасти надаються права територіальних (регіональних або обласних) автономій. Різняться регіональні самоврядування й регіональні (обласні) автономії від рівня децентралізації державної влади. Так перший випадок ілюструє децентралізацію тільки виконавчої влади, а другий – децентралізацію виконавчої та певних елементів законодавчої влади.

У вітчизняних наукових колах, серед політиків, експертів, громадськості обговорюють та розрізняють такі типи децентралізації, як адміністративна та демократична.

Розгалуження обсягу компетенцій локального адміністративного органу, що діє відповідно до цих компетенцій власноруч і відносно незалежно від центрального апарату означає адміністративну децентралізацію.

Утворення розширеної системи місцевого самоврядування, за якої локальні питання вирішуються не представниками центральних урядів, а особами, які є обраними місцевим населенням знаменує демократичну децентралізацію [35, с. 152].

На думку В. Борденюка, децентралізація і делегування не є тотожними поняттями. При децентралізації керівні повноваження належатимуть державі законним шляхом, натомість повноваження делеговані є закріпленими законодавством чи певними нормативними актами, інколи передаються до менш повноважних органів. У випадку потреби згоди органів на делегування повноважень, яким ці повноваження передаються, при децентралізації така згода не є потрібною [5, 24].

Український дослідник М. Харитончук у порядку пріоритетності виокремлює чотири види децентралізації: політична, просторова, ринкова й адміністративна [42.].

Під політичною децентралізацією розуміється передача, вироблення та ухвалення рішень урядовими структурами нижчому рівню, громаді або їхнім

виборним репрезентантам з наділенням контрольними функціями. Виникнення її на теренах постсоціалістичного табору зумовлено низкою чинників:

- невивантаженою кількістю структур влади, які здатні керувати суспільною системою;
- втратою функціонального навантаження певних функцій центральних органів державної влади;
- появою нових технологічних можливостей і зміною потреб виробника і споживача.

Просторову децентралізацію можна віднести до регіональних та місцевих рівнів планування враховуючи географічні показники та застосування у визначенні цільової програми деконцентрації промислового та житлового комплексу.

Ринкова децентралізація застосовується у випадку аналізу та впровадження у життя плану, стратегії та дій щодо оптимізації умов виробництва відповідно до принципів ринкової економіки.

Адміністративну децентралізацію розглядаємо у контексті деконцентрації влади, розподілу функцій центрального, регіонального та місцевих органів влади відповідно до чіткої політико-правової бази. Європейська політико-правова доктрина розглядає її «як делегування державними органами всіляких адміністративних повноважень на локальний рівень з метою задоволення інтересів представників суспільства, які обрані відповідними спільнотами на локальному рівні». Мова йде про передавання повноважень від одних державних органів владній структурі, яка є відповідальною за різноманітні галузі життєдіяльності громади [65, с. 28].

Досвід трансформації суспільних відносин постсоціалістичних країн дає змогу виокремити фінансову (бюджетну) децентралізацію, яка забезпечувала б ефективність асигнувань і справедливість у розподілі податків, а також децентралізацію надання громадських послуг.

Р. Колишко розрізняє етапи й фази процесу децентралізації як політичного процесу на основі аналізу практики європейських держав:

1) етап доктринального визначення владних повноважень на вертикальних рівнях публічної влади з одночасним установленням обсягів компетенції. Він складається з таких фаз: 1) формальне визначення та встановлення повноважень, їх обсягу за окремим рівнем публічного адміністрування;

2) затвердження підсумків першої стадії на законодавчому рівні. Внесення змін і додатків до діючого законодавства є першою стадією, розробка нового нормативно-правового забезпечення, наступною стадією – утвердження децентралізаційних процесів на рівні основного закону, на третій стадії – упорядкування основного закону, відповідного нормативно-правового забезпечення, актів підзаконного характеру;

3) налаштування системи контролю щодо реалізації децентралізаційних процесів, який охоплює низку стадій: утвердження конституційного контролю, розгалуження юрисдикційних повноважень судової влади загальної юрисдикції, діяльність адміністративного судочинства [43, с. 6–8].

Основні принципи процесу децентралізації:

1) комплементарність – безперервність організації структури влади, рівнозначне розподілення їхнього функціонального навантаження;

2) департаменталізація – об'єднання функціонального (галузевого) та територіального функціонального забезпечення, згуртування яких зумовлює провадження єдиної політики стосовно надання послуг населенню;

3) демократизм – розширена партисипація населення при схваленні рішень; розробка програм, що засновані на інструментах залучення громадськості до вирішення державних проблем, виокремлення галузей компетенції громадських організацій;

4) субсидіарність – перерозподілення компетенцій, які на найвищих рівнях реалізуються за умов неможливості їхнього забезпечення на нижчих рівнях [43, с. 124].

Аналіз наукових праць із досліджуваної проблеми засвідчує її складний, неоднозначний, суперечливий характер та певний рівень

заполітизованості. Децентралізація – це процес перерозподілу або розмежування функціонального навантаження, компетенцій осіб від центрального рівня керування. Можемо знайти визначення децентралізації у вітчизняному науковому дискурсі, як такого механізму організації публічної влади на державному рівні, при якому у адміністративно-територіальних утворень чи інших територіальних одиниць виникають права власноруч розв'язувати проблеми локального значення та здійснювати свої завдання у кордонах, визначених законодавством та під відповідальністю вповноважених на це організацій і посадовців, а втручання у їхнє функціонування відбуватиметься виключно з метою контролю за тим, наскільки вони є законними у встановлених законодавством формах і кейсах [5, с.13].

Останніми роками увага дослідників зосереджена на проблемах демократичної розбудови громадянського суспільства, генези інститутів демократії. Зумовлюється це різноманітними інтересами та потребами інтересами індивідів, громад, владних інституцій різних рівнів. Оорання нашою державою євроінтеграційного курсу зумовлює оптимізацію територіального функціонування влади, децентралізацію повноважень влади, їхнього розподілу поміж центральним та регіональним рівнем в інтересах останнього, утвердження спроможності місцевого самоврядування, наближення регіонального та місцевого рівня владних органів з громадянами. Метою впровадження Угоди про Асоціацію є наближення українського стандарту життя до європейських стандартів. Це зумовлює і стимулює українську сторону до динамічного реформування. Відповідною платформою для обговорення цих планів трансформацій та реформування є українське представництво в Парламентському комітеті асоціації. Коаліція у Верховній Раді України на протязі обговорень децентралізаційних реформ проводить дискусії стосовно механізмів її реалізації, ставлячи на меті підвищення життєвого рівня населення. Одним з ключових векторів української державної політики за останні роки є політика децентралізації й

стимулювання розвитку на регіональному рівні. Таким чином, Угодою про Асоціацію створено важливі передумови щодо реалізації нових методів реалізації регіональної політики.

Децентралізація з точки зору використання її у якості одного з інструментів оптимізації функціонування політико-владних відносин довгий час знаходиться в колі інтересів українських експертів та вчених. Переважно це обумовлюється, не в останню чергу, вдалим запровадженням реформи у практиці значної кількості європейських держав. Для нашої держави, яка знаходиться тільки на шляху реформування політичної системи вкрай актуальним виявляється набуття досвіду з найкращих прикладів імплементації здобутків реформи децентралізації у європейських країнах.

Зараз досить актуальну проблему децентралізації політичної влади досліджують О. Бабкіна, О. Бориславська, Р. Колишко, В. Копейчиков, Т. Костюк, І. Цурканова, Ю. Шемшученко, П. Шляхтун, М. Харитончук та ін.

Загальний акцент на проблематиці функціонування державних органів влади та місцевого самоврядування, перерозподілення їхніх повноважень роблять М. Баймуратов, В. Борденюк, В. Кампо, О. Копиленко, М. Лендшел, П. Мартиненко, Н. Нижник, В. Шаповал.

Можливості впливу громадського сектору на підвищення ефективності місцевого самоврядування вивчають Д. Арабаджієв, І. Дробуш, Г. Зеленько, А. Колодій, М. Лациба, М. Лендшел, С. Наумкіна, А. Ткачук, Є. Цокур, І. Цурканова, Н. Чорна та інші.

Реформуванню адміністративно-територіального устрою в контексті децентралізації присвячені наукові праці В. Авер'янова, Ю. Ганущака, І. Коліушка, А. Ткачука, М. Трипольської та ін.

Як свідчить аналіз запровадження аналогічних процесів в країнах Європейського Союзу, децентралізацію влади часто пов'язують з певними соціально-політичними тенденціями розвитку суспільства, а саме – розбудовою громадянського суспільства. Найбільш загальними й принциповими тенденціями цього явища є демократизація

внутрішньополітичних стосунків в державі, зростання її відповідальності пропорційно до збільшення обсягів її функцій та компетенції [24 с, 67].

Децентралізація є основною умовою для держав-кандидатів на вступ до Європейського Союзу. На неї спираються політики у всіх сферах, які розробляються й утілюються в Європейському Союзі. Вказане основне положення міститься у низці міжнародних актів (Європейська хартія місцевого самоврядування, Угода про Асоціацію, Проект Європейської хартії регіональної демократії тощо).

Децентралізацію визнають одним з основоположних правил розвитку демократії в європейських країнах, базовою засадою їхньої регіональної політики. Разом з таким принципом як концентрація, субсидіарність, комплементарність, партнерство, програмний підхід, вагоме місце присвячене децентралізації, а саме розподілення повноважень на регіональний рівень, для оптимального використання внутрішніх потенційних ресурсів, стимулювання регіональної ініціативи та розділення завдань та повноважень різних рівнів владних інституцій [17].

Зараз у світовій практиці відсутні універсальні моделі, технології або методології, які могли б повноцінно й без адаптації застосувались в нашій державі. На різних етапах розвитку різноманітні історичні чинники розвитку спонукали до формування кількох видів моделей організації місцевого самоврядування, особливими рисами яких виступають форми взаємин органів місцевого самоврядування та органів державної влади. З метою оптимізації впровадження децентралізації у практичній площині необхідне чітке розуміння вказаного поняття й практичних умов реалізації процесів децентралізації владних відносин та управлінської сфери, їхньої специфіки, меж, недоліків та сильних сторін.

У Європі під егідою розвитку світового ринку виникає потреба у структуруванні мультинаціональних бізнес-корпорацій та їхнього забезпечення кваліфікованими трудовими ресурсами. Вказані функції мають бути покладені на місцевий та регіональний рівень владних органів. Отже, у

розвинених європейських країнах (Франція, Німеччина, Польща, Велика Британія тощо) необхідність в децентралізації зумовлювалась масштабними процесами лібералізації, приватизаційними процедурами й впровадження ринкових реформ, трансформації політичних режимів.

В цілому впровадження реформи децентралізації в багатьох світових державах супроводжується позитивними, та водночас і негативними політичними наслідками. Французькі та польські досконало опрацьовані програми реформування мали в цілому позитивний ефект – відбулася демократизація соціуму шляхами залучення населення до процедур прийняття рішень, активізація політичних процесів, підвищилося якість надання адміністративних послуг, підвищилося раціоналізація засвоєння бюджетних ресурсів, підтримані ініціативи, спрямовані на місцевий та регіональний розвиток, збільшення кредиту довіри громадян до органів влади та лояльності.

Під час реформ з децентралізації у середині – кінці минулого століття, Франція започаткувала інноваційні повноваження локальних органів влади, відбулася легітимізація інститутів і процедур їх реалізації, підсилення значення депутатського корпусу, обраного до місцевих органів влади. На рівні Закону про компетенції передано частину повноважень, закріплюючи їх в залежності від цілей та завдань окремих рівнів влади (на регіональному – повноваження у економічній галузі, на рівні комун – проблеми урбанізації, департаментів – вирішення соціальних питань). Легітимація статусу територіального колективу, регіону відбувалася поруч з ліквідацією державного піклування у щодо наглядових повноважень за законністю, що реалізовувалася з боку адміністративного апарату правосуддя відповідно до заяв префектів та участі регіональних рахункових палат. Такі наслідки були зумовлені рефлексією вищих владних органів того, що збалансованість та інтегрованість регіонального розвитку вдається неможливою без згоди, консенсусності усіх акторів вказаних процесів – республіканського уряду, місцевих органів, підприємців, неурядових організацій та профспілок.

Дослідження децентралізаційної практики Франції вказує на те, що, після ухвалення закону у 1982 році, план регіонального розвитку трансформувався у контрактні угоди на декілька років з одного боку – від держави та з іншого – регіональною адміністрацією. Такий спосіб слугував інструментом оптимізації розподілення компетенції й відповідальності щодо регіонального планування поміж різноманітними державними органами влади стосовно посилення значення регіонального рівня в якості стратегічних партнерів, зміни стосунків підлеглості на кооперацію і партнерство [25, с. 81].

Адміністративна децентралізація Польщі підтримувала розвиток місцевого самоврядування, сприяла посиленню якості життя населення, а згодом, за результатами вступу Польщі до ЄС, зробила можливою для новоутворених адміністративно-територіальних одиниць виступати рівнозначними партнерами у міжнародному співробітництві. Завдяки закону «Про принципи підтримки регіонального розвитку» 2000 року стало можливим забезпечення інституційного оформлення систем контрактних стосунків регіонів та центрального уряду за підсумками 10-річної апробації нової системи територіального устрою та організації управління [53].

З метою сприяння децентралізаційним реформам, спроможності місцевих громад й партиципації населення у плануванні, при оцінці індикаторів розвитку в певних державах утворені інституції регіонального розвитку – основоположні чинники національної політики. Згідно з думкою багатьох експертів, децентралізаційним процесам центрально- та східноєвропейських країн, окрім трендів збільшення значення неприбуткового сектора щодо надання адміністративних послуг, властивим є прогресивне утворення системи державної допомоги й фінансування з надавання адміністративних послуг, незважаючи на те, яким сектором вони надаються; запровадження ринкових механізмів на рівні споживання територіальних утворень [54].

Формування врівноваженої, ефективної та функціональної системи владних органів, яка здатна наблизити уряд і населення, спомагати оптимальному вдоволенню їх запитів є однією з значущих проблем, яка наразі являє собою найактуальнішу в переважній більшості світових держав. Підсумком такої системи, аналізуючи практичний досвід, є запровадження альтернативної системи надання якісних адміністративних послуг громадянам в межах децентралізації влади, збільшення значущості ролі муніципальних органів в країнах Європи.

Вказані закономірності є спільними для країн постсоціалістичного табору, ґрунтуються на завданнях їх центральних урядів, що повинні створювати концептуальні базові положення та потрібне нормативно-правове забезпечення децентралізації публічної влади, здійснювати контроль економічного й політичного розвитку держави, втілювати політику вирівнювання соціально-економічного поступу територіальних одиниць, прикордонної та транскордонної співпраці. Під час здійснення регіональної політики збільшується значення регіонального й місцевого самоврядування, неурядових організацій, що відстоюють інтереси територіальних одиниць та регіонів, спеціалізованих інституцій, наприклад, агенцій регіонального розвитку, діяльність яких спрямована на сприяння реалізації регіональних ініціатив.

У всіх проаналізованих наукових концепціях їх автори відображають власне бачення проблеми децентралізації, але комплексний підхід до визначення поняття децентралізації та порядку її проведення залишається значною мірою не дослідженим. Насамперед бракує комплексних наукових праць з аналізу децентралізації влади в контексті демократичної розбудови громадянського суспільства.

Отже, особливості місцевого самоврядування та ситуація в цій галузі, що склалася сьогодні в Україні, свідчать про низький рівень участі представників місцевого самоврядування та громадянського суспільства в політичному житті країни. Центр прийняття політичних рішень і розгортання

політичних подій знаходиться у столиці, що все ж указує на високий рівень централізації. Для вирішення завдань дослідження необхідно визначитися, як процес децентралізації може відбуватися в межах державного регулювання соціально-політичного розвитку. Для цього було сформульовано основні напрями впровадження державної регіональної політики:

- напрацювання стратегій економічного піднесення, першочергових завдань зростання господарських комплексів регіонів;

- розробка правових законодавчих актів та національної програми щодо найважливіших, глобальних, стратегічних, пріоритетних для держави проблем;

впровадження комплексної науково-технічної, структурної політики та у галузі інвестицій і інновацій;

- збереження всезагальної збалансованості економічної системи;

- запобігання монополіям окремих товаровиробників;

- підтримка конкурентного середовища;

- координація проблемних питань, що не розв'язуються саморегульованими ринковими механізмами;

- участь у міжнародному та міждержавному розподілі праці.

Просування процесу реформи децентралізації в Україні ще декілька років здійснювалось вельми повільними темпами. Переважно це зумовлюється тим, що, в першу чергу, наша держава є унітарною, що впливає на централізацію комплексу систем управління державою; потім, обмеженим характером законодавчо закріплених повноважень органів місцевого самоврядування; і нарешті, невисокою активністю громадського сектору у процесі демократизації українського суспільства.

Висновки до розділу 1.

На підставі аналізу наукових джерел були визначені теоретичні засади дослідження процесу децентралізації в контексті розвитку громадянського суспільства.

1. Огляд еволюції наукових уявлень про децентралізацію як процес демократичного розвитку держави доцільно розпочати з витоків та сутності понять «держава», «громадянське суспільство», «децентралізація». З найдавніших часів людство звертало свою увагу на питання, присвячені суспільству, державі, владі, намагаючись зрозуміти процеси світобудови та самоорганізації людських спільнот.

В античні часи поняття «суспільство» та «держава» ототожнювалися. Суспільство, на відміну від держави, існувало завжди, проте ознак громадянського воно набувало поступово. У процесі свого розвитку середньовічні політичні вчення про державу та суспільство загалом набули теологічного характеру, що пов'язано із виникненням християнства. У цей час відбувалося становлення нової системи відносин, що мала європоцентричний характер. Політична думка, започаткована в епоху античності, активно розвивається в часи Відродження та Просвітництва. Тоді набули розвитку такі політичні ідеї: розвиток гуманістичної спрямованості, звільнення від теології, аналіз проблем права і свобод, сутності держави. В епоху Нового часу поступово змінювалися наукові інтереси тогочасних мислителів та політичних діячів. Вони все більше звертались до розгляду проблем суспільства, держави, форм правління, громадянина, взаємодії громадянина та суспільства, взаємодії громадянина та держави, інтересів приватної власності. У політичних ученнях Нового часу розглядається формування ліберальної політичної думки, обґрунтовується принцип розподілу влади та ідея правової держави, концептуальні засади народного суверенітету й теоретичне обґрунтування прав людини й громадянина.

Історія децентралізації розпочалася на теренах Європи у кінці XVI століття, в той час як державні посадовці та вчені працювали над новими формами організації управління та побудови системи зв'язків між

суспільством та державою, в системі влади. Водночас під впливом революцій до кола досліджень додалися питання, які посилили увагу мислителів до явищ та процесів, що відбувалися в суспільстві та державі, а саме до принципів побудови взаємодії суспільства й держави.

На противагу монолітній державі, Й. Альтузіус висунув теорію федеральної державної організації. Вчений відстоював ідею делегування на місцевий та регіональний політичний рівень правових повноважень, пріоритетного права на самоврядування.

Ідеї про допоміжний характер держави по відношенню до суспільства й людини паралельно отримали розвиток у працях Й. Альтузіуса, Дж. Локка, Г. Гегеля, А. Токвіля, П. Прудона та інших. Вони висловлювали думку про те, що рішення мають прийматися на найнижчому до громадян рівні. Їх можна вважати засновниками ліберального способу інтерпретації субсидіарності: урядову владу необхідно обмежувати у разі, коли індивіди самі здатні розв'язувати власні проблеми; державні функції мають бути вторинними та допоміжними; державна влада не повинна втручатися, якщо індивіди володіють інструментами для досягнення власних цілей.

Ідеї свободи й децентралізації були висунуті й сформульовані протягом XIX і XX ст. Поняття «децентралізація» увійшло в науковий обіг після Великої французької революції. Виникнення децентралізації як явища та поняття було обумовлене природною реакцією політичних процесів в суспільстві на монолітну централізовану систему управління в державі

До початку XX ст. на засадах системи управління державою ґрунтувалося суверенне монолітне державне утворення, яке в Європі слугувало ідеальною моделлю функціонування держави. На початку XX ст., у відповідь на централізацію економічних сил і політичної влади, виник децентралізаційний рух, який звинувачував великі промислові виробництва в знищенні виробництва середнього класу.

Після Другої Світової війни, зважаючи на історичні реалії, було започатковано активний рух до децентралізації. Сьогодні децентралізація з

урахуванням принципу субсидіарності стала своєрідною візитівкою демократичних країн Європи

2. Огляд сучасних теорій дослідження процесу децентралізації в контексті розвитку громадянського суспільства демонструє розгалужене розуміння децентралізації як суспільно-політичного явища.

Науковці досі не прийшли до спільного визначення процесу децентралізації. Оскільки вона є комплексним і багатоаспектним терміном, тому можна досліджувати значну кількість його тлумачення.

У широкому розумінні децентралізацію часто визначають як розподіл повноважень влади і обсягу компетенцій поміж центральною та локальною ланками організації публічного адміністрування з наголосом на місцевому рівні у частині реалізації наперед визначених і гарантованих на загальнодержавному рівні функцій.

Децентралізація – посилення територіальних одиниць влади, що не відносяться до центрального її рівня; передбачає організацію ефективної системи управління як щодо органів місцевого самоврядування, так і стосовно владних органів на проміжному рівні; працюючий механізм противаг та стримувань у самій владі; інструмент стимулювання до участі у урядуванні громадян і неурядових організацій; плацдарми для розвитку демократичних здібностей та практик.

У вітчизняних наукових працях децентралізацію переважно тлумачать як механізм територіальної організації влади, за яким державою делегуються права на ухвалення рішень із окреслених питань або у певній галузі до структур на локальному або регіональному рівні, які не є елементами системи виконавчої влади і є відносно незалежні від цієї системи. Децентралізація являє собою складний, комплексний феномен у правовому, демократичному державному утворенні, сутність якого полягає в делегуванні державними органами влади на центральному рівні визначених обсягів владних повноважень до суб'єктів управління на нижчому рівні, які володіють необхідними правами, обов'язками та ресурсами.

Отже, зважаючи на наявність різних поглядів і концепцій щодо децентралізації, можна виділити такі характерні риси, які властиві більшості з них:

- принцип субсидіарності;
- максимальне наближення послуги до її споживача;
- делегування повноважень на місця;
- оптимізація територіальної організації влади;
- розвиток та посилення інститутів громадянського суспільства.

Згідно з розподілом повноважень поміж суб'єктами державної влади, вирізняють вертикальний й горизонтальний типи децентралізації. Під вертикальною децентралізацією розуміється чітке визначення порядку ухвалення рішень з боку керівних органів на різному рівні. Під горизонтальною – перерозподіл функціонального навантаження й визначення компетенції усіх інших елементів структури органів державних адміністрацій, за виключенням керівного.

В залежності від форм державного устрою, розрізняють такі типи децентралізації: адміністративний (для унітарних держав) та політичний (для федеративних).

Децентралізація як політичний процес має ключові аспекти – владний та адміністративно-територіальний (територіальний).

Окремі відмінності у тлумаченні терміну децентралізації зумовлені застосуванням вченими різних підходів до аналізу її сутності та форм (демократична, адміністративна, політична й фіскальна).

Залежно від суб'єктів та сфер впливу вирізняють також децентралізацію територіальну, функціональну, предметну.

Натомість, децентралізаційні тренди можуть з'являтися і у окремих сферах діяльності, зокрема, політичній, адміністративній, фінансовій.

За розподілом владних повноважень можна виокремити:

- вертикальну децентралізацію – розподіл повноважень у кордонах ієрархічних структур зверху донизу, у випадку, коли керівник передає власні повноваження до нижчих підрозділів;

- горизонтальну децентралізацію, коли відбувається перерозподіл та визначення функціонального навантаження та компетенцій усіх інших структурних компонентів органів публічного адміністрування, за винятком керівних органів;

- селективну децентралізацію – владні повноваження розподіляються між різними підрозділами структури організації.

За ступенем реалізації повноважень децентралізацію поділяють на:

- деволюцію – найбільш сильний рівень децентралізації, коли всі рішення щодо фінансових, адміністративних та регулятивних повноважень приймаються на місцевому рівні;

- делеговані повноваження – помірний ступінь децентралізації, у випадку якщо органами влади на місцях отримуються права ухвалення рішень, що у певній мірі є контрольованими з центру;

- деконцентрацію – найбільш слабкий ступінь децентралізації, коли місцева влада тільки виконує окремі завдання (в основному адміністративні), які надходять до виконання від центральних органів влади.

Може відбуватись розрізнення форм децентралізації у залежності від рівня територіальної громади та органу, який вони сформували, на які делегуються повноваження з реалізації державно-управлінських функцій.

У вітчизняній наукових працях, серед політиків, експертів, громадськості обговорюють та розрізняють такі типи децентралізації, як демократична й адміністративна децентралізація.

Адміністративну децентралізацію розглядаємо у контексті розширення компетенції місцевих адміністрацій, деконцентрації влади, розподілу функцій центрального, регіонального та місцевих органів влади відповідно до чіткої політико-правової бази.

При демократичній децентралізації відбувається створення розгалуженого системного поля місцевого самоврядування, за якого локальні проблеми розв'язуються не уповноваженими від центрального уряду, а посадовцями, яких обирає місцеве населення.

У вітчизняних наукових працях під децентралізацією нерідко розуміють такий механізм організації публічного адміністрування в державі, адміністративно-територіальні утворення або інші територіальні одиниці якого наділені правами власноруч розв'язувати проблеми локального значення та здійснювати свої завдання у межах, визначених законом, й під відповідальністю компетентних органів та посадових осіб, і тільки з метою контролю за законністю в установлених законодавством випадках та належних формах дозволяється втручання у їхню діяльність.

Основні принципи процесу децентралізації: комплементарність – безперервність організації структури влади, рівнозначне розподілення їхнього функціонального навантаження; департаменталізація – об'єднання функціонального (галузевого) та територіального функціонального забезпечення, згуртування яких зумовлює провадження єдиної політики стосовно надання послуг населенню; демократизм – розширена партисипація населення при схваленні рішень; розробка програм, що засновані на інструментах залучення громадськості до вирішення державних проблем, виокремлення галузей компетенції громадських організацій; субсидіарність – перерозподілення компетенцій, які на найвищих рівнях реалізуються за умов неможливості їхнього забезпечення на нижчих рівнях

Аналітичний огляд наукових публікацій та фундаментальних досліджень даної проблеми засвідчує її складний, неоднозначний, суперечливий та заполітизований характер. Найбільш загальними й принциповими тенденціями цього явища є демократизація внутрішньополітичних відносин в державі, посилення відповідальності державної влади у пропорційному відношенні до збільшення обсягів її функцій та відповідальності.

Також децентралізація виступає ключовою умовою для держав-кандидатів, які претендують на вступ до європейського співтовариства, на ній ґрунтується більшість галузевих політик, що розроблені і впроваджуються у межах Європейського Союзу. Децентралізаційний принцип затверджено Європейською хартією місцевого самоврядування, Проектом Європейської хартії регіональної демократії та Угоді про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Список джерел до розділу 1.

1. Александер Дж. (2013) Соціальна наука як прочитання і як перформанс: культурсоціологічне розуміння епістемології (Реферативний виклад). Соціологія: теорія, методи, маркетинг, 2, 89–104.
2. Арістотель (2005) Політика. (К. Кислюк, Trans.). О.: Основи, 239с.
3. Агабеков Г.Б. (1990) Жан Боден – основатель концепции государственного суверенитета. Вестник ИНИОН, 9, 9
4. Бжезінський З. (1998) Україна й Польща в контексті європейської інтеграції. Стратегічна панорама, 19, 3–4
5. Боббіо Н (2005) Майбутнє демократії. Демократії: антологія, 105–119.
6. Боден Ж. (2000) Метод легкого познания истории (М. Бобкова. Trans.). Наука, 412с
7. Брэбан Г. (1988) Французское административное право (С. Боботова. Trans.). Москва: Прогресс, 488 с
8. Габермас Ю. (2000) Структурні перетворення у сфері відкритості. (Trans.) Львів: Літопис, 318 с.
9. Габермас Ю. (2005) Три нормативні моделі демократії. Демократія: антологія. (Trans.) К.: Смолоскип, 372.
10. Гегель Г. (1990) Громадянське суспільство. (Trans.) Філософія

права. Москва

11. Гоббс Т. (1989) О свободе и необходимости . Сочинения в 2 т. Т.1 (Trans.) М.: Мысль
12. Громадянське суспільство як основа демократичного розвитку України: Аналітична доповідь (2009) заг. ред. Н. В. Грицяк. К.: НІСД
13. Гурне Б. (1993) Державне управління (Trans.). Київ: Основи
14. Долженков О. (2000) Посткомуністичні трансформації в країнах Центрально-Східної Європи та СНД: порівняльний аналіз. Нова політика, 5, 12–16.
15. Загородній Ю. (2004) Дослідження громадянського суспільства: модель нормативних досягнень. Політичний менеджмент, 3, 10–19
16. Истон Д. (2003) Политическая наука в Соединенных Штатах: прошлое и настоящее. Современная сравнительная политология. Available from: <https://info.wikireading.ru/241623>
17. Кавашима Н. (2004) Теория децентрализации в культурной политике: понятия, ценности, стратегии. Экология культуры: информационный бюллетень, 1, 48–60
18. Карась А. (2003) Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некласичних інтерпретаціях. Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. І. Франка
19. Кін Дж. (2000) Громадянське суспільство. Старі образи, нове бачення. К.
20. Колодій А. (2001) Історична еволюція громадянського суспільства та уявлень про нього (формування ідеалу). Незалежний культурологічний часопис Ї. Available from: <http://www.ji.lviv.ua/n21texts/21-zmist.htm>
21. Колодій А. (2002) На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні. Львів: Червона Калина
22. Колодій А. (2007) Політична трансформація в Україні: інституції

та люди. Ефективність державного управління. Збірник наукових праць, 12, 205-211.

23. Колодій А. (2010) Проблеми і перспективи розвитку громадянського суспільства в сучасній Україні. Available from: <http://political-studies.com/wp-content/uploads/2010/01/Civil-Society.pdf>

24. Колодій А. (2008) Транзитологічна парадигма суспільних змін в світлі Помаранчевої революції. Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія: Політичні науки. «Демократичний транзит в Україні: підсумки електорального циклу 2004–2007 рр.», 3, 7–24

25. Лейпхарт А. (1997) Демократія в багатоскладних суспільствах: порівняльне дослідження. (Trans.) М.: Аспект-прес

26. Лендшел М. О. (2011) Місцева демократія у країнах Центральної та Східної Європи. Ужгород: Мистецька лінія

27. Лендшел М. О. (2008) Європеїзація політичного процесу в країнах ЦСЄ як чинник здійснення децентралізаційної реформи, Наук. зап. НаУКМА Політ. науки, 82, 44–49.

28. Локк Дж. (2001) Два трактати про врядування. (, Trans.) К.:Основи

29. Макиавеллі Н. (1982) Избранные сочинения. (Trans.) М.: Художественная литература

30. Муніципальне право України. Підручник. (2001) За ред. Погорілка В. Ф., Фрицького О. Ф., К.: ЮРІНКОН ІНТЕР

31. Нагорняк Т. Л. (2011) Політологія у прізвиськах, датах, тезах, практичних завданнях: Навчальний посібник, Донецьк

32. Наумкіна С.М., Каменчук Т. О. (2007) Политология в схемах и таблицах: учеб. пособие для студ. по курсу «Политология», Одесса, ЮГПУ им. К. Д. Ушинского

33. Наумкіна, С. М. Бризгунова Т.О. (2009) Політичні інститути та ціннісний код суспільства в процесі забезпечення динамічного розвитку

соціальної системи, Наукове пізнання: методологія та технологія: науковий журнал, 2, 106-109.

34. Патнем Р. (2001) Творення демократії. Традиції громадської активності в сучасній Італії. (, Trans.) К.: Основи

35. Пейн Т. (1959) Избранные сочинения. (, Trans.) М.: Изд-во АН СССР

36. Політологічний енциклопедичний словник (1997) За ред. Шемшученко Ю.С., К. Генеза

37. Політологія. Навчально-методичний комплекс: Підручник, (2004) К.: Центр навчальної літератури

38. Пшеворский А. (2005) Переходи до демократії: лібералізм і демократія. Демократія: антологія. К.

39. Розенблум Н. (2001) Громадянські суспільства : лібералізм і моральні впливи плюралізму. Незалежний культурологічний часопис Ї. Available from: <http://www.ji.lviv.ua/n21texts/rosenblum.htm>

40. Руссо Ж.-Ж. (1938) Об общественном договоре, или Принципы политического права. (, Trans.) М.: Соцэкгиз

41. Токвіль А. (1999) Про демократію в Америці. Том 1-2. (, Trans.) К.: Всесвіт

42. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/984_a11

43. Фесенко В. Вплив Угоди про асоціацію України та ЄС на процес децентралізації є перебільшеним <https://www.unn.com.ua/uk/news/1499329-vpliv-ugodi-pro-asotsiatsiyu-ukrayini-ta-yes-na-protses-detsentralizatsiyi-ye-perebilshenim-ekspert>

44. Хантингтон С. (2003) Третья волна. Демократизация в конце XX века. (, Trans.) М., 368 с.

45. Хантінгтон С. (2014) Зіткнення цивілізацій. (, Trans.) М., 576 с.

46. Albertini J.-B. (1997) *La déconcentration: l'administration territoriale dans la réforme de l'Etat*. Paris: Economica, 238 p
47. Barber B. (1984) *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley : University of California Press, 117 p.
48. Braun von J. Does decentralization serve the poor? (2002). Available from: www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/vonbraun.pdf.
49. Endo K. *The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors* (1993) Available from: [http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/15558/1/44\(6\)_p652-553.pdf](http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/15558/1/44(6)_p652-553.pdf)
50. Levick B. (2012) *Claudius*, Psychology Press, 143 p.
51. Litvack J. What is Decentralization? Available from: www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html.
52. Ma J. *Decentralization From the «Top Down»: The Japanese Case*. Available from : www.worldbank.org/mdf/mdf1/topdown.htm
53. Falleti T. G. (2010) *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 285 p

РОЗДІЛ 2.

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ВИВЧЕННЯ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

2.1. Категоріальний апарат дослідження децентралізації в контексті розвитку громадянського суспільства

Розгляд децентралізації як процесу утворення в межах централізованої держави самостійних управлінських одиниць – громад, відбувається шляхом пошуку нових підходів до аналізу його змісту в цілому. В наш час однією з пріоритетних умов розвитку громадянського суспільства та демократичного розвитку країни є забезпечення збалансованого співвідношення між інтересами держави та територіальних громад шляхом децентралізації.

Актуальною для політології є спроба дослідити сутність процесу децентралізації, його найважливіших аспектів, складових, наповнити їх новим змістом. За допомогою наукового підходу процес децентралізації стане більш гармонійним, теоретико-орієнтований та визначений за стадіями, учасниками, термінами й ресурсами загалом.

Останнім часом зарубіжні та вітчизняні науковці активно дискутують щодо процесу децентралізації. Ключовою тенденцією більшості країн світу є пошук нової форми організації управління державою, в основі якої закладені основні принципи демократії. Важливі питання розвитку території та надання адміністративних послуг делегуються з центрального на місцевий рівень.

Концептуальний апарат дослідження ґрунтується на сукупності принципів об'єктивності, історичності та логічної послідовності. Категорії й поняття, що є предметом нашого дослідження, включають термінологію політичних наук, державного управління та адміністративного права. Для того, щоб охопити весь спектр наукових категорій, необхідно враховувати

характер предмета та об'єкта дослідження, їх провідні характеристики і якості, а також специфіку конкретних умов, в яких проходили трансформацію політичні інститути та процеси. З огляду на складний комплекс відносин, що диктуються умовами демократичного розвитку громадянського суспільства шляхом децентралізації, збагачено категоріальний апарат в галузі наукових досліджень і комплексної політики в термінах, що пояснюють сутність інноваційних форм суспільно-політичної активності громадян в процесі децентралізації.

Категоріальний ряд наукових досліджень у цій сфері включає децентралізацію та її форми, державу, демократію, демократизацію, громадянське суспільство, громадянську активність, самоорганізацію громадян, місцеве самоврядування, принцип субсидіарності, територіальну громаду, територіальну організацію влади.

Визначивши провідним дослідницьким елементом ідею децентралізації, зауважуємо, що послуговуючись широким термінологічним спектром, поняття «демократизація» та «громадянське суспільство» мають вирішальне значення для нашого дослідження процесу реформи децентралізації влади.

Передача більшості повноважень на місцевий рівень забезпечить участь громадян у політичному житті держави шляхом обрання та впливу на формування і реалізацію політичних і адміністративних рішень. Вищезазначений процес забезпечить розвиток демократичного суспільства.

Актуальність цього питання зумовлена перехідним етапом – здійснюється оновлення принципів, методів та системи управління в цілому. Забезпечення істинної демократії можливе лише за умови побудови місцевої та регіональної сфер на демократичних засадах. Отже, процес передачі відповідальності на місцевий рівень має позитивний вплив на демократичну організацію держави загалом, є ознакою розвинутого громадянського суспільства. Беручи на себе відповідальність за політичну участь та активність, громадянин може ототожнювати себе з місцевою владою, що є

суттєвим елементом легітимності держави. Отже, процес децентралізації сприяє демократичній організації держави загалом, поліпшує демократичний розвиток держави та громадянського суспільства.

Центральним поняттям дослідження є децентралізація. В Україні питання децентралізації набули особливої актуальності ще середини 90-х рр. XX ст. Провідні науковці, зокрема В. Авер'янов, З. Варналій, І. Грицяк, Н. Нижник, Г. Одінцова та інші дослідники у наукових роботах, спрямованих на дослідження теоретичних засад децентралізації, балансу між централізацією та децентралізацією, напрацюванню концепції децентралізації для її практичного використання, організували наукову дискусію, присвячену проблемам децентралізації у сфері державного управління в Україні загалом. В наш час найбільш актуальним напрямком наукової дискусії в даній сфері є процес реформування публічного управління в цілому. Окрім цього, важливо зазначити, що у сфері державного управління в Україні децентралізація як спосіб зміцнення місцевого самоврядування й збільшення ефективності впливу на територіальний розвиток до цього часу не вважалася вагомим чинником розвитку країни в цілому, що є наслідком недооцінки формування усталеного взаємозв'язку і взаємодії між державою та територіальними громадами, як соціальними інститутами.

В цілому децентралізація управлінських функцій має відповідати фінансово-економічній базі, розподілу повноважень, наближувати процес трансформації центру з «центру над регіонами» в «центр із регіонів і для регіонів» загалом. Одним з найважливіших аспектів є забезпечення балансу між централізованим й децентралізованим управлінням – пристосування влади місцевого рівня до політики держави, оскільки центр прийняття важливих державних стратегічних рішень повинен мати виконавчу вертикаль [10].

Єдиного визначення поняття «децентралізація» не має, оскільки цей процес досить складний і розкривається за допомогою «адміністративно-

територіального устрою держави, системи органів публічної адміністрації, розподілу: функцій, повноважень, фінансових ресурсів» [15, с. 12].

Загалом децентралізацію можна трактувати як розширення й зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій, за умови звуження прав і повноважень відповідного центру, метою цього процесу є оптимізація та підвищення управління важливими для суспільства справами, всеохоплююча реалізація регіональних та місцевих інтересів [56, с. 156]. Фактично, в даній ситуації децентралізації виконує основну функцію - розподіляє повноваження між центром та регіонами.

