

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО

УДК - 352.075.1 - 061.21 (477 - 4-191.2)

Рарог Ю. В.

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І РОЗВИТОК НДО (досвід 80-90-х років)

Автор досліджує взаємозв'язок між реформуванням місцевого самоврядування і розвитком недержавного сектору суспільства в деяких країнах посткомуністичного простору. Висвітлено як головні закономірності процесу, так і його національні особливості. Переважну увагу приділено аналізу ситуації, що склалася в Польщі, Угорщині та Чехії, бо саме ці країни досягли найбільших успіхів у розбудові системи самоврядування й НДО і їх досвід може бути використаний у розбудові демократичних засад українського суспільства.

Фундаментальні трансформації 90-х років докорінно змінили політичні системи посткомуністичних країн. На всьому пострадянському просторі відбувається активний пошук нових моделей політичних, економічних і соціальних стосунків у суспільстві. Одним із важливих напрямків цих реформ є модернізація системи місцевого самоврядування, причому дедалі активнішу роль у цьому процесі відіграють недержавні організації (НДО) як осередки майбутнього громадянського суспільства, без яких неможливе становлення демократичної цивілізованої держави.

Процеси реформування системи місцевого самоврядування і розвитку НДО протікають дуже нерівномірно в різних країнах, що відображає загальний рівень демократичного розвитку кожного суспільства. Порівняти досвід різних країн, виявити загальні тенденції у становленні демократичної політичної системи, з'ясувати їх зміст і причини, знайти найефективніші моделі розвитку третього сектору було б дуже корисно, враховуючи те, що в Україні реформа органів місцевого самоврядування фактично зупинена і роль НДО у політичному житті країни залишається незначною.

У статті використано результати досліджень як українських, так і закордонних авторів. У своїх роботах Г. Задорожний, О. Ковріга, А. Колодій, D. Siegel, J. Yancey та інші вивчають широке коло питань стосовно становлення й ефектив-

ного функціонування НДО, трансформації систем самоврядування у країнах Центрально-Східної Європи та деяких інших регіонів світу. Водночас недостатньо вивченим залишається зв'язок між реформуванням системи самоврядування і розвитком НДО. Українські дослідники не зовсім чітко висвітлюють цілеспрямованість політики правлячих кланів зі стримування формування повноцінного третього сектору в нашій країні.

Для того щоб зробити аналіз вищезгаданих процесів більш змістовним і глибоким, автор вважає за доцільне обрати об'єктами дослідження країни Центральної Європи: Польщу, Угорщину, Чехію. Крім того, використовуються матеріали стосовно України та деяких інших держав.

Після «оксамитових» революцій уряди трьох найбільш демократично розвинених пострадянських країн зробили рішучі кроки до реформування політичних систем взагалі і місцевого самоврядування зокрема. Трансформації відбувались у напрямку децентралізації та приватизації цих структур. Насамперед це стосується перерозподілу повноважень і функцій між центром та регіонами, фінансових проблем, оподаткування та інших аспектів.

Вже у 1990 році парламенти Польщі, Угорщини та Чехії ухвалили закони або спеціальні акти про розвиток місцевого самоврядування на

засадах децентралізації, автономії й демократи. Ці революційні зміни були закріплені в конституціях, прийнятих у 1992-1993 роках. Успіхи згаданих країн у процесі розвитку місцевого самоврядування дозволили їм вже на початку 90-х років приєднатися до Європейської хартії з місцевого самоврядування (European Charter of Local Self-Government).

Досить успішно відбувалася демократизація політичної системи в Естонії та Словенії. У 1993-1996 роках у Словенії та у 1992-1999 роках у Естонії реформи було завершено взагалі, чого не можна сказати про Словаччину, де тільки у 1998 році вдалося зламати опір консервативних сил. Невизначеною залишається ситуація в Латвії та Литві, незважаючи на те, що впродовж реформ 1993-1999 років вже зроблено значні кроки у демократизації політичної системи і розширенні повноважень органів місцевого самоврядування [6, 64-66, 119-127, 169-172, 301-306].

