

УДК 323.174:321.7

АКТОРИ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇХНЬОЇ УЧАСТІ В ЛОКАЛЬНИХ ПОЛІТИЧНИХ ПРОЦЕСАХ

Світлана Була

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
філософський факультет, кафедра політології
вул. Університетська, 1, 79000, Львів, Україна,
e-mail: bula_sv@ukr.net*

Визначено акторів локальної демократії й особливості їхньої діяльності в перехідний період. Установлено: до акторів локальної демократії належить передовсім територіальна громада, яка постає політичною спільнотою і діє через асоціативні та неасоціативні групи; до групи неасоціативних акторів самоврядного процесу – об'єднання людей, котрим властивий безпосередній персональний контакт, неформальні зв'язки, але не властива чітка організаційна структура; до асоціативних акторів самоврядного процесу – легальні об'єднання й асоціації, що мають організаційну структуру й апарат та виражають тих чи інших приватних інтересів.

Ключові слова: локальна демократія, актори локальної демократії, громадських дорадчих комітетів, громадські експертизи, участь громадян, соціальне замовлення.

Сучасний стан локальної демократії визначається розвитком демократії загалом і традиційно розглядається як інститут демократії, що виявляється через механізм зворотних зв'язків між людиною, територіальною громадою й органами публічної влади, котрі територіальна громада й формує. На відміну від органів державної влади локальній демократії притаманний тісніший зв'язок із громадянином. Ключовою ланкою механізму демократії та формування спільного інтересу і спільної волі стає публічна сфера – постійний форум загальнонаціональних дискусій та обговорень, арена спільної діяльності громадян, спрямована на досягнення спільних цілей. При чому в публічній сфері діють і громадяни, інститути громадянського суспільства, органи місцевого самоврядування.

За ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою і безпосередньо, і через органи місцевого самоврядування. А ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює право членів територіальної громади ініціювати розгляд у відповідній раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, що належить до відання місцевого самоврядування. Це питання, пов'язані з управлінням майном, яке перебуває у комунальній власності; затвердження програм соціально-економічного й культурного розвитку, встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону, забезпечення організації місцевих референдумів та їхня реалізація; утворення органів самоорганізації населення.

Аксіома відкритості влади стає одним з варіантів контролю влади громадськістю. Так, на думку Е. Тоффлера, «за демократичного управління суспільством головною має стати «демасифікація» впливу кожного окремого громадянина на владу. І найближчими роками матимемо змогу спостерігати нові типи взаємодії; зокрема, розвиток зв'язків з громадськістю також демонструє експлуатацію саме зворотного зв'язку від населення до влади, коли влада стає принципово залежною від інтересів населення» [16, с. 345].

До чинників забезпечення відкритості належать різні форми інформаційних стратегій. Громадські організації, внаслідок тісних зв'язків із населенням, добре розуміють, чого саме бажають споживачі, виборці, громадяни. В ідеалі вони є виразником думок громадян і постачальниками інформації. Основне завдання громадських об'єднань полягає в тому, щоб забезпечувати можливості громадянам виявляти ініціативу, здатності до розгляду політичних питань на суспільну користь.

У демократичних західноєвропейських державах найпоширеніші такі форми співпраці громадськості й влади: інформування громадськості; консультації; громадські дорадчі комітети; круглі столи; опитування громадської думки; фокус-групи; громадські слухання; збори громадян. Новою формою взаємодії з громадськістю для органів місцевого самоврядування стало створення громадських дорадчих комітетів. На місцевому рівні громадські дорадчі комітети:

- підвищують якісний і кількісний виміри участі громадськості в місцевому управлінні, будуючи у такий спосіб місток довіри між владою та громадянами, посилюючи громадянське суспільство, надають владі конкретні й видимі методи реалізації зобов'язань перед громадськістю бути прозорою та повністю демократичною;
- залучають технічні навички та думку громадськості для розв'язання проблем місцевого управління;
- створюють для громадян форум, де вони можуть інформувати один одного, розвиваючи діалог, необхідний для вирішення конфліктів;
- посилюють комунікацію між законодавчою і виконавчою гілками влади, між урядом і громадськістю та різними гілками місцевої влади;
- становлять джерело нових думок, ідей і альтернатив для обраних і призначених службовців; допомагають знизити напругу та деполітизувати процес управління [9, с. 257].

Громадські дорадчі комітети сприяють передусім взаємодії і взаємовпливу ради і громадськості, допомагають їм спільно знайти способи розв'язання проблемних питань, розробити подальшу політику місцевого розвитку.