Покликом децентралізації є практичне здійснення важливих для влади рішень, які позбавленні впливу центральної влади географічно чи організаційно [56, с. 152]. Тобто, за таких умов децентралізація передбачає визначений перебіг процесів всередині держави, коли частина їх переходить на місцевий рівень.

Децентралізація покликана формувати ефективну владу, без якої неможлива реалізація потужності та людського потенціалу України з метою підвищення якості життя її громадян до належного рівня. Процес децентралізації влади повинен бути спрямований на розв'язання політичних та правових проблем локального самоврядування, в першу чергу, у зв'язку з розширенням повноважень, а також фінансової спроможності територіальних громад з їхніми представницькими органами, що дозволить перетворити місцеве самоврядування на фінансово незалежний, ефективний орган місцевого самоврядування.

Загалом можна виокремити наступні форми децентралізації: політичну, просторову, ринкову та адміністративну. Відповідно до цього визначають типи управлінської децентралізації, завдяки яким знижується концентрація влади, більшість повноважень належить місцевим органам влади та відбувається делегування обов'язків «зверху донизу». Політична форма являє собою процес максимальної передачі розробки й прийняття рішень урядовим

інститутам нижчого рівня, громадам або обраним ними представникам. Просторову децентралізацію можна віднести до планування регіонального й місцевого рівня, враховуючи географічні показники і застосовувати під час визначення й формулювання цільових програм деконцентрації промислових і житлових комплексів у великих містах за допомогою сприяння появі двох полюсів розвитку - регіонального та локального. Ринкову децентралізацію застосовують з метою аналізу й запровадження в управлінську практику планів, стратегій і дій для покращення умов виробництва на засадах ринкових механізмів в цілому. До адміністративної децентралізації можна віднести розподіл функцій на чіткій політико-правовій основі між центральними, регіональними й місцевими органами влади [11].

Таке тлумачення узагальнює різноманітність типів децентралізації – політична, адміністративна, фінансова та ринкова, які можуть існувати в різних формах. Політичну (демократичну) децентралізацію можна характеризувати як процес передачі повноважень обраним представникам населення деякої території визначеної адміністративно (органам місцевого самоврядування) самостійного стягування визначених видів податків (а також встановлювати в певних межах їх ставки) та самостійного прийняття рішення щодо їх витрачання. Граничною її формою вважається такий обсяг передачі повноважень та ресурсів, який виключає державні трансфери місцевим органам влади, що, як вважають деякі науковці, сприяє підвищенню їх відповідальності за надання публічних послуг, сприяє посиленню законності дій місцевих політиків.

Комплементарними формами організації публічного управління можна вважати державу й громаду, які під час взаємодії та забезпечення відносного балансу утворюють економічний та соціальний потенціал усіх територій в певний період часу. Процес зміни відносин між громадою і державою в цьому балансі досить динамічний і має вплив на визначення тривалості перспективи територіального розвитку різних масштабів - середньо- і довготривалої – від населеного пункту до країни загалом. При

таких умовах у теоретичному й практичному напрямках публічного управління базовою є функція державного регулювання процесів економічного й соціального розвитку і, насамперед, утворення належного інституціонального середовища громади й держави, яке спрямоване на посилення процесів розвитку.

Реформи, прийняті в процесі впровадження децентралізації влади можуть мати позитивний або негативний характер, як показує практика багатьох країн. Низка суб'єктивних та негативних факторів впливають на успішність або безрезультатність децентралізаційних реформ. Необхідно впроваджувати підхід, який сприяє балансу між централізованим і децентралізованим управлінням в Україні за допомогою впровадження реформ децентралізації влади.

Проаналізувавши вищевказані теоретичні підходи, можна зробити висновок щодо наявності в нашій країні великої кількості ризиків, пов'язаних зі швидким та ефективним здійсненням децентралізації, у зв'язку з наявністю основної перешкоди у її реалізації - незавершеністю таких важливих реформ, як: судова, бюджетна, фіскальна, податкова, інституційна, адміністративно-територіальна, соціальна, які здатні посилити інститут держави шляхом демократизації.

У світовій політичній думці логічно поєднуються поняття «демократизація» та «децентралізація». Ми визнаємо правомірним такий підхід, що узалежнює демократичний розвиток держави від здатності державної влади передати більше повноважень і обов'язків місцевій владі – органам місцевого самоврядування. Одним з найбільш пріоритетних чинників у процесі суспільної стабільності є чітке та правильне розуміння демократії в цілому. Основу якої складає представницька влада, яка поєднується з первинними інтересами людей. Залежно від функцій демократію можна визначити як виборність конкурентоспроможних лідерів держави, підзвітних громадськості.

Трансформація недемократичних політичних режимів і перехід до демократії значної кількості держав — це досить важлива складова світового політичного процесу у сучасності, у якому відбувається третя й найпотужніша хвиля демократизації. Політичні зміни у напрямі демократизації в Україні підготовлені чинниками і зовнішнього, і внутрішнього середовища. На успішність процесу демократизації має значний вплив спроможність уряду забезпечувати політичні права і свободи громадян своєї країни. Протилежністю рівню демократично розвинутій держави є висока централізація влади. Об'єктом зацікавленості парламенту стає делегування владних повноважень у регіони, а також на місця. Рівень довіри громадян до існуючої політичної системи стає вагомим чинником процесу демократизації [45].

Питання демократизації є предметом дискусій та обговорень теоретиків та практиків упродовж тривалого часу. Підтвердженням цього є роботи І. Бегея, З. Бжезинського, Н. Грицяк, А. Колодій, С. Наумкіна, Н. Нижник, Ф. Рудича, О. Скаун, В. Полохала, С. Хантінгтона та ін.

На другу половину 80-х рр. XX ст. припав крах тоталітарних і авторитарних режимів більшості країн адміністративного соціалізму. Детермінантою процесу демократизації стає поступова лібералізація свідомості правлячої еліти у постсоціалістичних державах. Демократія стала фундаментом державного устрою більшості країн Європи, поширилась ще на початку XXI ст. у планетарному масштабі. Одночасно, важливо зазначити, що процес демократизації різних країн досить складний і суперечливий. Найбільше це впливає на держави, в яких відбувається процес переходу від авторитарно-тоталітарних режимів до ефективних форм демократії, до них можна віднести і Україну.

Найнеобхіднішими факторами становлення, функціонування й розвитку демократії є: досконалий рівень законодавства, прогресивна виборна система, професійний парламент, багатопартійність і конструктивна опозиція, компетентний апарат управління, соціально-економічна

забезпеченість населення та правовий порядок будь-якої сфери діяльності. Завдання влади полягає у створенні належних умов для їхнього забезпечення та реалізації [7].

У зв'язку з вищезазначеним твердження, серед передумов становлення демократії в Україні можна виділити такі: правові, економічні, політичні, соціально-культурні. Однією з найважливіших правових передумов становлення демократії в Україні можна вважати Декларацію про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., яка проголосила її незалежною національною державою. Загалом відповідно до Декларації державний суверенітет можна визначити як верховенство, самостійність, повноту й неподільність влади республіки в межах її території, незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах. Після проголошення України правовою та демократичною державою стає зрозумілим, що вона базується на народовладді, повазі до прав і свобод людини та громадянина, на їх активній участі у формуванні державного апарату, здійсненні контролю за його діяльністю через вибори та представницькі установи. У зв'язку з вищезазначеним вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що головним призначенням правової держави є максимально повне забезпечення юридичними засобами охорони та захисту прав людини і громадянина [8].

До об'єктивних чинників становлення демократії належать: розширення економічної свободи; подолання економічних проблем; радикальна зміна інститутів суспільства, усієї системи цінностей та психології людей, які породила тоталітарна система; підвищення рівня державної культури громадян. Динамізм демократичних процесів в Україні залежить від наступних факторів: економічної, соціальної й державної стабільності суспільства; громадянської активності громадян.

Процес демократизації віддзеркалює стан наділення інститутів громадянського суспільства владними повноваженнями для легітимної або санкціонованої участі в управлінні соціальним розвитком. Громадські організації постають в якості агентів, інструменту або носіїв впливу

управлінського характеру. Вони представляють собою колективні носії індивідуальних або приватних інтересів, які мають природне право й природну силу впливу, це посилюється в результаті колективного усвідомлення і взаємодії їх носіїв.

Значущості концепції місцевої демократії відроджується, значно підвищується у країнах Центральної та Східної Європи. Даний процес обумовлений різними причинами. У більшості демократичних держав з'являються нові соціальні проблеми, які пов'язані безпосередньо із глобалізаційними, урбанізаційними та масовими міграційними процесами. У країнах, де відбувається процес демократизації, є можливість фундаментальної перебудови системи місцевого самоврядування.

В Україні в результаті процесу становлення громадянського суспільства можна зазначити, що демократія це зміст місцевого самоврядування, а воно являє собою форму, спосіб існування й здійснення демократії. В більшості випадків цей зв'язок вказує на важливість забезпечення стабільності «знизу-вгору», яка пов'язана із розвиненістю інститутів місцевої демократії, для держави в цілому.

Отже, на національному рівні підґрунтям, яке сприяє ефективному функціонуванню демократії стає місцева демократія. Це процес має відображення у преамбулі до Європейської хартії місцевого самоврядування, де зазначається, що саме місцеве самоврядування закладає основи демократичного режиму, дозволяє реалізовувати право громадян на участь в управлінні державними справами в повній мірі.

Проблеми розвитку інститутів місцевої демократії знайшли відображення в працях М. Баймуратова, В. Борденюка, В. Кампо, М. Лендсєл, В. Погорілко, Н. Пухтинського та ін.

Поряд із поняттям місцевої демократії в дослідження постає поняття демократії участі. Найважливішими засадами демократії участі є рівність і свобода громадян, досягти яких можна шляхом залучення до участі у здійсненні влади освічених громадян, проведення децентралізації політичних

рішень, громадського контролю над їх прийняттям, що передбачено у концепції демократії участі. У зв'язку з неможливістю здійснити перехід до прямої демократії, прибічниками народовладдя була запропонована змішана форма політичної організації, яка б об'єднувала в собі елементи 2 типів демократії-прямої і представницької. Демократія участі представляє собою пірамідальну систему, в якій основу складає пряма демократія, а вище від неї знаходиться представницька.

В 60-х рр. XX ст. особливою популярністю серед ідеологів лівих партій і рухів користувалася теорія партисипаторної демократії або демократії участі, яка відображає подібні уявлення про демократію, продовжуючи та конкретизуючи їх [16].

Серед основних положень вищезазначеної теорії можна виокремити наступні:

«залучення всіх прошарків суспільства в політичний процес від вироблення рішень до їх здійснення;

поширення принципу участі на неполітичні сфери, наприклад, в освіті (доступність отримання освіти), в економіці (самоуправління і робітничий контроль на виробництві);

децентралізація прийняття рішень: з менш складних питань рішення приймаються через процедури прямої демократії;

спрощення процедури виборів: наприклад, у США ідеологи лівих наполягають на відміні інституту виборців та на перехід до прямих виборців, на відміні системи їх реєстрації.» [18]

Прихильники такої моделі вважають доцільним прийняття змішаної форми політичної організації, своєрідної пірамідальної системи, основу якої складає пряма демократія і демократія представників на всіх рівнях в сьогоденних умовах представницької демократії.

У сфері вітчизняної політології розвиток концепту громадянського суспільства пов'язаний з прийняттям незалежності України. Науковці нашої країни у своїх дослідженнях використовували західний досвід обґрунтування

місця громадянського суспільства, його взаємин із політичною системою та намагалися сформувані свій погляд на інституціоналізаційний процес.

Велика кількість наукових праць вітчизняних авторів присвячується особливостям взаємодії між владою та громадянським суспільством, процесу його інституціоналізації. Це пов'язано з політичними реаліями трансформації політичної системи України. Дуалізм зв'язків між владою та громадянським суспільством досліджують Д. Арабаджієв, В. Бех, А. Колодій, С. Наумкіна, І. Проноза, Є. Цокур, та ін.

Враховуючи сучасні виклики та наукові розробки, в межах даного дослідження можна визначити громадянське суспільство як суспільство громадян з високим рівнем економічної, соціальної, політичної, культурної й моральної властивостей, яке спільно з державою утворює розвинені правові відносини; суспільство рівноправних громадян, яке не залежить від держави, а взаємодіє з нею заради спільного блага [37, с. 79]. На думку класиків політичної думки Дж. Коена й Е. Арато, громадянське суспільство – це сфера соціальної взаємодії між економікою та державою, яка складається з особистої сфери (перш за все, сім'ї), сфери добровільних об'єднань, суспільних рухів і форм публічної комунікації [7, с. 15]. Особливої актуальності дослідження громадянського суспільства у вітчизняній політології набуло після прийняття у 1991 році незалежності України. Більшість українських науковців ототожнюють громадянське суспільство із сферою самостійного волевиявлення громадян, сформованих асоціацій і організацій на добровільній основі, які обмежені відповідними законами від втручання з боку державної влади та свавільної регламентації діяльності вільних громадян і організацій [21, с. 8].

А. Колодій провела систематизацію концепцій громадянського суспільства, в результаті якої було визначено три «класичні» трактування громадянського суспільства, що створюються в рамках: по-перше, локк'янського підходу, відповідно до якого основу громадянського суспільства складає протиставлення природного й громадянського; по-друге,

гегелівського підходу, згідно з яким це правова держава та принцип індивідуалізму; по-третє, токвілівського підходу, першість в якому віддається асоціативній діяльності [25, с. 30].

Поряд із терміном «громадянське суспільство» у дисертації використані дефініції «інститути громадянського суспільства», «громадські організації», «самоорганізація громадян», «громадянська активність». Вони дозволяють проаналізувати ступінь розгалуженості структури та інституціоналізованості громадянського суспільства. Таким чином, громадські організації – це легалізовані в установленому законом порядку, добровільні, самоврядні, незалежні об'єднання громадян, які виникають за їхньою ініціативою, на меті мають реалізацію довгострокових завдань, не націлені на отримання прибутку з подальшим його розподілом між членами.

А. Колодій виділила критерії класифікації громадських організацій – за принципами діяльності, за джерелами фінансування, за завданнями, які вони перед собою ставлять, за характером взаємозв'язків членів організації або специфікою їхньої діяльності тощо.

Важливим елементом громадянського суспільства в умовах розвиненого «третього сектору» є самоорганізація громадян, іншими словами формальні громадські об'єднання, асоціації, інші групи за певними інтересами, які беруть участь у громадській діяльності поза межами державних структур. Про рівень їхньої інституціоналізованості свідчать норми Закону України «Про громадські об'єднання», де регламентовано форми участі, функції, можливості та повноваження їхньої діяльності.

Інститути громадянського суспільства – це система суб'єктів, наділених правами й обов'язками щодо відстоювання своїх легітимних інтересів у процесі подальшої розбудови громадянського суспільства в Україні та участі в управлінні державними справами, зокрема, у формуванні та реалізації державної правової політики згідно з роз'ясненням Міністерства юстиції України [22]. Серед інститутів громадянського суспільства можна виділити наступні: громадські організації, професійні та творчі спілки, організації

роботодавців, благодійні й релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства.

Частина структури суспільства як категорія «середній клас», котрій притаманні стійкі доходи, достатні для задоволення матеріальних, соціальних і культурних потреб, впливає на визначення соціальної основи розвитку громадянського суспільства. Середній клас – запорука соціальної стабільності та економічного розвитку для громадянського суспільства. У загальному вигляді середній клас представляє собою сукупність соціальних верств, які займають проміжне місце між основними класами (вищим і нижчим) у системі соціальної стратифікації й концентрації найбільш кваліфікованої дієздатної та активної категорії суспільства [13].

Низка складних інституціональних процесів передуює якісному стану, за допомогою якого можливий розвиток описаного раніше громадянського суспільства. Основні з цих процесів - модернізація політичних інститутів та зв'язків між ними й демократична трансформація системи взаємовідносин між державою та суспільством в цілому. Однією з найважливіших умов становлення суспільства до стану громадянського є розвиток самоорганізаційного потенціалу та використання різнорівневих комунікаційних каналів зв'язків із інститутами держави. Тому, доцільно проаналізувати сутність наступних процесів, як демократичний розвиток держави та демократизація в цілому.

Демократичний розвиток держави є найефективнішим типом еволюційного розвитку, яким послуговується модернізація як політичний процес. На наш погляд, кінцева мета є одним з вагомих факторів, що визначає сутнісну характеристику цього процесу. Комплексне визначення демократизації дозволяє сформувати систему взаємозалежних чинників, які мають вплив на якісне трансформування суспільної системи загалом.

Фактичним показником самоорганізації громадянського суспільства стала реалізація громадянської активності. Цей феномен досліджують

українські науковці М. Баймуратов, О. Батанов, О. Лазор, М. Лендєл та ін., які вивчають питання місцевої демократії, зокрема діяльність громадських організацій та органів самоорганізації населення, місцеві ініціативи, громадські слухання, громадські збори, звернення громадян тощо. Акцентуючи увагу на принципах самоорганізації функціонування громадянського суспільства, можна описати громадянську активність як комплекс колективних заходів громадян, які спрямовані на забезпечення громадян місцевими суспільними благами або послугами (наприклад, щодо впорядкованості та безпеки) в межах своєї вулиці, району або міста. Ключовим аспектом є можливість громадян самим ставити завдання для реалізації свого проекту й за сприянням місцевої влади займатися пошуком засобів його реалізації [24].

Прагнення приймати участь у житті суспільства є однією з найважливіших рис соціально активного громадянина. Це значно більше звичайного членства в організації. Значні зусилля та багато часу потрібно для успішності роботи на благо суспільства. Громадяни мають право працювати в громадських організаціях, діяльність яких пов'язана з вирішенням регіональних, національних та міжнародних проблем, але найчастіше вони беруть участь у роботі місцевих організацій.

Участь кожного громадянина у процесі прийняття рішень на місцевому рівні надзвичайно важлива, оскільки наслідки цього процесу, так чи інакше мають вплив на нього та його родину загалом. Кількість громадян, які приймають участь в управлінні, впливає на зростання міцності, адаптивності політичної системи, варіативності поведінки суб'єктів політики, їхньої здатності продукувати ідеї, варіанти рішення проблем і вибору з багатьох альтернативних найбільш прийнятних.

У країнах з демократичною формою правління існує розгалужена мережа громадських організацій, груп тиску, які більшою чи меншою мірою беруть участь в управлінні. У країнах, де громадянське суспільство формується, більшість громадян відсторонена від цього процесу, а це

означає, що цей захисний механізм системи не діє, що може призводити до тривалих політичних криз, політичної нестабільності. Серед факторів, які стають на перешкоді громадськості у вирішенні суспільно важливих проблем, можна виокремити наступні: обмежений доступ громадян до, необхідної для прийняття рішень; брак довіри в суспільстві; невпевненість у своїх силах; відсутність необхідних навичок, культури участі та досвіду; обмаль ресурсів (часу, коштів, навичок); патерналізм; особливості політичної культури (для більшості громадян України притаманна підданська політична культура); відсутність єдиної ідентифікації тощо.

Важливим чинником, що сприяє формуванню відкритого суспільства, в якому виникає менше перешкод для артикуляції та здійснюється агрегація інтересів, політичної комунікації є громадянський контроль за прийняттям та виконанням рішень, передавання певних владних повноважень місцевому співтовариству. Що, в свою чергу, сприяє виявленню проблем, попередженню конфліктів, отже й забезпеченню стабільності політичної системи.

Поняття громадянської активності пов'язане з поняттям місцевого самоврядування. Українська політична наука у питаннях дослідження проблем місцевого самоврядування розвивається у декількох напрямках. В першу чергу, бракує необхідного досвіду історії сучасної української самоврядності. У зв'язку з чим її потрібно вивчати з обох боків - у процесі її становлення та з урахуванням ретроспективи минулих етапів до моменту здобуття незалежності. Політика євроінтеграції, зумовлюючи характер політичних реформ системи місцевого самоврядування також є фактором, який має значний вплив на характер наукових досліджень. Вітчизняні вчені у наукових пошуках охопили широке коло аспектів вивчення зазначеної проблематики – від теоретичного обґрунтування ідеї самоврядності до децентралізації. Проблеми становлення, інституціоналізації та подальшого реформування місцевого самоврядування в Україні досліджують В. Куйбіда, С. Наумкіна, Ю. Панейко, О. Євтушенко, Р. Колишко, І. Цурканова,

П. Шляхтун, розглядаючи можливості впливу громадського сектору на підвищення ефективності місцевого самоврядування

Розвиток місцевого самоврядування стимулює низка обставин у сфері суспільно-політичного життя України. В першу чергу, на стабілізацію економіки впливає встановлення регіонального (територіального місцевого) управління. По-друге, тенденції українського менталітету можна визначити за допомогою заохочення самодіяльності людей як природного чинника місцевого самоврядування. По-третє, об'єднавчим механізмом для формування сучасної державності стає розвиток самоврядних тенденцій, які обумовлені нашим історичним минулим [25].

Отже, започаткувавши реформування місцевого самоврядування, відбулися перші спроби залучити громадян до прийняття адміністративних рішень у нашій державі. Закладення елементів представницької демократії відбулося з появою земств, а саме їх розпорядчих (земських зборів) та виконавчих (земських управ) органів. Механізмом створення правової держави виступає місцеве самоврядування як соціальний феномен і одна із складових громадянського суспільства. Запорукою справжньої демократизації та ефективності управління територіями виступає місцеве самоврядування, взаємодія всіх гілок влади на місцевому рівні. Недовершеність системи адміністративно-територіального поділу гальмує процес вирішення більшості найважливіших проблем, які пов'язані із розвитком територіальних громад, згідно з досвідом місцевого самоврядування.

Більшість наукових досліджень сучасності присвячується вивченню феномену територіальної громади та проблеми її правового статусу як первинного суб'єкта децентралізації влади в цілому. Незважаючи на розмаїття думок, майже усі науковці дійшли до висновку, що забезпечення поступового переходу від централізованого до децентралізованого державного управління шляхом передавання територіальним громадам та їхнім органам необхідних повноважень і матеріально-фінансових ресурсів

для самостійного ведення ними значної частини громадських справ, які стосуються інтересів місцевого населення – одне із головних завдань адміністративної реформи. Основною метою реформи є зміцнення основ народовладдя за допомогою підтримки місцевого самоврядування як однієї з основ становлення демократичного ладу загалом.

Територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [26].

Основними її ознаками є спільна територія існування, наявність спільних інтересів місцевого значення, соціальна взаємодія членів громади в процесі забезпечення цих інтересів, психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою, спільна комунальна власність, сплата комунальних податків.

Реалізація місцевих інтересів – одна з найважливіших особливостей місцевого самоврядування. Місцеві інтереси мають вагомі переваги над глобальними, відомчими та вузькопрофесійними у межах територіальних громад. Результат такого об'єднання ефективніший, чим механічне поєднання зусиль роз'єднаних індивідів, адже в межах такої спільноти відбувається поєднання в єдине ціле спільних зусиль, а також спеціалізація членів спільноти для виконання господарських, управлінських та інших функцій [10]. Залучення громадян до територіальної громади з метою спілкування, виховання, виробництва має природний характер, відбувається на добровільній, свідомій основі, із врахуванням уявлень, побажань, мотивів, прагнень як кожного громадянина, так і більшості людей. Характерною рисою територіальної громади є соціально-демографічна взаємодія, до сфери якої належать – відчуття належності та співпричетності до подій у громаді, сусідські відносини, спільні правила та норми поведінки, єдиними морально-етичними цінностями, психологічна ідентифікація інтересів людини з інтересами спільноти.

Проблеми діяльності та розвитку місцевого самоврядування, територіальних громад в Україні є предметом дослідження багатьох науковців, серед яких М. Баймуратов, І. Дробот, В. Мамонова, М. Орзіх, М. Трипольська, В. Наконечний, Ю. Куц, С. Саханенко та ін.

Поряд із поняттями територіальної громади та місцевого самоврядування постає питання територіальної організації влади. З погляду політичної науки, у територіальній організації влади, особливого значення набувають практика відносин між центром і регіонами, між представниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування, статус територіальних громад у здійсненні публічної влади. Форми територіальної організації влади можуть розрізнятись залежно від рівня територіальних громад та обраних ними органів, якими передаються повноваження щодо управління. Функції та повноваження, що передаються на рівень територіальних громад, об'єднаних спільним проживанням у межах села, селища, міста, то така децентралізація приймає форму місцевого самоврядування. У разі надання повноважень територіальним утворенням, які об'єднані проживанням у межах області чи певного регіону, така децентралізація матиме форму регіонального самоврядування, іноді може виступати як територіальна (регіональна чи обласна) автономія [47].

Структурна перебудова адміністративно-територіального устрою України з метою зменшення кількості адміністративних одиниць і адміністративного персоналу потребує загального зменшення ієрархічних рівнів і перехід від чотириступеневої ієрархічної системи до триступеневої. Даний варіант дозволить наблизити центри до громад, зменшити витрати населення на отримання адміністративних послуг, провести деконцентрацію регіональних політичних сил, покласти в основу вищої ланки адміністративно-територіального устрою географічний принцип формування центрів міжрайонного значення.

Оптимальним варіантом може бути модель часткового укрупнення у разі нового адміністративно-територіального поділу України. Це потребує

внесення змін до Конституції України та прийняття відповідного Закону щодо укрупнення областей та районів, а також зміни базового рівня місцевого самоврядування, який забезпечить фінансову спроможність такої новоствореної одиниці.

Одночасно з оптимізацією адміністративно-територіального устрою мають впроваджуватися заходи адміністративної реформи щодо децентралізації влади шляхом посилення місцевого самоврядування та системи адміністративно-територіального поділу в напрямі ліквідації диспропорцій, які спостерігаються в цій сфері. Конституція України та чинне законодавство потребують перегляду і внесення відповідних змін щодо системи територіального управління та поділу з метою подальшого впровадження реформ децентралізації влади [27].

Вищерозглянуті дефініції знаходять відображення та реалізацію в процесі децентралізації із урахуванням принципу субсидіарності. Він є відображенням політичної концепції, згідно з якою механізм управління суспільством має будуватися «знизу вгору». Тобто, питання, що ефективно можуть бути вирішені на місцях, повинні перебувати в компетенції місцевих органів на найближчому до населення рівні. За відсутності такої можливості вирішення питань має передаватися в компетенцію вищих (і більш віддалених від громадян) рівнів влади – регіонального, загальнодержавного, наднаціонального (наддержавного – прикладом слугує Європейський Союз). Отже, кожен вищий рівень влади є допоміжним – субсидіарним – стосовно нижчого й вирішує ті завдання, з якими він може впоратися найбільш ефективно [36].

Беззаперечним є те, що децентралізація є однією з форм розвитку демократії. Це дає змогу зберігати єдність держави та її інститутів, розширювати місцеве самоврядування, активізувати населення для забезпечення власних потреб та інтересів, зменшити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей процес механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави й платників

податків на утримання держапарату [65, с. 23]. Децентралізація має певні демократичні переваги, оскільки передбачає передавання управління максимальним числом справ в руки безпосередньо зацікавлених осіб або їх представників [76].

Зокрема, Прем'єр-міністр України, В. Гройсман наголошує, що держава, віддаючи повноваження місцевим органам управління, не втрачає свого центрального значення, а, навпаки, отримує можливості вибудовувати більш ефективний організм соціального управління [18, с. 29].

Саме на місцевому рівні, констатує І. Цурканова, де у людей є можливість безпосередньо впливати на прийняття рішень, які поліпшують їхнє життя, теоретичні основи демократії наповнюються практичним змістом, і це надає відчутний імпульс розвитку демократичних процесів у всьому суспільстві [87, с. 276].

Отже, науковий потенціал ідеї децентралізації розкривають теоретичні конструкції, базові політологічні категорії, які сприяють оформленню відповідних теорій, концепцій, моделей децентралізації. Аналізуючи хронологію їхньої появи, зазначимо, що спочатку метою децентралізації був розвиток у громадян відчуття належності до однієї спільноти (громади), а згодом – зв'язок з громадянськими та політичними правами і свободами людини. Базисом децентралізації є вчення про природне право, що проявляється через загальнолюдські цінності свободи та рівності. Важливим елементом дослідження концепту децентралізації є вивчення зовнішніх умов та чинників, що мають вплив на трансформацію процесу децентралізації. У контексті нашого дослідження визначено, що такими умовами є курс на євроінтеграцію України, під час реалізації якого є актуальним і доцільним вивчення й застосування досвіду європейських країн.

2.2. Методологічні засади дослідження процесу децентралізації в контексті розвитку громадянського суспільства

Поняття децентралізації має багатовимірний характер, що обумовлює певні гносеологічні труднощі з його однозначним тлумаченням. Складність об'єкта дисертаційного дослідження, обумовлена його знаходженням на перетині політичної науки, державного управління, адміністративного права вимагає застосування мультипарадигмального підходу до його вивчення.

Вважаємо, що сучасний стан децентралізації в Україні, пов'язаний із рівнем розвитку громадянського суспільства, необхідно вивчати із залученням методології системного аналізу з використанням принципів синергетики у поєднанні із компаративістикою, що обумовлено потребою у вивченні досвіду процесу децентралізації в європейських демократичних країнах.

Сучасна методологічна система дослідження повинна враховувати й інші аспекти. По-перше, досліджуючи певне явище, необхідно подолати різкий розрив між теорією і практикою. Зазначене має безпосередній зв'язок із дослідженням феномену децентралізації влади як теоретичного поняття та процесу демократизації в контексті розвитку сучасного громадянського суспільства. По-друге, під час обрання методологічної системи або окремих методів, варто обґрунтовувати свій вибір, виходячи з міркувань доцільності та узгодження теорії з практикою. У контексті обраної для дослідження проблеми така синергія стосується й політичних, правових, і державно-управлінських знань у сфері децентралізації влади. По-третє, методологія дослідження питань децентралізації влади має розглядатися крізь призму розвитку громадянського суспільства, через посилення місцевої демократії. По-четверте, для дослідження феномену децентралізації влади у парадигмі розбудови громадянського суспільства його методологія повинна бути представлена як цілісна світоглядна концепція пізнання [43, с. 23].

Складність досліджуваної теми вимагає застосування потужного методологічного апарату, який складається з кількох рівнів. Використання вітчизняного й світового досвіду демонструє, що процес децентралізації є актуальною науковою проблемою і має важливе теоретичне значення для

вдосконалення практичної діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства.

Представляють перший рівень максимально узагальнені (філософські) підходи, другий – загальнонаукові методи, а третій – спеціальні (конкретно-наукові) методи наукового пізнання.

Для проведення дослідження використовувались методи аналогій, наукової абстракції, аналізу й синтезу. Важливе місце у науково-дослідній роботі належить логічним прийомам, таким, як аналіз, синтез, гіпотеза, індукція, дедукція, класифікація тощо. Без їх використання дослідження матиме описовий, поверховий характер, що стане на перешкоді формулюванню наукових висновків. Методи, що застосовані в дисертаційному дослідженні, широко використовуються в ході вивчення політичних інститутів та процесів і довели свою результативність.

На першому рівні найширше застосовується діалектика, яка формулює найбільш загальні закони пізнання, та соціальний детермінізм, який орієнтує науку на розкриття об'єктивних зв'язків між явищами. Діалектичний метод допомагає проаналізувати інститути громадянського суспільства у процесі децентралізації. Відчутний вплив на зміст і функціонування політичних процесів справляють різні соціальні чинники: співвідношення класових і національних сил, історія, мораль, культура тощо. Політика ж є активним і цілісним компонентом, що впливає на всі процеси суспільного розвитку. У процесі вивчення динамізму, стабільності політичних процесів і явищ політична наука виходить із описаних методологічних засад. Для пізнання політичних явищ застосовують закони й принципи діалектики. В єдності й боротьбі протилежностей, у постійному розвитку та оновленні, у співвідношенні етапів реформ і революцій розглядають політичні явища та процеси. Їхнє історичне тлумачення дає змогу зрозуміти логіку процесу їх становлення, розвитку, формування. За допомогою означених теоретичних основ було вивчено питання, окреслені в підрозділі 1.1.

У ході суспільно-політичного дослідження необхідно дотримуватися принципу об'єктивності, несумісного із зашореністю, суб'єктивізмом, заангажованістю науковця. Очевидно, що не існує і не може бути ідеального громадянського суспільства та стану демократії, що позбавлені недоліків. Відповідно для оцінки його конкретних моделей слід враховувати, чи здатні вони в конкретних історичних умовах сприяти розвитку суспільства, забезпеченню прав і свобод людини, дотриманню демократичних принципів. Принцип об'єктивності найповніше використаний у підрозділах 3.2 та 3.3, у яких вивчаються інститути громадянського суспільства та їх взаємодія з державою. Не менш значимим є принцип обґрунтованості, який відкидає будь-які апіорні судження та потребує вмотивованої аргументації висловлених тверджень. Характеристика децентралізації в контексті розвитку громадянського суспільства має базуватися на конкретних фактах, реальних показниках. Тобто характеристика децентралізаційного процесу має ґрунтуватися на фундаментальній емпіричній базі. Що призводить до виникнення потреби дотримання принципу всебічності дослідження. Всебічність дослідження передбачає пізнання якомога більшого числа якостей, граней, проявів досліджуваного явища та процесу. Більш вірогідними висновки та результати дослідження будуть за умови застосування значної кількості критеріїв аналізу. Тому неможливо робити загальний висновок про успішність реформи децентралізації, спираючись виключно на однорідні показники або ілюструючи висновки на основі комплексу показників однієї країни, та доводити успішність реформи виключно на прикладі однієї держави. Тому цілком закономірним є використання принципу історизму, що дає змогу простежити зв'язок між давніми та сучасними формами децентралізації. Його недотримання призводить до втрати зв'язку між різними етапами розвитку держави та інститутів громадянського суспільства. Принцип історизму використано в підрозділах 1.2. та 4.1, де досліджуються еволюція теоретичних підходів до

децентралізації та досвід впровадження децентралізації демократичними країнами Європи.

На другому рівні, у структурі загальнонаукових методів і засобів найчастіше вирізняють три рівні:

1) методи емпіричного дослідження – спостереження, експеримент, порівняння, опис, вимірювання;

2) методи теоретичного пізнання – формалізація, аксіоматичний метод, гіпотетико-дедуктивний, історичний, структурно-функціональний, системний, моделювання, сходження від абстрактного до конкретного;

3) загальнологічні методи й прийоми дослідження – аналіз, синтез, абстрагування, узагальнення, ідеалізація, формалізація, індукція, дедукція, аналогія тощо.

Третій рівень методологічного апарату дослідження – спеціальні (конкретно-наукові) методи наукового пізнання – містить порівняльно-політологічний, історико-політологічний, ситуаційний, контент-аналіз тощо.

Дисертаційне дослідження спирається на такі методологічні підходи: інституційний і структурно-функціональний (визначення процесу децентралізації як складової політичного процесу та аналіз впливу його характеристик на розвиток громадянського суспільства); системний (осмислення взаємозв'язку децентралізації з основними категоріями політичної науки); аксіологічний (осмислення ціннісної компоненти децентралізації, її співвідношення з базовими орієнтирами демократії, визначення ролі громадянського суспільства у формуванні демократичних засад сучасного життя); комплексний (дослідження децентралізації як цілісного явища, його різноманітних складових і умов реалізації, взаємозалежностей із базовими орієнтирами демократії й громадянського суспільства).

У роботі було використано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, що дозволило забезпечити обґрунтованість і достовірність наукових результатів. Для уточнення головного концепту

дослідження «децентралізація як детермінанта демократизації у контексті розвитку громадянського суспільства», його об'єктної та предметної характеристики застосовано методи абстрагування, аналізу й синтезу, індукції та дедукції, метод порівняння. Історичний метод використано для з'ясування генези понять «децентралізація», «громадянське суспільство», «держава» та ін., а також їх застосування в науці й суспільно-політичній практиці. До характеристики децентралізації залучено методи системного й структурно-функціонального аналізу. На різних етапах дослідження з метою з'ясування політичних, соціальних, суспільних, правових, нормативних, аспектів, пов'язаних з об'єктом і предметом дослідження, використано емпіричний метод аналізу документів.

Для розгляду децентралізації як складової політичного процесу та співвідношення розвитку громадського суспільства та політичного процесу, логічним є застосування основних підходів до розуміння сутності політичного процесу залежно від дії політичних суб'єктів і часових вимірів, які вироблені в політичній науці.

В основу методології дослідження покладено системний підхід, який передбачає можливість розглянути проблемне поле децентралізації в Україні крізь призму розбудови громадянського суспільства та визначити причини відсутності суттєвого впливу інститутів громадянського суспільства на владу. У результаті застосування системного підходу визначаються елементи досліджуваних явищ, специфіка їх змісту та функціонального призначення. Принципи системного аналізу політичної сфери були закладені Т. Парсонсом, Д. Істоном, Г. Алмондом, С. Вербою, Р. Мертоном, К. Дойчем, Л. Паєм, Дж. Пауеллом у 1950-х рр.

Вони є підґрунтям для встановлення системних зв'язків між елементами, які виражають властиві об'єктові якості єдності й цілісності. Так, у ході аналізу децентралізації визначені різні функціональні зв'язки між елементами. Системний підхід дає змогу розкрити основну, системну якість, завдяки чому децентралізація взаємозв'язана з іншими категоріями

політичної науки – громадянським суспільством, демократією, політичним процесом тощо.

У процесі дослідження застосовувався синергетичний підхід, що ґрунтується на твердженні про неможливість пояснення традиційним детермінізмом процес розвитку складноорганізованих систем. Очевидно, що жорсткі причиново-наслідкові зв'язки поступального розвитку мають лінійний характер. Адже сучасне зумовлюється минулим, а майбутнє – сьогоденням, то синергія передбачає ймовірне бачення світу, ґрунтується на дослідженні нелінійних систем, до яких належать і політико-правові явища, зокрема розбудова громадянського суспільства шляхом децентралізації влади в Україні.

Застосування принципів синергетики дає можливість виявити тенденції глобальної еволюції держави, нелінійність процесів, які її супроводжують, вплив факторів, нове бачення механізмів формування й стабілізації громадянського суспільства. Синергетика не є жорстко детермінованою сукупністю методологічних принципів та понять. Принцип синергетики виходить з притаманного йому набору властивостей – взаємопроникнення, відкритості, самоорганізації, випадковості, наявності асиметричних структур, нерегулярності зв'язків і функціональної нестабільності. Базуючись на ідеї нелінійності та застосування міждисциплінарних досліджень, синергетичний метод передбачає багатоваріантність, альтернативність вибору шляхів суспільно-політичного розвитку. В ході дослідження політичних процесів використовують наступні основні методологічні принципи: об'єктивність, історизм і соціальний підхід.

Ідея нелінійності містить багатоваріантність, альтернативність шляхів еволюції та її незворотність. Цей підхід також дозволяє робити прогнози щодо появи й характеристики синергетичного ефекту – додаткового результату, отриманого в результаті злагодженої взаємодії кількох елементів системи: удосконаленого адміністративно-територіального устрою й реформованих органів місцевого самоврядування, що матиме позитивний

вплив на ефективність управління та стимулюватиме громадянську активність.

Теоретичні основи синергетики сформульовані Г. Хакеном, І. Стенгерс, І. Пригожиним, М. Моїсєєвим, Г. Ніколісом. Синергетика вважається міждисциплінарним науковим напрямком, що вивчає універсальні закономірності самоорганізації, притаманні складним системам різної природи [6, с. 72].