Центральні органи влади вищезгаданих країн рідше передавали повноваження інститутам місцевого самоврядування. Особливо це стосувалося системи комунальних послуг, освіти (до рівня вищої), культури, малого бізнесу. Одночасно відбувався перерозподіл державних коштів, звільнення прибутків від податків. Дедалі активнішу роль місцеві органи відігравали в розвитку місцевого підприємництва. Для забезпечення і розширення демократичних засад вводилося положення про місцеві референдуми. Таким чином, самоврядування поступово перетворилося на надійну базу демократичних політичних систем цих країн.

Логічним наслідком реформ було підвищення ролі недержавних організацій як важливої складової місцевого самоврядування, організаційної основи реалізації ініціатив громадян та захисту інтересів громад. Найбільшу активність НДО виявили у захисті громадянських прав, політичній організації населення, у розвитку й реформуванні системи обслуговування.

Становлення діяльності третього сектору в країнах Центральної та Східної Європи відбувалось досить складно. Це пояснюється серйозними причинами.

По-перше, за часів існування тоталітарних режимів НДО були у пригніченому, нерозвинутому стані й перебували під постійним контролем партійних органів, а то і спецслужб.

По-друге, були відсутні історичні традиції розвитку недержавного сектору, а ті, що існували раніше, були зруйновані.

По-третє, фінансова база НДО була вкрай недостатньою.

Ці фактори привели до того, що в Угорщині у 1989 році функціонувало тільки 800 НДО (у 1932 році - 14 тисяч, у роботі яких брали участь 3 млн громадян), у Чехії - менше 2000, у Польщі - близько 600. У той же час у Франції їх кількість перевищила 90 тисяч, Канаді - 175 тис., Швеції - 200 тис., Великобританії - 350 тис. [5, 1-10; 7, 207, 240, 258; 8, 19].

Враховуючи ці обставини, не можна не згадати особливої ролі, яку відіграли міжнародні НДО у становленні й розвитку третього сектору в посткомуністичних країнах. Впродовж кінця 80-х - початку 90-х років країни Центральної та Східної Європи отримали понад 1 мільярд доларів допомоги, 21,4 % всіх коштів отримала Угорщина, 21,6 % — Польща [4, 3].

Найбільшу активність виявили міжнародні фундації США, Німеччини, Великобританії, такі як Cityzen's Democracy Corps; National Endowment for Democracy; Peace Corps; Andrew W. Mellon Foundation; Pew Charitable Trusts; Friedrich Ebert Stiftung; Fr. Nauman Stiftung; Foundation de France; European Foundation Center та багато інших.

Особливе місце в цьому списку посідає Фонд Джорджа Сороса і партнерські фундації (Open Society Fund, Stefan Batory Foundation та інші). За підрахунками автора, приблизно 30 % усіх коштів недержавної допомоги посткомуністичним країнам надійшло від цієї системи. Саме так доцільно було б назвати цю структуру, що включає офіси, навчальні заклади, науково-дослідні підрозділи та інші установи, розташовані у 24 країнах. Масштаб діяльності цієї системи стає зрозумілим, якщо згадати, що тільки на утримання Центрально-Європейського університету було витрачено у 90-х роках більш як 100 мільйонів доларів [9, 89-98].

Неабияку активність у підтримці недержавного сектору виявили й державні установи вищезгаданих країн. Особливо хотілось би відзначити Держдепартамент США, відділи культури і освіти у посольствах відповідних країн та партнерські фундації (USAID, IREX та інші). Допомога надається, як правило, у вигляді: грантів на проведення актуальних досліджень, на підготовку фахівців за кордоном, на розвиток НДО, на проведення заходів, важливих у справі підтримки демократичних тенденцій у конкретній країні або регіоні, на консультації, інформаційну підтримку, на придбання обладнання тощо.

З початку 90-х років намітилися певні якісні зміни у третьому секторі згаданих країн Центральної Європи. Усе більшого значення у розвитку НДО набувають внутрішні фактори: місцева ініціатива та благодійні внески громадян. Цьому сприяло те, що уряди деяких країн (Польщі, Угорщини, Чехії, Словенії, Словаччини та країн Балтії) взяли курс на безумовну підтримку «третього сектору». За досить короткий термін у цих країнах були прийняті нові, розроблені на високому рівні закони, що давали широкий простір для розвитку НДО і в той же час перешкоджали поширенню кримінальних тенденцій. Активні дії щодо реформування системи місцевого самоврядування теж сприяли становленню недержавних організацій.