Опитування громадської думки також має важливе значення. Воно здійснюється в декількох видах: інтерв'ю безпосередньо; інтерв'ю телефоном; опитування поштою і под.; за об'єктом – опитування експертів або ключових інформантів; споживачів послуг; широкого загалу населення та ін. Опитування громадської думки є відносно пасивною формою вивчення побажань громадян через анкетування. Таку форму використовують, переважно тоді, коли виникає потреба з'ясувати якість наданих послуг або вивчити доцільність ухвалення того чи іншого управлінського рішення.

Фокус-групи, як і опитування громадської думки, призначені для збору інформації щодо інтересів населення. Однак це – інтерв'ювання невеликих груп населення з питань, котрі цікавлять усю громаду.

Важливими й такі форми взаємодії ради з громадськістю, як громадські та громадсько-фахові експертизи проектів і програм, що на місцевому рівні здійснюють напрацювання програм соціально-економічного розвитку території.

Громадську експертизу здійснюють, зазвичай, представники громадських рухів та об'єднань. За організацією здійснення вона може бути двох видів:

1. Проект програми надається широкому загалові громадських об'єднань. На першому етапі законопроект чи програму розсилають поштою або розміщують на веб-сайті організації-розробника. На другому - організація отримує висновки також поштою або на своєму сайті. Щодо подальших дій, існує два варіанти: після реалізації другого

етапу співпраця припиняється й організація на основі одержаних результатів доробляє зазначені документи; із представників організацій, котрі брали участь у першому турі експертизи, створюється робоча група, яка і далі працює над документами до цілковитого їх прийняття та впровадження у життя у вигляді закону або державної програми дій.

2. Проект програми пропонується на розгляд заздалегідь створеній робочій групі з представників громадськості, що й доопрацьовує документ. У цьому варіанті простежуємо лише один недолік: рада, яка розробляла документ, може створити робочу групу з тих осіб, котрі лояльно ставитимуться до документа загалом та окремих дискусійних його аспектів, що потребують прискіпливішого погляду [4, с. 338].

Громадські слухання здебільшого є офіційним засіданням місцевого органу влади стосовно проведення того чи іншого заходу чи розв'язання певної проблеми, яка торкається усієї громади і розв'язок якої неминучий. Після подій 2004–2005 р. ця форма постала у вигляді громадська ініціативи, що дає змогу територіальній громаді впливати на процес важливих для неї справ. Громадські слухання – головний інструмент обговорення рішень, які приймає місцева влада. Посадові особи повинні прислухатись до пропозицій громадян, аналізувати їхні коментарі та виступи під час прийняття рішень, оскільки такий принцип вагомий для створення атмосфери легітимності й успіху громадських слухань.

Важливий елемент локальної демократії – діяльність первинних ланок самоврядування – квартальних, вуличних, будинкових комітетів, котрі в сучасному лексиконі місцевого самоврядування отримали назву «органи самоорганізації населення». Це – громадська представницька форма місцевого самоврядування. Їх утворює населення мікротериторії (мікрорайону, житлового комплексу) для самостійного розв'язання під свою відповідальність питань місцевого значення, беручи до уваги інтереси населення відповідної території, згідно зі законами і локальними нормативними актами, з використанням власних і залучених матеріальних і фінансових ресурсів [2, с. 5]. Такі органи не є органами всієї сільської, селищної або міської громади. Це – органи жителів села, селища, міста, які становлять складову територіальної громади, тобто мешканців мікрорайону, вулиці, населеного пункту, що перебуває у межах адміністративних кордонів міста. Вони не мають власної компетенції, їхній діяльності притаманний дозвільний характер, оскільки лише відповідна місцева рада може наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Водночас органи самоорганізації – самостійна ланкою локальної демократії, яка має свої завдання, цілі, функції та повноваження. Органи самоорганізації у вигляді частини місцевого самоврядування для територіальних громад, її органів та посадових осіб становить серйозну опору в розв'язанні багатьох місцевих проблем. Хоча вони і створюються з дозволу місцевих рад, але лише за ініціативою місцевих жителів на засадах добровільного волевиявлення. Їхня поява не є обов'язковою, бо ініціатива постає знизу, від самого населення [2, с. 7]. Серед основних завдань таких утворень:

- організація дозвілля і робіт з благоустрою, озеленення й утримання в належному стані дворів, вулиць, площ, здійснення контролю за експлуатацією та обслуговуванням населення підприємствами й організаціями;

- участь у розгляді скарг і пропозицій громадян;

- оперативне волевиявлення громадської думки щодо рішень органів влади й управління, які входять з клопотанням до відповідних органів державної влади про

надання допомоги інвалідам, малозабезпеченим громадянам та іншим особам, котрі потребують соціальної допомоги.