Синергетика має об'єктом свого аналізу системи, які еволюціонують, розвиваються, самоорганізуються за напрямками підвищення адаптивності. Збільшення структурної стійкості забезпечує саме адаптивність, а її результатом виступає зростання універсальності функцій та елементів політичної системи, гармонійність розвитку та адекватність реагування на виклики. Політичний процес трансформації системи може відбуватися шляхом еволюційного розвитку або біфуркацій – «революційних», якісних стрибків. При цьому змінюються як структура системи, так і функціональне призначення її елементів [7, с. 37].

Визначальним для дослідження є інституціональний метод, який сприяв осмисленню проблем еволюційних змін у розвитку громадянського суспільства як складової частини процесу децентралізації в сучасній Україні. Сформувавшись наприкінці ХІХ ст., інституційний підхід акцентував свою увагу на дослідженні функціонування держави, інституту виконавчої влади, конституційних засад їхньої діяльності, взаємодії політичних інститутів між собою та цінностей і норм, на яких ґрунтується їхня діяльність. Започаткували цю традицію М. Вебер, Ж. Бурдо, М. Оріу та ін. Українська дослідниця М. Кармазіна, на основі результатів дослідження інституціоналізму, стверджує, що з середини ХХ ст. цей підхід значно еволюціонував. Окрім узвичаєних установ – парламентів, виконавчої та судової влади, увага дослідників (Д. Норт, Дж. Марч, Й. Ольсен, К. фон Бейме та ін.) акцентувалася й на політичних партіях, групах інтересів,

громадській думці [25, с. 4]. Отже, громадянське суспільство з його складовими інститутами стає об'єктом аналізу інституціоналістів.

Інституційний підхід розглядає політичний процес у взаємозв'язках з трансформацією інститутів влади. Будь-який процес на рівні політичного виражає суперечність між стабільними й динамічними тенденціями в його межах. Хронологічними рамками цієї суперечності виступають політичні події, які означають початок або кінець певного стану системи.

Політичний процес може бути розглянутий як зміна різних політичних ситуацій, через які проходить у своєму русі політична система, її окремі інститути та інші компоненти. У цьому аспекті можна стверджувати, що політика рухається від ситуації до ситуації, а ситуація – елементарний «крок» політичного процесу, який може розвиватися за декількома можливими сценаріями.

Компаративний підхід дав змогу здійснити порівняльний аналіз політико-правових умов процесу децентралізації та розвитку громадянського суспільства. Компаративістика як спеціальний напрям політологічних досліджень почала формуватися у 30-х рр. XX ст. Її засновниками стали М. Доган, Ч. Ендрейн, Ж. Зіллер, А. Лейпхарт, С. Ліпсет, Р. Макрідіс, Дж. Мангейм, Д. Пелассі, Р. Річ, Дж. Сарторі, К. Стром, Р. Чілкот та ін.

Компаративний метод, завдяки своїй багатогранності, виокремлює види, гілки й рівні його застосування. Отже, можна виокремити два провідні види даного методу – порівняльний синхронічний (передбачає порівняння об'єктів одночасно – синхронно) й порівняльний діахронічний (порівняння у розвитку, тобто він є порівняльно-історичним способом пізнання) [19, с. 209]. Вирізняють такі рівні компаративності, як горизонтальний, коли синхронно аналізуються аналогічні інституції різних країн (приміром, процес децентралізації у Франції та Німеччині), і вертикальний, сутність якого полягає у вивченні конституційно-правового інституту в певний історичний період. Акцентується необхідність проведення подібного порівняльного аналізу за двома критеріями: інституціональним і функціональним. Перший

становить собою зіставлення інститутів з точки зору їхнього правового регулювання, а другий – співвіднесення основних напрямків діяльності органів влади [34, с. 74].

На думку французьких дослідників М. Догана та Д. Пелассі, політичні науки повинні бути порівняльними, оскільки немає сенсу аналізувати окремо взяті явища політичного життя без конкретного соціально-політичного контексту, всебічного аналізу його передумов і наслідків, без проведення історичної аналогії і з урахуванням особистих якостей інших держав [15, с. 6].

Обираючи типи порівняльних досліджень процесу децентралізації в контексті розвитку громадянського суспільства ми спиралися на концепцію Б. Пітерса, який виділяє такі серед них такі:

- «однієї окремо взятої країни з іншими країнами;
- схожих процесів та інститутів групи країн;
- побудови порівняльних типологій і класифікацій певного процесу;
- статистичний або описовий аналіз даних групи країн, об'єднаних за географічною ознакою або на основі подібності шляхів розвитку процесу» [21, с. 10].

Структурно-функціональний метод дав можливість виявити динаміку процесу децентралізації й розвитку інститутів громадянського суспільства та вивчити вплив на перебіг реформи децентралізації. Цей підхід дозволив виявити особливості трансформації інститутів громадянського суспільства як складової процесу децентралізації. Структурно-функціональний підхід дав змогу в межах цілісної системи розглянути особливі зв'язки та ролі окремих елементів (держави, громадських організацій тощо) в процесі децентралізації.

За допомогою історичного методу був проведений ретроспективний аналіз, який дозволив з'ясувати еволюцію й тенденції процесу децентралізації та громадянського суспільства в Україні. Цей метод допоміг проаналізувати суперечності та проблеми в розвитку інститутів

громадянського суспільства. Аналіз розвитку етапів процесу децентралізації дав змогу окреслити напрями інтересів різних суб'єктів громадянського суспільства.

Біхевіористський метод сприяв виявленню характеру поведінки суб'єктів громадянського суспільства в ході реформи децентралізації. В його основі – принципи верифікації та операціоналізації, а також такі методологічні установки: домінуючими мотивами політичної поведінки є психологічні мотиви; політичні явища вимірюються кількісно. Він акцентує увагу на тому, що прагнення до влади є панівна рисою людської психіки й свідомості, вирішальним чинником політичної активності. Виходячи з цього, були розглянуті політичні чинники впливу та роль розвитку громадянського суспільства в процесі децентралізації.

Представники біхевіористського підходу розглядають окремих індивідів або групи осіб як основні суб'єкти політики. Зазначаємо, що прихильники біхевіоризму досягли певних позитивних результатів в емпіричних дослідженнях проблем політичної активності й настроїв соціальних прошарків і груп суспільства. Однак суто емпіричний підхід обмежує пізнавальні можливості політичної науки, знижує її прогностичні функції. Цей його основний недолік вдалось подолати, застосовуючи в дослідженні структурно-функціональний підхід, який зосереджує увагу, перш за все, на внутрішніх структурних особливостях політичного процесу – децентралізації та розвитку громадянського суспільства.

Дослідження децентралізації як детермінанти демократизації в контексті розвитку громадянського суспільства ґрунтується на загальних принципах наукового пізнання.

Одним із них є принцип об'єктивності. Процес децентралізації як об'єкт дослідження розглядається таким, яким він є сам по собі, в його реальному, а не ідеальному вимірі. Разом з тим визнаємо і його позитивні риси (відображені в роботі в дослідженні ролі децентралізації в процесах демократизації українського суспільства й становленні громадянського

суспільства), і негативні (позначені в таких аспектах, як низька громадянська активність, слабка ефективність інститутів громадянського суспільства, виключна декларативність принципу субсидіарності та ін.).

Тому об'єктивність розгляду процесу децентралізації нерозривно пов'язана з використанням принципів історизму та конкретності.

Відповідно до принципу історизму, здійснено ретроспекцію становлення поняття децентралізації в різних аспектах і розвитку явища децентралізації з часу завершення буржуазних революцій в країнах Європи та в Україні, що забезпечує глибше розуміння явища децентралізації взагалі й процесу децентралізації, який впливає на розвиток громадянського суспільства зокрема, забезпечення розгляду децентралізації в конкретно-історичній обстановці.

Децентралізація розглядається в контексті розвитку громадянського суспільства й демократії – децентралізація в різних її формах почала свій розвиток з активізації громадської думки, з наданням громадянам різних країн права впливати на державні рішення й визначати певною мірою напрямок державної політики, з інституціоналізацією громадянської активності, з набуттям громадянами права контролювати органи державної чи місцевої влади тощо.

Розгляду концепції децентралізації у визначених умовах допомагає дотримання принципу конкретності, адже поява й поширення децентралізації є процесом, обумовленим об'єктивними чинниками – конкретною політичною ситуацією в Україні, соціальними процесами, усвідомленням громадянами своєї ролі в державотворенні, розвитком інститутів громадянського суспільства та ін.

У рамках принципу комплексності децентралізація розглядається як комплексне явище, яке поєднує й політичну, і соціальну складові (перша пов'язана з об'єктом демократичного розвитку – державою та громадянського суспільства, яке є обов'язковою складовою політичного

процесу, друга – із суб'єктом, в ролі якого виступають окремі громадяни та об'єднання громадян).

Принцип усебічності, який виражається у всезагальному підході до аналізу децентралізації, знайшов своє відображення в урахуванні різних поглядів представників політичної науки та (в межах об'єкта дослідження) інших наук на природу децентралізації загалом і децентралізацію як детермінанту демократизації в контексті розвитку громадянського суспільства зокрема.

Ціннісно-орієнтаційний принцип слугує розкриттю ціннісної складової децентралізації, що полягає у відповідності його демократичним і громадянським привілеям.

Результати теоретико-методологічного аналізу було підкріплено емпіричними дослідженнями, які спираються на методологію громадських обговорень, стратегічних сесій, експертного опитування як інструментарію напрацювання механізму розв'язання проблемних питань. В підрозділі 4.3 представлено результати емпіричних досліджень, що проводилися на базі наукових центрів громадських організацій: Незалежний центр правових досліджень та ініціатив, Поліський Фонд міжнародних та регіональних досліджень. Широке застосування зазначених підходів та методів дало можливість визначити особливості процесу децентралізації як умови демократичної розбудови громадянського суспільства в сучасній Україні.

Отже, для аналізу сутності та механізму розбудови громадянського суспільства шляхом децентралізації в роботі застосовано комплексну методологію, яка охоплює загальнонаукові (загальнофілософські) методи, спеціальні підходи та методи політичних досліджень, емпіричні методи.

Висновки до розділу 2

1. Складність дефініції поняття «децентралізація» пояснюється тим, що воно вивчається й використовується в різних сферах науково-практичної діяльності з одночасним наданням йому ситуативного визначення.

Як багатofункціональне явище, децентралізація реалізується мережею суб'єктів, до якої входять як центральна, так і територіальні організації, які діють на регіональному та місцевому рівнях.

Намагання розкрити суть складових процесу децентралізації, його найважливіших аспектів, наповнити їх новим змістом є досить актуальним саме для політичної науки. Науковий підхід дасть змогу перетворити процес децентралізації на більш виважений, теоретико-орієнтований та збалансований за стадіями, учасниками, термінами й ресурсами.

Концептуальний апарат дослідження ґрунтується на сукупності принципів об'єктивності, історичності та логічної послідовності. Категорії та поняття, які є предметом дисертаційного дослідження, включають термінологію політичних наук, державного управління та адміністративного права. Для того, щоб охопити весь спектр наукових категорій, необхідно враховувати характер предмета та об'єкта дослідження, їх провідні характеристики і якості, а також специфіку конкретних умов, у яких відбувалась трансформація політичних інститутів та процесів. Зважаючи на складний комплекс відносин, які залежать від умов демократичного розвитку громадянського суспільства шляхом децентралізації, збагачено категоріальний апарат наукових досліджень і комплексної політики введенням і обґрунтуванням термінів, які пояснюють сутність інноваційних форм суспільно-політичної активності громадян в процесі децентралізації.

Категоріальний ряд наукових досліджень у цій сфері включає децентралізацію та її форми, державу, демократію, демократизацію, громадянське суспільство, громадську активність, самоорганізацію громадян, місцеве самоврядування, принцип субсидіарності, територіальну громаду, територіальну організацію влади.

У світовій політичній думці логічно поєднуються поняття «демократизація» та «децентралізація». Процес демократизації відображає стан наділення інститутів громадянського суспільства владними повноваженнями для легітимної або санкціонованої участі в управлінні соціальним розвитком. Діалектика процесу становлення громадянського суспільства свідчить, що демократія є змістом місцевого самоврядування, а місцеве самоврядування є формою, способом існування і здійснення демократії. Місцева демократія є підґрунтям для ефективного функціонування демократії на національному рівні.

Основою децентралізації є вчення про природне право, що виражається в загальнолюдських цінностях справедливості, свободи, рівності тощо. Важливим елементом дослідження концепту децентралізації є вивчення зовнішніх умов та чинників, що так чи інакше впливають на трансформацію процесу децентралізації. У дослідженні ми визначили, що такими умовами є курс на євроінтеграцію України, для якого є актуальним і доцільним вивчення та застосування досвіду європейських країн.

2. Поняття децентралізації має багатовимірний характер, що обумовлює певні гносеологічні труднощі з його однозначним тлумаченням. Складність об'єкта дисертаційного дослідження, обумовлена його знаходженням на перетині політичної науки, державного управління, адміністративного права, вимагає застосування мультипарадигмального підходу до його вивчення.

Вважаємо, що сучасний стан децентралізації в Україні, пов'язаний з рівнем розвитку громадянського суспільства, необхідно вивчати із залученням методології системного аналізу з використанням принципів синергетики у поєднанні із компаративістикою, що обумовлене потребою у вивченні досвіду процесу децентралізації у європейських демократичних країнах.

Складність досліджуваної теми вимагає застосування широкого методологічного апарату, який складається з кількох рівнів. Використання

вітчизняного й світового досвіду демонструє, що процес децентралізації є актуальною науковою проблемою і має важливе теоретичне значення для вдосконалення практичної діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства.

Для аналізу сутності та механізму розбудови громадянського суспільства шляхом децентралізації в роботі застосовано комплексну методологію, яка охоплює загальнонаукові (загальнофілософські) методи, спеціальні підходи та методи політичних досліджень, емпіричні методи.

Список використаних джерел до розділу 2.

1. Асоціації органів місцевого самоврядування в системі узгодження інтересів на національному, регіональному та локальному рівнях. (2011) К.: НІСД, 39 с.
2. Бабкіна О. В. (2014) Деякі теоретико-методологічні проблеми сучасного етапу політичної трансформації в Україні. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса, 3, 36–50.
3. Варналій З. С. (2007) Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети. К.: НІСД, 768 с
4. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. (2011) К.: НІСД, 54 с
5. Громадянське суспільство: історія та сучасність. (2010) Монографія. Т. В. Розова, О. С. Білоусов, Л. В. Вінокурова. Одеса: Юридична література, 344 с
6. Енциклопедія державного управління: у 8 томах. (2011) Х. : Вид-во ХарРІДУ «Магістр», 408 с.

7. Костюк Т. Децентралізація влади: модель для України Available from: <http://kds.org.ua/blog/kostyuk-ts-tvorcharobota-detsentralizatsiya-vladi-model-dlya-ukraini>
8. Краснопорова С. (2010) Теоретико-методологічний зміст професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування. К.: НАДУ, 268 с
9. Короткий огляд реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Available from: <http://www.csi.org.ua/?p=5879>
10. Колодій А. (2010) Проблеми і перспективи розвитку громадянського суспільства в сучасній Україні. Available from: <http://political-studies.com/wp-content/uploads/2010/01/Civil-Society.pdf>
11. Лендшел М. (2011) Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи. Ужгород: Мистецька лінія, 688 с.
12. Лендшел М. (2011) Сучасні методологічні підходи до дослідження локальних політичних процесів (на прикладі країн Центрально-Східної Європи). Вісник Львівського університету: зб. наук. праць. Сер., Філософсько-політологічні студії, 3, 168–176
13. Линьов К. Принцип субсидіарності у державному управлінні. Available from <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/DUTP/2005-1/txts/LINOV.htm>
14. Максимова О. М. (2009) Використання синергетики у дослідженні політичних систем. Вісник СевНТУ. Політологія: зб. наук. пр., 100, 45–49.
15. Максимова О. М. (2009) Використання синергетики у дослідженні політичних систем. Вісник СевНТУ, 100, 45–49.
16. Муніципальне право України : Підручник. (2006) К.: Юрінком Інтер, 592 с
17. Муніципальне право України. Підручник. (2006) За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького, К.: Юрінком Інтер, 592 с

18. Нагорняк Т. Л. (2011) Політологія у прізвищах, датах, тезах, практичних завданнях: Навчальний посібник. Донецьк, 311 с.
19. Наумкіна С. (2013) Європейська система місцевого самоврядування та її креативне втілення в сучасній Україні, Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікації, 2, 65-73
20. Наумкіна, С. (2012) Траєкторія суспільно-політичного розвитку сучасної України, Перспективи: соціально-політичний журнал, 2, 66-71.
21. Неліпа Д. (2011) Системний аналіз в політології: теорія, методологія, практика. К.: Центр учбової літератури, 312 с.
22. Органи самоорганізації населення сприймаються як важлива ланка в системі муніципального менеджменту. Кращі практики місцевого самоврядування. Available from http://www.auc.org.ua/sites/default/files/myrgorod_gromada.pdf 219188.
23. Орзіх М. (1995) Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самврядування, Місцеве та регіональне самоврядування в Україні, 1, 67–75.
24. Патнем Р. (2001) Творення демократії. Традиції громадської активності в сучасній Італії. (М. Якубович, Trans.) К.: Основи, 302 с.
25. Пейн Т. (1959) Избранные сочинения. (Trans.) М.: Изд-во АН СССР, 423 с.
26. Передумови та практики реалізації реформ на регіональному і місцевому рівнях. (2014) К.: НІСД, 68 с.
27. Петришин О. (2015) Конституційно-правова реформа місцевого самоврядування в Україні: проблеми та перспективи. Віче, 16, 13-15
28. Політологічний енциклопедичний словник (1997) за ред. Шемшученко Ю.С. К. Генеза, 400 с
29. Правове регулювання загальних зборів громадян за місцем проживання Available from <http://civil-rada.in.ua/?p=2077211>
30. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. (2015) Асоціація міст України, 39 с.

31. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості: Аналітична доповідь. (2014) К.: НІСД, 78 с.
32. Проблеми прийняття та функціонування статутів територіальних громад. Аналітична записка НІСД Available from <http://www.niss.gov.ua/articles/1028/>
33. Прошко В. (2000) Принцип субсидіарності – інструмент розподілу повноважень. Аспекти самоврядування, 1 (6), с. 2–7
34. Пухтинський М. О. (2001) Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи. К.: Логос, 212 с.
35. Пшеворский А. (2005) Переходи до демократії: лібералізм і демократія. Демократія: антологія. К., 649 с.
36. Реформи в Україні: громадська думка населення. Фонд Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва. Available from <http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/reformi-v-ukselennja.htm>
37. Реформування місцевого самоврядування – запорука розвитку територіальної громади. Available from <http://www.rv.gov.ua/sitenew/main/ua/publication/content/20903.htm>
38. Сенік М. (2009) Реформування місцевого самоврядування – необхідна складова регіональної політики України. Віче, 23, 14-18
39. Серьогіна С. Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні. Офіційний сайт Конституційної Асамблеї. Available from <http://cau.in.ua/ua/activities/reports/id/naprjamki-vdoskonalennjakonstitucijnogo-reguljuvannja-sistemno--614> 248.
40. Серьогіна Т. (2015) Адміністративно-територіальна реформа в контексті реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Правові аспекти публічного управління: теорія і практика. Матеріали науково-практичної конференції, 11, 60–62.

41. Стешенко Т. В., Луніна Ю.О. (2012) Основні моделі організації місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування, 23, 128–137

42. Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні Available from: http://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf

43. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020», схвалена Указом Президента України 12.01.2015 Офіційний веб-портал Верховної Ради України. Available from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

44. Naumkina S. (2016) The positive and negative of the local self-government development in Ukraine in the context of European experience, Politicus, 1, p. 114-118

РОЗДІЛ 3.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ПРОЦЕС УДОСКОНАЛЕННЯ ВІДНОСИН МІЖ ДЕРЖАВОЮ ТА ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ

3.1. Децентралізація як детермінанта демократичного розвитку держави

Теорія і практика демократичного розвитку держави, пов'язані з ідеями рівності та свободи, є видатними досягненнями цивілізації людства. Демократія, що зародилася в Давніх Афінах як влада відносно невеликої групи вільних громадян. В процесі свого тисячолітнього розвитку демократична теорія і практика розширили власне соціальне підґрунтя, в значенні кола осіб, на яких спирається та в інтересах яких реалізується державна влада.

Демократична держава розглядається в значенні держави, заснованої на здійсненні народовладдя шляхом забезпечення прав громадян, рівноправної участі в процесі формування державної влади і контролю за її діяльністю.

Теорія і практика демократичного розвитку держави також розглядається як суспільна цінність. Провідні три аспекти суспільної цінності демократії:

1) історична цінність демократії – еволюційний процес цивілізації людства демонструє, що кожен наступний історичний тип демократичної державності (від Античності до сьогодення) розширював межі свободи особи, її участі в управлінні державними справами;

2) власна цінність демократії – втілення багатовікової мрії людства про справедливе поєднання рівності та свободи в політичній сфері, народного суверенітету;

3) інструментальна цінність демократії – ефективний засіб організації державної влади, виявлення і втілення волі народу, сприяє гарантуванню прав людини, впровадженню в суспільну практику принципу верховенства права [23].

В еволюції демократії можна виділити наступні її історичні форми – пряма первісна демократія, антична демократія, середньовічна демократія у формі народних зборів, класична ліберальна демократія, ідентитарна демократія. Розглянемо історичні форми демократії детальніше.

Пряма первісна, обцинна демократія являє собою військову, племінну демократію переддержавних етапів політичного розвитку людства. Родові форми демократії виникають разом з появою самої людини, через них пройшли всі народи. Вони ґрунтувалися на кровно-родинних зв'язках, загальній власності, низькій щільності й відносній нечисленності населення, примітивному виробництві. Переважно відносини між людьми регулювалися звичаями й табу. Влада рад і вождів (старійшин) трималася на моральному авторитеті й підтримці одноплемінників.

Подібні форми демократії, обцинного самоврядування, існували в стародавніх греків, германців та інших народів. Зі зростанням населення, розвитком виробництва, суспільного поділу праці, появою приватної власності й поглибленням соціальної нерівності первісна демократія поступилася місцем авторитарним (монархічним, аристократичним, олігархічним або тиранічним) формам правління. Помітний вплив на появу демократичних держав у Давній Греції й Римі мали традиції первісної демократії.

У Стародавній Греції сформувалася антична демократія, що визначалася як особлива форма та різновид організації держави-полісу. Характерною рисою античної демократії була можливість всіх громадян володіти владою, користуватися рівними правами на управління державою, не одна особа (як за монархії, тиранії та ін.) і не група осіб (за аристократії, олігархії та ін.). Класичною формою такої держави була Афінська республіка, яка виникла в V ст. до н.е.

Демократія середніх віків в деяких містах-республіках набула форм народних зборів феодального і феодально-теократичного типу. У середньовіччі під впливом християнства ствердилися ідеї про те, що монарх і

влада в цілому повинні служити своєму народові й не може порушувати закони, які випливають із Божественних заповідей, моралі, традицій і природних прав людини. Значний внесок у підготовку сприятливого духовно-морального ґрунту для демократії зробили середньовічні релігійні діячі.

Прикладами демократичної практики, яка постійно вдосконалювалася, є міста-держави часів Середньовіччя й Відродження, традиції козацької України. Доба буржуазних революцій започаткувала процес подолання юридичної нерівності й розширення політичної та економічної свободи особистості. Відбулася зміна уявлень про співвідношення суспільства й держави: народ перестав сприйматися як пасивне населення, що підкорене державі, натомість він почав виступати повновладним сувереном. За таких умов держава перетворювалася на демократичну організацію влади вільних і рівних індивідів.

Класична ліберальна демократія виникла наприкінці XVIII-XIX в. під прямим і різнобічним впливом лібералізму. Демократичні системи, які існують нині започатковані у формі правління ліберальної демократії.

Ідентитарна демократія впливає із цілісності народу (нації, класу), наявності в нього єдиної волі ще до акту її публічного вираження й ідентичності цієї волі й дій представників влади. Вона започатковується у гомогенності й цілості спочатку робітничого класу, а після побудови соціалізму й усього народу, з наявності в цих суверенів влади класового, а потім загальнонародного інтересу. [10]

Проаналізовані історичні форми демократії свідчать про різноманітність та еволюцію уявлень про зміст поняття «демократія». Відсутня однозначність і в сучасного визначення демократії. Існує багато дефініцій демократії, що обумовлюється різними причинами, зокрема світоглядними позиціями вчених. Демократичний розвиток держави характеризує режим, засоби правління, методи, що застосовуються, спосіб політичних відносин і поведінки влади.

Етимологічно демократія означає правління народу, яке відображає лише початкову її стадію розвитку, демократію античну або афінську, яка поширювалась на невеликі за чисельністю населення та територією міста-поліси та була формою безпосередньої участі всіх громадян у політиці.

Визначення демократії як народовладдя багатьом науковцям сьогодні видається занадто спрощеним. Реальне народовладдя є вкрай складнодосяжним. Перш за все, через нерівність, яка є природною властивістю людського суспільства. Тому особи, які посідають у суспільстві повноважне положення відшукуватимуть засоби розширити горизонти своєї влади. Через що й посилюється розшарування суспільства та відбувається віддалення демократичних механізмів від народу. Вислів президента США А. Лінкольна «Демократія – це правління народу, здійснюване народом і для народу» вважається канонічним для опису, характеристики, визначення сутності демократії.

Перехід до демократії здійснюється в процесі демократизації, яка є довготривалим процесом, що не завжди приводить до становлення демократії. Сучасні країни, які стали на шлях демократичного розвитку, володіючи різним потенціалом і готовністю до змін, демонструють різні сценарії розвитку. На різних стадіях суспільно-історичного розвитку демократизація визначалася конкретними історичними типами демократії. Нелінійність історичного розвитку демократизації підтверджує суперечливу сутність цього процесу. На початку 90-х років до політичної науки увійшло поняття «хвилі демократизації». Важлива роль у розробці теорії хвиль демократичного процесу належить американському політологу С. Хантінгтону, який у монографії «Третя хвиля. Демократизація в кінці XX століття» (1991 р.) проаналізував передумови, хід і перспективи переходу від тоталітаризму й авторитаризму до демократії у світі.

С. Хантінгтон, проаналізувавши історичне минуле людства, виділив три хвилі демократизації й дві хвилі відкату.

«Перша хвиля демократизації (1820-1926) означала поширення парламентаризму, багатопартійних систем і загального виборчого права, насамперед у країнах Західної Європи та Північної Америки.

Зворотна хвиля (1926-1942) принесла тоталітаризм у різних його формах: фашизм, сталінізм, нацизм і повернення низки країн до авторитарного правління. У період першої хвилі налічувалося 29 демократій, у період зворотної хвилі 12 країн відійшли від демократії.

Друга хвиля демократизації (1942-1962) характеризувалася перемогою над фашизмом, антиколоніальним рухом і розпадом колоніальної системи, модернізацією країн, що звільнилися від колоніальної залежності, включно з процесом цілковитої демократизації у деяких з них. Тоді існувало 36 демократій.

Зворотна хвиля (1960-1975) означала встановлення авторитарних диктатур у низці країн. Від демократії відійшли 6 країн.

Третя (глобальна) хвиля демократизації (розпочалася у 1975 році й триває дотепер) ознаменувалася падінням авторитарних режимів у Греції, Португалії, Іспанії (відповідно 1974, 1975, 1977 рр.). Потім вона охопила Латинську Америку та низку країн Азії. Тут на шлях демократії стали Домініканська Республіка, Гондурас, Перу, Туреччина, Філіппіни, Південна Корея.» [45]

Цього разу цей процес захопив і країни радянського блоку. У кінці 80-х – на початку 90-х рр. XX століття відбуваються «оксамитові революції» у Польщі, Угорщині, Чехословаччині, Болгарії. У 1991 р. після розпаду Радянського Союзу на політичній карті світу з'являються нові незалежні держави, які заявляють про свій демократичний вибір (Україна, Росія, Білорусь, Литва, Латвія, Естонія, Казахстан та ін.). Помітних успіхів дістала демократія в цей період, вже існувало приблизно 40 демократій, а 4-5 країн відійшли від неї [47].

На думку С. Наумкіної, демократія сприймається вже не як альтернатива античному полісу чи «старому порядку», а як теоретично

універсальна, хоча практично й обмежена економічно й культурно, форма політичного устрою, яка забезпечує широким прошаркам населення можливість визначати певною мірою (насамперед через вибори та референдуми) характер політики [26, с. 162].

Причини демократичного розвитку держав світу пояснює С. Хантінгтон такими факторами:

- 1) криза легітимності тоталітарних й авторитарних систем;
- 2) безпрецедентне зростання світової економіки в 60-ті роки, а також утворення й збільшення міського середнього класу;
- 3) відчутні зміни в 60-ті роки в доктрині католицької церкви;
- 4) зміна політичного курсу провідних світових політичних сил (США, СРСР, Європейське співтовариство);
- 5) демонстраційний ефект, посилений новими засобами міжнародної комунікації, а також первісним досвідом переходу до демократії під час третьої хвилі, який відігравав стимулюючу роль і служив моделлю для наступних зусиль щодо зміни режиму в інших країнах [73, с. 24].

Базовими умовами ефективної демократизації є:

- розвиток приватної власності та ринкових відносин;
- формування середнього класу й умов для соціальної мобільності;
- розвиток освіти та науки;
- гарантії дотримання прав людини;
- створення механізму захисту прав людини;
- формування громадянського суспільства;
- політичний плюралізм;
- політична комунікація, що має вільну та розгалужену систему.

І. Проноза слушно зазначає, що лише європейська держава, побудована на довірі своїх громадян, яка реалізує принципи справедливості та верховенства права, функціонує в інтересах людини та задля її розвитку, може створити нову ефективну систему безпеки, стати одним із реальних та впливових суб'єктів світової політики [32].

В умовах демократії держава перетворюється на представницьку форму виявлення й організації волі та інтересів народу. Сучасний етап розвитку людства унеможлиблює лише безпосереднє здійснення влади народом, що зумовлює необхідність її делегування державі.

Демократія нерозривно пов'язана із правовою соціальною державністю. Демократія є опорою європейського конституційного ладу разом із правами людини й верховенством права. Дані характеристики закріплені в ст. 1 Конституції України – Україна є демократичною, соціальною державою. За умов утвердження принципу верховенства права, що ґрунтується на ідеалах справедливості, реального забезпечення прав людини, коли свобода одного є умовою свободи всіх, є можливим народовладдя. Основою формування й здійснення державної влади має стати воля народу, що зробить можливим демократичний розвиток держави.

Принципами демократичнорозвинутої держави є основні вимоги, що виходять зі змісту демократії, їх втілення визначає державу як демократичну. Принципи демократичнорозвинутої держави базуються на синтенції народовладдя. Воно є соціальною основою демократичної держави, яка виступає формою реалізації влади народом. Така організація державної влади розкривається через систему принципів демократії, які спрямовані на утвердження влади народу в державі.

1) Принцип народного суверенітету – влада народом здійснюється за умов правового закріплення та гарантування народного суверенітету. Відповідно до ст. 5 Конституції України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Саме народ (безпосередньо або через обраних представників), конституюючи демократичну державу, визначає її форму, порядок і межі здійснення державної влади. Тому влада народу є первинною і вищою щодо державної влади, а народний суверенітет є фундаментом суверенітету державного.

2) Принципи політичної свободи й рівності громадян – рівна політична свобода забезпечує верховенство влади народу. Свобода частини громадян

свідчить про владу певної соціальної групи (партії, класу, прошарку тощо), але не про владу народу в цілому.

3) Принцип виборності – неможливо безпосередньо народом здійснювати владу постійно. За для цього створено представницькі органи влади, яким делегуються повноваження через процес виборів.

4) Принципи підзвітності й підконтрольності – органи державної влади в умовах демократії підлягають контролю з боку інститутів громадянського суспільства та звітують про свою роботу народowi, а результати їхньої діяльності оцінюються під час виборів.

5) Принцип відкритості – забезпечено вільний пошук, одержання й поширення інформації. Принцип відкритості передбачає заборону цензури, розвиток свободи слова і друку, врахування громадської думки під час ухвалення державних рішень. Відкритість покладає на державні органи обов'язок систематично інформувати населення про події державного й суспільного значення, ухвалені цими органами рішення, перебіг їх обговорення та виконання.

6) Принцип поділу влади – державна влада в демократично розвинутих країнах будується на засадах поділу влади на різні гілки (законодавчу, виконавчу та судову). Відповідно до ст. 6 Конституції України цей принцип виступає гарантією захисту влади народу, недопущення концентрації державної влади в одних руках. За таких умов жодна гілка влади неспроможна піднятися над іншими та узурпувати державну владу.

7) Принцип плюралізму – суспільне життя ґрунтується на засадах економічної, ідеологічної та політичної багатоманітності. Плюралізм має ґрунтуватися на однаковому ставленні держави до всіх суб'єктів політичного життя, створенні для них рівних можливостей.

8) Принцип ухвалення рішень більшістю з урахуванням прав меншості – провідною умовою для здійснення легалізації та легітимації владних актів у демократично розвинутих країнах є ухвалення рішень більшістю. У певних випадках, що мають особливе значення та суспільні наслідки, потрібна

кваліфікована більшість – не менше 2/3 голосів народних депутатів України. Випадки з суспільнозначущими наслідками – внесення змін до Конституції України або подолання вето Президента. [43]

В умовах демократії як більшість, так і меншість потребують рівних умов для реалізації своїх цілей за допомогою участі в процесі напрацювання спільних рішень. Рівнозначна участь меншості та більшості в процесі здійснення політичних актів допомагає в ухваленні компромісних та більш обґрунтованих рішень.

Досвід демократично розвинених країн свідчить, що однією з основних умов демократичного розвитку держави постає забезпечення ефективної діяльності влади за вертикальним та горизонтальним принципом її організації. Якщо існує суспільна потреба в децентралізації влади, незважаючи на те, унітарною чи федеративною є держава, важливим є надання відповідних гарантій здійснення повноважень центральним рівнем організації влади.

Федералізація передбачає передачу значних повноважень лише на регіональний рівень (області), а реформа децентралізації влади та місцевого самоврядування – на базовий рівень (громади). Передавати ресурси і повноваження лише на регіональний рівень ризиковано, оскільки можна відтворити централізовану та корумповану систему влади, але на регіональному рівні. Чим більше життєво важливих та актуальних питань буде виведено за межі політики, тим більше виграють громади та стабільніше розвиватиметься країна. Важливо створити сильне місцеве самоврядування як основу єдиної стабільної країни, а решту питань (мовних, культурних особливостей окремих територій) можна вирішувати поступово шляхом конструктивного політичного діалогу.

Впродовж свого існування у складі СРСР, Україна розвивалася в умовах жорсткого централізму прийняття рішень, враховуючи місцеві, що відповідало організаційно-правовій структурі місцевих рад. Владний централізм СРСР був несумісний з поділом влади, а особливо з

децентралізацією влади та місцевим самоврядуванням. Відголос цих факторів спостерігається в Україні й сьогодні.

Незважаючи на всі новації щодо організації влади на місцевому та центральному рівнях, які відбулися в Україні, починаючи із 1991 року, влада здійснювалася через Ради народних депутатів, які становили єдину ієрархічну систему представницьких органів, яким були підконтрольні й підзвітні всі інші державні органи, згідно з чинною на той час Конституцією України 1978 року.

Враховуючи ці фактори, в Україні склалась очевидна невідповідність між потребами соціально-економічного розвитку країни на шляху запровадження механізмів ринкового господарства, розбудови держави через застосування принципу поділу влади, децентралізації й самоврядування, з одного боку, та чинною системою рад, з іншого.

Питання переходу України до децентралізації у здійсненні влади набули характеру гострих ключових проблем конституційного процесу вже з 1992 року. Внаслідок прийняття Закону «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» у березні 1992 року діяльність чинних на той час місцевих Рад народних депутатів істотно обмежувалася тим, що їх виконавчі функції передавалися органам державної виконавчої влади, представникам Президента України в областях і районах, а також у містах Києві та Севастополі [40].

Проте з прийняттям нового Закону щодо місцевих Рад народних депутатів, Верховна Рада України повернула всі ці функції місцевим Радам та їх виконкомам, забравши у органів виконавчої влади [37, 217]. 18 травня 1995 року Верховна Рада України схвалила Закон «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», в якому знову підтверджувались основні постулати повноти влади Рад народних депутатів на місцях.

Схвалення цього Закону призвело до протистояння між Президентом України та Верховною Радою України в питаннях організації й функціонування державної влади й місцевого самоврядування в Україні.

Конституційна криза була вирішена неординарно (з погляду конституційного права) – було укладено між Верховною Радою України та Президентом України Конституційний Договір (8 червня 1995 р.), дія якого визначалась на період до прийняття нової Конституції України [38, 133].

У чинній Конституції України від 28 червня 1996 року не тільки проведено поділ влади за вертикаллю, а підтверджено необхідність існування незалежного інституту місцевого самоврядування. Саме в такий спосіб було віднайдено певну формулу рівноваги між централізацією й децентралізацією у здійсненні державної влади.

Для врахування відмінностей концепції децентралізації в чинній Конституції України, варто звернути увагу на те, що владний напрям децентралізації пов'язується не з державною виконавчою владою у прийнятному розумінні, а з державною владою загалом, яка, фактично, є аналогом влади в її теоретичному значенні, з територіальним аспектом її здійснення. Про це, зокрема, свідчить зміст статті 132 Конституції України, в якій викладено вимогу стосовно того, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації й децентралізації в здійсненні державної влади.

Отже, як впливає з Конституції України, зокрема з частини другої статті 5, єдина влада народу в аспекті своєї реалізації у просторі та часі розділяється на «владу державну» й «місьцеве самоврядування», проте це розмежування в якійсь мірі має умовний характер, оскільки Конституція України фактично визнає, але нормативно не фіксує поняття влади. Здійснення «державної влади» і, зокрема, «виконавчої», яка за Конституцією України є категорією «державної влади», ґрунтується на засадах централізації, яка у здійсненні державної влади за своєю суттю є концентрацією влади в одному центрі, що може бути наслідком передавання певному центральному органу функцій, завдань чи повноважень у визначеній сфері державного управління. Місцеві органи виконавчої влади, що підпорядковуються безпосередньо центральному рівню організації влади та є

частиною владної вертикалі, мають здійснювати реалізацію даної політики. [12, 494]. Так, в Україні, відповідно до положень Основного Закону, виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації (ч. 1 ст. 118 Конституції України).

Крім безпосередньо владного напрямку децентралізації в Україні, неодмінною складовою загального процесу є напрям територіальної децентралізації. Територіальна децентралізація є, передусім, одним з демократичних шляхів оптимізації влади: місцеве самоврядування через відповідну організацію населення дає можливість громадянам брати участь в управлінні державними справами. Ураховуючи наведене, можна дійти висновку, що феномен демократичної децентралізації, виходячи за межі державно-управлінських відносин, зачіпає правовий порядок держави й тому відображений у Конституції як правовому статуті влади [35].

Зі свого боку, місцеве самоврядування, як відтворення напряму територіальної децентралізації, має в своїй основі засаду децентралізації й відповідну їй тенденцію передавання державою місцевому населенню повноважень самостійно, в межах закону приймати рішення. Тому децентралізація у здійсненні державної влади є одночасно і децентралізацією, а в якомусь сенсі й деєтатизацією цієї влади, констатацією факту її інституціоналізації на адміністративно-територіальній основі як місцевого самоврядування [51, 19].

Розглядаючи владний та територіальний напрями децентралізації в Україні, зазначаємо, що здійснення державної влади в Україні за допомогою централізації й децентралізації реалізується через конституційно врегульовані взаємовідносини. Такі взаємовідносини виникають між органами державної влади, які представляють український народ як суверен, і за своїм характером є центральними органами держави та органами місцевого самоврядування, які початково виступають представниками інтересів місцевого населення відповідного рівня.

Тому за органами державної влади зберігається право охорони та забезпечення загальнонаціональних інтересів українського народу, забезпечення єдності держави та її економічного й правового простору, а також збалансованості економічного та соціального регіонального розвитку з урахуванням їхніх економічних, екологічних, історичних, географічних та демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. За органами місцевої влади – охорона та забезпечення інтересів місцевого населення, територіальних громад сіл, селищ, міст, окремих територій.

Конституція України, відтворюючи взаємовідносини органів державної влади і органів децентралізованої влади – поділ влади за вертикаллю, узгодила й збалансувала їх предмети відання й сфери повноважень, звернувши головну увагу на запровадження механізмів взаємних противаг, які гарантували б самостійність органів децентралізованої влади.

Оновлення вертикалі місцевих державних адміністрацій має створити контролюючу вертикаль за конституційністю діяльності органів місцевого самоврядування та інших органів, які мають територіальну структуру, крім випадків, передбачених Конституцією та законами. Вони мають від імені Президента як гаранта Конституції наглядати за дотриманням принципів демократії й законності в регіонах.

Демократичний розвиток держави зумовлює потребу пошуку інструментів децентралізаційних процесів задля оптимізації взаємодії між різними суспільними секторами, розподілу їхніх інтересів та завдань в межах формування та реалізації децентралізаційної політики, що зможе змінити існуючу природу та практику суспільно-владних відносин. Ця міжсекторна взаємодія вимагає укріплення конституційно-правових засад владної децентралізації та створення збалансованої системи взаємних відносин між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства. Децентралізація передбачає передачу значних повноважень та бюджетів від державних органів влади органам місцевого самоврядування. Отже, якомога

більше повноважень отримують ті владні органи, що найбільш наближені до людей та де такі повноваження можна оптимально реалізовувати.

Підвищення ефективності державної влади успішно реалізується шляхом децентралізації, через розмежування завдань і функцій. Функції, передані з рівня центральних органів на місцевий рівень і є власними завданнями та повноваженнями органів місцевого рівня – органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Найефективніше місцеві питання можуть вирішити органи місцевого самоврядування, які є формою самоорганізації населення на місцевому рівні.

Демократія забезпечує єдність суспільства. Держава, яка прагне оптимізувати структуру влади, має децентралізувати функції та повноваження. Визначення чітко окреслених в нормативних документах функцій, які мають здійснюватися виключно органами, які входять у структуру центрального рівня влади, сприятиме закріпленню відповідного рівня централізації влади у державі, запобігатиме її дезінтеграції та проявам тенденцій сепаратизму. Важливою для вдосконалення структури влади в державі є децентралізація функцій та повноважень. Цей процес реалізується саме через організацію місцевого рівня влади, який у більшості сучасних демократичних країн пов'язується з існуванням та ефективним функціонуванням інституту місцевого самоврядування й розвитком громадянського суспільства.

Основними складниками демократичного розвитку держави шляхом децентралізації є такі:

1) децентралізація влади може здійснюватися в інтересах населення державою на підставі закону – через передачу частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування;

2) децентралізація владних повноважень потребує обов'язкового врахування принципу субсидіарності – передача повноважень на максимально близький до громадянина рівень управління, що реально здатен виконати повноваження найбільш ефективно;

3) передавання повноважень з вищого рівня адміністративно-територіального устрою на нижчій – від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування –потребує забезпечення передавання необхідних для цього ресурсів і надання права органу місцевого самоврядування приймати рішення згідно нових повноважень, враховуючи місцеві особливості [36].

Децентралізація як детермінанта демократичного розвитку держави стимулює до активного розвитку сучасну українську місцеву демократію через активізацію органів місцевого самоврядування, через демократію участі, через використання та застосування принципу субсидіарності, через зростання активності громадян. Дієва місцева демократія створює основу для демократичного розвитку держави в цілому.

Місцеве самоврядування є основною ознакою демократичного режиму. З формуванням дієздатного місцевого самоврядування влада стає ефективнішою й дешевшою для суспільства. Місцеве самоврядування є результатом передавання частини влади від держави народу, місцевим спільнотам людей, територіальним громадам.

Децентралізація матиме успіх за умови, що органи місцевого самоврядування спроможні виконувати надані їм повноваження, є прозорими та підзвітними громаді. Важливою є здатність держави ефективно здійснювати нагляд за законністю дій органів місцевого самоврядування та запобігати банкрутству громад у разі помилки виборців на виборах – обрання керівників громад, не здатних ефективно управляти.

Ефективна організація влади в громадах можлива, коли ця влада є збалансованою: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування які мають чітко розмежовані повноваження, спроможні їх реалізовувати, а у громадах розвинена самоорганізація їх членів. В Україні вже кілька років упроваджується реформа місцевого самоврядування й територіальної організації влади відповідно до Концепції реформування місцевого

самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року №333-р.

Характерними особливостями місцевого самоврядування є те, що:

- органи місцевого самоврядування є органами влади;
- повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, способи їх діяльності регулюються лише законами;
- у системі місцевих рад відсутня ієрархічна й адміністративна підпорядкованість; адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування може здійснюватися виключно щодо законності, а не доцільності [23].

Органи місцевого самоврядування діють строго в межах загальнодержавних законів, хоча мають автономність у розв’язанні місцевих проблем. Місцеве самоврядування є цілком особливою владою, уповноваженою одночасно і державою, і місцевою громадою. Природа місцевого самоврядування передбачає участь членів громади в управлінні. Вони за результативність та ефективність своєї діяльності мають відповідати перед громадою та перед державою. Підконтрольність місцевого самоврядування громаді та кожному її члену є безпосередньою та природною. Відповідно, цілком природною є участь громадян у місцевому самоврядуванні. Ефективність місцевого самоврядування є значно вищою за умов дієвої демократії участі [16].

Самодіяльною ініціативою людей є самоорганізація населення, що є досить ефективною для задоволення не лише спільних інтересів тих осіб, які самоорганізувались, а й серйозною допомогою органам місцевого самоврядування.

Об’єктивною причиною прагнення громадян до участі в житті громади та держави постає те, що у громадян є власні та спільні інтереси, реалізація ускладнена або без такої участі неможлива. Наявність інтересів сприяє виникненню бажання впливати на владу, а його реалізація потребує відповідних механізмів.

На місцевому рівні особливе значення набуває демократія участі, безпосередньо на базовому рівні. Участь громадян у місцевому самоврядуванні – головний та дієвий прояв демократії участі.

Доволі складно чітко розмежувати механізми демократії участі та інші вияви громадянської активності. Оскільки багато форм громадянської активності мають ознаки, за якими вони можуть бути кваліфіковані як механізми демократії участі, під якими розуміють лише ті механізми громадянської активності, що передбачають реагування влади у певний визначений спосіб. Це означає, що формами демократії участі є лише ті види участі громадян в управлінні, які мають певні правові наслідки.

Перелік форм демократії участі включає:

- громадські слухання;
- консультації з громадськістю;
- громадські ради;
- збори громадян за місцем проживання;
- органи самоорганізації населення;
- громадська експертиза;
- громадські ініціативи щодо рішень влади з місцевих питань;
- референдуми [25].

Без запровадження механізмів демократії участі місцева демократія є неспроможною до успіху. Громадська участь є проявом суспільної демократизації.

Зростання якості правового регулювання механізмів демократії участі та перспективи її розвитку набувають можливості реального функціонування у процесі реформування системи місцевого самоврядування. Визначення повних та вичерпних обов'язкових повноважень органів місцевого самоврядування всіх рівнів ґрунтуються на застосуванні принципу субсидіарності. Провідні принципи, покладені в основу місцевого самоврядування, задекларовані в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій

розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-р, а саме принцип відкритості, прозорості й громадської участі та принцип субсидіарності [42].

Останній відбиває політичну концепцію, де механізми управління суспільством відбудовані знизу вгору – питання, що можуть ефективно розв’язуватися на місцях, мають відноситися до компетенції муніципальних органів оскільки є ближчими до населення. В разі неспроможності вирішити відповідні питання, то їх мають передавати в компетенцію вищих адміністративно-територіальних рівнів влади – регіонального, загальнодержавного та, нарешті, наднаціонального (наддержавного) в особі Європейського Союзу. Отже, кожен наступний рівень влади є субсидіарним по відношенню до нижчого та допомагає вирішити ті завдання, які він здатен ефективно розв’язати [27].

Згідно принципу субсидіарності, передавання повноважень від нижчого рівня влади до вищого рівня влади дозволяється в тому об’ємі повноважень, в якому будуть краще здійснені. Водночас непорушною залишається ідея, що ці повноваження повинні здійснюватися на найближчому до громадянина рівні. Принцип субсидіарності виступає бар’єром на шляху занадто великої централізації державного організму та відриву влади від народу. Політичний зміст принципу субсидіарності є певним засобом реалізації цієї ідеї. Повноваження вилучаються у держави й передаються органам влади, що є підконтрольними обраним представникам.

Децентралізація, завдяки передачі відповідних повноважень місцевій владі, звільняє державні органи від паперової рутини, дозволяє сконцентруватися на розв’язанні загальнонаціональних проблем і включає громадськість в процес урядування з метою задоволення її потреб [26].

Отже, децентралізація влади в Україні – це шлях до демократичного розвитку держави. Децентралізація посилює значимість та вплив інституту місцевого самоврядування, через інструменти якого успішно реалізуються громадянські права, відбувається вплив на процес ухвалення рішень та

вирішення місцевих справ. Децентралізація наближає владу до населення, підвищує активність громадян в ухваленні рішень, які стосуються їхнього життя. [26].

Підсумовуючи, можна зазначити, що в сучасних умовах реформування та демократичного розвитку країни визначені пріоритетні напрями та складові державної політики мають призвести до формування децентралізованої моделі влади, посилити гарантії демократичного розвитку держави, підвищити рівень місцевої демократії через реалізацію демократії участі та самоорганізації населення завдяки розвитку громадянського суспільства, сформувати потужну матеріально-фінансову основу територіальних громад.

3.2. Роль децентралізації в розвитку громадянського суспільства

Демократія є передумовою ефективного функціонування громадянського суспільства – сфери, яка максимально сприяє самостійній активності громадян і вільному розвитку особистості, пріоритету інтересів особистості й суспільства в цілому в їхніх відносинах з державою. Громадянське суспільство виступає спільним соціальним підґрунтям демократичної й правової державності, активність якого зумовлює не декларативність, а справжність демократичної форми держави.

Під громадянським суспільством в широкому сенсі розуміють узагалі такі форми соціальності та суспільство людей в цілому, що впливають на політику, на опозиційні державі суспільні групи. Провідне завдання громадянського суспільства полягає в налагодженні відносин між державою, локальними соціальними групами й індивідами.

Розвинуте громадянське суспільство ґрунтується на ідеї обов'язкової участі громадян у прийнятті політичних рішень, яка пов'язана з теорією демократії участі. Свідомий громадянин, громадянська активність, здатність і бажання широких прошарків населення брати участь у прийнятті рішень,

підвищення підзвітності урядів своїм громадянам з метою зміцнення державної політики й підвищення ефективності заходів у галузі суспільно-політичного розвитку тощо [45] відображають сутність громадянського суспільства.

Саме поняття «громадянське суспільство» було вперше введено в науковий обіг Дж. Локком в його роботі «Досвід віротерпимості» в 1667 р. Дж. Локк розробив логічну конструкцію громадянського суспільства, яка ґрунтувалася на ідеях природного права й суспільного договору. Подальшого розвитку концепція громадянського суспільства набула в теорії Ш.-Л. Монтеск'є. Набір незалежних асоціацій громадян, які опосередковують відносини між індивідом та державою і в разі потреби захищають свободу індивіда від зазіхань влади – таким має бути громадянське суспільство на його думку.

Дослідники громадянського суспільства виокремлюють доробки німецького мислителя Г. Гегеля. Він зробив акцент на неоднозначності громадянського суспільства та його складності, звернув увагу на суперечності, що йому притаманні. Його ідеї сформульовані в моделі громадянського суспільства, що дорівнює вимогам, потребам, умовам держави загального добробуту. Інститути такого суспільства піклуються про добробут громадян, намагаються взаємодіяти з урядом. На думку Г. Гегеля елементами громадянського суспільства є: система потреб; система правових установ, що здійснює судочинство; поліція та корпорації [10].

Кожен індивід прагне задовільнити свої егоїстичні потреби, проте здійснити це сповна він може лише через взаємодію з іншими людьми. Г. Гегель надавав особливого значення корпораціям (або громадським спілкам), що згідно роду діяльності та здатності до праці поєднують індивідів. Діяльність громадських спілок – корпорацій – сприяє зменшенню суперечності між індивідами, а зв'язки між ними синтезуються в державі.

Особливу актуальність для сьогодення мають ідеї французького дослідника А. Токвіля про тісний зв'язок громадянського суспільства й

демократії. Цей учений заснував соціокультурний підхід вивчення громадянського суспільства, який наголошує на моральному й соціопсихологічному впливові мережі громадських асоціацій, що зайняті вирішенням повсякденних справ. Громадські асоціації створюють місцеві й особисті свободи, формують необхідне для демократії активне соціальне поле, посилюють ідеї солідаризму, терпимості та кооперації, сприяють пильному контролю за владою з боку громадянського суспільства. [45]

Розглядаючи громадянське суспільство як стратегію переходу до демократії в посткомуністичних суспільствах, вважаємо цю інтерпретацію найбільш плідною, бо вона акцентує увагу не стільки на негативних функціях громадянського суспільства, скільки на позитивних. Першочергово громадянське суспільство має створювати громадянську культуру, формувати сприятливе для демократії соціальне середовище, а не бути противагою владі та служити заборолом проти диктатури. А. Токвіль характеризував громадянське суспільство як позадержавну форму соціуму. Велику увагу він приділяв добровільним асоціаціям громадян, які нерідко протистоять державі й захищають від неї громадянські свободи. У вузькому розумінні громадянське суспільство оцінювалося ним як набір незалежних від держави громадянських асоціацій. В екстраординарній здатності індивідів до об'єднання, причому не тільки в особистому житті, він вбачав ключ до розуміння громадянського суспільства [33, с. 25-40].

Усебічно досліджував феномен громадянського суспільства італійський мислитель Антоніо Грамші. Робив він це з метою побудувати «регульоване суспільство» та позбутися поділу на громадянське суспільство й державу [10]. Після Другої світової війни ідеї А. Грамші поєднали традиційні засади теорії й практики громадянського суспільства європейських країн.

Юрген Габермас своєю теорією «публічної сфери» («сфери відкритості») справив істотний вплив на подальшу інтерпретацію поняття громадянське суспільство. У післявоєнний час концепція громадянського

суспільства була використана для критики «соціалістичного авторитаризму» в країнах Східної Європи.

У 80-90-ті роки XX ст. було розроблено нову «стратегію трансформування диктаторських режимів». Пізніше концепція громадянського суспільства стала інструментом пояснення падіння комуністичних режимів у Східній Європі та фактором успіху становлення інститутів демократії. Ця концепція має вплив не лише на країни, що перебувають в стані переходу до демократії.

Особливе місце займають ідеї Роберта Д. Патнема, який успішно застосував токвілівський підхід до громадянського суспільства в книзі «Як примусити демократію працювати?». В книзі викладено аналіз сучасних та історичних відмінностей італійських регіонів з точки зору розвиненості громад та функціонуванні демократичних інститутів [36]. Узявши за основу громаду як культурне ядро соціального життя, де органічно синтезуються структура й культура, Р. Патнем довів, що фактором впливу на успіх демократичного правління в Італії була історично обумовлена громадянська поведінка. Також йому вдалося спонукати наукову громадськість до дискусій присвячених актуальним тенденціям розвитку громадянського суспільства на прикладі США.

Отже, громадянське суспільство – це давня та актуальна теоретична концепція, що володіє політичним потенціалом. Його здатність бути вирішальним суб'єктом управління зумовлена ситуацією певної незалежності громадянського суспільства від держави. Здатність громадянського суспільства до організації життєдіяльності та його можливість впливати на державу в інтересах людей. Взаємозв'язок властивостей громадянського суспільства проявляється через управлінський вплив громадянського суспільства на державу зумовлений ступенем його незалежності від останньої, а також – ступінь відносної незалежності цього суспільства від держави, що підтримується за допомогою управлінського впливу [92, с. 46].

Громадянське суспільство виникає спонтанно й функціонує на засадах добровільної самоорганізації та ініціативи. Його незалежність від держави є відносною: вона стосується насамперед невтручання держави в його діяльність, окрім ситуацій пов'язаних з порушенням закону. Повсякчас громадянське суспільство взаємодіє з державними інституціями, виступаючи в ролі їхнього помічника й опонента.

Саме така форма суспільства є сферою недержавних суспільних інститутів і відносин, непримусової людської солідарності. Для пізнання сукупності відносин, що існують у суспільстві та не є державно-політичними, перебувають поза сферою державного директивного регулювання, використовується поняття «громадянське суспільство». У такому суспільстві захищені законом від прямого втручання й довільної регламентації з боку органів державної влади, як самовияв вільних індивідів, так і добровільно сформовані громадські організацій. За таких умов відбувається розвиток вільного ринку, безперешкодне поширення загальнолюдських цінностей (духовних, моральних, національних). [42]

Вагомою підсистемою суспільства, що відповідає соціальній сфері суспільного життя, виступає громадянське суспільство. Утвердження такої суспільної форми в країнах, які стали на шлях демократичного розвитку, – справа тривала й непроста. Еволюційний шлях розвитку в країні передбачає використання наявних передумов, ресурсів, спрямованих на утвердження громадянського суспільства та формування демократичних інститутів. Йдеться про Основний Закон держави, в якому закріплено права й свободи громадянина – право на вільний розвиток особистості, право на життя, на свободу та особисту недоторканість, право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, конституційні норми щодо власності трудової й

підприємницької діяльності. Але, на жаль, існує відчутна різниця між задекларованим та існуючим порядком їх здійснення [36].

Громадянське суспільство покликане організувати взаємодії в соціальній сфері, взаємний вплив, установлення міжособистісних відносин, добровільні об'єднання громадян, соціальні рухи, які здійснюються за допомогою комунікації. Воно формується громадянами шляхом конкретних форм самоорганізації та інституціалізується за допомогою законів, права, свобод членів суспільства [25].

Упровадження децентралізації має позитивний вплив на розвиток громадянського суспільства. Воно передбачає посилення участі громадян у політичному житті та зростання їх відповідальності за політичний розвиток. Ця форма суспільства потребує розвинутої демократичної держави. Однак під час ухвалення рішень адміністрацією громад, районів або областей доцільними й необхідними є консультації із населенням. Децентралізація дає можливість широкої участі громадян у прийнятті адміністративних рішень, що також однозначно сприяє розвитку громадянського суспільства.

Ураховуючи зазначене, можна виокремити основні завдання громадянського суспільства:

- визначення орієнтації політичної активності людини та правової ролі громадянина;
- окреслення меж політичної діяльності держави;
- розмежування легітимності громадянської діяльності й політики держави;
- дотримання принципу рівності, партнерства, соціального захисту;
- забезпечення прав і свобод громадянина;
- визначення прямих, зворотних і горизонтальних зв'язків між суспільством та державою;
- забезпечення взаємної політичної відповідальності громадян і держави за політичні процеси [45].

Виходячи із завдань громадянського суспільства можна визначити такі його цілі:

- гарантована свобода об'єднань;
- плюралізм, забезпечення різноманіття форм життя й діяльності, свобода суспільного життя й діяльності;
- законність основних прав людини, недоторканність приватного життя, інституціалізація громадянського суспільства;
- забезпечення політичної культури громадян та ефективності здійснюваної соціокультурної політики, завдяки якій члени суспільства стають суб'єктами колективної взаємодії;
- впровадження спеціальних процедур, які підвищують раціональність в оцінках ефективності політичного курсу [23].

У контексті аналізу громадянського суспільства в рамках децентралізації узасаднює свою концепцію Р. Хелберг, ідентифікуючи провідні його функції, які регламентують функціонування сучасної держави, а також частину свого потенціалу держава поділяє з суспільством. На думку вченого до таких функцій громадянського суспільства належать:

- узасаднення пріоритетів, темпів і пропорцій розвитку соціальної та економічної сфер суспільства;
- вироблення спільної стратегії суспільного розвитку;
- демократизація всіх сфер життєдіяльності суспільства;
- стимулювання суспільно корисної діяльності громадян і захист їхніх прав, власності та особистої гідності;
- захист кордонів та забезпечення суспільного порядку [47].

Саме ці функції громадянського суспільства є своєрідним мотиваційним механізмом для реалізації децентралізації влади. Переважна більшість дослідників стосовно цього підіймають питання про органічно збалансовану єдність у стосунках між державою та громадянським суспільством. З цього приводу обґрунтовує Х. Енхейр таку ідею – держава як соціально-політичне об'єднання має слугувати реалізації інтересів

відповідних соціальних спільностей, до яких він відносить громадянське суспільство. Важливим уточненням є сентенція, що громадянське суспільство має чинити постійний тиск на управлінські інститути держави, з метою сприяння незалежності функціональної регламентації. Інституційним засобом дисциплінування держави постає безпосередньо громадянське суспільство, здійснюючи відповідний контроль за державними інститутами, проводячи постійну політику коригування діяльності інститутів державної влади. Цей вчений стверджує, що вплив громадянського суспільства на децентралізаційні процеси спричиняє втрату державою можливості постійного управління своїми громадянами, що блокує стихійність суспільно-політичних процесів. [40]

Для ефективності функціонування системи управління державою має відбуватись взаємодія держави, суспільства й індивіда, що надає можливість державі впливати на громадянське суспільство, що примушене відшуковувати засоби реалізації й захисту своїх інтересів через виключність в політичний процес, зростання політичної активності. Держава набуває структурно-функціональну дієвість, завдяки здійсненню контролю громадянським суспільством за нею, конструюючи самостійні соціальні структури. Держава позбавлена можливості ефективної реалізації власних управлінських функцій без взаємодії з громадянським суспільством. [18]

У громадян є достатньо правових механізмів для того, щоб брати активну участь у процесах вироблення рішень, надавати свої пропозиції до органів влади, контролювати владу та змушувати її працювати в інтересах громадян. Поширеними інструментами участі громадян у вертикалі органів виконавчої влади (всі міністерства, центральні органи виконавчої влади та їх територіальні представництва, обласні державні адміністрації) є громадські слухання, проведення консультацій з громадськістю та створення консультативно-дорадчих органів (громадські ради).

Реалізація названих завдань і цілей громадянського суспільства здійснюється шляхом мобілізації у рамках політичних партій, професійних

спілок, громадських організацій та асоціацій, соціальних рухів, місцевого самоврядування, третього некомерційного сектору, засобів масової інформації, експертів, які оцінюють політичний курс із погляду його відповідності інтересам громадян тощо.

Завдяки їм, безпосередньо суспільство виконує різні функції, які розподіляються на дві категорії: звичайну участь, адресовану державним інститутам і структурам, та вплив суспільних інститутів на представників владних структур. До першої відносять три види активності: участь у виборчих кампаніях, голосування й лобіювання. Друга охоплює активність і участь у формі протесту, що ставить під питання існування еліти [36], тобто у формі демонстрацій, страйків, мітингів, у тих випадках, коли в суспільстві спостерігаються порушення соціальних економічних, правових, культурних, політичних прав і свобод людини.

Одночасно інститутом громадянського суспільства є місцеве самоврядування, проте його діяльність як інституту місцевої влади, реалізується за умов підтримки державою та передачі йому функцій управління й нормотворення. Збалансоване розмежування повноважень, ресурсів і відповідальності між центральними органами державного управління й місцевого самоврядування здатна забезпечити децентралізація влади [78].

Підготовка й проведення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування зумовлює перерозподіл та більш чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування й органами державної влади, передавання більш широкого кола функцій та ресурсів, фінансових і матеріальних, від держави органам місцевого самоврядування згідно принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

За Конституцією України – Основним Законом – головним обов’язком держави є утвердження й забезпечення прав і свобод людини, держава відповідає перед людиною за свою діяльність. У статті 140 Конституції України [6] зазначено, що територіальна громада має право на здійснення

місцевого самоврядування й може реалізувати це право як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Цією ж статтею передбачене право членів громади на створення органів самоорганізації населення: «... місцеве самоврядування є правом територіальної громади <...> самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. <...> Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна». У статті 143 Основного Закону України зазначено право територіальних громад безпосередньо або через органи місцевого самоврядування управляти належним їм майном, планувати (програмувати) власний розвиток, затверджувати місцевий бюджет і контролювати його виконання, проводити місцеві референдуми та вирішувати інші місцеві питання. [6]

Довіра громадян до влади зростає у процесі співпраці громадських організацій та органів місцевого самоврядування. Налагодженню діалогу між громадянами та органами влади сприяють активна діяльність громадських організацій та виявлення громадської ініціативи. Сприятливими умовами реалізації цього діалогу є залучення громадськими організаціями громадян до процесу формування політики, контролювання якості надання державних послуг на місцевому рівні, які потребують наступних інструментів:

- дослідження державної політики за галузями;
- здійснення опитувань щодо якості державних послуг;
- проведення громадських слухань;
- організація тренінгів для журналістів;
- заснування консультативних органів, де державні службовці працюють разом з представниками громадських організацій [28].

В разі відсутності змін у ментальності соціуму, низької активності громадяни щодо об'єднання в громадські об'єднання, які здатні бути рушійною силою, активним вектором дій, буде загальмований розвиток місцевого самоврядування.

У становленні та формуванні дієвого громадянського суспільства вагомого значення набув такий інститут громадянського суспільства, як громадські організації в процесі ухвалення політичних рішень. Громадські організації в реалізації державної політики підтвердили свою ефективність у таких формах:

- участь у забезпеченні відкритого та прозорого процесу виборів у органи державної влади всіх рівнів та місцевого самоврядування;
- вплив незалежних аналітичних центрів на розробку та прийняття владних рішень;
- виконання функції громадського контролю [17, с. 143-153].

Провідною умовою демократії є розгалужена система громадських організацій та рухів. Можливість громадян брати реальну участь в управлінні та вирішенні державних та громадських справ є одним із загальноприйнятих і найбільш поширених критеріїв демократії. Суспільство не може бути демократичним, якщо воно позбавлене таких можливостей. Створюючи сприятливі умови для подолання соціальної інертності громадян та розкриття їх творчого потенціалу, суспільство стає спроможним саморозвиватися, залучаючи народ у процес демократизації. Базисом громадянської активності вважається прагнення групи населення задовольнити свої спільні інтереси. Ця група тут виступає генератором соціальної і політичної активності. На ряду з поняттям «громадські організації» існує поняття «групи інтересів», яке ввів у науковий обіг А. Бентлі. Він до них відносив організовані групи людей, які мають певні цілі та висувають конкретні вимоги політичній владі. Дослідник вважав, що суспільство є сукупністю різних груп інтересів, де кількість груп обмежується лише одним показником – інтересами, заради яких вони утворюються та функціонують. [1, с. 38]

Емпіричні дослідження підтверджують висновки А. Бентлі, які документально засвідчили вагому роль організацій як центрів і генераторів соціальної й політичної активності, що разом з інституціональними структурами формують політичний процес й громадянську поведінку, діючи як у згоді, так і всупереч інституціональним рекомендаціям.

Науковці вбачають зв'язок між активністю добровільних організацій та високим ступенем соціальної диференціації суспільства, що була наслідком процесу модернізації. Тобто, чим більш гетерогенним є суспільство, тим більше різноманітні інтереси в ньому існують. Провідним механізмом структурування громадянського суспільства є добровільні організації громадян. Складні суспільства потребують великої кількості організацій або великих вторинних груп, що створюються з метою досягнення конкретних цілей.

Серед ряду причин, що спонукують людей об'єднуватися в організації для здійснення тиску на уряд, виокремлюють децентралізацію, яка сприяє збільшенню кількості організацій, що застосовують різні засоби доступу до уряду з метою задоволення власних інтересів. Тимчасове ослаблення позицій політичних партій або слабкість партійних систем можуть сприяти активності громадських організацій.

Вагомим інститутом громадянського суспільства виступають самодіяльні громадські об'єднання, саме вони є центром повсякденного життя, якими б незначними не здавалися їхні інтереси. Саме ці інтереси, якщо вони мають масовий характер, стосуються великої кількості людей. Тому мають значення для розвитку суспільства в цілому та мають віднайти форми свого вираження й представництва на державному рівні, якщо не можуть бути вирішені силами громадських об'єднань.

Повсякчас громадські організації бувають втягнутими в процес прийняття політичних рішень, через що їх активність важко відокремити від політичної. Переважна більшість громадських організацій короткий

проміжок часу є залученою до політики, оскільки політична активність не є для них пріоритетом.

Свою діяльність громадські організації здійснюють на демократичних засадах, до яких відносяться добровільність членства та неприбутковість.

Головні завдання їх діяльності полягають у:

- задоволенні різноманітних спільних інтересів громадськості;
- сприянні реалізації громадських ініціатив;
- залученні найширших прошарків громадськості до розбудови відкритого громадянського суспільства в Україні;
- самостійній розробці та реалізації громадських програм та у співпраці з державними та іншими організаціями;
- допомозі та інформаційній і початковій підтримці інших громадських організацій;
- самостійному здійсненні інформаційної діяльності на некомерційній основі;
- сприянні розвитку громадянської свідомості та формуванні еліти. [18]

В сучасному українському суспільстві сьогодні відсутній сильний сектор громадських організацій. Така ситуація виникла через низку причин:

- недостатність кредиту довіри;
- відсутність об'єднаної ідеї;
- пасивна позиція громадян;
- брак громадської ініціативи [29].

В умовах панування системи радянських цінностей вирости покоління українських громадян, які звикли до виконання надісланих з центру вказівок. Самоорганізація громадян була зімітована громадянською активністю у вигляді суботників, народних дружин і т.д.. В такий спосіб була знищена ініціатива й нині відновити віру у здатність за допомогою активної громадянської позиції змінювати суспільне життя складно. Недостатність громадської ініціативи – це основна причина, що сповільнює розвиток громадянського суспільства в Україні.

Низька участь громадян в роботі громадських організацій має ряд причин – недовіра громадським організаціям через їх низьку спроможність; обмежена матеріальна база громадських організацій; брак просвітницької робота з громадянами, щодо необхідності їх участі в політичному житті суспільства. [50]

На сьогодні ми вже маємо позитивний досвід залучення представників громадських організацій до вироблення важливих державних рішень, проте ще ситуація потребує подальшого вдосконалення. Поступово певні експерти беруть участь в процесі розробки та підготовки державних документів, проводяться круглі столи, сесії, конференції з актуальних питань, створюються консультативно-дорадчі органи.

Рівень співпраці органів місцевого самоврядування та державних органів з громадськими організаціями залишається недостатнім, форми та механізми – невідпрацьованими, вплив громадських організацій на формування й здійснення державної політики – обмеженим.

Сучасна нормативно-правова база України передбачає можливість залучення громадських організацій у державно-політичний процес. Проте не чітко визначені механізми ефективного залучення громадян до творення державної політики, бракує цілісності правовому полю, існують прогалини щодо розвитку громадських організацій та посилення їхньої активності.

Здатність громадян та громадських об'єднань впливати на процес прийняття управлінських державних рішень та їх реалізацію є характерною рисою демократичної держави. Перехід від представницької демократії до демократії участі може сприяти демократизація українського суспільства.

Сприятливими умовами для боротьби з низькою активністю громадян та їх пасивною участю в громадських організаціях, визначено наступне:

- розробка державної просвітницької стратегії для роз'яснення мети й завдань діяльності громадських організацій шляхом проведення лекцій та семінарів;

- висвітлення інформаційно-просвітницької компанії в засобах масової інформації;
- сприяння реалізації законодавчих актів, що забезпечують участь в громадському житті країни;
- державне сприяння підвищенню публічності та популярності громадських організацій. [47]

Діяльність інститутів громадянського суспільства можливо об'єктивно оцінити за умови врахування високого рівня довіри громадян до цих структур. Тенденції останніх років щодо зростання довіри до громадських організацій серед населення України не втратила своєї актуальності. На нашу думку, передумовою формування показників довіри до громадських організацій є зниження рівня довіри до владних інститутів.

Функціонування профспілок як інституту громадянського суспільства демонструє здатність до самоорганізації населення. Кількісну характеристику профспілок відображають відповідні організації в усіх видах і напрямках промислових, виробничих, професійних, галузевих відносин. А їхня якісна характеристика представлена в даних соціологічного дослідження Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова «Чи довіряєте Ви профспілкам?». Згідно моніторингу думок респондентів, середньостатистично повністю довіряють інституту профспілок 6,3 % опитаних, повністю не довіряють 25,7 %, не мають чіткого уявлення про дієвість профспілок 22,8 % респондентів. Інші ж 45,2 % ситуативно схиляються до хитких відповідей «швидше довіряю» чи «швидше не довіряю». Зниження довіри до профспілок з боку працівників та зниження їх впливу на суспільно-політичні процеси продемонстрували зміни в громадській думці. Позитивний вплив на рівень довіри населення та мотивація працівників щодо активної громадянської позиції можливі при умові якісної трансформації інституту профспілок через врахування потенціалу самоорганізації населення та системних можливостей роботодавців та держави у відповідній галузі. [15]

Перспективи розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні неоднозначні. Взявши до уваги темпи щорічного зростання кількості зареєстрованих громадських організацій, можна констатувати, що «третій сектор» як його основний структурний елемент успішно розвивається. Проте спираючись на результати опитувань присвячених залученості людей до громадських організацій та намірам приєднатися до цих організацій у майбутньому, можна зазначити зменшення громадської участі. У кожній сфері суспільного життя діють достатньо ефективні, відомі широкому загалу громадські організації. Низька обізнаність щодо діяльності громадських організацій сприяє формуванню негативних прогнозів стосовно розвитку громадського сектора й громадянського суспільства в цілому.

Проте вплив громадських організацій на суспільне життя й свідомість людей та їх активність є низькими. Не сягає бажаного рівня й рівень правової захищеності індивідів і груп, які вони утворюють. Також потребують захисту засоби масової інформації, які мали б підвищувати рівень цієї захищеності. Тиск з боку держави та могутніх приватних інтересів позбавляє засоби масової інформації свободи та неупередженості, а людей – повної та об'єктивної інформації. Особливо помітним це стає в час вирішення важливих політичних питань – вибори, референдуми, політичні кризові ситуації. За таких умов не може повноцінно функціонувати публічна сфера – «сфера відкритості» – у якій формується готовність громадян до вирішення суспільних справ та громадська думка.

Отже, факт організаційного становлення й суспільного визнання громадських організацій, приватних установ та засобів масової інформації, які прагнуть до незалежності, є дуже важливим. Трансформаційний шлях перехідних суспільств пролягає від нових структур – до нової культури, через нову культуру – до вдосконалення й розширення сфери впливу нових структур і до їх стабільного функціонування.

Вірогідним є твердження, що громадянське суспільство не можна будувати. Тому що стосунки, які ґрунтуються на довірі, й бажання

об'єднуватись не можна задати рішенням чи законом згори. Вагому роль у становленні громадянського суспільства відіграє правове поле, створене державою, соціальна структура, тип якої у перехідному суспільстві прямо залежить від політики уряду. Отже, серед факторів, які обумовлюють ефективність громадянського суспільства, важливу роль відіграє держава та її зусилля щодо формування умов для функціонування громадянського суспільства. Можливі шляхи до покращення ситуації з формуванням громадянського суспільства в Україні:

- підвищення рівня гарантованості прав і свобод; позбавлення людей страху бути покараними за ініціативу й самостійні дії; забезпечення більшої захищеності громадян від свавільних дій уряду й місцевої влади;

- утвердження принципу верховенства права, формування правової держави та її самообмеження у відносинах з громадянами й громадськими організаціями, визнання нею автономності структур громадянського суспільства;

- створення адекватної соціальної структури на основі розвитку приватної власності та ринкових відносин, формування середнього класу, підвищення життєвого рівня основної маси людей, звуження сфери бідності, з одного боку, та обмеження впливу олігархічних кланів, з іншого;

- продовження практики створення найрізноманітніших захисних та самодопомогових організацій, здатних виконувати соціалізуючі функції, а також громадських та громадсько-політичних організацій, які стежать за дотриманням права урядовцями й не допускають їх втручання в громадське життя;

- розвиток системи спонсорської допомоги та меценатства (зокрема й шляхом вдосконалення законодавства);

- забезпечення вищого рівня незалежності засобів масової інформації та їх активнішої участі у формуванні громадянського суспільства через просвіту громадян та популяризацію громадських ініціатив;

- використання сімейного виховання, системи загальної та професійної освіти для формування нових цінностей та орієнтацій молоді;
- відродження національної традиції громадського життя й пошанування закону [47].

Експертна думка стверджує, що в Україні громадянське суспільство перебуває в процесі активного розвитку, проте необхідний рівень для ефективного впливу на суспільне життя не досягнуто. Існують незалежні громадські організації, активні громадські діячі, сприятливі умови для розвитку громадянського суспільства. А також є значна частина неактивного населення, через це влада не відчуває вплив громадянського суспільства та не дослухається думок громадських організацій. [29, с. 9]

Активізація громадськості та становлення середнього класу сприяють стабілізації соціальної стратифікації, що в свою чергу призводить до розвитку громадянського суспільства. Незадовільні статистичні показники має процес формування середнього класу як соціально-економічної основи громадянського суспільства в Україні. Так, за даними соціологічного дослідження Центру Разумкова, в Україні тільки 14 % жителів можна віднести до середнього класу, до вищого – 1,4 %. В ході дослідження було з'ясовано, що так зване «ядро» середнього класу складають 14 % респондентів. Ще 34,8 % опитаних відносяться до «периферії» середнього класу. Друга велика група – третина опитаних (30,7 %) – це нижчий клас. До найменш кількісного – вищого класу – відносяться лише 1,4 %. Не визначилися ще 19,1 %. [48, с. 4-5]

Громадяни, яких зараховують за майновим станом до середнього класу, заробляють на життя власною працею, є найбільш активними суб'єктами на ринку праці, товарів та послуг в демократично розвинених країнах. Проте статистика в Україні сьогодні свідчить про падіння рівня доходу середньостатистичного українця, а також про невідповідність середнім дохідним вимогам Світового банку. Згідно з даними Держкомстату, реальний дохід населення, скоригований на рівень інфляції у 2018 р., порівняно з 2017

р., зменшився на 22,2 %, а номінальний річний дохід українця у 2018 р. склав 31,08 тис. грн.. Спостерігається відставання більш ніж на 300 % від мінімального показника загальноприйнятого рівня матеріальних статків представника середнього класу для країн, що розвиваються. [18]

Вважаємо, що одним із головних негативних наслідків такої ситуації є зменшення активності громадянського суспільства, члени якого здатні й зацікавлені комунікувати з владою через конструктивний діалог. Безумовно, позиціонувати себе як частину активного й зорганізованого громадянського суспільства здатен громадянин, який не перебуває у постійному пошуку джерел заробітку та не розставляє пріоритети на користь індивідуального благоустрою.