Деякі великі міста України вже мають досвід роботи з утворення органів самоорганізації населення, але часовий період їхнього функціонування невеликий. Тож аналізувати ефективність такого досвіду, мабуть, зарано. Адже вони ще не мають суспільної підтримки стосовно розв'язання питань місцевого значення, не стали рушійною силою в удосконаленні й розвитку системи місцевого самоврядування, тому самоорганізація населення затребувана наразі самою системою місцевого самоврядування України. Цієї думки дотримується колишній голова Комітету Верховної Ради з державного будівництва та місцевого самоврядування А. Матвієнко. Він вважає, що органи самоорганізації населення могли б стати первинними органами територіальної громади, але великі можливості, які переховує в собі самоорганізація населення, на жаль, фактично не використовуються [11].

Щодо зборів громадян, то вони дають змогу територіальним колективам обговорювати питання місцевого значення й ухвалювати владні рішення. Вони є важливим способом участі громадян у здійсненні різноманітних самоврядних функцій, методом підвищення рівня відповідальності у здійсненні місцевого самоврядування, вираження ініціативи, зростання й удосконалення політичної культури. Одночасно вони слугують засобом громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування [17, с. 137]. Загальні збори можуть відбуватися на рівні своєрідних «мікрогромад» – будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів усередині села, селища, міста. Загальні збори постають вищим органом влади щодо будинкових, вуличних, квартальних комітетів, які їм підзвітні й підконтрольні.

В умовах вітчизняного державного будівництва питанням громадських ініціатив, самоорганізації та суспільної самодіяльності населення законодавець приділяє чимало уваги. Відомий учений Ф. Фукуяма констатував: «Здорова капіталістична економіка спирається насамперед на досить високий рівень соціального капіталу громадянського суспільства, що сприяє підвищенню самоорганізації в бізнесі, корпораціях і подібних структурах. Сама тенденція до самоорганізації життєво необхідна для ефективної діяльності демократичних політичних інститутів» [12, с. 365–366]. Використовуючи правовий, організаційний, інституціональний, інформаційний та інші ресурси, в Україні вдалося сформулювати початкову нормативно-правову базу, яка зумовлює право громадян на розвиток цих складових парадигми здійснення самоврядування і забезпечує захист від посягання на нього. Утім, реальне гарантування локальної демократії та ефективність функціонування самоврядного процесу потребують не стільки формалізації такого права громадян, котрі в насправді захищені законодавством, хоч і не завжди бездоганного, скільки їхнього формування. Мається на увазі, як саме в сучасному українському суспільстві подолати байдужість до інтересів громади і розбудити у громадян ініціативу скористатися наданим державою правом облаштовувати власне життя спільними зусиллями. Ця ситуація ускладнюється й унаслідок нестачі необхідних для цього локальних нормативних актів, які повинні конкретизувати законодавчі положення з реалізації механізмів громадської участі на місцях, а також низький рівень поінформованості громадськості стосовно реалізації своїх конституційних прав.

Проблема полягає ще й у тому, що лише частина міст України має затверджені Статути, де врегульовано форми локальної демократії – проведення громадських слухань, загальних зборів громадян і впорядковано загальну процедуру громадських ініціатив. У зв'язку з цим члени територіальних громад не мають змоги брати участь в

управлінні місцевими справами та співпрацювати з владою й обмежуються лише разовими акціями на зразок спільних семінарів, прес-конференцій, які торкаються лише певних актуальних питань, пов'язаних з якістю життя в тому чи іншому населеному пункті. Окрім цього, доцільно закріпити на законодавчому рівні положення про те, що ініціатором слухань має бути не лише міський голова й обласна чи районна у місті рада, постійні депутатські комісії, а й об'єднання громадян та безпосередньо громадяни за місцем проживання. Варто також передбачити можливість звернення громадян до суду під час звільнення посадовими особами розгляду рішень громадських слухань. Це дало би змогу громадянам впливати на якість послуг та ухвалення рішень на локальному рівні.

У демократичному суспільстві саме громадськість планує роботу органів державної влади; опікується системою взаємодії з владою, здійснює моніторинг громадської думки, налагоджує і підтримує двосторонні відносини між владою та громадськістю, повністю і своєчасно інформує громадськість про дії влади. Саме громадська участь допомагає запроваджувати громадський контроль та партнерство. Громадська участь особливо важлива у контексті розв'язання локальних проблем. Ідеться про ініціативу як про рушійну силу трансформування особистих інтересів громадян в інтереси громади. Інакше кажучи, про зацікавленість членів громади в облаштуванні свого життя, відстоюванні й захисті власних прав у контексті реалізації соціально-економічних, побутових, культурних інтересів усієї громади [6, с. 298–299].

Україна має досвід активної співпраці органів місцевого самоврядування з населенням. Це хоч і засвідчує приклад реального та дієвого місцевого самоврядування, але ще не стало постійною практикою для кожного органу місцевого самоврядування в нашій державі. На жаль, не всі адміністративно-територіальні одиниці України використовують можливості, надані вітчизняним законодавством. Серед причин виокремлюють:

- небажання органів місцевого самоврядування та їхніх представників співпрацювати з населенням;
- відсутність законодавчого зобов'язання органів місцевого самоврядування спільно з громадськістю розв'язувати всі нагальні питання, що виникають;
- хвилювання органів місцевого самоврядування, що громадськість через свою участь уповільнить процес прийняття рішень;
- необізнаність громадськості; відсутність у більшості населення конкретних знань про діяльність місцевих рад, їхніх обов'язків перед громадою; своїх прав та обов'язків; про знання законодавства і под. [10, с. 76].

Суспільна самодіяльність у місцевому самоврядуванні постає однією зі засад його виникнення як системного суспільного явища і функціонування як організаційно структурованого інституту. Суспільна самодіяльність, на думку І. Дробота, – це реагування суспільства на здійснення управлінської дії суб'єктами управління на місцевому рівні. Вона поєднує реалізацію всіх трьох складових місії місцевого самоврядування та найвиразніше серед них – децентралізацію управління [7, с. 173].

Зауважимо, що самоорганізація через процеси самозародження, самозбереження та саморозвитку забезпечує виникнення самоврядування як форми співіснування громадян (системного суспільного явища) і функціонування його як організаційно-структурованого інституту, що реалізують складову місії місцевого самоврядування з організації життєдіяльності на місцевому рівні. Суспільна ж самодіяльність здійснюється через дотримання демократичних цінностей та принципів, творчу енергію та відповідальність населення за місцем проживання. Г. Атаманчук стверджує, що вона

надає локальній демократії ознак форми реалізації прав і свобод людини та громадянина [1, с. 133]. Отже, ініціатива, самоорганізація та суспільна самодіяльність як складові здійснення локальної демократії - категорії громадянського спрямування. Темпи їхнього формування, котрі залежать від стану розвиненості громадянського суспільства, можуть значно уповільнюватись. На думку І. Дробота, до цього процесу варто залучати державу, тобто для прискорення формування ініціативи, самоорганізації та суспільної самодіяльності потрібно використовувати стимулювальні засоби. У цьому аспекті науці відомо декілька мотиваційних підходів. Найефективніші з яких – формування названих складових через розвиток власності, а в контексті формування індивідуальної й у позитивному сенсі наступальної ініціативи, природної самоорганізації та суспільної самодіяльності – розвиток приватної власності. Йдеться про власність, що приносить власникові прибуток, створює добробут і водночас формує у нього відчуття економічної незалежності, особистої гідності й суспільної свободи. Остання, формує соціальну основу місцевого самоврядування – середній клас як активну складову громадянського суспільства [5, с. 153]. Ще однією проблемою для України є збільшення кількості громадських організацій, а також розширення сфер їхньої діяльності, враховуючи фіктивну та формальну діяльність багатьох із них. Чимало громадських об'єднань створюють з метою задоволення приватних інтересів, а коли такі інтереси втрачають актуальність, громадські об'єднання фактично припиняють роботу. Однак саме громадські організації можуть ефективно впливати на створення громадської думки та спроби змінити ставлення громадськості до негативних соціальних явищ у суспільстві.

Отже, саме ці три категорії – ініціатива, самоорганізація та суспільна самодіяльність – підтверджують сутнісну відмінність між здійсненням самоврядування і державного управління.

Інститути безпосередньої демократії забезпечують широку участь населення у локальній демократії, сприяють розширенню громадської ініціативи, зростанню соціальної активності мешканців територіальних спільнот. Серед інститутів безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні особливе місце посідають інститути громадського самоврядування жителів територіальних громад, оскільки вони стимулюють участь громадян у місцевому самоврядуванні.

Здійснення народом своєї влади і безпосередньо, і через органи місцевого самоврядування означає, що державні органи й органи місцевого самоврядування є органами влади народу, через які народ реалізує власну волю.