Підвищення громадської та політичної активності громадян є суттєвим суспільно-політичним фактором подальшої інституалізації громадянського суспільства в Україні. Важливою умовою налагодження демократичної горизонталі між владою та суспільством з наявним зворотнім зв'язком є вплив суспільства через канали реалізації політичної участі на ухвалення політичних рішень. В країні революційні події підвищують суспільну увагу до рівня активності громадян у висловленні власної позиції щодо ситуації в державі та до політичних інститутів. В державі увагу суспільства було зосереджено на децентралізаційному аспекті щодо політичної й громадської активності українців, що демонструє фактичні дані та допомагає простежити закономірності та тенденції. [25]

Децентралізація влади є синтетичним поняттям, яке характеризує взаємодію держави, суспільства, індивіда в їх органічній єдності. Важливим є вплив такої взаємодії на відстоювання інтересів громади через становлення громадянського суспільства як особливого типу суспільного устрою.

Завдяки децентралізаційному впливу держава та громадяни здобувають більше можливостей для реалізації взаємного контролю та взаємної відповідальності через інститути громадянського суспільства. Інструментальність децентралізації здатна створити простір для становлення

та розвитку плюралістичного громадянського суспільства. У такий спосіб децентралізація розширює можливості для залучення громадян до різних інституційних структур, покликаних відстоювати їхні інтереси на відповідних рівнях. Інститути громадянського суспільства, які створюють просторові елементи незалежного громадянського суспільства, яке досить часто існує абсолютно відособлено від держави, займають за таких мов провідну роль. [49]

Децентралізація влади, яка передбачає розширення повноважень громади, створює передумови для її зорганізованості у задоволенні політичних інтересів та соціально-економічних потреб. На думку Д. Бітхена та К. Бойла, перш за все децентралізація влади спрямована на забезпечення «національної єдності, а органи державної влади, передаючи частину своїх повноважень громадянському суспільству, впливають на нього в такий спосіб, аби воно відображало інтереси нації як політичної спільноти, завдяки чому владні структури та інститути громадянського суспільства співпрацюють в унісон» [25].

Децентралізація влади сприяє посиленню регіональних політико-адміністративних інститутів, що в свою чергу мобілізує інститути громадянського суспільства, які розвиваються й оптимізуються в процесі розвитку держави. У цьому сенсі децентралізація влади виступає як нормативно-правова форма 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» [13].

Отже, про наявність значної бази нормативних документів, які сприяють ефективному втіленню концепції розвитку громадянського сектору свідчить аналіз інституційно-нормативних умов формування громадянського суспільства в сучасній Україні. Водночас продовжується процес напрацювання інструментів та практик взаємодії в цій сфері, адаптації

законодавства до європейських стандартів, виконання конкретних зобов'язань. Здійснений аналіз сучасних дослідницьких підходів децентралізації як засобу демократизації дозволив виявити зв'язок між рівнем розвитку громадянського суспільства та успіхом децентралізації.

3.3. Вплив децентралізації на вдосконалення відносин між державою та громадянським суспільством

Децентралізація не є лише інструментом регіонального розвитку. Вона сприяє розвитку всіх інших реформ, а також уможливорює розвиток громад. Від успішності впровадження децентралізації залежить успіх реформ в інших сферах життєдіяльності країни. Важливим фактором досягнення успіху є те, що урядові структури залучили до цього процесу широку громадськість, а діяльність експертів була організаційно оформлена, адже самоорганізація громад стає вирішальною об'єднавчою ідеєю [68]. Підвалини, закладені для здійснення процесів децентралізації й розширення повноважень місцевої влади на принципі субсидіарності повинні дозволити сформуванню основи для подальшого розвитку місцевої демократії – самостійності місцевого самоврядування та розвитку громадянського суспільства.

Не можна не погодитись із думкою Є. Цокура щодо існування впливу громадянського суспільства на політичні інститути, оскільки політична практика доводить, що ідея громадянського суспільства має безпосередній вплив на політичні інститути держави. Ідея громадянського суспільства як незалежного від влади об'єднання людей, яке створюється з метою більш ефективного захисту власних інтересів шляхом безпосереднього впливу на діяльність політичних та державно-управлінських інститутів, не є новою [50].

Громадянське суспільство й демократична держава перманентно розвиваються, що робить питання їх співвідношення й взаємодії актуальними повсякчас. Уважне дослідження й усвідомлення даних явищ є важливим для забезпечення їх оптимального розвитку й функціонування. Тільки

демократична держава створює належний правовий простір для цього. Важливим фактором стабільного демократичного розвитку постає рівновага між громадянським суспільством і державою, а порушення її призводить до відчуженості й політичного безсилля народу, гіпертрофії владних структур. Водночас, громадянське суспільство є залежим від держави, оскільки в умовах політичного насильства не може розвиватися та функціонувати.

Визнаючи самостійність громадянського суспільства, демократична держава має реагувати на запити й потреби з боку громадськості, видавати відповідні законодавчі акти та стежити за їх виконанням. Водночас демократична держава має створювати умови правової захищеності громадян, формувати сприятливе правове поле для діяльності інститутів громадянського суспільства. «Захищеність конституційних прав є фундаментальною умовою самостійності громадянського суспільства й захистом від беззаконного правління» [28, с. 152].

В сучасних умовах проблеми становлення й функціонування демократичної держави та громадянського суспільства, а також їхнє ставлення до особистості є суспільно важливими та фундаментальними. Визначальним фактором успішного розвитку держави й суспільства є взаємини демократичної держави й громадянського суспільства, а також забезпечення основоположних прав і свобод людини й громадянина. Без вдосконалення відносин між державою та людиною й громадянином неможливий розвиток та розбудова держави. Становлення громадянського суспільства й демократичної держави носить історичний характер. Водночас їхнє функціонування обумовлене життєвими потребами соціальних груп й суспільства. Ступінь зрілості громадянського суспільства обумовлює рівень демократичності держави, бо без розвиненого громадянського суспільства неможлива її побудова.

Демократична держава є необхідною умовою існування громадянського суспільства та забезпечує верховенство законів й гарантує забезпечення прав і свобод людини й громадянина. Громадянське

суспільство може існувати тільки в демократичній політичній системі, оскільки вона є механізмом реалізації найважливіших прав і свобод людини і громадянина. Провідною рисою демократичної політичної системи є розвинута структура громадських організацій, органів місцевого самоврядування й державних органів управління, які забезпечують дотримання прав і свобод.

Децентралізація відіграє інтегративну роль і забезпечує синтез інтересів держави та громадянського суспільства, мінімізує у стосунках між ними структурно-функціональні суперечності. Переважна більшість суперечностей вирішується шляхом залучення суспільства у політику, мобілізуючи ресурси для захисту власних потреб та інтересів. Проте є певні ризики включення громадянського суспільства в систему владних інститутів у такий спосіб, коли вони стають їх безпосередніми суб'єктами. В такому разі вони структурно-функціонально втрачають можливість відстоювання власних інтересів, ідентифікуючи себе з владними структурами [14].

Демократична держава створює умови для участі громадян в її управлінні, виявляючи свідоме ставлення до цього процесу; посадовці є компетентними професіоналами, здатними забезпечити розвиток держави; між обома групами встановлюються партнерські відносини, за рахунок чого досягається консенсус у вирішенні всіх питань, які їх цікавлять.

Дослідники умовно поділяють на декілька основних етапів процес становлення громадянського суспільства. Перший етап – це об'єднання суспільства навколо ідей та цінностей, притаманних громадянському суспільству. Другий етап – інституціалізація громадянського суспільства. В цей час відбувається створення організацій, осередків, різноманітних рухів, які, власне, здійснюють цілеспрямовану діяльність, зорієнтовану на закріплення в суспільстві ідей та цінностей, визнаних основними на першому етапі. Неодмінною умовою даного етапу є встановлення діалогу між інститутами громадянського суспільства та налагодження між ними зв'язків.

На третьому етапі відбувається діалог з державою, яка має визнати наявність у суспільстві потенціалу самоорганізації. Держава має окреслити правове поле діяльності організацій, які виникли внаслідок цього процесу, адже існування кодифікованих правових норм надає можливість для більш глибокої й повноцінної взаємодії між громадянським і державним секторами. Далі інституційно організовані, поєднані функціональними й комунікативними зв'язками елементи громадянського суспільства вступають у взаємодію з державою в межах визначеного правового поля.

Для реалізації даного переходу інститути громадянського суспільства мають перебувати в постійному контакті, бути взаємопов'язаними та становити певну спільноту. Водночас громадські організації, інститути громадянського суспільства, маючи власну специфіку та зорієнтовані на окремі елементи суспільного організму, можуть прагнути досягнення цілей, що спрямовані на розбудову й становлення громадянського суспільства.

Дослідники виділяють три типи взаємин держави і громадянина [56]:

- патерналістський, етатистський, притаманний тоталітарним державам: ототожнення суспільства й держави; розуміння громадянина як складового елемента складного державного механізму, заперечення його прав і свобод; встановлення тотального державного контролю за життям громадянина, визначення його державою статусу і прав;

- індивідуалістичний, ліберальний, який є традиційним для Західної Європи, США та інших країн на основі ідеї про державу як суб'єкта утвердження моральності (Платон, Арістотель, Г. Гегель), досягнення загальної безпеки (Т. Гоббс), охорони права приватної власності (Дж. Локк), досягнення суспільного блага (Г. Гроцій), гарантії загальної свободи (Ж.-Ж. Руссо): визнання того, що вільний громадянин є першоджерелом будь-якої державної влади, пріоритет індивіда щодо держави, обмеження самостійності громадянина обсягом його прав і свобод, обмеження держави громадянським суспільством, мінімізація його функцій;

– комунітаризм: з одного боку, протистоїть лібералізму й піддає критиці його основоположні ідеї (індивідуалістичне розуміння особистості, ліберальний універсалізм, атомістське уявлення про суспільство, а звідси – пріоритет прав людини над іншими цінностями, процедурний характер ліберальної демократії, пріоритет приватного життя над публічним); з іншого боку, протистоїть і колективізму, який, із цього погляду означає одноманітність, конформізм і схильність до репресії стосовно індивіда. Отже, комунітаризм базується на ідеях розвитку індивідуальності, толерантності, плюралізму (А. Макінтайр, М. Уолцер, М. Сандел, Ч. Тейлор та ін.).

Оптимальною вважається модель, де громадянське суспільство й держава співпрацюють один з одним, а відносна однорідність інтересів і ціннісних установок індивідів і соціальних груп є умовою її дієвості.

Ліберально-демократична традиція ґрунтується на свободі й самостійності громадянського суспільства, саме так створюються захисні структури між індивідом і державою, забезпечується свобода від втручання ззовні та без вказівки.

У соціал-демократичній традиції увага акцентується на твердженні, що з демократизації громадянського суспільства починається демократизація політичного життя держави. Забезпечує функціонування громадянських інститутів саме держава як гарант припинення експансіонізму окремих інститутів та їхнього демократичного управління.

Відповідно до Конституції України до форм безпосередньої демократії належать вибори до представницьких органів влади, участь у всеукраїнському й місцевому референдумах, право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Конституційні норми в Україні цілком відповідають Загальній декларації прав людини. Ст. 21 Загальної декларації прав людини декларує право кожного брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо та через вільно обраних представників. Надання зверненням громадян високого правового статусу,

що визначає їх як важливий інструмент функціонування демократичного суспільства, а також підвищує обов'язки органів державної влади та місцевого самоврядування перед громадянами, є особливістю українського конституціоналізму.

Демократія участі має своєю провідною метою залучення громадян до політичних процесів, а саме до участі у прийнятті політичних рішень та контролі над органами державної влади й місцевого самоврядування. Демократія участі передбачає широку політичну участь громадян під час виборів до вищих органів влади та органів місцевого самоврядування та у процесі прийняття широкого спектру рішень, які стосуються соціальних, економічних та культурних проблем. Даний вид демократії розглядає окремих індивідів як учасників політичного процесу. Громадянин, приймаючи певне рішення, усвідомлює реальні причини, які спонукають його до цього, а також його наслідки у разі, якщо воно буде схвалене більшістю громадян. Політична участь гарантує високий рівень легітимності рішень за умови дієвості демократії участі [41, с. 25-33].

Залучення більшості громадян до процесу прийняття рішень та відображення інтересів широких мас громадян, які зацікавлені в демократичності політичних процесів, провідні вимоги демократії участі. У процесі демократизації важливим є те, що спільно створюється людьми, а не те, що пропонується їм у вже готовому вигляді [45].

В Україні демократичні трансформації на сучасному етапі потребують посилення механізмів безпосередньої участі громадян у суспільно-політичних процесах. Низька ефективність базових державних інститутів обумовлена обмеженням політичної участі громадян електоральними процесами та недостатністю громадського контролю за їх діяльністю. В Україні подальший розвиток форм демократії потребує удосконалення конституційних засад реалізації механізмів участі громадян в управлінні державою.

Потреба в удосконаленні конституційних засад впливає із засад демократичного державного устрою, який передбачає реалізацію влади народу через безпосередню участь та через обрання представницьких органів. Демократія участі та представницька демократія є відмінними формами демократії, що взаємодоповнюються в ході забезпечення ефективного державного розвитку. Реалізація механізмів демократії сприяє:

- налагодженню зв'язку між владою та суспільством;
- збільшенню громадської участі у процесі прийняття суспільно-політичних рішень та контролю за їх виконанням;
- реалізації ключового принципу побудови демократичної держави – принципу народного суверенітету;
- легітимізації влади в цілому, державного устрою, діяльності окремих органів державної влади та місцевого самоврядування, а також певних суспільно-політичних рішень;
- створенню ефективних важелів впливу громадян на політику.

Є. Цокур стверджує, що наслідком швидкого, але малоефективного залучення широких верств суспільства до процесу державного управління стала анархізація політичного, суспільного, економічного життя і втрата контролю над суспільно-політичними процесами. Надмірна романтизація та атмосфера безконтрольності не лише не сприяли фундації інститутів громадянського суспільства та широкому залученню громадськості до управління державою, а навпаки, посилюють індивідуалістичні, егоїстичні прояви [50].

Розвиток самоорганізації громадянського суспільства зумовлений відповідними цінностями, сформованими в суспільстві. Трансформація відносин громадянського суспільства й держави, спричинена подіями листопада 2013 – лютого 2014 рр., свідчить про актуалізацію впливу громадянського суспільства на розбудову демократичної держави. Дані події спричинили процес формування нового рівня відносин між громадянами, громадянським суспільством та державою. Однією з провідних вимог

громадянського суспільства у сучасних умовах є соціальна відповідальність у всіх сферах суспільного життя. Переважна більшість населення України усвідомлює, що покладаючись лише на політиків, змінити державу не можна. Українське суспільство залишається вразливим до різних загроз і викликів успадкованої реальності проте було досягнуто суспільний консенсус щодо основних демократичних цінностей, вимог суспільства до держави, її зовнішньополітичних орієнтацій. Під впливом громадянських організацій з'являються чітко сформульовані вимоги стосовно оновлення органів державної влади всіх рівнів завдяки проведенню антикорупційної реформи та децентралізації влади (відповідно 56 та 20 % опитаних громадян), дотримання законності через реалізацію судової реформи (29 %) та реформування правоохоронної системи (15 %). В першу чергу громадяни очікують від держави: соціального забезпечення – 39 % опитаних, справедливості й правосуддя – 37 %, захисту від зовнішньої агресії – 32 %, безкоштовного медичного обслуговування – 30 %, забезпечення робочим місцем – 29 %, захисту фізичної безпеки, правопорядку – 20 %, створення рівних правил для всіх за мінімального втручання держави в економіку – 18 % [58].

В умовах складного економічного становища формуються очікування та вимоги громадян, що призводить до посилення кризи довіри до органів влади, правлячого класу та соціальних інститутів. В свою чергу це спонукає формування радикальних настанов у частини українського соціуму та відроджує патерналістські очікування. Згідно даних опитування, що проводилося у 2014 р. у 88 % населення зберігається переконання, що вищі органи державної влади та їх посадові особи порушують закони та Конституцію України. Близько половини громадян України (52 %) вважають, що такі порушення є постійними та систематичними, нині цей показник зріс на 7 %. Неприпустимість таких дій є безсумнівною для більшості опитаних громадян України (74 %). Основними очікуваннями від держави для українського суспільства є покращення соціально-економічних умов життя,

низький рівень якого становить загрозу процесам демократизації та розвитку громадянського суспільства. Згідно даних, з 2014 р. понад 50 % опитаних громадян вказали на погіршення матеріального стану своєї родини. Значно менше (3–8 %) респондентів зазначили про поліпшення. У 40 % опитаних наприкінці матеріальний стан не змінився [48].

На політичний вибір громадян впливає поглиблення відчуття погіршення матеріального добробуту. Під тиском економічних обставин більша частина населення може поступитися демократичними цінностями. Оскільки громадяни не бачить дієвих механізмів зміни ситуації в країні та стають вразливими до популістських закликів, що призводить до занепадницьких настроїв. Громадянське суспільство зазвичай характеризується громадянською активністю. Так, 21 % респондентів особисто брали участь у масових виступах; близько 20 % опитаних підтвердили участь у масових акціях членів їхньої родини; у найближчому оточенні кожного другого опитуваного була людина, яка особисто брала участь у мітингах та інших масових заходах. Серед опитаних громадян України 54,4 % зазначили наявність вагомих підстав для проведення протестних акцій. Протилежної думки дотримувалися – 28,4 % [48].

Оцінюючи поточну ситуацію, значна частина населення припускає можливість виникнення масових протестних акцій найближчим часом (за 10-бальною шкалою середнє значення становить 5,65 бала). Результати опитування демонструють приблизно рівні частки населення, що вважають виникнення масових протестних акцій: 1) імовірними (28,3 %); 2) такими, що однаковою мірою можуть як виникнути, так і не відбутися (34,1 %); 3) припускаються думки про їх високу ймовірність (37,4 %). Проте частка респондентів, які очікують великих акцій протесту, є близько 10 % (вони обрали відповіді, що оцінюють напруженість у 9 та 10 балів). Отже, про зниження очікувань щодо ймовірності появи масових протестних акцій свідчить загальний розподіл відповідей опитаних громадян. Зараз найбільшими подразниками, що можуть спричинити виникнення масових

протестних акцій, є матеріальні негаразди, котрі є причинами побоювань, що стосуються: стрімкого погіршення рівня життя (68,7 %); можливості сплати комунальних послуг за новими тарифами (42,9 %); не виплати заробітної плати й пенсій (25,9 %); знецінення гривні (20,2 %). До причин, які зумовили невпевненість громадян, відносять – негативними оцінками діяльності органів влади щодо протидії корупції (26,6 %), низького рівня професіоналізму та їхньої бездіяльності (20,2 %), а також затяжним характером російської гібридної війни з Україною (18,2 %) [48].

Без консолідації різних соціальних груп, верств, прошарків неможлива якісна динаміка внутрішніх змін суспільства, яка визначається певними чинниками. Серед, яких зазначено розбудову соціального партнерства, як стратегії і практики мирного, неконфронтаційного співіснування та способу урегулювання соціальних відносин різних груп інтересів і держави, в основі якого лежить соціальний діалог [36, с. 183]. Фахівці Національного інституту стратегічних досліджень відзначають високий рівень соціальної напруженості та важливість становлення в Україні ефективної системи соціального партнерства [34]. Отже, правова інституціоналізація соціального партнерства вплине на вирішення соціально-виробничих проблем, які останнім часом через кризові явища стали каталізатором суспільної протестності, та стане чинником гармонізації відносин громадянського суспільства та держави.

Через систему взаємних консультацій, переговорів, угод на державному та територіальному рівнях реалізується соціальне партнерство. Сутність соціального партнерства розкривається через особливий формат громадських відносин між соціальними групами з різними соціально-політичними інтересами, які можливо збалансувати з метою задоволення потреб та інтересів.

Особливість соціального партнерства полягає в тому, що воно одночасно виступає результатом та чинником становлення та розвитку громадянського суспільства. Різні соціальні групи утворюють організації

відповідно своїм інтересам та потребам. У такий спосіб у суспільстві формується стійка соціальна спільнота та відбувається забезпечення соціально-політичної стабільності. Соціальне партнерство сприяє еволюційному розвитку суспільства, утворює договір між членами суспільства як основу оптимальної реалізації прав та інтересів різних соціальних груп. Соціальне партнерство заперечує диктатуру будь-якої особи, групи, класу, оскільки уособлює відмову від насильницьких, революційних методів вирішення суспільних протиріч [63].

Роль соціального партнерства у функціонуванні громадянського суспільства багатогранна, а саме соціальне партнерство є:

- «організаційно-економічним важелем підвищення ефективності виробництва, що, так само стає потужним чинником підвищення соціальних гарантій і прискорення нагромадження капіталу, у забезпеченні яких і полягає важливе завдання соціального партнерства – реалізація інтересів сторін;
- елементом механізму розбудови соціально орієнтованої ринкової економіки, який на основі узгоджених дій з реалізації інтересів кожного суб'єкта встановлює оптимальні параметри процесів соціального розвитку й нагромадження капіталу;
- організаційно-економічно-правовою основою захисту інтересів усіх суб'єктів соціального партнерства;
- чинником формування соціально відповідальної політики, що передбачає різні форми відповідальності: висловлення недовіри уповноваженій особі, звільнення з посади, відшкодування завданих збитків та ін. за невиконання умов домовленості;
- організаційним принципом гармонізації відносин власності, що за погодженістю партнерів визначає рівні умови створення додаткової вартості на ринках праці, природних ресурсів і капіталу через узгодження політики оплати праці, цін, податків тощо». [65]

Основними учасниками соціального партнерства в сучасному суспільстві виступають держава, профспілки і підприємці. Об'єднуючи потенціал держави, підприємців і профспілок для досягнення соціального миру, система соціального партнерства створює належні умови для економічного розвитку країни, позитивно впливає на формування й розвиток трудового потенціалу.

Досить показово стан партнерських відносин громадянського суспільства з державою та діалогу в українському суспільстві простежується через взаємодію інститутів громадянського суспільства, а саме профспілок, місцевого самоврядування, громадські організації через інструмент соціального партнерства. Про взаємодію цих інститутів громадянського суспільства йдеться в розділі 3.2.

Громадянське суспільство як інституціоналізований результат розгортання феномена громадянської активності особистості постає певним механізмом виявлення й задоволення особистих інтересів окремих людей в межах спільноти. В основі ідеї громадянського суспільства існує проблема взаємодії між владою і людиною, яка прагне задоволення своїх інтересів між спільним, загальним та приватним, окремим.

Сьогодні становлення демократичного громадянського суспільства вимагає особливого типу активності населення – громадянської активності – практико-орієнтованої, спрямованої на створення відповідних соціальних умов розвитку свободи особистості [92, с. 184].

Д. Арабаджієв стверджує, що на ефективність громадської самоорганізації безпосередньо впливають такі тенденції, як низький рівень організаційної культури населення та низький рівень громадської активності. Очевидним, крім того, є факт, що громадянська активність є видом діяльності, яка формується прагненням задовольнити потреби в умовах обмежуючого впливу суспільних та державних інституцій [1].

Деякі вчені вважають важливими компонентами загальної структури громадянських цінностей громадянську активність, громадянську

відповідальність, повагу до громадянських прав і обов'язків, громадянську свідомість, потребу в громадянських діях і вчинках, почуття патріотизму, етнічну толерантність, громадянську честь і гідність, політичну культуру [57].

Більшість науковців мають спільну думку, що громадянська активність являє собою структурно-змістовну якість особистості, яка формується та розвивається на основі власних ціннісних орієнтацій, із урахуванням цінності суспільства та правових норм і вимог держави. Також громадянська активність відображає характер інституціональної взаємодії з владою та спрямовує діяльність та поведінку громадянина на створення простору громадянських відносин [28].

Розглядаючи явище громадянської активності як явища суспільного життя, виділяють три аспекти у визначенні змісту поняття «громадянська активність».

«Перший аспект цього поняття – політико-правовий, який відображає комплекс діяльнісних чинників, пов'язаних із відстоюванням та захистом громадянами законодавчо гарантованих прав та свобод, а також із виконанням ними своїх зобов'язань щодо інституту держави.

Другий його аспект відбиває специфічну систему напрямків діяльності людей, пов'язаних зі здійсненням суспільних функцій організації соціального життя в тих сферах, котрі не можуть ефективно регулюватися державою.

Третій аспект поняття «громадянська активність» віддзеркалює специфічну систему процесів самоактуалізації людьми своїх творчих потенцій, значущих потреб та інтересів засобом створення певних суспільних об'єднань, професійних спілок, кооперативів, громадських рухів, фондів» [7, с. 7].

Громадянська активність окремого громадянина є базою громадянської активності соціуму, що ґрунтується на ціннісному сприйнятті своєї громади та, як наслідок, свого народу. Усвідомлення трансформує його в складне ціннісно-смісловне утворення, яке виступає засобом вибору власного способу

участі в житті країни. Зміна ставлення до країни та народу пов'язана зі зміною ставлення до себе. Громадянськість відноситься до високого рівня розвитку особистості, який має на меті перетворення сутнісно-потенційних сил та ресурсів людини в актуальні. Громадянська активність має якісну відмінність від інших видів діяльності, оскільки зіставляється з поняттям загальнодержавного блага. Даний особистісний розвиток дає громадянину можливість свідомо актуалізувати свій потенціал заради країни та не обмежуватися діяльністю за певними стандартами в повторенні засвоєного алгоритму дій у стереотипних умовах[36].

Громадянська активність має впливовий фактор у процесі свого формування – це громадянська ідентифікація, яка пов'язана з духовною за природою символічною функцією свідомості. Відповідно до засвоєних символів, результатом смислового вибору суб'єкта є формування власної вибірковості запозичення громадянських взірців поведінки, що демонструє суспільство. Так продукується внутрішня мотивація громадянської активності як результат внутрішнього морального вибору людини [36].

На думку Д. Арабаджієва, громадянська активність займає провідне місце у громадянській участі, як раціональної, усвідомленої, довготривалої участі людей у суспільному житті. Громадянська участь реалізовується через діяльність громадських організацій та через залученість громадськості до вирішення суспільно-важливих питань. Громадські організації, завдяки взаємодії з громадянами, поінформовані про те чого насправді потребують споживачі, виборці, громадяни. В ідеалі громадські організації – це виразники думок громадян і постачальники інформації. Саме вони завдяки своїй діяльності фактично здійснюють вплив на політику держави та зменшують напруженість у суспільстві, забезпечують досягнення суспільно-політичних цілей, що лежать в основі громадянської активності [1].

Для європейських країн поняття «громадянська активність» в контексті розгляду діяльності окремих громадян і громадських організацій в умовах громадянського суспільства іноді замінюється поняттям «активне

громадянство», яке передбачає політичну участь та участь в різних об'єднаннях, що характеризується толерантністю, непримусовим характером й усвідомленням законів і прав, зазначає Д. Арабаджієв [1].

Дані загальнонаціонального соціологічного опитування Інституту соціології Національної академії наук України, проведеного у 2016 р., демонструють пріоритетні для громадян України цінності. Це ті цінності, які стосуються, перш за все, добробуту родини, натомість бачення майбутнього України пов'язані переважно з відчуттям надії [52]. З цього виходить, що ціннісні орієнтири громадян України перейшли у площину індивідуального й локального. На думку дослідників це пов'язано з кризою, яку відчула не лише політична та економічна система держави, але й безпосередньо кожен громадянин. Також результати дослідження свідчать, що кризові явища призвели до того, що консолідуючими цінностями визнані віра у краще майбутнє й невдоволення владою (по 29 %) та спільні труднощі життя (майже 27 %). Проте з'ясовано, що свої пріоритети українці ототожнюють з наступними цінностями – міцне здоров'я; благополуччя дітей; здорова сім'я; створення у суспільстві рівних для всіх можливостей; цікава робота; підвищення рівня освіти; відсутність значного соціального розгалуження; незалежність у справах, судженнях, вчинках; сприятливий морально-психологічний стан у суспільстві; суспільне визнання; національно-культурне відродження; демократичний розвиток країни; участь у релігійному житті [52].

Отже, спостерігається загалом позитивна тенденція переходу до цінностей загального добробуту від індивідуальних цінностей, оскільки серед цінностей, з якими українці пов'язують майбутнє, близько 50 % стосується суспільного життя, політичної системи та правлячого режиму. Також, частина цінностей мають стати результатом спільних дій усіх членів громадянського суспільства, що підтверджує попередню тезу про зростання громадської активності в Україні.

Слушну думку висловила І. Проноза: «розвиток України має відбуватися на основі практичного втілення гуманістичних цінностей нової Європи та відкритого світу. Свобода є базовою цінністю для українців, найкращим середовищем для реалізації інтелектуального потенціалу людини, який є ключовим капіталом сучасного світу. Отже, реформа державних інститутів повинна мати на меті створення ефективних інструментів для реалізації потенціалу особистості у всіх сферах життя. Це має стати ключовим завданням для держави: безпека людини, її розвиток та добробут» [34, с.129].

Розвитку демократії сприяє децентралізація влади в державі, оскільки відбувається посилюється вплив територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення. Залучити громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою оптимального задоволення різнобічних потреб людини й народу загалом є прагненням демократичної держави [13].

Ефективність процесу децентралізації ґрунтується на підтримці «знизу» – самим населенням, самою територіальною громадою; за рахунок місцевої демократії – діяльності об'єднань громадян, органів самоорганізації населення, громадських слухань. Підґрунтям місцевої демократії є незалежність інститутів місцевого самоврядування від державної влади, що досягається шляхом децентралізації. Створення конституціональної української моделі місцевої демократії за допомогою вибору оптимальних форм самоорганізації й самоврядування населення могло б усунути багато кризових явищ в державно-суспільному житті [52].

Децентралізація передбачає укрупнення громад, що значно поліпшує їх економічний стан та рівень якості надання адміністративних послуг. Вона підкреслює відкритість системи управління для рішень «знизу» й передбачає відповідальність за власні дії, відхід від бюрократизації, заорганізованості тощо. Важливо, що децентралізація забезпечує ухвалення рішень на

місцевому й регіональному рівні без шкоди для інтересів системи, яка функціонує як єдине ціле.

Демократизаційна роль, яка виявляється через передавання на рівень органів місцевого самоврядування процедур прийняття управлінських рішень, передбачає, що більшість рішень приймається на низових рівнях управлінської ієрархії. Рішення прийняті на найнижчому рівні є стратегічно важливими для самоорганізаційних структур громадянського суспільства. Організаційні функції органів державної влади піддаються контролю з боку громадськості, що в свою чергу збільшує автономність громад та зменшує обсяг централізованого контролю.

Через забезпечення рівних прав серед адміністративно-територіальних одиниць, децентралізація визнає автономність прав регіонів на визначення власного суспільного порядку. Громадськість та інститути громадянського суспільства залучаються для організації публічного управління й прийняття відповідних управлінських рішень. Це сприяє контролю за непорушністю та рівноправністю 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, що благотворно впливають на розвиток сил як окремих членів, так і всієї сукупності їх в єдності або союзі» [33].

В ході децентралізації зростає перелік питань, функцій, повноважень, які передаються для розв'язання на місцевий рівень. Це спонукає членів громадянського суспільства ставати активними учасниками суспільно-політичного процесу. Децентралізація стимулює зростання громадської самоорганізації, що впливає на усвідомлення власної відповідальності за рівень добробуту в своїй місцевості, а не лише в межах своєї родини. Децентралізація через розвиток інститутів громадянського суспільства – місцевої демократії, місцевого самоврядування, громадські організації –

удосконалює відносини між державою та громадянським суспільством. І в такий спосіб держава та громадянське суспільство стають партнерами.

Висновки до розділу 3

1. Досвід демократично розвинутих країн свідчить, що однією з основних умов демократичного розвитку держави є гарантована система забезпечення ефективності процесу організації влади за вертикаллю та горизонталлю. Незважаючи на те, унітарною чи федеративною є держава, якщо існує суспільна потреба в децентралізації влади, важливим є надання відповідних гарантій здійснення повноважень центральним рівнем організації влади.

Демократія забезпечує єдність суспільства. Держава, яка прагне оптимізувати структуру влади, має децентралізувати функції та повноваження. Демократичний розвиток держави зумовлює пошук інструментаріїв децентралізаційного процесу для гармонізації взаємодії між різними секторами суспільства. Налагодження взаємодії полягає у розмежуванні інтересів і завдань суспільства у контексті формування й реалізації децентралізаційної політики держави, що має трансформувати суспільно-владні взаємовідносини.

Держава, передаючи частину повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, реалізує процес децентралізації влади лише в інтересах населення на підставі закону. Децентралізація наближає владу до громадян та підвищує активність громадян в процесі ухвалення рішень, які стосуються їхнього життя.

Принцип субсидіарності становить базис процесу децентралізації влади та передавання повноважень. Тобто, передавати повноваження необхідно на максимально близький до громадянина рівень управління, який при цьому здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи.

В процесі децентралізації влади зростає роль та впливовість інституту місцевого самоврядування. Інститут місцевого самоврядування допомагає громадянам реалізувати свої громадянські права, впливаючи на процес ухвалення управлінських рішень щодо вирішення місцевих справ.

2. Демократія є передумовою ефективного функціонування громадянського суспільства. Розвинуте громадянське суспільство ґрунтується на ідеї обов'язкової участі громадян у прийнятті політичних рішень – демократії участі.

Громадянське суспільство – це суспільство, в якому відносини між громадянами не опосередковуються державою та успішно розвиваються економічними, культурними, правовими, політичними взаємини між громадянами. У ньому вільно розвивається громадське життя, діють приватні установи, організації та засоби масової інформації, виникають найрізноманітніші громадські рухи й ініціативи.

Зміст та сутність інструментальності процесу децентралізації влади виявляється через інститути громадянського суспільства. Завдяки впливу децентралізації на суспільно-політичні процеси держава та громадяни здобувають більше можливостей для реалізації взаємного контролю та взаємної відповідальності. Важлива роль належить інститутам громадянського суспільства, які створюють просторові елементи незалежного громадянського суспільства, яке іноді існує відособлено від держави.

Громадянське суспільство потребує передумов для децентралізації влади й саме створює їх шляхом передачі значної частини її функцій органам самоврядування. В умовах правової держави розвивається громадянське суспільство й одночасно саме є базою для неї. Важливим фактором стабільного демократичного розвитку є рівновага між громадянським суспільством і державою, а порушення її веде до гіпертрофії владних структур, відчуженості й політичного безсилля громадськості.

В Україні за роки незалежності склалась мережа інститутів громадянського суспільства, завдяки яким суспільне життя набуло певних його рис. Воно сьогодні в Україні не стало протиположним владі. Потрібні зміни в системі цінностей, у характері стосунків між державою і громадянином. Перешкодою є стереотипи тоталітарного минулого та персоналістські орієнтації великої кількості громадян. А також, сподівання більшої частини українців на те, що порятунок прийде від «сильного лідера», що продукує вичікувальну позицію замість громадянської активності.

3. Громадянське суспільство й демократична держава перебувають у процесі постійного розвитку, а тому питання їх співвідношення й взаємодії завжди зберігають свою актуальність.

Децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, оскільки зростає вплив територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на вирішення суспільних справ. Демократична держава завжди прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою оптимального задоволення потреб суспільства й громадянина.

Від успішності впровадження децентралізації залежить успіх реформ в інших сферах життєдіяльності країни. Важливим фактором досягнення успіху є те, що урядові структури залучили до цього процесу широку громадськість.

Показником ступеню децентралізації влади та демократизації суспільства є здатність населення до самоорганізації, саморегулювання, самозабезпечення, самостійного прийняття рішень щодо функціонування й вирішення громадою власних проблем.

Сучасний етап демократичних трансформацій в Україні потребує посилення механізмів безпосередньої участі громадян у суспільно-політичних процесах, адже низька ефективність основних інститутів держави обумовлена недостатністю громадського контролю за їхньою діяльністю та обмеженням політичної участі громадян.

Список використаних джерел до розділу 3.

1. Андріяш В.І. Євтушенко О.Н. (2007) Місцеве самоврядування в політичній системі суспільства. Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї, 11, 148–157.
2. Арабаджиев Д.Ю. (2013) Моніторинг громадянської ідентичності учасників навчально-виховного процесу: регіональний аспект. Перша науково-практична конференція «Актуальні проблеми громадянської освіти: український та зарубіжний досвід», Острог, 3–5.
3. Арабаджиев Д.Ю. (2013) Мониторинг правовой культуры как фактор демократизации современного общества: региональный. VII Міжнародна науково-практична конференція з питань патріотичного виховання молоді, Запоріжжя, 19–20.
4. Арабаджиев Д.Ю. (2012) Политический миф как фактор государственного строительства в Украине. XI международный семинар «Этничность и власть: управление рисками и безопасность в условиях этнополитических конфликтов и кризисных ситуаций», Ялта, 3–6.
5. Арабаджиев Д.Ю. (2013) Ідентичність особистості як цивілізаційна проблема (громадянський аспект). Матеріали Международной научно-практической конференции «Запорожье и Запорожская область на пути к ноосферной цивилизации», Москва–Запорожье, 132–138
6. Бабарикіна Н.А. (2005) Вплив децентралізації влади на соціально-політичний розвиток регіонів. Держава і право, 30, 788–794
7. Бабарикіна Н.А. (2013) Громадянське суспільство – механізм зв'язку індивіда з державою як політичною організацією суспільства. Гілея, 68, 1, 853–858
8. Бабарикіна Н.А. (2009) Роль децентралізації в розвитку місцевого самоврядування в Україні. Нова Парадигма, 83, 135–146
9. Бабарикіна Н.А. (2009) Розвиток громадянського суспільства в процесі демократизації. Політологічний вісник, 39, 219–228

10. Бородій О. (2010) Громадянське суспільство і держава: чинники протистояння чи розвитку? Вісник Львівського університету: Серія «Політологія», 13, 164–171
11. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. (2012) Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO. К.: ТОВ «Софія», 128 с.
12. Бурін О.М. (2014) Проблеми впровадження концепції локальної демократії в Україні. Державне управління. Available from: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=752>
13. Войтенко Т. О., Гончарук О. С., Привалов Ю. О. (2002) Громадянське суспільство в Україні: аналіз соціального конструювання. Наукова збірка, К.: Стилос, 134 с.
14. Габермас Ю. (2000) Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянського суспільства, пер. з нім., Львів, Літопис, 318 с
15. Городок, М. (2016). Як впливати на владу не будучи у владі. Київ: Міжнародний республіканський інститут.
16. Глушакова Л. (2017) Формування демократичних інститутів в політичній системі українського суспільства, Збірник наукових праць з гуманітарних дисциплін «Славута». Available from: <http://slavutajournal.com.ua/archiv-nomeriv/slavuta-vipusk-4-5-2011/formuvannya-demokratichnix-institutiv-v-politichnij-sistemi-ukra%D1%97nskogo-suspilstva/>
17. Гонюкова Л. (2012) Політичний плюралізм як умова розвитку демократичної держави: європейський досвід Вісник Національної академії державного управління, 17, 193-201
18. Головащенко О. (2013) Громадянське суспільство як основа у становленні демократичної держави Вісник Академії правових наук України, 3 (54), 126-128

19. Гройсман В. (2015) Децентралізація як засіб лібералізації державного управління: аналіз сучасних дослідницьких підходів, *Актуальні проблеми державного управління*, 2, 99-105.
20. Гуггенбергер Б. (1991) *Теория демократии*. Полис, 4, 7
21. Двігун А., Трипольська М. Законодавче забезпечення впровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади: основні досягнення та проблемні аспекти. Available from <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/samovriaduv-e4ff2.pdf>
22. Демократичний контроль. Available from <https://ssu.gov.ua/ua/pages/91>
23. Демократія. Рада Європи. Available from <https://www.coe.int/uk/web/compass/democracy>
24. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії. (2007) За ред. І. О. Кресіної. К.: Логос, 316 с.
25. Державне управління: теорія і практика (1998) За ред. В. Б. Авер'янова. К.: Юрінком Інтер, 432 с
26. Євтушенко О.Н. (2009) Державна влада і місцеве самоврядування в політичній системі України: теоретичний аспект. *Гілея (науковий вісник)*, 22, 320–328.
27. Євтушенко О.Н. (2008) Демократизація державної влади і місцевого самоврядування на принципі субсидіарності: досвід Німеччини. *Наукові праці: Серія «Політичні науки»*, 80, 76–81.
28. Зварич О. Партія веде? Як реформа децентралізації вплинула на партійне будівництво в регіонах. Available from http://www.ucipr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=822:part-ya-vede-yak-reforma-decentral-zac-vplinula-na-part-yne-bud-vnictvo-v-reg-onah&catid=8&lang=ua&Itemid=201
29. Індекс соціальної згуртованості для Східної України Available from <https://www.scoreforpeace.org/uk/easternUkraine/2017-Schools-1>

30. Карась А. (2000) Розвиток демократії як здійснення громадянського суспільства. Універсум. 344
31. Кириченко С. О. (1999) Шляхи формування громадянського суспільства і демократичної держави. К.: Логос, 1999, 88 с.
32. Колодій А. (2001) Перешкоди на шляху інституціоналізації громадянського суспільства в Україні / Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, К.:УАДУПУ, 1, 276 с.
33. Кролевська К. (2018) «Ціна» та «цінність» держави у проектах «CASE УКРАЇНА». Громадянське суспільство, 14 (34), 7-9
34. Латигіна Н. (2013) Дефініція демократії: основні підходи. Освіта регіону: політологія, психологія, комунікації, 2, 13
35. Лейпхарт А. (1992) Многосоставные общества и демократические режимы. Полис, 1, 2.
36. Майстрюк С. (2018) Держава і громадськість: чи вдасться змінити конфронтацію на партнерство? Громадянське суспільство, 14 (34), 13-15
37. Мороз О (2014) Перспективи розвитку взаємовідносин держави і громадських об'єднань в умовах зближення України з Європейським Союзом. Національний юридичний журнал: теорія та практика, 10, 21-25
38. Мешко Г. (2018) Майбутнє за молоддю: як розвиваються молодіжні громадські організації в Україні. Громадянське суспільство, 14 (34), 16-19
39. Наумкіна С. М. (2004) «Третя хвиля» демократизації: підсумки і перспективи. Аналіз зарубіжних концепцій, Політичний менеджмент, 2, 162-170.
40. Наумкіна, С. М., Ткачук Ю.В. (2006) Сучасний демократизаційний процес: пошук інтегрованого підходу, Перспективи : науковий журнал, 4, 85-90.

41. Петришин О. (2011) Конституція України. Науково-практичний коментар, Харків, Право, 1128
42. Політологія. Навчально-методичний комплекс: Підручник (2004) Київ: Центр навчальної літератури, 704с.
43. Права людини в Україні – 2011: доповідь правозахисних організацій (2012) за ред. Є. Ю. Захарова. Українська Гельсінська спілка з прав людини. Х.: Права людини, 490 с.
44. Правове забезпечення економічного суверенітету в умовах міжнародної інтеграції (2011) Ін-т екон.-прав. Дослідж. Донецьк: Юго-Восток, 88 с
45. Проноза І.І. (2016) Гібридна російсько-українська війна як загроза європейській безпеці, *Politicus: науковий журнал*, 1, 126-129
46. Програма Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» Available from <http://www.slg-scoe.org.ua/>
47. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні (2017) Аналітична доповідь. К.: НІСД, 56 с.
48. Реформи в Україні: громадська думка населення. Фонд Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва. Available from <http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/reformi-v-ukseleonnja.htm>
49. Розвиток громадянського суспільства в незалежній Україні. Думки з приводу. Авторський проект Антоніни Колодій Available from http://political-studies.com/?page_id=186
50. Ручка А. (2007) Демократія у соціологічному вимірі. Соціологічна теорія: традиції та сучасність : Навчальний посібник. К., 363 с.
51. Сіренко В.Ф., Тимошенко В.І., Ковальчук Т.І (1997) Громадянське суспільство в Україні: проблеми становлення. К.: «Логос», 344
52. Ставнійчук М. (2012) Дефіцити демократії може покрити

лише активне громадянське суспільство. Дзеркало тижня. Available from https://dt.ua/POLITICS/defitsiti_demokratiyi_mozhe_pokriti_lishe_aktivne_gromadyanske_suspilstvo.html

53. Скрипнюк В. М. (2013) Громадянин, суспільство, держава: політична участь як механізм демократичної легітимації влади. Філософські та методологічні проблеми права, 1/2, 44–51.

54. Скрипнюк О. В. (2006) Демократія: Україна і світовий вимір (концепції, моделі та суспільна практика). К.: Логос, 368 с.

55. Ткачук А. (2012) Місцеве самоврядування та децентралізація: практичний посібник. Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні DESPRO. К.: ТОВ «Софія» 120 с

56. Ткачук А. (2016) Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль), К.: ІКЦ «Легальний статус», 80 с.

57. Теорія держави і права (опорні конспекти) (2005), К.: Атіка, 288 с

58. Токвіль А. (1999) Про демократію в Америці. (Trans.) К.: Всесвіт, 590 с.

59. Хантингтон С. (2003) Третья волна. Демократизация в конце XX века. (,Trans.) М., 368 с.

60. Хантінгтон С. (2014) Зіткнення цивілізацій. (Trans.) М., 576 с.

61. Харитончук М.В. (2000) Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.04. Інститут світової економіки і міжнародних відносин НАН України. К., 17 с

62. Центр Разумкова. Соціологічні опитування Available from <http://www.razumkov.org.ua>.

63. Цокур Є. Г. (2009) Легітимність політичної влади: джерела, особливості, перспективи. К.: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 330 с

64. Шевченко М. (2013) Європейський досвід проведення консультацій з громадськістю. Вісник громадських рад: інформаційний бюлетень, 4, 33–36
65. Шипілов Л. М. (2004) Принцип народовладдя і його здійснення в Україні: 223 дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 19 с.
66. Шкірчак С. І. (2012) Громадянське суспільство і державна влада в програмних документах українських політичних партій першої чверті ХХ століття. Вісник Дніпропетровського університету. Політологія, 22 (4), 229–235.
67. Шляхтун П. П. (2002) Політологія (теорія та історія політичної науки). К.: Либідь, 200
68. Швець В, Шайхалієва Ю (2010) Особливості становлення демократії та впровадження демократичних цінностей в Україні й світі. Віче, 17, 9
69. Anheier H. (2011) Introducing civil society. Global Civil Society. – Oxford : Oxford University Press, 3–22 p.
70. Beetham D. (2015) Introducing Democracy: 80 Questions and Answers Cambridge : UNESCO and Polity Press, 116 p.
71. Dalton R. (2008) Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany and France. Chatham. N.-J.: Chatham House, 412 p.
72. Eberly D. (2008) The Rise of Global Civil Society: Building Communities and Nations from the Bottom Up. N.-Y.: Encounter Books, 300 p.
73. Hallberg P. (2006) From koinonia politike to societas civilis: Birth, Disappearans and First Renaissance of the Concept. N Y : Berghahn Books, p. 28–53.
74. Heinrich V. F. (2007) CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society. Vol. 1: Country Profiles. Bloomfield: Kumarian Press, 500 p.

75. Martlew C. (2012) *Local Democracy in Practice*. Aldershot : Averbury, 492 p.

РОЗДІЛ 4.

ДОСВІД ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ШЛЯХОМ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ4.1. Європейський досвід демократизації в контексті розвитку
громадянського суспільства шляхом децентралізації

В рамках загальної тенденції, в кожній країні є свої причини, форми та результати децентралізації, генезис і еволюція відносин між центральною і місцевою владою і базові суспільні цінності. Досвід розвитку зарубіжних країн свідчить про те, що оптимізація територіальної організації влади, зміцнення місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад неможливе без проведення децентралізації влади, яка є основою забезпечення високого рівня життя населення, надання якісних послуг на місцевому рівні.

Тенденція до широкого впровадження реформ децентралізації у багатьох країнах світу спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій сферах. Впровадження реформи децентралізації також сприяє становленню ринкових відносин. Кожна країна мала власні причини для запровадження реформи децентралізації. Але до основних та загальних причин можна віднести економічні, політичні, необхідність покращання якості надання державних послуг, консолідації суспільства, вирішення етнічних питань тощо.

Децентралізація є основною вимогою для країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу. Принципи децентралізації покладені в основу функціонування системи державного управління країн спільноти і держав-кандидатів на вступ – побудови громадянського суспільства, ефективності, прозорості, відкритості і підзвітності, гнучкості та субсидіарності. Дотримання цих принципів є обов'язковим, на них ґрунтуються всі галузеві політики, які розробляються і впроваджуються в країнах Європейського

Союзу. Різні наслідки має здійснення реформ децентралізації в країнах світу. Якісно розроблені та успішно впроваджені програми реформ у Німеччині, Польщі, Канаді та інших мають позитивні зрушення, зокрема демократизація суспільства шляхом залучення громадян до ухвалення рішень, активізація політичного процесу, покращання якості надання державних функцій, більш раціональне використання бюджетних коштів, сприяння місцевому розвитку, підвищення довіри населення до органів державної влади.

У багатьох країнах (Польща, Великобританія, Канада та ін.) потреба в децентралізації виникла у зв'язку із масштабними процесами демократизації та реалізації ринкових реформ. Реформи в різних країнах відбуваються по-різному, проте загальною базою для всіх країн є причина, яка обумовлює необхідність децентралізації – керувати наданням послуг та виробництвом товарів має найнижча ланка управління, яка здатна взяти на себе відповідні витрати і розпоряджатися отриманими результатами.

Здійснення ефективного і дієвого управління державою, яке здатне зблизити уряд та пересічних громадян та сприяло б задоволенню їхніх потреб на більш якісному рівні – актуальне завдання для більшості країн світу. Досвід демократичних країн Європи свідчить, що впровадження альтернативних систем надання якісних послуг населенню в контексті децентралізації влади, допомагає вирішити це завдання.

Вивчення процесу впровадження адміністративно-територіальних реформ країн Центрально-Східної Європи, Балтії, Канади та інших демонструє, що досвід кожної країни є унікальним і його не можна просто копіювати, слід адаптувати відповідно до суспільних реалій сьогодення нашої держави.

Зростаючу силу і зрілість демонструє громадянське суспільство у багатьох країнах Європи. Розвиток громадянського суспільства в Європі залишається стабільним, проте спостерігаються незначні скорочення демократичного формату відносин держави та громадського сектору. Розвиток взаємовідносин громадянського суспільства та держави в Європі

протягом своєї історії еволюціонував від протистоянь, ворожості, суперництва до встановлення партнерських відносин з метою вироблення нових механізмів взаємодії. На процес вироблення та реалізації стратегій розвитку громадянського суспільства різних країн на сучасному етапі вплинули різні стартові умови, наявність або відсутність базових засад для розвитку суспільного простору, можливість реалізації потенціалу самоорганізаційних громадських практик, рівень політичної участі.

Відчутна різниця процесів розбудови громадянського суспільства в різних країнах Європи. Так, в Західній Європі розрив між державою та громадянським суспільством скоротився за рахунок напрацювання ефективних стратегій їхньої взаємодії, створення дієвої бази правових документів, зміщення акцентів на підвищення культурної складової. Особливістю процесу побудови громадянського суспільства в країнах Східної та Центральної Європи є створення політико-інституціональних умов шляхом подолання наслідків існування тоталітарних та авторитарних режимів. Об'єктивно, що в усіх країнах розвиток громадянського суспільства пов'язують з демократією участі, зміцненням інститутів громадянського суспільства, соціальним партнерством. Умови для успішної розбудови громадянського суспільства тісно пов'язані з процесом демократизації та реформою децентралізації.

У скандинавських країнах сучасне місцеве самоврядування організовано за принципом агентства. У Швеції реформи першої хвилі (1970-і рр..) були транзитом від місцевого самоврядування з рисами прямої демократії до сучасної функціонально-організованої репрезентативної системи [7, с. 122]. У Фінляндії особливістю реформ управління в 1990-х рр. стало проведення масштабних перетворень саме на місцевому рівні. Агентські відносини між рівнями управління з широкою автономією, впровадження ринкових принципів у надання публічних послуг і т.д. Проте комерціалізація і переклад публічних послуг на місцевий рівень негативним чином позначилися на соціальній сфері, що традиційно відзначалася високим

рівнем та якістю надання послуг. Пізніше фінська реформа управління стала орієнтуватися на німецький досвід поступових перетворень з використанням пілотних проектів.

В Данії пошук оптимального рівня децентралізації розпочався у 1958 р. і продовжувався до 2007 р., коли набрав чинності новий розподіл повноважень у новій структурі і визначені були напрями подальшого удосконалення децентралізованого управління поряд зі стимулюванням інтеграційних процесів щодо укрупнення муніципалітетів. Подрібнена адміністративна система – надто дорога система. Данія є однією з найбільш децентралізованих країн Європи. Видатки місцевого самоврядування після реформи з укрупнення муніципалітетів, коли середня чисельність населення муніципалітетів зросла з 20 до 55 тис. мешканців, стали стабільними, а раніше вони постійно зростали. Данія – одна з країн, де найбільші за розміром муніципалітети з найбільшими повноваженнями. Більшість європейських країн спочатку стимулювали укрупнення невеликих громад, а потім здійснювали їхнє примусове об'єднання.

В Італії результатом проведення реформи децентралізації влади стало формування трирівневої системи організації влади в країні: регіон – провінція – комуна. Видатки на забезпечення функціонування освіти, охорони здоров'я, транспортних мереж, цивільної авіації, надання адміністративних послуг для промисловості та бізнесу зосереджені у регіональних бюджетах. До компетенції регіонів віднесені також питання територіального планування та розвитку. Для ефективного здійснення своїх повноважень регіони мають бути забезпечені достатніми ресурсами, котрі включають як власні ресурси, так і кошти в рамках рівномірного розподілу фондів, які забезпечуються державою для підтримки економічного розвитку та зменшення соціальних та економічних негараздів.

До компетенцій провінцій належать підтримка та розвиток громадського транспорту, авторизація та контроль приватного транспорту, дороги в межах провінцій та супутня інфраструктура, опіка інфраструктурою

середньої освіти, економічний розвиток, у т. ч. центри зайнятості, центри надання соціальних послуг, промоція культури, туризму та спорту. Окремим завданням провінції є підтримка та розвиток співробітництва та партнерства між комунами.

Завданнями комун є запровадження та акумулювання місцевих податків, регулювання діяльності місцевої поліції, закладів охорони здоров'я, початкової та середньої освіти, громадського транспорту, надання соціальних послуг на місцевому рівні, дозволу на торгівлю, збір та утилізація сміття, місцева транспортна інфраструктура та освітлення вулиць, соціальне житло [5, с. 9].

Цікавим для даного дослідження є досвід реформи децентралізації у Франції та Польщі. Досвід Франції щодо реформи децентралізації зацікавив нас тим, що Франція є однією з країн Європи де зародилися децентралізаційні рухи у часи після буржуазних революцій. Досвід децентралізації влади Франції було використано багатьма країнами Європи, а саме він ліг в основу реформи децентралізації влади у Польщі.

Децентралізація у Франції почалась давно, її початок можна вести з революції 1789 року, саме тоді з'явилися комуни – 44 тисячі, тоді ж паралельно були створені департаменти – 90. Мери в ті часи призначались державою, департаменти керувались префектами. З часом такий жорсткий вплив держави пом'якшувався. Поступово мери стали обиратися населенням.

Початок найбільшої в XX столітті реформи адміністративно-територіального устрою Франції, що відбулася в 1980-і роки, припадають на час президентства Шарля де Голля. Він запропонував принципово новий підхід до розвитку держави і взаємин між центральною адміністрацією та територіальними общинами. «Загальна еволюція привела нашу країну до нової рівноваги, – вказав він у своєму виступі у Ліоні в березні 1968 року. – Багатовікові зусилля щодо централізації, які були необхідні довгий час для реалізації та збереження єдності в зв'язку з відмінностями між провінціями, які приєднувались одна за одною до французької території, відтепер втратили

свою актуальність. Навпаки, саме зусилля на рівні регіонів в майбутньому стануть двигуном економічної могутності» [10].

У 1982 році, відповідно до Закону про права і свободи комун, департаментів і регіонів від 2 березня 1982 року, розпочався процес децентралізації управління у Франції, та регіони стали адміністративно-територіальною одиницею, яка має всі необхідні повноваження, а також очолюється керуючою радою, яка обирається на основі загального прямого голосування [13].

Почалось втілення закону про децентралізацію, який передбачав більше автономії громадам, та перекладав керівництво на обраних, а не призначених. Хоча в департаментах залишились префекти, але керівники департаменту почали обиратись, так званими «перами». Тоді ж запроваджуються регіони, які складаються з департаментів [25], де запроваджувались асамблеї, як обрані органи. Оскільки комун забагато і у них не було засобів для реалізації проектів для жителів постало питання, як зробити комуни ефективними. Саме, аби вирішити цю проблему було запроваджено механізми поєднання зусиль громад.

В ході реформи 1982 року було створено спільноти агломерації, а для менших міст було створено спільноти комун. Також існує об'єднання комун для вирішення конкретної проблеми. Зараз у Франції є 18 тисяч різних об'єднань комун, що також створює проблеми, тому перед урядом стоїть завдання зменшити кількість комун, як мінімум до 5 тисяч, хоча і це вважається забагато для Франції. [14]

Основною місією департаментів (адміністративно-територіальних одиниць, нижчих за регіони), відповідно до Закону про права і свободи комун, департаментів і регіонів від 2 березня 1982 року, стала так звана соціальна солідарність, тобто відповідальність у сфері соціальної допомоги (виплата соціальних допомог, медичне обслуговування, допомога людям похилого віку, дітям та сім'ям і т. д.). Департамент став центром соціальної політики, відповідаючи за забезпечення житлом, дорожнє господарство,

транспорт на своєму рівні, утримання коледжів і професійних установ, землевпорядкування, охорону навколишнього середовища та культуру. Наступні закони уточнили розподіл компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і центральною владою. [51]

В цілому за період з 1982 по 1986 рік було прийнято додатково 25 законів і близько 200 декретів. Для компенсації витрат органів місцевого самоврядування на виконання розширених повноважень були введені нові місцеві податки (додатково до чотирьох основних) і глобальна дотація на децентралізацію з державного бюджету. Однак незабаром стало очевидно, що такої компенсації недостатньо. І це призвело до посилення невідповідності між розширеними повноваженнями комун і недостатніми фінансовими, матеріальними, кадровими та іншими ресурсами, наявними в їх розпорядженні. Потрібні були заходи щодо вирішення проблеми. В результаті пріоритетним у подальших реформах постало завдання укрупнення адміністративних одиниць нижчого рівня за рахунок розвитку міжмуніципального співробітництва [1].

В період від 1990 до 2000 року було створено законодавство, яке запроваджувало проміжну ланку між громадою та департаментом – агломерацію чи міжмуніципальне об'єднання.

Через додаткові дотації держава стимулювала об'єднання комун. В 1999 році держава для стимулювання об'єднання вирішила надавати додатково комунам, які об'єднуються – 40 євро на особу щороку. Тобто на об'єднання в 100 тисяч додатково надходило 4 млн. євро. В 2010 році вийшов закон, аби посилити об'єднання новими вливаннями, але економічна криза не дала впровадити цей закон(не стало вільних коштів у держбюджету).[20]

За рахунок кооперації та концентрації ресурсів комуни отримують можливість реалізовувати великі інвестиційні проекти, що сприяє розвитку економіки територій. Принципове значення в цьому плані мали два рішення: надання комунам права створювати об'єднання і заснування двох нових форм співпраці – спільнота комун для сільських районів і спільнота міста для

міських зон [14]. Обидві форми розширювали повноваження в галузі благоустрою території та економічного розвитку. Міжкомунні об'єднання отримали статус державних установ міжкомунної співпраці, вони є юридичною особою і користуються фінансовою самостійністю. Багато в чому завдяки зазначеним рішенням з 1992 року в країні швидко збільшується кількість об'єднань комун. Так, до 1999 року було створено близько тисячі спільнот комун [11, с. 57]. Однак форма «спільнота міст» виявилася невдалою (з'явилося всього п'ять таких спільнот), а тому в 1999 році вона була ліквідована [16].

Наступні рішення, прийняті в рамках політики децентралізації, доповнюють і розвивають концепцію міжмуніципальної співпраці. Так, уточнюються основні принципи функціонування, обов'язкові і факультативні компетенції міжкомунних об'єднань [15], в тому числі з правом власного оподаткування і без нього. Крім того, скасовуються неефективні форми міжкомунних об'єднань (такі як спільнота міста) і затверджуються нові – спільнота агломерації – об'єднання з населенням понад 50 тис. осіб; міське співтовариство – з населенням понад 500 тис. осіб і співтовариство комун – об'єднання двох або більше комун без нормативу за чисельністю жителів) з розширеними повноваженнями.[20]

В цілому за 1992–1999 роки практика міжмуніципального співробітництва отримала законодавче оформлення, що сприяло її безпрецедентному розвитку. За період з 1 січня 1993 року по 1 січня 2005 року кількість державних установ міжкомунної співпраці з власним оподаткуванням збільшилася в п'ять разів [11, с. 57]. На початку XXI століття курс на зміцнення міжмуніципального співробітництва продовжився. При цьому основні акценти зміщуються в напрямку підвищення ролі міських агломерацій щодо благоустрою, сталий розвиток і урбанізації територій, більш широкого залучення населення до вирішення проблем місцевого значення та демократизації управління містами [17].

Таким чином, політика децентралізації у Франції на першому етапі характеризується послідовним курсом на делегування повноважень у галузі управління та соціально-економічного розвитку органам місцевого самоврядування і розширення їх автономії. Велика увага приділялася і питання розподілу повноважень між територіальними общинами різного рівня. З початку 1990-х років важливим вектором політики децентралізації стає розвиток міжмуніципального співробітництва з метою зміцнення ресурсного потенціалу нижчого рівня місцевого самоврядування. Досить швидко сформувався додатковий комунальний рівень управління, що охоплює значну частину території країни. Станом на 1 січня 2005 року 84% населення Франції проживало на території міжкомунних об'єднань з правом власного оподаткування (проти 27% в 1993 році) і 88% комун входили в такі об'єднання (проти 13,8% в 1993 році) [11, с. 58-59].

Активізація політики децентралізації, хоча і не настільки широка, як на початку 1980-х років, відбулася в зв'язку зі внесенням ряду важливих поправок до Конституції країни, що відображають зміни, які відбулися в ході децентралізації [18]. Хоча Франція залишилася «єдиною і неподільною республікою», в статтю 1 Основного Закону країни було включено уточнення: «устрій (Французької республіки) є децентралізованим». Крім того, були внесені важливі зміни до розділу XII Конституції, присвячені територіальним общинам, зокрема був закріплений статус регіону як адміністративно-територіальної одиниці [18].

Ряд важливих поправок, затверджених подальшими, органічними законами, торкнувся питання територіального управління. Так, було визнано право територіальних спільнот на прийняття рішень, що виходять за рамки наданих їм компетенцій [19]. Що зробило можливим крок вперед на шляху розширення автономії органів місцевого самоврядування та їх можливості враховувати особливості і потреби розвитку конкретних територій. Органи місцевого самоврядування активно використовували отримане право, про що свідчить зростання відповідних ініціатив у наступні роки.

Інша важлива поправка стосувалася уточнення понять «фінансова автономія» і «власні ресурси» територіальних об'єднань [20]. У законі була закріплена норма, згідно з якою фінансова автономія має наступні характеристики:

- 1) територіальні общини вільно розпоряджаються своїми фінансовими ресурсами і отримують доходи від оподаткування;
- 2) основну частину їх фінансових ресурсів повинні складати податкові доходи й інші власні доходи;
- 3) будь-який новий трансферт компетенцій повинен супроводжуватися наданням фінансових коштів, що дозволяють виконувати цю компетенцію [26].

Таке трактування, безсумнівно, підтверджує курс на розширення автономії органів місцевого самоврядування, але одночасно ставить обмеження на співвідношення власних коштів і державних дотацій у місцевих бюджетах. Поправки до Конституції [20] дали поштовх процесові децентралізації. Уже в 2004 році новий пакет повноважень (і ресурсів) делегований з центру на місцевий рівень, в тому числі в області економічного розвитку, туризму, професійної освіти та розвитку інфраструктури (зокрема, дорожнього господарства, аеродромів, портів, соціального житла, будівництва, освіти) [21]. Правда, це рішення стосувалося тільки департаментів і регіонів.

Одночасно були спрощені правила функціонування міжкомунних об'єднань і можливості зміни їх організаційної форми. Реформи, які проводилися в наступні роки, характеризувались поступовим відступом від попередньої стратегії. Децентралізація досягла «стадії зрілості», і необхідно було вживати заходів для того, щоб вона вкоренилася [28].

Питання демократизації управління, розширення компетенції і автономії органів місцевого самоврядування починають поступатися місцем таким завданням, як спрощення «місцевого інституційного пейзажу», упорядкування мережі міжкомунних утворень, адаптація структур

управління до особливостей територій. Певні обмеження на реформи наклали наслідки фінансово-економічної кризи, зокрема зтяжну економічну кризу державних фінансів завдало більш раціональне ставлення до витрачання бюджетних коштів.

Реформа місцевого самоврядування 2010 року, ініційована президентом Н. Саркозі, була частиною його ініціативи по загальній ревізії державної політики (2007р. – 2008 р.), спрямованої на скорочення державних витрат і державного боргу.[23] Реформа 2010 пройшла важкий шлях обговорень та узгоджень і вилилася в серію законів, основним із яких є Закон про реформу між територіальними общинами від 16 грудня 2010 року [29].

З метою скорочення державних витрат на територіальне управління було поставлене завдання «раціоналізувати карту міжкомунних об'єднань» та впорядкувати розподіл компетенцій між органами місцевого самоврядування. Для «раціоналізації» відносин між департаментами та регіонами, зокрема, була заснована єдина виборна посада територіального радника, який з 2014 року мав виконувати функції генерального та регіонального радників. Одночасно департаментам та регіонам було надано право адаптувати (починаючи з 2015 року) свої компетенції і систему надання громадських послуг до потреб територій. Щоб прискорити формування загальнонаціональної мережі міжмуніципального співробітництва, було прийнято рішення про обов'язкове приєднання комун до будь-якої з державних установ міжкомунної співпраці (до 1 липня 2013 року). Крім того, були затверджені основні форми державних установ міжкомунної співпраці з правом власного оподаткування: співтовариство комун, співтовариство агломерації, міське співтовариство і метрополія. Деякі форми об'єднань були скасовані (спільноти міст і округу) або трансформовані у співтовариства комун чи агломерації. Крім того, були виділені і дві групи державних установ міжкомунної співпраці без права власного оподаткування: міжкомунні синдикати і змішані синдикати [22].

Уже через рік після прийняття основного закону у 2010 році стали помітні його реальні позитивні результати. Так, дві третини департаментів взяли схеми міжмуніципального співробітництва, і всі комуни в цих департаментах приєдналися до державних установ міжкомунної співпраці з правом власного оподаткування. При цьому кількість таких об'єднань в країні зменшилася майже на 20% (з 1 828 до 1 477), а міжкомунних синдикатів – на 18%, що еквівалентно їх скороченню за період 1999–2011 років.[25]

Крім фінансового стимулювання є ще такі інструменти: змусити щось робити певним чином (що дуже складно), тому були прийняті спонукальні норми разом з фінансовою підтримкою, а також визначено питання, що вирішуватимуться на рівні об'єднання, аби всі бачили, що там буде дійсно краще. Якщо ви створюєте агломерацію ви отримаєте додатково 4 компетенції, серед яких просторове планування, економічний розвиток [28]

Реалії такі, що саме представник держави – префект ініціює нові об'єднання комун і створює можливості для дискусії, хоча від префекта поступово відходять компетенції до об'єднань комун. Звичайно те що відбувається не дозволяє кардинально вирішити проблеми удосконалення адміністративно-територіального устрою та укрупнити комуни для передачі їм більших функцій та звільнити державу від невластивих для неї функцій.

Слід зазначити, що ці реформи рухаються сильною особою міністра, Прем'єр-Міністра чи Президента. Зараз законодавство Франції передбачає, що всі комуни мають перебувати в об'єднаннях: метрополіях, агломераціях, або об'єднаннях комун. Але процес досі не закінчено, хоча основна маса комун уже увійшли до об'єднань.

Хід територіальної реформи з 2015 року – розподіл компетенцій між департаментами та регіонами, який мав вступити в силу з 1 січня 2015 року, став предметом нової реформи. Головною метою реформи є не трансферт компетенцій держави органам місцевого самоврядування і не впорядкування розподілу компетенцій між ними (що власне становить суть децентралізації),

а «підвищення ефективності державної влади як на національному, так і на місцевому рівні, і поліпшення якості громадських послуг, спираючись на територіальні общини або роз'яснення їх компетенцій» [23].

Така зміна акцентів пов'язана з наслідками глобальної фінансової кризи, затяжною кризою державних фінансів, рецесією в економіці, високим безробіттям і т.д. Політика бюджетної економії зумовила обмеження державної фінансової підтримки місцевих бюджетів, що ускладнило вирішення найгостріших соціально-економічних проблем на місцевому рівні. У країні назріла необхідність упорядкувати багатоланкову систему адміністративно-територіального устрою, спростити її, зробити більш зрозумілою для громадян, чітко розділити повноваження органів влади різного рівня, які в багатьох випадках залишалися вкрай розмитими, дублювали один одного.

Виділяються три стратегічні напрямки територіальної реформи:

- укрупнення верхньої ланки адміністративного поділу – регіонів – з метою формування територіальних одиниць «європейського розміру», підвищення їх ролі в територіальному управлінні та ефективності роботи (регіоналізація);

- укрупнення територіальних громад нижньої ланки – комун – на основі формування мережі метрополій (метрополізації) з метою підвищення ефективності роботи відповідних органів місцевого самоврядування та створення в кожному регіоні полюса зростання і конкурентоспроможності;

- впорядкування розподілу повноважень між органами місцевої влади різного рівня, яке, на думку реформаторів, має забезпечити економію загальних державних витрат [30].

Загальні рамки компетенцій регіонів, департаментів і комун, а також загальні умови виконання деяких компетенцій були визначені в рамках Закону про модернізацію територіальної діяльності держави і підтвердження статусу метрополії (МАРТАМ) від 27 січня 2014 року [23]. Зокрема, в ньому затверджено новий статус і компетенції метрополії для великих міських

агломерацій з понад 400 тис. жителів, правила інтеграції між територіальними общинами, розташованими в межах метрополії.

Отримання великими містами цього статусу дозволяє підвищити ефективність державного управління, знизити витрати бюджету, зокрема завдяки об'єднанню транспортної інфраструктури міста та прилеглих до нього комун, дорожньої мережі, шкільного транспорту та ін. Крім того, вважається, що це буде сприяти зміцненню конкурентоспроможності території. Метрополії стали найпотужнішими державними установами міжкомунної співпраці з правом власного оподаткування. Жодне інше об'єднання комун у даний час не має такого обсягу компетенцій, що охоплюють практично всі аспекти життя суспільства. Крім компетенцій комун, що входять в об'єднання, метрополії можуть брати на себе компетенції департаментів і регіонів, на території яких вони розташовані. Держава може делегувати їм додаткові компетенції (за згодою), наприклад, у галузі забезпечення житлом, соціальної допомоги та ін. [30].

Закон про новий територіальний устрій Республіки (Закон NOTRe) від 7 серпня 2015 року присвячений розподілу компетенцій між рівнями місцевого самоврядування. У відповідності до курсу на зміцнення ролі регіону в структурі територіального управління, зокрема в питаннях економічного розвитку, в законі передбачено передачу регіональній владі всіх повноважень із підтримки підприємств (дрібних і середніх). В їх обов'язки також включено розробку регіонального плану розвитку економіки, інновацій та інтернаціоналізації на 5 років і регіонального плану довготривалого сталого розвитку території (із залученням міжкомунних об'єднань і організацій, що представляють інтереси підприємців та інших зацікавлених сторін). [24]

Реформа 2014–2015 років була спрямована не стільки на децентралізацію, скільки на рецентралізацію державного управління за рахунок розширення повноважень і зміцнення ролі регіонів і метрополій у розвитку територій. При цьому вона, звичайно, не вирішила всіх проблем, а

зроблені кроки вимагають додаткових заходів. Про певну незавершеність реформи свідчить той факт, що, поставивши завдання зміцнити роль регіонів, реформатори не подбали про відповідне зміцнення їх фінансової бази. Хоча відтепер за розміром території французькі регіони можна порівняти з регіонами інших європейських країн, за своїм фінансовим потенціалом вони сильно відстають.

У 2017 році середній бюджет французького регіону становив 2,2 млрд євро, а бюджет столичного регіону Іль-де Франс – 4,4 млрд, що незрівнянно з бюджетами провідних регіонів Німеччини, таких як Північний Рейн-Вестфалія (61,4 млрд в 2015 році), Баварія (49,9) і Баден-Вюртемберг (42,1) [12].

Незавершеність реформи виражена у відсутності затвердженої чіткої схеми взаємин між регіонами і метрополіями, які отримали юридичне визнання в якості ведучих регіональних економічних суб'єктів. В регіонах, де є потужні метрополії, можлива конкуренція між владою метрополії і регіону за провідну роль в інноваційному та економічному розвитку. Крім того, реформа явно не виправдала надій щодо скасування департаментів, хоча це питання порушувалося неодноразово ще в ХХ столітті і обговорювалося при підготовці реформи. Сьогодні департаменти є занадто маленькими адміністративно-територіальними одиницями як за європейськими, так і за французькими мірками. [30].

Отже, оцінюючи величезний досвід територіальних реформ, накопичений у Франції за майже три з половиною десятиліття, слід зазначити, що, незважаючи на безсумнівні позитивні результати (наприклад, в галузі розвитку місцевого самоврядування, міжмуніципального співробітництва та ін.), залишилися невирішеними багато важливих проблем. Всупереч сподіванням реформаторів, адміністративно-територіальний устрій країни не став простішим і зрозумілішим. Кількість рівнів і типів територіальних одиниць зросла. До трьох історичних рівнів (комун, департаментів та держави) додалися регіони і численні міжкомунні

об'єднання. Слід зазначити і ще одне спрямування реформ у Франції. Йдеться про підвищення ролі міст у місцевому розвитку за рахунок створення міжмуніципальних об'єднань, що включають міста та прилеглі до них території. Такий складний шлях реформування пов'язаний з відсутністю консультацій з громадськістю, застосування суто адміністративного принципу реформування демонструє низьку ефективність та повільність реформи децентралізації.

Цікавим та корисним є розгляд досвіду реформування децентралізації у Польщі. Це пов'язано з кількома причинами: по-перше, це сусідня держава, яка має спільні з Україною фактори – колишня посткомуністична держава; подібні хронологічні рамки для початку державного будівництва та проблеми з пошуком моделі державного управління; по-друге, унітарна держава з республіканською формою правління, демократичним політичним режимом, але парламентською формою правління. Досвід впровадження реформи децентралізації в Польщі є успішним.

Реформа децентралізації в Польщі сприяла самостійному розвитку місцевого самоврядування, покращанню якості життя її громадян, а також, після вступу країни до ЄС дала можливість новоствореним адміністративним одиницям виступати рівноправними партнерами в міжнародному співробітництві.

Конституція Польщі оголошує унітарну структуру держави. У розділі 1 статті 15. У контексті реформи децентралізації влади та запровадження автономних підрозділів у адміністративному розподілі країни Конституція заявляє, що принцип унітарної держави не є перешкодою для децентралізації влади та є гарантована територіальною структурою Польщі. Поняття децентралізації тісно пов'язане з поняттям субсидіарності, що передбачає існування місцевого самоврядування, функції якого включають вирішення питань на місцевому та регіональному рівнях. Сутність механізму управління полягає в тому, що місцеві питання вирішуються місцевою громадою, а не

органами державної влади. Основою адміністративно-територіального реформування став принцип децентралізації влади в Польщі. [4].

Реформа децентралізації влади та розвиток місцевого самоврядування в Польщі розпочалися з прийняття Закону від 8 березня 1990 р. «Про гмінне самоврядування» [7], відповідно до якого було створено основу місцевого самоврядування – гміну. Головним завданням гміни стало задоволення найважливіших потреб людини. З цією метою створювалась відповідна інфраструктура, було проведено бюджетну реформу. При становленні адміністративно-територіального поділу в Польщі, у першу чергу забезпечено формування базового територіального рівня влади на рівні гміни. Ключове значення для успішного проведення адміністративно-територіальної реформи отримали фінансова складова та розподіл комунальної власності на базовому рівні. На законодавчому рівні в Польщі було запроваджено чіткий механізм розподілу прибуткової частини бюджету між держбюджетом і місцевими бюджетами, що дало можливість органам територіальної влади, самостійно формувати бюджет та прогнозувати подальший розвиток адміністративно-територіальної одиниці. [12]

В Польщі початком законодавчої реалізації адміністративно-територіальної реформи є прийняття Закону «Про заснування базового трирівневого територіального поділу держави» від 24 липня 1998 р. [8], згідно з яким з 1 січня 1999 р. було введено трирівневий територіальний поділ. Польща була розділена на гміни (основна територіальна одиниця), округи та провінції (регіони). Новий триступеневий адміністративно-територіальний поділ, за яким держава стала поділятися на воєводства, повіти і гміни. На чолі держави — президент, воєводства — воєвода, повіту — староста, а гміни — вуйт, бурмістр чи президент міста.[13].

Управління на рівні адміністративно-територіального поділу було врегульовано відповідним законодавством. Вони ідентифікують управління та управління для кожного рівня. Отже, гміни управляється радою комуни,

округ – окружною радою, а воєводство - це сеймік. Термін повноважень цих органів становить чотири роки.[11]

Найбільшим адміністративно-територіальним утворенням Польщі є воєводство, яке також характеризується своєрідним владним дуалізмом: між державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування. Воєвода є представником Ради міністрів у воєводстві і наділений основними державними функціями. Завдання губернатора – реалізовувати державну політику. Позитивним є право воєвод делегувати повноваження уряду на підставі угоди місцевого самоврядування. Така незалежність прийняття рішень воєводами щодо розподілу влади на регіональному рівні свідчить про ефективність принципу децентралізації повноважень, закріпленого в Конституції Республіки Польща. [21] Окрім губернатора, функції державного управління виконують органи місцевого самоврядування єдиної адміністрації, органи місцевого самоврядування та об'єднання, за умови, що це передбачено законом або договором про делеговані повноваження. У Польщі, на рівні управління округу, є певні особливості. Зокрема повноваження округу полягають у доповненні повноважень комуни у вирішенні питань, які не можуть вирішити самостійно. Управління у повіті здійснюється радою, яка обирається населенням адміністративної одиниці. [28] Управлінські функції повітової ради включають прийняття рішень щодо бюджетування, визначення рівня податкового тягара, розпорядження комунальною власністю та здійснення контролю, а також на рівні гміни. [19]

Важливо, що в разі повторного порушення Конституції чи законодавства Польщі радою повіту чи правлінням повіту Сейм на пропозицію Голови Ради Міністрів може розпустити такий територіальний орган влади. Чіткий розподіл на законодавчому рівні прибутків між держбюджетом і місцевими бюджетами та фінансова самостійність повіту дає можливість органам територіальної влади самостійно формувати бюджет і прогнозувати подальший розвиток адміністративно-територіальної одиниці. Особливістю територіального управління повітового рівня в Польщі стало

місто на правах повіту. Такого статусу набули ті населені пункти, чисельність мешканців яких на 31 грудня 1998 р. становила більше ніж 100 тисяч, а також ті, що на цей день втратили статус міста, де знаходилась адміністрація воєводства. Для польської моделі публічного управління властивий дуалізм для державної адміністрації та органів місцевого самоврядування тільки на рівні регіону. Окрім цього, формування нормативного, кадрового, бюджетного та контрольного механізмів управління та налагодження вертикальної і горизонтальної взаємодії між різними територіальними рівнями адміністративного поділу забезпечили створення ефективної моделі місцевого та регіонального управління і сформували баланс розподілу владних повноважень між місцевим самоврядуванням та державним управлінням.