Зазначені форми взаємодії влади з громадськістю вже широко використовуються в Україні, але потребують удосконалення. Мета і завдання спільної діяльності мають бути зрозумілими, прозорими, чітко визначеними і для представників влади, і для громадськості. Водночас устанавлюються і зобов'язання для обох сторін. Так, зобов'язання представників ради в процесі цієї роботи – враховувати, записувати всі побажання, пропозиції громадськості звітувати населенню про результати. Це особливо важливо, коли рада прагне зробити процес прийняття рішень прозорішим [14].

Утім, зауважимо необхідність визначення часових меж і термінів участі громадян у спільному з радою розв'язанні проблем. Адже розуміння населенням своєї ролі арбітра, призначеного керувати, розв'язуючи ту чи іншу проблему, ймовірно, цілковито відрізнятиметься від його реальних повноважень і здатності. Тобто процес може вийти за межі допустимого, а громадськість – втручатися у розв'язання питань, над якими мають працювати лише спеціалісти. Саме для того, аби уникнути подібних ситуацій, устанавлюють межі й строки громадської участі. Для рад дуже важливо

розуміти, що саме вони хочуть отримати від участі громадян у їхній діяльності й чого очікує від цього процесу сама громадськість. У зв'язку з цим потрібно враховувати час, строки участі громади у розв'язанні тієї чи іншої проблеми, на якому етапі слід залучати громадськість, коли і як вона буде задіяна [5, с. 206].

Досі на локальному рівні є чимало соціально-економічних проблем, що місцева влада не може розв'язати самостійно, зважаючи, зокрема: на недостатню кількість бюджетних коштів, необхідного кадрового потенціалу та матеріально-технічної бази. Тому потрібно залучати до цього процесу партнерів. Ними, на думку В. Кравченка, можуть бути громадські організації, а найдієвішим механізмом такого залучення – соціальне замовлення [15, с. 107].

Соціальне замовлення – це економічний механізм, завдяки якому громадські організації можуть отримати кошти з місцевого бюджету і спрямувати їх на розв'язання соціальних потреб, котрі постають перед місцевими громадами. Запровадження практики соціального замовлення вирішує багато проблем громадського сектора:

- громадськість буде причетна до використання державних коштів, що забезпечить прозорість виконання бюджету;
- держава підтримуватиме не конкретні організації, а напрямки їхньої діяльності;
- зросте конкурентоздатність, фаховість громадських організацій [3, с. 121].

Механізм соціального замовлення уже засвідчив свою дієвість. Уперше такий механізм в Україні закріплено в Одесі ще 2000 р. Зараз соціальне замовлення та його різні модифікації запроваджено у 30 містах й деяких областях України: Харкові, Києві, Львові, Хмельницькому, Чернівцях, Луцьку і под. Триває робота з запровадження соціального замовлення в Полтаві, Дніпропетровську, Луганську, Одеській області й інших містах України.

Процес залучення громадськості має охоплювати просвіту населення з питань діяльності влади і законів, на яких ця діяльність ґрунтується. Лише освічені громадяни зможуть реально впливати на процес ухвалення рішень, ефективно співпрацювати з органами публічної влади.

Співпраця місцевої влади з локальною спільнотою здійснюється за волевиявленням партнерів та дотримується узгоджених засад партнерства (партнери прагнуть до компромісу, враховують висловлені зауваження, з'ясовують розбіжності, вислуховують один одного, обмінюються думками й інформацією); прозорості та відкритості (партнери є відкритими і чесними, дії та процедури прозорими, а рішення – об'єктивними); суверенності сторін (партнери мають право самостійно вибирати спосіб, метод, час і місце реалізації завдань та осіб, котрі їх реалізовуватимуть, а також беруть на себе відповідальність за отримання запланованих результатів); ефективності (партнери визнають основним критерієм діяльності отримання максимальної ефективності від вкладених витрат) [14, с. 142]. Формування дієвих і результативних взаємовідносин органів місцевого самоврядування й територіальної громади – взаємовигідне та необхідне для розвитку громадянського суспільства, становлення дієвих засад співпраці громадськості з владою на місцевому рівні. Така співпраця посилює ефективність діяльності органів місцевого самоврядування, підвищує рівень залученості громадян до розв'язання місцевих проблем. Це дієвий спосіб утілення ефективної моделі розвитку локальної демократії в Україні. Для подолання перешкод побудови партнерства між місцевою владою та населенням потрібно здійснити такі кроки:

– передбачити у вітчизняному законодавстві можливості участі громадськості в процесі ухвалення рішень, установити законодавчі зобов'язання для органів місцевого самоврядування зі співпрацювання з громадськістю, залучати її до розроблення й реалізації програм суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку;

– забезпечити здійснення громадської просвіти якнайширшого кола людей стосовно знання законодавства України у сфері суспільних відносин, аби населення стало рівноправним партнером влади.