У польській моделі публічного врядування на рівні воєводств присутній дуалізм влади як урядових структур так і місцевого самоврядування. Але в польській моделі рівень самостійності органів місцевого самоврядування достатньо високий, особливо в бюджетній сфері та при вирішенні питань добробуту населення на місцевому рівні. На рівні повіту в Польщі дуалізм влади відсутній.

Реформа децентралізації влади в Польщі привнесла найбільші зміни саме на найнижчому рівні — рівні гмін. Місцеве самоврядування таким чином отримало реальне право здійснювати управління та розпорядження своїми власними ресурсами, отримало додаткові повноваження і більшу відповідальність.

Модель влади змінилася на користь гмін і реалізації їхніх прав на самоврядування. Фінансово самодостатнє місцеве самоврядування саме на базовому рівні змогло перебрати на себе більшість функцій із забезпечення життєдіяльності гмін. Ефективне самоврядування стало поштовхом до соціально-економічного розвитку сільських територій. Гміна може створювати у своєму складі менші територіальні відділи з власними владами.

В Польщі це не була окрема реформа децентралізації влади. Разом із нею було змінено багато речей: система освіти, охорони здоров'я, система перерозподілу коштів через бюджет тощо. У Польщі це був системний підхід, який базувався на зміні в територіально-адміністративному поділі. І вже після цього накладались інші реформи і вони працювали разом. [18]

Гміна стала незалежною юридичною особою, з правом захищати власні інтереси в суді (в тому числі — перед урядом). І вони це право успішно використовують. Список компетенцій, які належать гміні, не закритий, він може збільшуватись, тоді як воєводство не має таких прав. І, до речі, більшість завдань виконуються саме на рівні гмін. Активна гміна, крім власних коштів, залучає ще й грантові. При цьому місцева влада сама вирішує, як витратити кошти на потреби свого населеного пункту при втіленні різних проектів. До того ж, до проектів залучені й самі жителі міста. Існує так званий громадський бюджет міст. Його витрачатимуть на проекти, які розробляють і пропонують жителі. Долучитись можуть абсолютно усі охочі.[16]

Під час відкритого голосування жителі голосують за проекти аж до того моменту, поки на все буде використаний затверджений бюджет. Кожного року втілюють приблизно від 25 до 30 інвестиційних або культурних проектів. [19]

Адміністративно-територіальна реформа в Польщі здійснювалась у два етапи і тривала близько 10 років. Перший етап реформування розпочався зміною структури адміністративно-територіального поділу й розширенням повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня. Другий етап завершив перехід до трирівневої структури адміністративно-територіального устрою. В результаті кількість воєводств з 49 скоротилась до 17 (Варшава має статус регіону), ще відновили традиційну територіальну одиницю – повіт (створено 308) і сформовано майже 2,5 тис гмін.[15]

По суті, глибока структурна реформа публічної адміністрації складалася з двох взаємопов'язаних реформ, які проводилися одночасно, —

реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування – децентралізації влади.

Отже, на прикладі Польщі можна зробити один важливий висновок – реформа децентралізації влади була успішною тому, що вона була швидкою і комплексною. Будь-які очікування ідеальної моделі - лише привід для відкладання потрібних змін. Бо в цій країні можна досі чути критику вже здійснених реформ, та більш того – їй закидають навіть несумісність з принципами місцевого самоврядування. [19]

Аналізуючи нормативно-правові засади, схеми фінансування організацій громадянського суспільства, статистичні показники, рівень залученості громадян та впливу інформаційно-комунікаційних технологій на розвиток громадянського суспільства європейських країн свідчить, з одного боку, про збереження тенденції до зміцнення демократичності інституційного клімату майже у всіх державах-членах Європейського Союзу з Центральної і Південно-Східної Європи, високий рівень залучення громадськими організаціями коштів у країнах стабільної демократії, стабільний розвиток волонтерського руху як ресурсного потенціалу громадянського суспільства до розвитку та ефективного застосування інформаційних технологій для громадянської участі та соціального капіталу.

Зарубіжний досвід свідчить про значущість децентралізації для країн, які перебувають у стадії глибинних змін у системі регулювання суспільних відносин. При цьому слід зазначити, що для країн перехідного періоду децентралізація є дієвим способом зміни суттєвих характеристик суспільства і має значний потенціал та перспективи для місцевого розвитку.

Таким чином, країнам Західної Європи вдалося створити дієздатну структуру для підтримки розвитку громадянського суспільства і стабільного діалогу між державою і громадянським суспільством. Процес розробки ефективних практик взаємодії між ними триває, поліпшення умов для більш ефективної співпраці, розробка і впровадження нових фінансових інструментів. У всіх країнах Центральної та Східної Європи є загальне

розуміння і визнання того, що громадянське суспільство є одним з найважливіших акторів в розвитку співпраці з урядом. Серед проблем, які повинні вирішувати громадські організації в цих країнах залишається низький рівень загальної обізнаності населення щодо проблем глобального розвитку, їхня неготовність і низький потенціал для виконання актуальних завдань розвитку громадянського суспільства.

4.2. Досвід України щодо впливу децентралізації на процес демократизації в контексті розвитку громадянського суспільства

Вивчення зарубіжного досвіду впровадження реформ децентралізації влади може сприяти уникненню деяких упереджених і неправильних підходів, характерних для сучасної української практики управління «з центру», тому передовий досвід децентралізації має для України на етапі зміцнення державності передусім змістове значення.

На підставі аналізу зарубіжного досвіду виділено основні напрями реформи децентралізації влади для України:[52]

- підвищення дієвості держави, створення необхідних умов для ефективної, узгодженої та відповідальної діяльності всіх гілок влади, а також обмеження втручання в ті сфери, де це недоцільно;
- запровадження такої системи державного управління, яка створила б умови для надання державою громадянам якісних і доступних послуг;
- формування ефективної виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях, розмежування повноважень та збалансування відповідальності різних рівнів влади й місцевого самоврядування у сфері надання послуг;
- децентралізація управлінських функцій, яка має органічно поєднуватися з адміністративно-територіальною реформою;
- оновлення управлінської еліти через реформування системи державної служби.

Основними цілями децентралізації в Україні можна назвати:[20]

- забезпечення верховенства права на всій території країни та недоторканність державних кордонів;
- формування та розвиток єдиної системи державного управління;
- вдосконалення й ефективне формування на всій території країни органів державної влади та місцевого самоврядування;
- а також єдиного економічного простору, забезпечення єдиних конституційних гарантій якості та рівня життя в усіх регіонах;
- вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку окремих регіонів;
- вдосконалення та розвиток унітарного державного устрою.

Доцільно визначити актуальні чинники розвитку громадянського суспільства в умовах децентралізації, серед яких розвиток соціального партнерства та соціального діалогу, підвищення ролі громадських організацій, активізація політичної участі, стабілізація соціальної стратифікації та формування середнього класу, розвиток громадської думки, формування демократичної системи цінностей тощо.

Чинниками, що впливають на розбудову громадянського суспільства в Україні, дослідниками визначено втілення принципів політичного консенсусу та діалогу, стабілізацію соціальної стратифікації з одночасним розвитком середнього класу, підвищення рівня політичної участі та активізація діяльності громадських організацій, практика втілення модерних форм політичної дії. Зазначено, що важливим чинником залишається формування національної ідеї та громадянської та національної ідентифікації населення.

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 управління. [34]

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 суспільстві.

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. [26]

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. Швидке зростання кількості громадських організацій у посткомуністичних країнах показує, що ці країни мають величезний потенціал динамічного громадянського суспільства. Процес демократизації протікає досить слабо і повільно, існують сотні незалежних громадських організацій, до діяльності яких держава ставиться досить терпимо. Країна, у якій існує життєздатне громадянське суспільство, має реальні шанси стати і надалі залишитися демократією. [29] 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.

В ході дослідження було з'ясовано тенденції у перебігу інституціоналізації громадянського суспільства, як у загальнонаціональному масштабі, так і у регіональному вимірі, що виявилися у неоднорідності рівня політичної активності. Визначено сильні та слабкі сторони внутрішнього потенціалу українського суспільства. Перевагою є підвищення рівня самоорганізації громадян, активізація участі у діяльності громадських організацій, відносно однорідна громадянська та національна ідентичність українського населення.

Слабкими ланками залишаються відсутність сформованої національної ідеї або інших консолідуючих структур, переважання індивідуалістських політичних цінностей та протестної активності, низький рівень довіри до органів влади та інституту виборів. Проаналізовані статистичні показники, що стосуються політичної активності й участі громадян, розвитку соціального діалогу та партнерських відносин в державі, демонструють помірну громадянську ідентифікацію населення.

Місце децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства визначається через відповідні політико-адміністративні фактори, а саме: активізація політичної участі громадян, забезпечення максимальної «підзвітності» влади, посилення легітимності державної влади, захист демократичних свобод, які забезпечують його активізацію [6, с. 5]. Розподіл повноважень згідно з принципом субсидіарності – це один із головних принципів децентралізації, відповідно до якого найбільше повноважень мають ті органи влади, які є найближчими до людей і на рівні яких вирішення завдань та надання послуг є найбільш ефективним і найменш ресурсо-витратним [1., с. 7].

Основні передумови активізації процесу децентралізації в Україні пов'язані з виконанням вимог, яким мають відповідати країни-кандидати на вступ до Європейського Союзу. Фінансова децентралізація створює умови

для соціально-економічного розвитку територій, а державна фінансова підтримка об'єднаних територіальних громад сприяє формуванню соціальної інфраструктури та створенню нових робочих місць. Кожна децентралізована країна зробила свої кроки до децентралізації влади. Україна визначила п'ять власних кроків [30]:

1. Визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.
2. Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів.
3. Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади.
4. Визначити потребу у кількості ресурсів на кожному рівні.
5. Зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою.

Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [16] ці кроки включають також максимальне залучення населення до ухвалення управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя та удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади. Для того, щоб ці кроки були пройдені, має бути відповідне забезпечення: законодавче, організаційне та громадське. [29]

Отримання синергетичного ефекту від реформи децентралізації у вигляді системного поліпшення якості життя громадян та повноцінного використання ресурсів розвитку країни вимагає повного завершення процесів об'єднання громад – фактичного укрупнення первинного суб'єкта адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

На даному етапі впровадження реформи децентралізації виокремлено ряд факторів, що стримує подальшу децентралізацію. А саме, спротив з боку місцевих еліт, які сьогодні контролюють сільські та районні ради та

побоюються втратити свої важелі впливу, адже при об'єднанні створюються ради об'єднаних територіальних громад.

Статистично-аналітичні показники демонструють, що більшість (56%) респондентів вірять, що Україна подолає існуючі проблеми і труднощі і стане заможною, процвітаючою державою, не вірять в це 22%, а ще 22% не визначилися. Хоча, судячи з відповідей, лише меншість очікують цього в найближчому майбутньому – 39% вірять у свої власні перспективи гідного життя, тоді як 55% – у перспективи гідного життя в Україні для їх дітей, онуків. Найбільше оптимістично налаштованих громадян, які вірять, що Україна подолає існуючі проблеми і труднощі і стане заможною, процвітаючою державою – на Заході (71%) та в Центрі (60%). Віра як у майбутнє України, так і у власне майбутнє та майбутнє дітей та онуків більшою мірою виражена у молодих людей. Вірять у те, що Україна подолає існуючі проблеми і труднощі і стане заможною, процвітаючою державою, 63% тих, кому від 18 до 29 років і 51% тих, кому 60 і більше років. Оптимізм стосовно майбутнього України, власного майбутнього та майбутнього дітей і онуків в Україні помітно більшою мірою виражений у етнічних українців, порівняно з етнічними росіянами – вірять у те, що Україна подолає існуючі проблеми і труднощі і стане заможною, процвітаючою державою, 59% етнічних українців і лише 39% етнічних росіян (серед останніх це рівно стільки ж, скільки тих, хто не вірить у це). [21]

Більшість українських громадян не роблять навіть спроб захистити свої громадянські права і людську гідність, користуючись Конституцією та законами. Відповідаючи на питання, що вони роблять у випадку порушення їхніх громадянських прав, майже 47% опитаних заявили, що вони не роблять нічого, а 17 % сказали, що в такому разі вони «використовують зв'язки». І тільки біля 15% опитаних звертаються за захистом своїх прав до суду.[21].

Пересічний український громадянин не вірить владі, не вміє й боїться її контролювати, а водночас розраховує на неї – такий парадокс. Серед сил, спроможних вивести Україну з кризи, на першому місці стоять Президент —

20%, уряд — 10%, диктатура особи («залізна рука») — 16%. Сили, що на думку опитаних здатні найкраще захистити їхні інтереси, розташовуються в такому порядку: авторитетний лідер — 16% ; народний депутат — 14%; засоби масової інформації — 12%; політична партія чи об'єднання — 11%; профспілки — 9%. Низьким є протестний потенціал суспільства та рівень довіри до організацій, які могли б його підвищити — політичних партій і громадських організацій [21].

Політико-культурні чинники тісно пов'язані зі ступенем самоорганізації громадянського суспільства: з одного боку, специфіка політичної культури впливає на стан самоорганізації, а вона, у свою чергу, виступає каталізатором якісних змін у самій політичній культурі та демократизації суспільства в цілому.

Створена за роки незалежності та удосконалена згідно з євроінтеграційними вимогами нормативна база функціонування громадянського суспільства дозволяє стверджувати про наявність інституціональних умов для його ефективного розвитку. У той же час механічна імплементація всіх норм, процедурних вимог є недостатньою передумовою ефективної діяльності громадських організацій. Втілення більшості законодавчих актів потребує узгодження з іншими нормативними документами та подолання змістовних протиріч. Актуальності набуває необхідність збереження довіри до нормативно-правових основ, які закладено у попередній період.

Приведення надання державних послуг у відповідність з місцевими потребами сприятиме зниженню державних видатків, підвищенню ефективності і стимулюванню місцевого економічного розвитку, змусить владу більш оперативно реагувати на потреби пересічних громадян і відкрито, систематично звітувати перед ними.

Серед позитивних тенденцій діяльності громадських організацій необхідно виділити розширення можливостей участі громадських організацій у розробці або у лобіюванні законопроектів, опосередкований вплив на

законотворчий процес через проведення як стихійних акцій, так і посилення системного тиску представниками громадянського суспільства у парламенті на ухвалення актуальних законів, впровадження результативних технологій залучення населення до політичного процесу, високий рівень надання послуг та адвокації, розширення сфери впливу громадських організацій за рахунок делегування функції надання послуг з боку влади, зменшення залежності громадських організацій від єдиного джерела фінансування.

При цьому найслабшими сторонами функціонування громадських організацій залишається фіктивний і проектний характер значної кількості громадських організацій, низький рівень їхньої фінансової життєздатності (непрозорий та закритий характер фінансування) та сприйняття громадськістю, повільні темпи готовності органів державної влади забезпечити системну та результативну взаємодію із громадянським суспільством.

Демократизація та залучення громадян до самоврядування є необхідною складовою процесу децентралізації. Із вищезначеного можна підкреслити, 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, громадяни висуватимуть свої інтереси проти необдуманих дій владних органів, громадянського суспільства в Україні орієнтується на європейські стандарти.

Існуючий сьогодні рівень політичної активності та зосередження громадян на безпосередній політичній участі свідчить про поступовий зсув у бік активістської культури на основі постматеріальних цінностей. І той же час аналіз статистики свідчить про зниження рівня довіри до органів влади. Нині існує складна система взаємовпливу політичної культури та процесу самоорганізації громадянського суспільства, громадянське суспільство

залишається найсильнішим елементом демократичного переходу сучасної України, що володіє потужним самоорганізаційним потенціалом.

Демократизація процесів управління розвитком територій передбачає також широке залучення громадськості, громадських організацій до співпраці з органами місцевого самоврядування та представниками державної влади у вирішенні питань місцевого розвитку. Децентралізація управління відкриває органам місцевого самоврядування широкий простір для ініціатив у сфері реалізації стратегічних завдань розвитку громад. Децентралізація влади постає базовою умовою налагодження ефективного діалогу між громадою і районом, районом і регіоном, регіоном і державою.

Запровадження у громаді механізмів участі сприятиме самоорганізації громади з метою впорядкування власної життєдіяльності та розвитку, згуртуванню навколо прагнення вирішити спільні проблеми. У результаті через формування спільної позиції громадян із важливих питань посилюватиметься вплив громади на місцеву раду. При цьому чітка і прозора процедура реалізації прав громадян на участь в управлінні громадою дозволяє впорядкувати стосунки влади і громади та є ефективним способом відбору ініціатив. Для реалізації пропозиція чи ініціатива має бути предметною та корисною для громади. В іншому разі, виконати всі вимоги правильно виписаної процедури, а особливо – отримати підтримку співгромадян виявиться неможливим. І найголовніше – це ефект причетності мешканців до справ громади, який є прямим результатом запровадження й використання механізмів залучення громадян до управління громадою. Участь у справах громади дозволяє людям тверезо оцінити проблеми, краще їх зрозуміти, побачити об'єктивні труднощі та перешкоди, з якими стикається влада.

Довгостроковою сучасною тенденцією стає підвищення ролі громадянського суспільства в процесах прийняття рішень. Спостерігається готовність громадян стати суб'єктом, а не об'єктом політичного процесу за певних умов. В даному аспекті найбільшу ефективність демонструють

проведення інформаційно-просвітницької компанії на рівні максимально наближеному до громадян – на базовому та субрегіональному рівнях.

Стан розвитку громадянського суспільства залежить від змін, що відбуваються на структурному рівні суспільної системи та впливають на свідомість людей. Формування нових уявлень про стосунки суспільства і держави, про права та свободи громадянина, про його відповідальність за стан справ у суспільстві – це фактори, які впливають на відносини громадян та держави.

Розвиток спроможності нових кадрів може відбуватися шляхом виявлення і підтримки нових лідерів, які здатні принести зміни до системи розробки політики, а також мобілізувати та залучити до змін ширші кола суспільства. Шляхом громадянської освіти та навчання аналізу політики може проводитися осмислення, розробка та апробація нової комплексної системи підготовки фахівців, перепідготовки, атестації та оцінки якості роботи державних службовців.

Спостерігається посилення ролі громадянського суспільства у забезпеченні демократичних реформ, впливати на органи державної влади та місцевого самоврядування, на їхніх посадових осіб з метою імплементації та прискорення реформ шляхом участі у розробці політики, її адвокації, комунікації та моніторингу результатів її реалізації щодо вдосконалення організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Розвитку та вдосконалення різних форм самоорганізації громадян, зростання залучення організацій громадянського суспільства як до процесів моніторингу секторальних реформ, так і до імплементації успішних реформ правосуддя, державного управління, змін у системі органів правопорядку, подолання корупції в державі, формування підзвітної і прозорої влади.

Конституційний процес і нормотворча діяльність є магістральними напрямками подальшої діяльності в рамках децентралізації. Першочергово необхідно провести законодавче впровадження засад державної регіональної

політики з елементами інноваційних інструментів для створення стимулів розвитку всіх регіонів і територій з конкретним урахуванням економіки, екології, демографії, освіти, менталітету населення.

Важливою та ефективною в даному контексті є співпраця з Асоціацією міст, сільських та селищних рад України в рамках Конгресу місцевих та регіональних влад України і міжнародне співробітництво в широкому колі об'єднань муніципальних виборчих органів. Має відбутися посилення всебічної горизонтальної співпраці та співробітництва, адже за високим рівнем інтеграції завжди стоїть високий рівень економіки. [29, с.13]

Розширення повноважень на місцевому рівні потребує кваліфікованих кадрів для реалізації поставлених завдань. Зростання навантаження на працівників у таких сферах, як медицина, землекористування, освіта; надання адміністративних послуг на рівні об'єднаних територіальних громад у результаті збільшення повноважень, але без створення відповідних додаткових структур, оскільки повноваження передаються швидше за надання фінансової підтримки, без відповідного матеріального заохочення — усе це суттєво знижує мотивацію й активність, а іноді і формує негативне ставлення до процесу децентралізації.

4.3. Пропозиції щодо вдосконалення чинників впливу децентралізації на розвиток громадянського суспільства

Децентралізація є головною реформою, від успіху якої залежить успіх усіх інших секторальних реформ. Потреба в децентралізації сформована впливом як зовнішніх, так і внутрішніх факторів. Досвід більшості сучасних демократичних країн свідчить, що найбільш поширеним шляхом здійснення оптимізації влади сьогодні є її децентралізація.

Зростання фінансових можливостей громад, реалізація проектів у галузі освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, культури та інші позитивні зрушення повинні отримувати інформаційне

висвітлення та сприяти підтримці суспільством сучасних адміністративно-територіальних перетворень. Стан низької громадської підтримки свідчить про наявність проблем в інформаційному забезпеченні процесу децентралізації. Зрушення у напрямі децентралізації є відчутними, мають регіональну специфіку, свої перші вдалі та невдалі приклади самоуправління. Формування власної моделі децентралізації України відбувається в поточному часі. [28].

Забезпечення громадської підтримки процесу децентралізації являє собою підтримку суспільством запланованих державних адміністративно-територіальних перетворень. Необхідна підтримка формується за допомогою засобів масової інформації, створення освітніх програм навчальними закладами, за якими готують фахівців у сфері державного управління та самоврядування, створення суспільних організацій, які б основною метою мали допомогу населенню у розвитку різних форм самоорганізації та громадської активності у здійсненні контролю над якістю надання суспільних послуг державними органами та органами самоврядування. Велике значення має розповсюдження інформації щодо переваг та позитивних результатів процесу децентралізації.

В країнах з розвиненою демократією громадяни, як правило, намагаються контролювати владу, не допускати зловживань з її боку. Байдужість громадян пострадянських країн до свого правового буття обумовлена неподоланою з радянських часів ситуацією, за якої громадянин є віддалений від політичного процесу та намагається пристосуватися до неприємностей, що надсилаються згори. Існує відірваність влади від людей, її безвідповідальність та непідконтрольність народу. Пересічні громадяни загалом визнають, що влада в Україні не є підконтрольною народу. До причин такого стану відносять залежність громадян від влади, або з відсутністю у них достатньої інформації для здійснення контролю, або з протидією держави таким спробам. Також причиною відсутності контролю за владою з боку громадянського суспільства є зацікавленість громадян більше

матеріальними проблемами ніж питаннями контролю за виконанням владою своїх повноважень – проблема виживання та матеріальної орієнтованості загалом. Дуже мала кількість громадян намагаються контролювати владу та не допускати зловживань з її боку [31]

Децентралізація через розвиток місцевої демократії та демократії участі здатна зміцнити організаційний потенціал громад, щоб вони могли здійснювати самоврядування на практиці за допомогою різних інструментів і ресурсів, які стають доступними завдяки проведенню реформи децентралізації; визначити та усунути процедурні недоліки у процесі децентралізації. А також важливою є підтримка спроможності громад реалізовувати права, які надає їм адміністративна та фінансова децентралізація. В даному аспекті необхідна співпраця з громадами для розробки пропозицій щодо створення центрів розвитку, центрів охорони здоров'я та освіти на місцях.

Підтримка взаємодії між громадськими організаціями, аналітичними центрами і владою щодо реформи децентралізації влади та супутніх їй секторальних реформ, а також розробка практичних механізмів участі громадськості у впровадженні реформ є актуальною та необхідною. Важливо здійснювати підтримку реформ через розвиток комунікаційних платформ і громадських просторів. Ці та інші нагальні потреби автором було виявлено в рамках дослідження, присвяченого визначенню інтегрованого показника «Індекс демократичного розвитку областей України», яке проводилося в 2016 році.

Дане дослідження проводилося Асоціацією регіональних аналітичних центрів та Поліським фондом міжнародних та регіональних досліджень за підтримки Центру політико-правових реформ та National Endowment for Democracy (NED). Під час дослідження для отримання повної та об'єктивної інформації використовувався комплексний підхід. В ході дослідження автором було проведене експертне опитування, в якому взяли участь близько 100 експертів, серед них правозахисники, юристи, державні службовці,

посадові особи місцевого самоврядування, депутати місцевих рад, соціологи, політологи, економісти, підприємці, журналісти, громадські активісти, викладачі ВНЗ та інші. Також нами була проведена аналітична робота – вивчалися результати соціологічних досліджень, регіональні дослідження, результати роботи у фокус-групах, статистичні данні, статистичні та аналітичні доповіді.

Методологія дослідження включає 10 блоків, що формують показник демократичного розвитку – Стан реалізації громадсько-політичних прав людини та стан правосуддя. Соціально-економічний стан. Громадська активність і самоорганізація громадян. Стан ЗМІ. Міжетнічні та конфесійні відносини. Політична активність, партії, вибори. Децентралізація та діяльність органів місцевого самоврядування. Якість державних адміністрацій. Безпека (злочинність, діяльність органів правопорядку). Корупція.

В ході дослідження нами було з'ясовано, що Запорізька область має статус змішаного/перехідного регіону, де інтегральний індекс від 2,00 до 3,99 в якому демократичні інститути нестабільні, існують істотні проблеми в сфері захисту політичних прав і громадянських свобод, регіон відповідає лише мінімальним стандартам виборної демократії. В ході експертного опитування було виявлено, що самоорганізації та активності громадян сприяють територіальна ідентичність; патріотизм; ініціативність та зібраність; об'єднання і пошук можливостей впливати на владу і брати участь в реалізації програм спрямованих на поліпшення життя громадян в усіх сферах. На тлі зовнішньої загрози спостерігається активізація громадянського суспільства та самоорганізація населення. Громадські активісти підтримують ініціативи одне одного та співпрацюють при реалізації проектів, створюють асоціації та інші координаційні органи, при організації спільних акцій без піару та символіки йдуть один одному на зустріч. Спостерігається готовність до самоорганізації та дій за умов наявності ініціативного лідера.

Нами були з'ясовані проблеми, які потребують усунення – незначна кількість населення включена в громадську активність. Навіть такі актуальні проблеми для Запорізького регіону, як екологія, актуалізуються і підтримуються вузьким колом людей. Невисокі показники довіри як системна характеристика суспільства, що позначається на підвищеному скептичному сприйнятті можливих вигід та позитивного результату від власної активності.

Серед причин, що стримують розвиток децентралізації та діяльності органів місцевого самоврядування нами було виявлено відсутність стабільності бюджетного законодавства, впевненості у продовженні реформи, небажання сільських та селищних голів втрачати владу. Серед позитивних тенденцій зазначалась злагожденість дій усіх учасників процесу впровадження реформи децентралізації (Запорізької ОДА, Запорізької обласної ради, проектів міжнародної технічної допомоги, експертів).

В результаті дослідження нами з'ясовано, що в Запорізькій області спостерігається позитивна тенденція демократичного розвитку. Серед позитивних факторів демократизації регіонального життя за підсумками комплексного аналізу можна виділити наявність потужних громадських моніторингових організацій (у сфері виборчого процесу – ОПОРА та КВУ, у сфері свободи слова – ІМІ, у сфері децентралізації – відділення Асоціації міст тощо); незалежних медіа майданчиків (Запорізький медіа центр); консолідовану і конструктивну позицію громади, експертних кіл, громадських організацій та органів влади з питань впровадження реформи децентралізації, створення об'єднаних територіальних громад, ОСББ (відділення Асоціації міст, Офіс реформ); активну і продуктивну діяльність асоціацій міжетнічних і національно-культурних товариств (Асоціація національних меншин Запорізької області).

Серед негативних факторів, які за результатами комплексного аналізу гальмують демократичний розвиток регіону можна відзначити недодержання органами місцевого самоврядування законодавства України щодо

регулювання підприємницької діяльності, відсутність допомоги і підтримки малого підприємництва з боку місцевої влади. Відчуження широких кіл громадськості від процесу державотворення та реалізації реформ. Сплески громадської активності відбуваються лише на вершині проблеми. Несформованість відчуття відповідальності за власне майбутнє, домінування радянського підходу до вирішення нагальних питань – очікування розпоряджень та дій «згори», а не ініціювання цих змін «знизу».

Україна покращила свої позиції у плані демократичного розвитку через децентралізацію і підвищення ваги місцевої влади. З початку 2017 р. децентралізація в Україні увійшла в критичну фазу після того, як парламент прийняв ряд законів для підтримки подальшого об'єднання громад. Цей законодавчий успіх обумовлює продовження реального прогресу на місцях. Успішні зміни на місцевому рівні та реформа децентралізації влади кардинально змінять пострадянські відносини між українським суспільством і державою. [28]

Основою успіху є чіткість намірів, проголошених владою, та зацікавленість з боку громад в отриманні більших повноважень, ресурсів та спроможності реалізовувати власні ініціативи самоврядного розвитку. Проте ефективні зміни у місцевому самоврядуванні та зростання фінансової спроможності громад поки що не стали аргументами для повсюдного і швидкого об'єднання територіальних громад.

На сучасному етапі децентралізація зіткнулася з політико-правовою невизначеністю подальших кроків та перспектив реформи адміністративно-територіального устрою, що обумовило в 2018 році необхідність проведення дослідження присвяченого адміністративно-територіальній реформі.

Громадські організації як інститут громадянського суспільства мають потенційні можливості співпраці з владою, можуть виступати рушійною силою реформування. Використовуючи свою інституційну спроможність, громадська організація «Незалежний центр правових досліджень та ініціатив» та автор у складі дослідницької групи ініціювали дослідницький

проект щодо реформування адміністративно-територіального устрою із залученням широкого громадського обговорення, зокрема, стратегічних сесій, публічних дискусій, «круглих столів», експертних опитувань на регіональному, субрегіональному та базовому рівні.

На заваді удосконаленню системи управління територіями, яка мала б закріпити позитивні здобутки децентралізації, стоїть незавершеність політико-правового забезпечення нової системи адміністративно-територіального устрою. Формування моделі адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня має відбуватися на основі моделі адміністративно-територіального устрою базового рівня, оскільки межі одиниць адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня (райони) повинні відповідати межах проектних укрупнених адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громади), а не межах існуючих адміністративних (сільських) районів.

Сьогодні Україна на європейському просторі єдина країна, яка не має чітко визначеної процедури вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Фактично ми користуємося ще чинним сьогодні Указом президії Верховного Ради УРСР від 1981 року про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР.

Європейський досвід демонструє, що успішні практики реформування місцевого самоврядування, що мають забезпечити сталий регіональний розвиток, полягають у забезпеченні реалізації принципу субсидіарності та посиленні спроможності органів місцевого самоврядування всіх рівнів реалізовувати власні та делеговані повноваження.

Існуючі правове поле та адміністративно-територіальний устрій не дозволяють сформувати органи місцевого самоврядування на районному рівні, які б відповідали визначеним в Європейській хартії місцевого самоврядування (ратифікована Україною у 1997 р.) критеріям з відповідними повноваженнями, матеріальними і фінансовими ресурсами, інфраструктурою,

необхідними для ефективного виконання покладених на зазначені органи завдань та функцій. [32]

Таблиця 4.1 [32]

Порівняльна характеристика запропонованих варіантів формування базового рівня адміністративно-територіального устрою області

Параметри Перспективного плану	Проект перспективного плану, розроблений ОДА	Проект перспективного плану, розроблений ОДА з урахуванням пропозицій	Модельний варіант організації місцевого самоврядування на базовому рівні з урахуванням Методики формування спроможних громад
Кількість проектних ОТГ	71	61	37
Середньостатистичні параметри 1 ОТГ: ○ чисельність населення ○ площа ○ к-ть тергромад (ОМС), що об'єднуються	13,6 тис. осіб (без м. Запоріжжя); 377,2 км ² 4,2	15,6 тис. осіб (+ 2 тис. осіб, порівняно з пропозиціями ОДА) 445,2 км ² (+68,1 км ² , порівняно з пропозиціями ОДА) 4,9 (+ 0,7 порівняно з пропозиціями ОДА)	25,2 тис. осіб (+ 11,6 тис. осіб, порівняно з пропозиціями ОДА) 733,9 км ² (+ 356,7 км ² , порівняно з пропозиціями ОДА) 8,1 (+ 3,9 порівняно з пропозиціями ОДА)
Спроможні ОТГ: ○ низька (високий рівень дотаційності бюджетів); ○ середня (не дотаційні або мають низький рівень дотаційності); ○ висока (не дотаційні, бюджети із реверсною дотацією).	40 ОТГ (56%) 22 ОТГ (31%) 10 ОТГ (13%)	26 ОТГ (42%) 18 ОТГ (30%) 17 ОТГ (28%)	2 ОТГ (5%) 10 ОТГ (27%) 25 ОТГ (68%)

З метою моделювання практичної реалізації положень законопроекту «Про засади адміністративно-територіального устрою України» та виконання завдання, передбаченого пунктом 17 Плану пріоритетних дій Уряду на 2018

рік (розпорядження КМУ від 28.03.2018 р. № 244) Мінрегіоном спільно з відповідними експертами Центрального офісу реформ при Мінрегіоні (Програма «U-LEAD з Європою») здійснено моделювання системи адміністративно-територіального устрою базового та субрегіонального рівня на прикладі Запорізької області. [32]

Як свідчать успішний досвід проведення реформи децентралізації влади європейських країн та проведені розрахунки Мінрегіон, є прямий зв'язок між результативністю й ефективністю громад та їх площею – чим крупніша громада, тим вона спроможніша. Практична трансформація адміністративно-територіальних одиниць базового рівня спричинила потребу подальшого реформування органів місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою і на субрегіональному рівні та укрупнення районів.

Станом на вересень 2018 року Запорізька область входить до числа лідерів серед областей України, територія районів в яких повністю охоплена утвореними об'єднаними територіальними громадами. Це зумовлює актуальність та необхідність дослідження різних моделей реформування адміністративно-територіального устрою, зокрема, на рівні районів, Запорізької області та обрання серед них оптимальної.

Автор був залучений до розробки теоретико-методологічних та праксеологічних засад дослідження «Модель реформування адміністративно-територіального устрою та організації управління на районному рівні Дніпропетровської та Запорізької областей» (по Запорізької області), яке проводилося Незалежним центром правових досліджень та ініціатив в межах проекту Центру політико-правових реформ «Посилення ролі громадянського суспільства у забезпеченні демократичних реформ і якості державної влади» за підтримки Європейського Союзу серед членів територіальних громад, сільських, селищних, міських рад, районних рад та державних адміністрацій, інститутів громадянського суспільства Дніпропетровської та Запорізької областей, з метою розробки оптимальної моделі реформування

адміністративно-територіального устрою та організації районного управління.

Методологія дослідження включає експертне опитування за результатами громадських обговорень та стратегічних сесій в 5-ти містах Запорізької області (Мелітополь, Бердянськ, Василівка, Пологи, Запоріжжя). Теоретико-методологічним підґрунтям реалізації проекту виступили такі спеціальні методи наукових досліджень як стратегічні сесії, громадські обговорення, експертні опитування, аналіз документів та загальнонаукові методи як абстрагування, аналізу й синтезу, індукції та дедукції, метод евристичного моделювання, історичний метод (та історичний аналіз), систематизація та порівняння.

Під стратегічною сесією в контексті реалізації проекту розумілися процедури формулювання місії, цілей, проблем, завдань і засобів їх досягнення та загального плану діяльності щодо проведення наступного етапу реформи децентралізації й адміністративно-територіальної реформи на районному рівні Запорізької області. Проведення стратегічних сесій в межах проекту зумовлювалося дотриманням таких критеріїв:

1. Відбір учасників за ознакою компетентності у сфері реформи децентралізації влади, адміністративно-територіальної реформи та секторальних реформ (голови районних державних адміністрацій, районних рад, сільські, селищні, міські голови, представники ГО «Незалежний центр правових досліджень та ініціатив», науковці, регіональні консультанти Офісу реформ Запорізького РВ АМУ, депутати Запорізької обласної ради, керівники громадських організацій та аналітичних центрів).

2. Залучення зовнішнього модератора з метою залучення до роботи кожного учасника сесії та відсутність власного (суб'єктивного) чинника впливу на її роботу.

3. Фокусування учасників на необхідності визначення основних термінів, окреслення проблемного поля, ризиків та шляхів їх мінімізації в

контексті проведення адміністративно-територіальної реформи та організації управління на районному рівні.

За результатами стратегічних сесій проводилося громадське обговорення визначених проблемних питань та шляхів їх розв'язання:

- проблемні моменти розподілу і виконання повноважень між районними радами, районними державними адміністраціями та сільськими, селищними, міськими радами об'єднаних територіальних громад виникають в районах, територія яких переважно або повністю охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами;

- аспекти дублювання чи перетину цих повноважень;

- виникнення проблемних моментів розподілу майна спільної власності територіальних громад району між декількома об'єднаними територіальними громадами, найбільш доцільні механізми розподілу цього майна;

- можливі проблеми в процесі передачі майна спільної власності територіальних громад району до комунальної власності об'єднаних територіальних громад, бачення законодавчого (правового) шляху вирішення цих проблем;

- визначення цільових груп та їх ставлення до перспективи реформування адміністративно-територіального устрою України, зокрема, до укрупнення районів;

- визначення з представлених моделей реформування адміністративно-територіального устрою на районному рівні Запорізької області найбільш прийнятної;

- кількість перспективних укрупнених районів;

- специфіка організації управління на районному рівні після укрупнення районів, визначення органів управління та їх функціонального навантаження в укрупнених районах (районні державні адміністрації, районні ради) та їх повноважень;

- повноваження об'єднаних територіальних громад після укрупнення районів, бачення нового статусу району;

- окреслення напрямків синхронізації реформи адміністративно-територіального устрою на районному рівні з секторальними реформами (синхронізація адміністративних, освітніх, госпітальних округів).

Результати громадського обговорення фіксувалися модератором за допомогою відповідного бланку та слугували основою для формулювання блоків й питань анкети експертного опитування. Таким чином, проведене експертне опитування за результатами громадських обговорень та стратегічних сесій в 5-ти містах Запорізької області (Мелітополь, Бердянськ, Василівка, Пологи, Запоріжжя).