Залучення громадськості не гарантує, що будь-яке рішення буде прийняте внаслідок консенсусу, але це дасть змогу висловити громадянам думки та вплинути на відкритість і результат ухвалення рішень. Натомість це підвищить легітимність рішення та позитивно вплине на розвиток громадянської свідомості.

Громадянське суспільство окреслюється не просто у вигляді явища інституціоналізації свободи й правових відносин, а передовсім як система і структурний наслідок багаторівневої пов'язаності духовних, соціальних, культурних, економічних та інтелектуальних чинників, що утворюють своєрідний життєвий світ і соціокультурну дійсність [8, с. 9]. Місцеве самоврядування, будучи інститутом громадянського суспільства, має низку його ознак, тому їхній розвиток багато в чому взаємозалежний. Поняття «громадянське суспільство» відображає самоврядний потенціал сучасного суспільства з погляду його здатності самоорганізовуватися на основі виявлення й реалізації власних потреб, котрі формуються відповідно до інтересів окремих індивідів, соціальних груп, і автономних об'єднань, одним з яких є територіальна громада.

Акторами самоврядного процесу є також спонтанно й епізодично утворені групи, учасники бунтів, страйків, маніфестацій, інших стихійних виступів. Ця так звана група анонімних акторів стверджується у практиці сучасного місцевого самоврядування в Україні, активно використовується і в масштабніших діях. Скажімо, 20 років тому, коли демократія лише починала стверджуватись в Україні, до маніфестацій і страйків на місцевому рівні вдавались робітники державних підприємств, які не отримували зарплати або ж у такий спосіб реагували на приватизаційні процеси. Однак уже через певний період стихійні бунти і страйки набули ознак громадського шантажу місцевих органів влади. Зовнішньо це виглядало як перекриття автомагістралей міста у зв'язку вимкненням світла або з нестачею води у водогоні. Вимоги таких заходів були неполітичними, тому розглядати їх докладно немає сенсу.

Останніми роками почастішали випадки політичного страйкування, пікетування і под. «Вони, як правило, використовуються або як засоби підтримки, або як засіб тиску на органи влади, в тому числі й місцевого самоврядування, з метою примусити їх до прийняття відповідних рішень – констатує Г. Музиченко. Необхідно зазначити, що мітинги, демонстрації та пікетування мають в сучасній Україні «ефект скерованості», тобто досить часто спостерігаються випадки організації таких акцій з ініціативи певної установи, руху чи окремого політика з метою звернути на себе увагу, «викричати» розгляд конкретного питання тією чи іншою установою чи посадовою особою. Досить частими виявляються факти сплати за участь в таких акціях з боку її організаторів» [13, с. 154]. Однак трапляються й випадки об'єктивно породжених мітингів і акцій протесту. Сьогодні можна стверджувати, що на практиці сформовано певний осередок людей, які за участь у таких стихійних акціях отримують платню, а це – уже ознака іншого виду акторів (не анонімних) – неасоціативних, за класифікацією Г. Алмонда та Г. Пауела.

До групи неасоціативних акторів самоврядного процесу зараховують об'єднання людей, котрі мають безпосередній персональний контакт, неформальні зв'язки, але не

мають чіткої організаційної структури. Це, наприклад, групи споживачів, утворені для пікетування компанії товаровиробників, корпоративно-планові й неформальні, етноконфесійні угруповання та ін. Приклад існування таких акторів у практиці самоврядування України – об'єднання робітників торгових місць, з метою відстоювання свого права на роботу на тій чи іншій території. Найпоширенішими об'єднаннями людей такої групи виявляються мешканці дому чи мікрорайону, що згурпувалися навколо захисту прилеглої території від забудівель, або групи людей, які захищають так звані зелені зони від забудови чи передання їх у приватну власність. До такого типу акторів зараховують і групи людей, об'єднаних заради захисту історичної пам'ятки (пам'яток) у місті.

До складу асоціативних акторів самоврядного процесу традиційно належать легальні об'єднання й асоціації, які мають організаційну структуру й апарат і виражають ті чи інші приватні інтереси. Це фахові (профспілки), етнічно-організовані національні рухи, демографічні (жіночі, молодіжні, дитячі), ветеранські й інші організації.

Безперечно, всі вони наявні на локальному рівні та залучені до функціонування самоврядного процесу. Значення профспілкових організацій, котрі за часів Радянського Союзу були впливовими, сьогодні дещо послабилося: вони, так би мовити, є постійно на вустах політиків через свою багату матеріальну і, передусім, земельну спадщину. Зауважимо, однак: зараз профспілкові організації виявляють активність. Дедалі більше працівників, залучених у приватний бізнес, схиляються до необхідності відстоювати свої трудові й фахові інтереси. Тому можна сподіватися, що профспілки мають майбутнє.

Стосовно таких акторів самоврядного процесу, як етнічні й національні рухи, то з певністю констатуємо їхню залученість до місцевих справ, а отже, і самоврядного процесу. Нині на рівні Одеської територіальної громади з нею активно співпрацює асоціація болгар, грецька громада, вірменська громада, єврейська, арабська та ін. Переважно вони долучаються до культурно-просвітницьких програм, економічного співробітництва з країнами свого походження, а останнім часом – до суто політичного процесу. Активними виявляються й молодіжні організації, ветеранські та жіночі. Останні існують у декількох видах організацій: від матерів-одинок – до запобігання жіночому насильству в сім'ї. Показовий приклад діяльності на терені всієї України таких жіночих організацій, як «Берегиня» і «Жінки за майбутнє», котрі опікуються здоров'ям нації та підтримкою розвитку культури і мистецтва, маючи також досвід політичної боротьби. Скажімо, жіноча організація «Жінки за майбутнє» уже двічі брала участь у передвиборчих перегонах на національному рівні, хоча жодного разу не увійшла до складу партій, котрі пройшли в парламент.

Ще одну групу акторів самоврядного процесу становлять так звані інституціональні групи – групи людей, які існують усередині формальних структур соціально-політичних інститутів (партій, армії, бюрократії тощо). Вони традиційно мають більше можливостей контролювати ті чи інші ресурси. Це можуть бути відомчі корпорації бюрократів, працівників у галузевих департаментах та міністерствах, депутатські групи і фракції або «клани», котрі міцно увійшли в лексику сучасної політичної науки. Оминати їх увагою під час аналізу самоврядного процесу неможливо, оскільки вони формуються спочатку на місцевому рівні, а згодом набирають обертів на національному. До них також зараховують і регіональні органи державного управління й обласні ради. Вони виявляються фактично залученими до процесу здійснення демократичного правління в державі, а тому повинні співпрацювати з місцевими громадами в питаннях налагодження процесів

життєдіяльності місцевого населення. Тобто державна влада у справі ствердження демократичного режиму в державі має спиратися на самоврядний процес.

Підсумовуючи, зазначимо, що головний актор самоврядного процесу – місцева територіальна громада, з легітимним правом на здійснення самоврядування у політичній системі сучасної України. Як соціальна спільнота, місцева територіальна громада є актором самоорганізаційних процесів, що передують становленню локальної демократії як політичній діяльності цієї спільноти, отже, – й самоврядному процесу в її межах. До аналізу місцевої громади можна застосовувати концепт «політична спільнота». Він дає змогу розглядати її політичним актором, учасником національного політичного процесу та претендувати на визначення «демократичний». У такому випадку місцева територіальна громада визнається провідним актором і водночас територіальними межами самоврядного політичного процесу як складової національного демократичного процесу й основою демократизації всього суспільства. Коло акторів самоврядного процесу охоплює розмаїття учасників місцевого політичного життя: від аномічних - до інституціоналізованих. Останні відіграють найвагомішу роль у здійсненні локального процесу, оскільки виявляються найчисленнішими, впливовими й такими, що контролюють ресурси (матеріальні, людські, інформаційні та ін.). До акторів локальної демократії належать також громадські організації й рухи, органи влади регіонального рівня, бюрократичні та корпоративні утворення й окремі індивіди.