Дослідницька робота щодо організації проведення експертного опитування включала:

- розробку анкети експертного опитування (розробку анкети українською мовою розміром 4 стор., що складалася з 20-ти напівзакритих запитань і охоплювала чотири головні теми: 1) ставлення до реформи децентралізації; 2) оцінка проблем та перспектив адміністративно-територіальної реформи; 3) пропозиції щодо розподілу майна спільної власності; 4) взаємозалежність реформи децентралізації та секторальних реформ;

- форматування анкети українською мовою для потреб Інтернет-опитування, телефонного опитування і особистого інтерв'ю;

- розробку відповідних інструкцій, супроводжувальних листів та інших документів для всіх трьох методів опитування, що супроводжують опитування і відповідають нормам проведення експертних опитувань;

- планування вибірки (117 запланованих інтерв'ю із респондентами 5-ти категорій (груп), а саме: керівниками районних державних адміністрацій, районних рад, сільських, селищних, міських рад, громадських організацій та експертів);

- формування вибірки: конкретні завдання для вибірки з двох списків (головний і додатковий), основою яких слугували телефонні довідники установ, інформація з офіційних сайтів та сторінок у соціальних мережах;

- реалізація вибірки (польові роботи проведено з 01 по 20 листопада 2018 року. До остаточного масиву даних (після логічного і 10% телефонного контролю) увійшло 117 відповідей. У реалізації опитування взяли участь 5 інтерв'юерів. Згідно технічного завдання, стратифікація за статтю не проводилася);

- навчання інтев'юерів (в якості інтерв'юерів у цьому дослідженні було залучено 5 осіб, які пройшли загальне навчання за стандартними методами навчання інтерв'юерів, яке включає методи інтерв'ю, технології контактного пошуку й отримання згоди від респондента проводити інтерв'ю);

- організація польових робіт (структура команди проекту складалася з координатора та 5-ти інтев'юерів. Координатор здійснював підготовку квотних завдань для інтерв'юерів згідно вибірки, навчання інтерв'юерів з методології експертного опитування, проведення найважчих інтерв'ю, прийом і затвердження завершених анкет і перевірка правильності квот, розподіл інтерв'юерів, кількості інтерв'ю на одного інтерв'юера. Інтев'юери здійснювали пошук контактної інформації для осіб, що належать до конкретної квотної групи, проведення інтерв'ю – особистого, інтернет або телефоном з респондентом);

- контроль польових робіт (використовувався 10% телефонний контроль польових робіт - для перевірки було випадково відібрано 24 респонденти серед яких перевірено: факт телефонного інтерв'ю, приблизну тривалість інтерв'ю, відповіді на декілька ключових запитань. Контролювалося, як мінімум, одне інтерв'ю кожного інтерв'юера);

- кодування, введення і логічний контроль даних (відповіді респондентів вводилися у програмі SPSS одночасно з числовими значеннями з анкети, отриманих протягом інтерв'ю. Відповіді були закодовані для кожного запитання окремо. До остаточного масиву даних увійшло 117 відповідей);

- підготовка структурованого статистичного звіту за результатами експертного опитування в 5-ти містах Запорізької області (Мелітополь,

Бердянськ, Василівка, Пологи, Запоріжжя), який включає узагальнену інформацію за такими розділами: 1) ставлення до реформи децентралізації; 2) оцінка проблем та перспектив адміністративно-територіальної реформи; 3) пропозиції щодо розподілу майна спільної власності; 4) взаємозалежність реформ децентралізації та секторальних реформ.

Комбінування кількісних та якісних методів наукових досліджень (стратегічні сесії, громадські обговорення, опитування) забезпечило комплексний аналіз формування оптимальної моделі реформування адміністративно-територіального устрою та організації управління на районному рівні Дніпропетровської та Запорізької областей на підставі виявлення проблемних моментів та переваг, синхронізації з секторальними реформами.

Нами було сформовану наступну мету дослідницького проекту – формування оптимальної моделі реформування адміністративно-територіального устрою та організації управління на районному рівні Запорізької області на підставі виявлення проблемних моментів та переваг, синхронізації з секторальними реформами. Ключовими та зацікавленими сторонами є територіальні громади, сільські, селищні, міські ради, районні ради та районні державні адміністрації, інститути громадянського суспільства Запорізької області.

Реформування районного рівня шляхом укрупнення має нагальну потребу за таких причин. Так, якщо все майно спільної власності територіальних громад району, де утворена об'єднаних територіальних громад в форматі «один район-одна громада», переходить до комунальної власності об'єднаних територіальних громад, то механізм розподілу об'єктів спільної власності територіальних громад району між декількома об'єднаними територіальними громадами в районі, який на 100 % охоплений утвореними об'єднаними територіальними громадами, законодавчо не врегульований. Це викликає спірні ситуації під час розподілу об'єктів спільної власності територіальних громад районів, територія яких повністю

або переважно охоплена декількома утвореними об'єднаними територіальними громадами.

Джерела доходів, які наповнюють районні бюджети районів, територія яких повністю охоплена утвореними об'єднаними територіальними громадами, переходять до бюджетів об'єднаних територіальних громад. Це означає, що районні ради, які функціонують в районах, територія яких повністю охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами втрачають джерела для свого фінансування.

Законодавчо не врегульоване питання розподілу і виконання повноважень між районними радами, районними державними адміністраціями та сільськими, селищними, міськими радами об'єднаних територіальних громад в районах, територія яких переважно або повністю охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами.

Вагомим викликом для подальшого впровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні є відсутність чіткої «дорожньої карти» подальшого реформування адміністративно-територіального устрою. Що є загрозою для успішної реалізації реформи децентралізації влади та спричинення інформаційних спекуляцій щодо майбутнього громад та районів і як наслідок посилення спротиву сприйняття наступних етапів реформи децентралізації влади та супутніх їй секторальних реформ.

Об'єднання територіальних громад, впровадження секторальних реформ має кореспондуватися з побудовою нового адміністративно-територіального устрою, зокрема, встановленням критеріїв, яким мають відповідати адміністративно-територіальні одиниці всіх рівнів. У 2018 р. до Верховної Ради України внесено урядовий законопроект «Про засади адміністративно-територіального устрою України», що визначає засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць тощо. Законопроектом запропонована трирівнева система

адміністративно-територіального устрою: регіональний рівень (АР Крим, області), субрегіональний рівень (райони) та базовий рівень – громади, які утворюються на основі населених пунктів.

Разом з цим, вищезазначений законопроект не вносить зміни до існуючого адміністративно-територіального устрою, зокрема, на рівні районів. Ним лише визначаються критерії, яким має відповідати район. На сьогоднішній день пропонуються різні моделі реформування адміністративно-територіального устрою України, проте вони не пройшли широкого громадського обговорення.

Запропонований нами підхід до зміни проблемної ситуації є оптимальним оскільки реформування адміністративно-територіального устрою та організація управління на районному рівні має здійснюватися на підставі широкого громадського обговорення, консультацій з органами державної влади та місцевого самоврядування, всебічного дослідження, синхронізації з процесами впровадження секторальних реформ (освітніх, госпітальних, адміністративних округів), залученням експертного та наукового середовища.

Громадянське суспільство, яке активно формується, має надати необхідний зустрічний рух для реформи децентралізації влади та реалізації збалансованої регіональної політики, що потребує широкого обговорення та швидкого запровадження в усіх сферах місцевого розвитку.

Проведення громадського обговорення і стратегічних сесій за кущовим принципом на базі перспективних укрупнених районів, експертне опитування, проведення круглих столів та консультацій дозволили виявити проблемні моменти та сформуванати оптимальну модель реформування районного рівня в пілотній Запорізькій області.

Підчас громадського обговорення відбувалися активні дискусії, що ілюструє нагальну потребу в проведенні інформаційно-просвітницьких заходів на рівні максимально наближеному до громадян. За підсумками анкетування також виявлено потребу в проведенні та результативність

виїзних інформаційно-просвітницьких сесій на базовому та субрегіональному рівнях. Активне залучення громадян до процесу обговорення актуальних питань щодо перебігу реформ значно покращує інформаційне сприйняття та ефективність подальшого впровадження реформи децентралізації влади та супутніх їй секторальних реформ. Результати проведених заходів виявляють проблеми, що потребують першочергового розв'язання.

Кожен учасник стратегічної сесії мав змогу поділитися власним баченням та пропозиціями щодо реформування районів, організації управління на субрегіональному (районному) рівні. Учасники позитивно оцінили проведені заходи та їх ефективність. Результати анкетування показали, що вони були корисними з точки зору пізнання моделей реформування адміністративно-територіального устрою та організації управління на районному рівні.

Підчас дискусії було обговорено новий статус району, перспективи організації управління на районному рівні; синхронізація реформи адміністративно-територіального устрою з секторальними реформами; а також проблемні моменти розподілу і виконання повноважень між районними радами, районними державними адміністраціями та сільськими, селищними, міськими радами об'єднаних територіальних громад в районах, територія яких переважно або повністю охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами.

Згідно результатів дослідження нами виявлено, що 29,3 % опитаних відповіли, що реформа децентралізації влади виправдовує їх сподівання, 25 % - ні, 45,7 % - важко відповісти. Серед опитаних 70,1 % зазначили, що стикалися з дублюванням повноважень між районними радами, районними державними адміністраціями та сільськими, селищними, міськими радами об'єднаних територіальних громад. Підтримують ініціативу реформування адміністративно-територіального устрою, що передбачає створення адміністративних округів (нових районів), які будуть об'єднувати декілька районів – 50% опитаних, серед яких 12,9 % - повністю підтримують, 37,1 % -

скоріше підтримують. На запитання: «Наразі в Запорізькій області існує 20 районів. На Вашу думку, скільки районів має залишитися після об'єднання?» 56,1% опитаних відповіли 5 районів, 19,3% - 10 районів, 8,2% – 6 районів.

Децентралізація і об'єднання громад є чинниками сприяння економічному розвитку територій. Об'єднання територіальних громад має враховувати виміри як реформи децентралізації влади так і супутніх їй секторальних реформ. Різні вихідні умови громад та усталеність способів життя місцевих еліт є об'єктивними перешкодами, подолання яких можливе через тісний зв'язок реформи із створенням сприятливих умов для розвитку територій та подальший розвиток реформи децентралізації влади та супутніх їй секторальних реформ. Спостерігається певний спротив реформам з боку як органів місцевого самоврядування, так і районної ланки влади через брак розуміння перспектив реформи децентралізації влади, який породжує побоювання за власне майбутнє. На базовому рівні існує гостра потреба в інформації щодо конкретних кроків реалізації реформи та очікуваних результатів. Мешканців громад дратують загальні фрази, популістські обіцянки. Брак чіткої інформації, відповідей на конкретні питання призводить до зневір'я, спротиву реформі, побоювань її наслідків.

Децентралізація здійснює позитивний вплив на розвиток громадянського суспільства, громадської активності населення. Спостерігається намагання певних новообраних керівників об'єднаних територіальних громад бути більш відкритими до своїх виборців. Зокрема, посадовці деяких об'єднаних територіальних громад намагаються зробити власну діяльність максимально прозорою, оприлюднюючи порядок денний та всі ухвалені рішення на своїх сайтах. Крім того, набуває популярності інструмент бюджету участі, завдяки якому представники місцевого самоврядування намагаються залучати громадян до формування місцевого кошторису та визначення пріоритетних напрямів його використання.

За підсумками дослідження нами було досягнуто наступні результати:

- апробація методології громадських обговорень, стратегічних сесій, експертного опитування як інструментарію напрацювання механізму розв'язання проблемних питань реформування адміністративно-територіального устрою та організації управління на районному рівні в Запорізькій області;

- актуалізація проблемних питань наступного етапу децентралізації в Запорізькій області серед голів районних державних адміністрацій, районних рад, сільських, селищних, міських голів, науковців, регіональних консультантів Офісів реформ, депутатів Запорізької обласних рад, представників Запорізької ОДА, керівників громадських організацій та аналітичних центрів;

- аналіз законодавчої бази щодо реформи місцевого самоврядування, децентралізації влади, адміністративно-територіального устрою; зареєстрованих законопроектів, які стосуються впровадження адміністративно-територіальної реформи, дозволив сформулювати пропозиції щодо шляхів проведення адміністративно-територіальної реформи за умови відсутності внесення змін до Конституції України в частині децентралізації влади;

- компаративний аналіз існуючих концепцій та моделей перспективних укрупнених районів Запорізької області, а також організації управління на базі даних перспективних укрупнених районів;

- окреслення меж та центрів перспективних укрупнених районів Запорізької області;

- створення обласної робочої групи з підготовки пропозицій щодо проекту законодавчого акту про удосконалення адміністративно-територіального устрою Запорізької області, склад якої затверджено розпорядженням голови Запорізької облдержадміністрації від 03.12.2018 № 635. До складу обласної робочої групи увійшли керівники проекту «Модель реформування адміністративно-територіального устрою та організації управління на районному рівні Дніпропетровської та Запорізької областей», а

також представники Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;

- прийнято 2 рішення Запорізької обласної ради щодо впорядкування механізмів передачі і розподілу майна спільної власності територіальних громад району між декількома об'єднаними територіальними громадами, а також надання державної підтримки районним радам в районах, територія яких повністю охоплена утвореними об'єднаними територіальними громадами. (див. Додаток А)

Інтегруючи результати здійсненого теоретико-методологічного аналізу та проведених емпіричних досліджень – «Індекс демократичного розвитку областей України», 2016 рік та «Модель реформування адміністративно-територіального устрою та організації управління на районному рівні Дніпропетровської та Запорізької областей» 2018 рік – можна сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинників впливу децентралізації на розвиток громадянського суспільства.

1. Необхідно залучати громадянське суспільство до процесу реформування на всіх етапах – від ідей та розробки стратегій до реалізації кращих практичних рішень у щоденній діяльності із впровадження змін. Головним завданням у досягненні ефективності реформи децентралізації влади є трансформація мислення мешканців громад та розуміння того, що при сучасній оновленій законодавчій та фінансовій базі ніхто, крім них самих, не здатен забезпечити добробут у громаді і вирішенням питань розвитку громади. Зростання вимог суспільства щодо прозорості та підзвітності влади, а також ролі громадськості в процесі прийняття рішень стимулюють ефективність влади. Як свідчить досвід європейських країн, адміністративно форсована децентралізація має великі ризики. Оптимальним шляхом подолання несприйняття та спротиву реформи децентралізації влади є активне залучення громадянського суспільства до процесу реформування. Реалізація реформи децентралізації влади на основі застосування адміністративного тиску не принесе успіху. Здатна забезпечити його лише

вмотивована участь мешканців громад у процесі реформування на всіх етапах. Дослідження підтверджують важливість залучення громадян до співпраці у планувальних процесах у громадах, сучасним інноваційним способам та механізмам колективного вирішення питань, а також демократії участі, яке використовують місцеві влади розвинутих країн для демократичного узгодженого прогресу, щоб людина відчувала до себе увагу і була активним учасником позитивних змін. Розширення можливостей громадянського суспільства щодо впровадження і моніторингу реформ мінімізує спротив сприйняття подальшого процесу реформи децентралізації влади. Успішно реалізована реформа децентралізації сприятиме підвищенню рівня життя громадян поза великими містами та призведе до активізації політичного процесу, демократизації суспільства шляхом залучення громадян до прийняття рішень і підвищенню довіри населення до органів державної влади. Задля успіхів у розвитку місцевої демократії, українські громади, за прикладом європейських, мають підвищити рівень самосвідомості та відповідальності громадян за розвиток своїх територій і власний добробут, навчитися виявляти ініціативу, наполегливо шукати шляхи для її реалізації.

2. Проводити масову інформаційно-просвітницьку кампанію щодо можливостей та потенціалу самоорганізації громадян, популяризації успішних кейсів громадської активності та самоорганізації громадян. Слід скоординувати дію усіх суб'єктів, задіяних у проектах, спрямованих на підвищення самоорганізаційного потенціалу територій, їх спроможності. Для посилення місцевої демократії необхідно поширення інформації про реформи у співпраці з групами підтримки реформ у мережах професійних середовищ. Зміцнити потенціал і досягти включення нової хвилі громадських лідерів в управління, активування і моніторинг реалізації реформ за допомогою вдосконалення державної політики, спілкування і участі у суспільних процесах. Запровадження системи моніторингу та контролю з боку громадських організацій мають запобігти підкупу виборців та використанню

брудних технологій, застосуванню адміністративного ресурсу, підтримка інституційної діяльності незалежних медіа-майданчиків дозволить оптимізувати діалог влади з громадою та розкрити потенціал інститутів громадянського суспільства регіону.

3. Налагодити постійну співпрацю органів місцевого самоврядування зі структурами громадянського суспільства, формування й стимулювання «місцевих ініціатив» в кожному місті, районі, селищі та селі Запорізької області. На шляху розбудови демократії необхідним є розвиток малого бізнесу, відкриття підприємств, збільшення надходжень до місцевих бюджетів. Демократія участі та активне громадянське суспільство є ключовими складовими ефективного самоуправління. Покращить стан розвитку демократії зміна орієнтації управлінського підходу з процесу на результат, що в тому числі передбачає усунення/мінімізацію корупційних практик та лобіювання інтересів у розподілі бюджетних коштів. Важливо створити умови, за яких громада буде активним суб'єктом бюджетної політики, зокрема популяризація бюджетів участі, публічність рішень про розміщення вільних залишків коштів місцевих бюджетів на банківських депозитних рахунках, прийняття відповідних програм для розвитку малого підприємництва. Розвинуте громадянське суспільство має вагомий голос у рішеннях в публічній сфері, від яких залежить розвиток та майбутнє самих громадян.

Висновки до розділу 4

1. На основі зарубіжного досвіду, його зіставлення з вітчизняними здобутками обґрунтовуються сучасні міжнародні тенденції стосовно реформ децентралізації, розглядаються інноваційні системи надання якісних послуг населенню та основні принципи і напрями реформ децентралізації влади в країнах Європейського Союзу, аналізуються реформи децентралізації Франції та Польщі, а також розглядаються можливі шляхи запровадження

зарубіжного досвіду децентралізації на новому етапі державотворення в Україні та ін.

Розвиток взаємовідносин громадянського суспільства та державних інституцій в Європі протягом своєї історії еволюціонував від протистоянь, ворожості, суперництва до встановлення партнерських відносин з метою вироблення нових механізмів консенсусної взаємодії. На сучасному етапі різні стартові умови, наявність або відсутність базових засад для розвитку суспільного простору, можливість реалізації потенціалу самоорганізаційних громадянських практик, рівень політичної участі вплинули на процес вироблення та реалізації стратегій розвитку громадянського суспільства різних країн.

Цікавим для даного дослідження є досвід реформи децентралізації у Франції та Польщі. Аналізуються реформи децентралізації Франції та Польщі, а також розглядаються можливі шляхи запровадження зарубіжного досвіду децентралізації на новому етапі демократичного розвитку держави в Україні та ін. Досвід Франції щодо реформи децентралізації зацікавив нас тим, що Франція є однією з країн Європи де зародилися децентралізаційні рухи у часи після буржуазних революцій. Досвід децентралізації влади Франції було використано багатьма країнами Європи, а саме він ліг в основу реформи децентралізації влади у Польщі.

Країнам Західної Європи вдалося створити дієздатну структуру для підтримки розвитку громадянського суспільства і стабільного діалогу між державою і громадянським суспільством. Процес розробки ефективних практик взаємодії між ними триває, поліпшення умов для більш ефективної співпраці, розробка і впровадження нових фінансових інструментів. У всіх країнах Центральної та Східної Європи є загальне розуміння і визнання того, що громадянське суспільство є одним з найважливіших актором в розвитку співпраці з урядом. Серед проблем, які повинні вирішувати громадські організації в цих країнах залишається низький рівень загальної обізнаності населення щодо проблем глобального розвитку, їхня неготовність і низький

потенціал для виконання актуальних завдань розвитку громадянського суспільства

2. Вивчення зарубіжного досвіду впровадження реформ децентралізації влади може сприяти уникненню деяких упереджених і неправильних підходів, характерних для сучасної української практики управління «з центру», тому передовий світовий досвід децентралізації має для України на етапі зміцнення державності передусім змістове значення.

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. Адже розбудова громадянського суспільства в Україні орієнтуватиметься на європейські стандарти.

Виявлений українцями рівень політичної активності та зосередження їх на безпосередній політичній участі свідчить про поступовий зсув у бік активістської культури на основі постматеріальних цінностей. Натомість аналіз статистики свідчить про зниження рівня довіри до органів влади та інституту виборів. Зроблено висновок про складну систему взаємовпливу політичної культури та процесу самоорганізації громадянського суспільства.

Незважаючи на нестабільність показників, громадянське суспільство залишається найсильнішим елементом демократичного переходу сучасної України, що володіє потужним самоорганізаційним потенціалом.

3. Проведені дослідження свідчать про необхідність активного залучення громадянського суспільства до участі у реформах на всіх рівнях, починаючи від ідей, розробки стратегій і політик до реалізації кращих практичних рішень у щоденній діяльності із впровадження змін.

Якісно розроблена і успішно реалізована реформа децентралізації сприятиме підвищенню рівня життя українських громадян поза великими містами, а також призведе до активізації політичного процесу, демократизації суспільства шляхом залучення громадян до прийняття рішень і підвищенню довіри населення до органів державної влади. Задля

досягнення істотних успіхів у розвитку місцевої демократії українські громади, за прикладом європейських, мають підвищити рівень самосвідомості та відповідальності за розвиток своїх територій і власний добробут, навчитися виявляти ініціативу, наполегливо шукати шляхи для її реалізації.

Важливою для успіху реформи децентралізації є комунікація та співпраця громадянського суспільства та держави. Існує потреба залучати громадянське суспільство до участі у реформах на всіх рівнях, починаючи від ідей, розробки стратегій і політик до реалізації кращих практичних рішень у щоденній діяльності із впровадження змін.

Список використаних джерел до розділу 4

1. Арабчук Я.І. (2016) Фінансова децентралізація – основна складова спроможної громади .Теорія та практика державного управління та місцевого самоврядування, 1, 7
2. Арабаджиев Д.Ю., Богомолова Н.Н. (2013) Национальная, макрорегиональная и региональная идентичность как фактор формирования гражданственности. Полуостров Крым: уроки истории: Сборник работ участников конференции «230 лет присоединения Крыма к России». – Запорожье : Акцент инвест-трейд, 20–27.
3. Арабаджиев Д.Ю., Мяло П.І. (2012) Ідентичність родових суб'єктів освітнього процесу як чинник формування громадянськості. Міжнародний освітній форум «Особистість у єдиному освітньому просторі», 17–19.
4. Арабаджиев Д., Мальований М., Богомолова Н. (2014) Феномен громадянської ідентичності у свідомості та соціальній активності учнівської молоді (регіональний аспект, потенційний контекст - хортинг). К.: Видавець Паливода А.В., 2, 8–14.

5. Бабарикіна Н.А. (2013) Громадянське суспільство – механізм зв'язку індивіда з державою як політичною організацією суспільства. Гілея, 68, 1, 853–858
6. Бабарикіна Н.А. (2014) Громадянське суспільство як засіб гармонізації відносин між державою і громадянами. Грані, 11, 115, 110–120
7. Бабарикіна Н.А. (2016) Участь громад в самоврядуванні як необхідна умова процесу децентралізації. Politicus, 1, 77–80
8. Бабарикіна Н.А. Голонич Я. (2015) Самоідентичність крізь призму громадянського суспільства: філософсько-політичний аспект. Zborník z prvej medzi národnej vedeckej konferencie «Supervízne dni – 2015», 72–82
9. Бабарикіна Н.А. (2018) Громадянська активність та її вплив на процес децентралізації. Evropský politický a právní diskurz, 5, 101–107
10. Бабка, В. (2014). Політика пам'яті: спроба теоретичного синтезу, моделі впровадження та роль у перехідному суспільстві. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень І. Ф. Кураса НАН України, 6 (74), 201–215.
11. Борщевський В., Волошин В. Інституційні важелі розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації управління Available from http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/vazheli_rozvtuku-a6b6a.pdf
12. Бізнес-кейси від голови Веселівської ОТГ Available from <https://old.decentralization.gov.ua/news/item/id/6950>
13. Бусленко В. (2013) Моделі взаємодії між урядом та парламентською опозицією в країнах Європейського Союзу (на прикладі країн Вишеградської групи). Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. Міжнародні відносини, 10, 32–37
14. Гаряча Ю. Механізм адаптації законодавства Польщі до *acquis communautaire* в рамках угоди про асоціацію між Польщею та ЄС: досвід для України. Available from : <http://old.niss.gov.ua/MONITOR/mart2009/25.htm>

15. Грабовський С. І знову про конституційну реформу. Available from <http://www.pravda.com.ua>
16. Глондис Д. (2002) Польща як донор. Роль громадянського суспільства. Варшава. Available from: <http://www.portal.engo.pl>http://www.cofund.org.pl/teraz_integracja
17. Гржемалк А. Експертиза законопроектів на відповідність праву ЄС: досвід Литви та Польщі. Available from: <http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/Rada>
18. Грицяк Н., Баровська А. (2007) Інформаційні кампанії як механізм підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері євроінтеграції. Стратегічні пріоритети, 2(3), 37–44.
19. Громадянське суспільство як основа демократичного розвитку України. (2009) Аналітична доповідь. К.: НІСД, 25 с.
20. Даймонд Л. (2000) Прошла ли «третья волна» демократизации? Полис, 1, 29-39
21. Гройсман В.Б. (2015) Місце та роль децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства. Демократичне врядування, 15, 5
22. Децентралізація: думки людей. Available from <http://decentralization.gov.ua/infographics/item/id/22>
23. Децентралізація дає економічне зростання громад і регіонів. В кінцевому результаті виграє кожен громадянин. Available from <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1964>
24. Дрьомов С.В. (2015) Інститут громадянства як регулятор впливу на стан забезпечення національної безпеки України. Аналітична доповідь. К.: НІСД, 52 с
25. Долженков О. (2000) Посткомуністичні трансформації в країнах Центрально-Східної Європи та СНД: порівняльний аналіз. Нова політика, 5, 12–16.

26. Европейская конвенция признания юридическими лицами международных неправительственных организаций. Страсбург, 24 апреля 1986 года. Available from http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_683
27. Європейський вибір: Як це зробили поляки? Available from <http://docplayer.net/71967167-Ievropeyskiy-vibir-yak-ce-zrobilipolyaki.html>
28. Завадський В.М. (2008) Європейська інтеграція країн Балтії (1991 – 2004 рр.) Донецьк, 212 с.
29. Загородній Ю. (2004) Дослідження громадянського суспільства: модель нормативних досягнень. Політичний менеджмент, 3, 10–19.
30. Зашкільняк Л. (2002) Історія Польщі від найдавніших часів до наших днів. Львів, 752 с.
31. Зеленько Г. (2003) Навздогінна модернізація: досвід Польщі та України. К. : Критика, 215 с.
32. Злоказова Н. (2002) Расширение ЕС: за и против с позиции его членов, Мировая экономика и международные отношения, 2, 67–74.
33. Карась А. (2003) Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некласичних інтерпретаціях. Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. І. Франка, 520 с.
34. Качалова Ю. Третий сектор в постиндустриальном обществе. Институт развития личности. Новый взгляд на исследование третьего сектора. Available from: http://www.ipd.ru/articles/j_view#sect.Shtml
35. Колодій А. Історична еволюція громадянського суспільства та уявлень про нього (формування ідеалу). Available from: <http://www.ji.lviv.ua/n21texts/21-zmist.htm>
36. Колодій А. (2002) На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні: монографія. Львів: Червона Калина, 272 с
37. Колодій А. (2007) Політична трансформація в Україні: інституції та люди. Режим доступу: Ефективність державного управління. Збірник наукових праць, 12, 205-211

38. Колодій А. Проблеми і перспективи розвитку громадянського суспільства в сучасній Україні. Available from: <http://political-studies.com/wp-content/uploads/2010/01/Civil-Society.pdf>
39. Колодій А. (2008) Транзитологічна парадигма суспільних змін в світлі Помаранчевої революції. Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія: Політичні науки. «Демократичний транзит в Україні: підсумки електорального циклу 2004–2007 рр.», 3, 7–24.
40. Копійка В. (2012) Європейський Союз: Історія і засади функціонування. К., 759 с.
41. Костюк Д. (2007) Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії. Київ, 395 с.
42. Кріль М. (2008) Історія країн Центрально-Східної Європи (кінець XX – початок XXI ст.). Київ, 284 с.
43. Крюков О. (2009) Громадянське суспільство як чинник побудови демократичної політичної системи. Суспільно-політичні процеси. Стратегічні пріоритети, 2 (11), 55-58.
44. Кудряченко А. (2007) Політична система і громадянське суспільство: Європейські і українські реалії. К., 391 с.
45. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Available from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
46. Кукруз О. (2010) Політична опозиція в Україні та Польщі. К., 200 с.
47. Кучинський О. Як децентралізація впливає на демократизацію? Available from <https://commons.com.ua/ru/decentralizatsia-i-demokratyzatsia/>
48. Михальченко М. І. (2004) Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи. Дрогобич : ВФ «Відродження», 488 с.
49. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Available from <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/12/10.12.2018.pdf>

50. Нагорняк Т. Л. Громада в умовах відкритого суспільства: аналіз трансформаційних процесів України на прикладі брендингу міст. // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова Випуск 15. 2014. С. 51-61.
51. Наумкіна С. М. (2014) Відкритість влади як принцип демократичного врядування, Перспективи: соціально-політичний журнал, 1, 153-155.
52. Наумкіна С. В., Трач А. С. (2016) Перерозподіл політичних ресурсів сучасної України як відображення взаємодії політичних сил, Політикус: науковий журнал, 4, 54-57.
53. На шляху до Європейського Союзу. Досвід Польщі. Available from http://osf.org.ua/data/blog_dwnl/maket_POLAND
54. Олійник Ю. Угода «про асоціацію» ЄС з «третіми» державами: досвід Польщі. Available from <http://www.pravoznaves.com.ua>
55. Олійник Д.І. (2018) Інноваційний розвиток територіальних громад в умовах четвертої технологічної революції: пріоритети та перспективи. Аналітична доповідь. К.: НІСД., 52 с.
56. Олійник Ю. Угода «про асоціацію» ЄС з «третіми» державами: досвід Польщі [Електронний ресурс]. URL: <http://www.pravoznaves.com.ua> (дата звернення 19.07.2016)
57. Олсон М. Логика коллективных действий: Общественные блага и теория групп. М.: Фонд Экономической Инициативы, 1995. Т. 1. 165 с.
58. Пасько І. Громадянське суспільство і національна ідея. Донецьк : Схід. вид. дім, 1999. 184 с.
59. Патей-Братасюк М. (1999) Громадянське суспільство: сутність, генеза ідеї, особливості становлення в умовах сучасної України. Тернопіль, 254 с.
60. Патнем Р. (2001) Творення демократії. Традиції громадської активності в сучасній Італії. К.: Основи, 302 с

61. .Павлюк А. Формування об'єднаних територіальних громад у контексті адміністративно-територіальної реформи Available from http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/1_Pavliuk-c009a.pdf
62. Польовий М. А. (2015) Формування глобального громадянського суспільства як чинник розвитку терористичної активності в глобалізованому світі. Актуальні проблеми політики, 56, 122-129.
63. Польські громадські організації та інформування з питань європейської інтеграції. Розробник «Асоціація Вілла Деціус». Available from: <http://elearn.univector.net/file.php/790/01/13.pdf>
64. Портал про «третій сектор» в Польщі. Available from <http://rus.ngo.pl/x/302348>
65. Право Европейского союза (2004) Под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юрист, 925 с.
66. Пшеворский А. (2005) Переходи до демократії: лібералізм і демократія. Демократія: антологія. К., 649 с.
67. Резнік О. (2011) Громадянські практики в перехідному суспільстві: чинники, суб'єкти, способи реалізації. К. : Ін-т соціології НАН України, 336 с.
68. Реформа государственного управления: Институционализация консультаций между институтами власти и неправительственными организациями в странах СНГ. (2002) Условия, формы, практика. Bratislava : UNDP, 118 с
69. Розенблум Н. Громадянські суспільства: лібералізм і моральні впливи плюралізму. Available from: <http://www.ji.lviv.ua/n21texts/rosenblum.htm>
70. Романюк О. Кінець транзитології чи криза її первинної парадигми // Політичний менеджмент. 2007. №2 (23). С. 3–11.
71. Рябчук М. (2000) Дилеми українського Фауста: громадянське суспільство і «розбудова держави». К.: Критика, 271 с.

72. Ромашкіна О. (2015) Неможливо розбудувати демократичну державу без ефективного самоврядування Available from <http://www.golos.com.ua/article/262290>

73. Результати експертного опитування на тему «оцінка проведення реформи децентралізації» Available from <http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/ekspertneopituvannya.pdf>

74. Соскін О. І. (2008) ЄС та місцеве самоврядування: досвід вишеградських міст та українська перспектива. К. : Вид-во «Інститут суспільної трансформації», 56 с.

75. Соціологічне дослідження. Якою мірою Ви довіряєте наступним державним та недержавним інституціям? Сайт Центру Разумкова. Available from: www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=1051

76. Стемпель Е. Реформа местного самоуправления в Польше : 25 лет спустя. Уроки для Украины Available from: <http://argumentua.com/stati/reforma-mestnogo-samoupravleniya-v-polshe-25-let-spustyauroki-dlya-ukrainy>

77. Сухінін Д. (2013) Досвід Великобританії у нормативно-правовому закріпленні проведення оцінювання, контролю та моніторингу якості місцевих послуг. Теоретичні і прикладні аспекти державотворення, 12, 20-24

78. Тищенко Ю., Самчук Т (2018) .Політика ідентичності в Україні. Що єднає суспільство? К.: ТОВ «Агентство» Україна», 84 с

79. Ткачук А. Із Конституцією чи без, децентралізація почалася. Тепер тільки — не нашкодь! Available from https://dt.ua/internal/anatoliy-tkachuk-iz-konstituciyeu-chi-bez-decentralizaciya-pochalasya-teper-tilki-ne-nashkod-_.html

80. Ткачук А. Ф. (2002) Законодавство для третього сектору: необхідність та перспектива змін. К.: Ін-т громадянського сусп-ва, 32 с.

81. Телегуз А. (2012) Перший уряд III Речі Посполитої: польський варіант демократичної революції. Дух і літера. Польські студії, 22, 246-263.

82. Фундаментальні принципи щодо статусу НУО в Європі. Прийнято учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи) Страсбург, 5 липня 2002 р. Available from: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_209

83. Цокур Є.Г. (2013) Трансформація ролі суспільства у державно-управлінській діяльності, Матеріали III Міжнародної наукової конференції «Соціальне прогнозування та проектування майбутнього України». Запоріжжя, ЗНУ, 173- 176.

84. Цокур Є.Г. (2017) Вибори у сучасному світі: збереження демократії чи прикриття її руйнації? Політичне життя, 1-2, 4-9.

85. 5 необхідних кроків для проведення реформи. Available from http://decentralization.gov.ua/5_steps

ВИСНОВКИ

Проаналізовані наукові теорії, інноваційні системи надання якісних послуг населенню та основні принципи і напрями реформ децентралізації влади в країнах Європейського Союзу та в Україні дозволяють сформулювати можливі шляхи запровадження кращого досвіду децентралізації на новому етапі демократичного розвитку української держави.

Результати досліджень демонструють потребу у підвищенні обізнаності громадян у питаннях, пов'язаних з реалізацією реформи децентралізації влади та супутніх їй секторальних реформ для заохочення громадської дискусії і діалогу представників органів влади та громадян; зростанні залучення громадських організацій до процесів моніторингу реформи децентралізації влади. Громадські організації як інститут громадянського суспільства мають потенційні можливості співпраці з владою, можуть виступати рушійною силою реформування.

В дослідженні було використано інституційну спроможність громадських організацій впливати на органи державної влади та місцевого самоврядування, на їхніх посадових осіб з метою імплементації та прискорення реформи децентралізації влади шляхом участі у розробці політики, її адвокації, комунікації та моніторингу результатів її реалізації.

Грунтовний аналіз концептуально-теоретичних засад та емпіричних досліджень реформи децентралізації влади дозволив автору сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинників впливу децентралізації на розвиток громадянського суспільства, а саме:

- 1) залучати громадянське суспільство до процесу реформування на всіх етапах – від ідей та розробки стратегій до реалізації кращих практичних рішень у щоденній діяльності із впровадження змін;

- 2) провадити масову інформаційно-просвітницьку кампанію щодо можливостей та потенціалу самоорганізації громадян, популяризації успішних кейсів їх громадянської активності та самоорганізації;

3) організувати співпрацю органів місцевого самоврядування зі структурами громадянського суспільства, формування й стимулювання «місцевих ініціатив» в кожному місті, районі, селищі та селі (пілотний проект на прикладі Запорізької області);

4) використовувати очільникам громад, органів представницької та виконавчої влади інституційну спроможність та креативний потенціал громадських організацій та аналітичних центрів у сфері стратегічного та проектного менеджменту з метою забезпечення сталого розвитку територій, функціонування спроможних територіальних громад.

Важливою для успіху реформи децентралізації є комунікація та співпраця громадянського суспільства та держави. Існує потреба залучати громадянське суспільство до участі у реформах на всіх рівнях, починаючи від ідей, розробки стратегій і політик до реалізації кращих практичних рішень у щоденній діяльності із впровадження змін.

За роки незалежності в Україні склалась мережа інститутів громадянського суспільства, завдяки яким суспільне життя набуло певних рис громадянського суспільства. Громадянське суспільство в Україні сьогодні не стало противагою владі, оскільки потрібні зміни в системі цінностей, у характері стосунків між державою і громадянином. Перешкодою є стереотипи тоталітарного минулого та персоналістські орієнтації більшої частини людей, вичікувальна позиція замість громадянської активності.

Доповнення вже усталених, іманентних вигод від успіху реформи розумінням зростання геополітичної ваги України дає підстави для ствердження, що успіх реформи підриває легітимність авторитарних режимів в пострадянських державах, що в подальшому сформує сприятливе зовнішнє середовище для України. Безпосередня верифікація впливу децентралізації на формування політично-активної громадянської меншості на субрегіональному та базовому рівнях призводить до руйнації старих неформальних патронажних систем, які в політичних і бюджетних рішеннях можуть керуватися приватними інтересами.

Інструментальність децентралізації влади проявляється в тому, що завдяки її впливу держава та громадяни через інститути громадянського суспільства здобувають більше можливостей для реалізації взаємного контролю та взаємної відповідальності. Важлива роль належить інститутам громадянського суспільства, які створюють просторові елементи незалежного громадянського суспільства, яке сьогодні в Україні досить часто існує абсолютно відособлено від держави.

Акцент на реформі децентралізації як безпековому факторі демонструє зміцнення державності в Україні. Побудова влади через федералізацію загрожує згортанням реформи місцевого самоврядування, звуженням повноважень на базовому рівні, зростанням сепаратизму з боку місцевих політиків. Чим більше життєво важливих і дійсно актуальних питань стосовно для базового рівня буде виведено за межі політики, тим більше виграють громади і тим стабільніше буде розвиватися Україна.

Запорукою подальших успіхів впровадження наступних етапів децентралізації має стати активна взаємодія інститутів громадянського суспільства та держави, спрямована на роз'яснення суті реформи децентралізації влади та супутніх їй секторальних реформ й пропагування її позитивних досягнень, а також виконання принципу субсидіарності. Саме за таких умов відбудеться перетворення України в ефективну сучасну демократичну країну з розвинутим громадянським суспільством. На відміну від інших реформ, будучи українським проектом, децентралізація наділяє проєвропейський рух України певною онтологічною якістю, що не може бути втрачена через зміну зовнішнього середовища.

Спираючись на результати емпіричних досліджень, можна зазначити, що результативна комунікація, консультації, діалог та співпраця між громадськими активістами і представниками влади, спрямовані на успішну реалізацію реформи децентралізації влади та супутніх їй секторальних реформ має відбуватися шляхом проведення семінарів, круглих столів та

інших заходів у громадах з метою обговорення реформи децентралізації влади та супутніх їй секторальних реформ.

Отже, децентралізація підвищує роль і значення інститутів громадянського суспільства, за допомогою яких громадяни можуть найповніше реалізувати свої громадянські права, впливаючи на процес ухвалення управлінських рішень щодо вирішення місцевих справ. Демократія є передумовою ефективного функціонування громадянського суспільства. Розвинуте громадянське суспільство ґрунтується на ідеї обов'язкової участі громадян у прийнятті політичних рішень – демократії участі. Децентралізація наближає владу до населення, підвищує активність громадян в ухваленні рішень, які стосуються їхнього життя.