Список використаної літератури

1. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. *Батанов О.* Органи самоорганізації населення. Як вони бачаться в Києві / О. Батанов // Віче. – 2002. – № 10 (127). – 12 с.
3. *Вінцукевич К. В.* Співпраця громадських організацій з органами місцевого самоврядування в процесі оптимізації місцевої політики / К. В. Вінцукевич // Нова парадигма. Філософія. Політологія. Соціологія : журн. наук. пр. – К., 2009. – Вип. 85. – С. 115–123.
4. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети / З. С. Варналій, О. О. Бабінова, О. В. Бойко-Бойчук та ін. ; за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 765 с.
5. *Дробот І.* Основні засади формування концепції гарантування місцевого самоврядування / І. Дробот // Вісн. НАДУ. – 2006. – № 3. – С. 144–155.
6. *Дробот І. О.* Ініціатива населення – ресурс гарантування місцевого самоврядування / І. О. Дробот // Ефективність держ. управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ; ред. А. О. Чемериса. – Л., 2006. – Вип. 10. – С. 298–306.
7. *Дробот І. О.* Місце і роль суспільної самодіяльності населення у гарантуванні місцевого самоврядування / І. О. Дробот // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – О., 2006. – Вип. 3 (27). – С. 168–178.
8. *Карась А.* Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некласичних інтерпретаціях : монографія / А. Карась. – К. ; Л. : Видавн. центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. – 520 с.
9. *Куйбіда В. С.* Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії / В. С. Куйбіда, М. С. Куйбіда, О. О. Бабінова. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2008. – 468 с.

10. *Мамонова В. В.* Методологія управління територіальним розвитком / В. В. Мамонова. – Х. : Магістр, 2006. – 196 с.
11. *Матвієнко А.* Ініціатива населення як поступ до гідного майбутнього / А. Матвієнко // *Голос України*. – 2002. – 6 груд.
12. *Місюра В.* Громадська ініціатива в системі місцевого самоврядування в Україні / В. Місюра // *Вісн. УАДУ*. – 2005. – № 4. – С. 365–372.
13. *Музиченко Г. В.* Демократичний процес на регіональному рівні : монографія / Г. В. Музиченко ; за ред. С. О. Матвєєва. – О. : ОДЕУ, 2007. – 192 с.
14. *Пухтинський М. О.* Розвиток місцевого самоврядування в Україні / М. О. Пухтинський, П. Т. Павленчик, В. М. Князєв. – К. : Логос, 2002. – 212 с.
15. Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні; ред. В. В. Кравченка. – К. : Атака, 2003. – 288 с.
16. *Тоффлер Э.* Метаморфози влади: знання, багатство и сила на порозі ХХІ века / Э. Тоффлер; пер. с англ. – М. : АСТ, 2004. – 669 с.
17. *Трачук П. А.* Участь громадян України у місцевому самоврядуванні : монографія / П. А. Трачук. – Ужгород : Госпрозрахунковий редакційно-видавн. відділ управління у справах преси та інформації, 2003. – 216 с.
18. *Трояновський В.* Формування партнерських відносин між органами місцевого самоврядування та громадою / В. Трояновський // *Управління сучасним містом*. – 2008. – № 1–4 /1–12 (29–32). – С. 201–208.

Стаття надійшла до редколегії 08.04.2015

Прийнята до друку 01.07.2015

ACTORS OF LOCAL DEMOCRACY AND FEATURES OF THEIR PARTICIPATION IN LOCAL POLITICAL PROCESSES

Svitlana Bula

*Ivan Franko National University of Lviv,
Faculty of Philosophy, Department of Political Science,
Universytetska Street, 1, 79000, Lviv, Ukraine
e-mail: bula_sv@ukr.net*

The actors of local democracy and peculiarities of their activity during the transition period are defined in the article. Territorial community, which is a political community and acts through the associative and non-associative groups belongs, first of all, to the actors of local democracy. Associations of people, which have direct personal contact, informal communications, but do not have a clear organizational structure belongs to the group of non-associative actors of self-governing process. Legal associations, which have organizational structure, administrators and express certain private interests are traditionally included to the non-associative actors of self-governing process.

Key words: local democracy, actors of local democracy, public advisory committees, public examinations, citizens' participation, social order.

**АКТОРЫ ЛОКАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ И ОСОБЕННОСТИ ИХ УЧАСТИЯ В
ЛОКАЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССАХ****Светлана Була**

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко,
философский факультет, кафедра политологии,
ул. Университетская, 1, 79000, Львов, Украина,
e-mail: bula_sv@ukr.net*

Определяются актеры локальной демократии и особенности их деятельности в переходной период. Установлено: к актерам локальной демократии принадлежат прежде всего территориальная община, которая выступает политическим сообществом и действует через ассоциативные и неассоциативные объединения; в группу неассоциативных актеров самоуправляющегося процесса относятся объединения людей, которым свойственный персональный контакт, неформальные связи, но не присущая четкая организационная структура; к ассоциативным актерам самоуправляющегося процесса – легальные объединения и ассоциации, что имеют организационную структуру и аппарат, а также выражают те или иные частные интересы.

Ключевые слова: локальная демократия, актеры локальной демократии, общественных совещательных комитетов, общественные экспертизы, участие граждан, социальный заказ.