У межах цієї політики уряди цих країн почали надавати пряму фінансову та організаційну підтримку найактивнішим НДО. Однією з форм державної допомоги є гранти на реалізацію проєктів, важливих для покращення життя місцевих громад. Дедалі більшу роль у розвитку НДО починають відігравати й приватні ресурси. В Угорщині частка приватних внесків на діяльність НДО зросла у першій половині 90-х на 700 %.

Усі ці фактори не могли не вплинути на розвиток НДО у посткомуністичних країнах Центральної Європи. За 5-6 років кількість НДО в Польщі зросла до 6 000, Угорщині - до 36 000, Чехії - до 29 000 (У цьому ми вбачаємо прояв світової тенденції. Прискорення розвитку НДО спостерігається і в країнах Азії, Африки та Латинської Америки.) [4, 16; 8, 19, 73; 9, 3-5].

Швидко зростаючий третій сектор почав охоплювати все нові й нові напрямки діяльності. Якщо у кінці 80-х найбільшу активність виявляли правозахисні організації (Amnesty International, Charter 77 Foundation, Democracy after Communism Foundation та інші), то вже на початку і в середині 90-х важливе місце посіли нові напрями діяльності, пов'язані з реформуванням економіки, системи освіти, наданням допомоги соціально незахищеним групам населення.

Одним із позитивних прикладів можна вважати діяльність The Hungarian Foundation for the Development of Local Social Network (HFDLSN), що спрямувала свою активність на розвиток НДО, надання консультаційних послуг безробітним, інвалідам та іншим незахищеним верствам населення. Більшість акцій HFDLSN спрямовано на співробітництво з місцевою громадськістю. Завдяки діяльності цієї фундації відбулося суттєве поживлення процесу формування системи

НДО на місцевому рівні, що сприяло й розвитку самоврядування [8, 36].

Суттєву користь принесли проєкти надання консультаційної та інформаційної допомоги бізнесменам-початківцям та військовослужбовцям, звільненим у запас, в країнах СНД (Міжнародний фонд соціальної адаптації, «бізнес-інкубатори»). Здійснення цих проєктів допомогло знизити соціальну напругу, сприяло пристосуванню активної частини населення до змін у житті суспільства.

Значний позитивний результат мала діяльність польської Фундації із забезпечення водою жителів сільської місцевості. Внаслідок її діяльності було створено 1,5 тис. водних систем, що забезпечили водою 120 тис. власників будинків.

Однак досі система НДО у згаданих країнах не досягла рівня розвинених країн. У Франції в цьому секторі задіяно близько 800 тисяч працівників, що надають послуги на 6,6 млрд франків, не менш як 51 % медичної допомоги населенню здійснюють місцеві НДО. В Австралії 13 % усіх лікарень працюють за підтримки НДО. Третій сектор цієї країни забезпечує роботою 370 тис. громадян [7, 207, 245, 255, 258].

На жаль, зовсім іншу картину ми маємо на теренах країн СНД. З утвердженням бюрократично-мафіозного режиму в Україні посилилася централізація і бюрократизація системи управління. У країні налічується 88 тільки центральних керуючих органів (у США - 17). Відверто гальмується реформа системи місцевого самоврядування. Хоча рішення про вдосконалення цієї системи прийнято ще у 1990-1992 роках (закони України «Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування» та «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»), а пізніше закріплено у Конституції України та фактом приєднання до Європейської хартії про місцеве самоврядування у 1996 році, суттєвих зрушень у підвищенні значення регіональних і місцевих громад не відбувається [1, 23, 24, 45, 46, 55].

Хоча ми й можемо навести деякі приклади успішного співробітництва державної влади з місцевими громадськими організаціями (у 1994—1999 роках у Харкові було реалізовано 80 спільних проєктів для завершення будівництва Олексійської лінії метро, подібні приклади є і в інших регіонах), загальна картина залишається незмінно невтішною. Маємо численні приклади бюрократичних зловживань і систематичного придушення демократичних інститутів. У деяких ви-

падках влада намагається зруйнувати навіть формальні залишки місцевої демократії (рішення львівської влади про ліквідацію районних рад у місті) [1, 59, 109].

У такій ситуації в Україні немає місця для незалежного третього сектору. І хоча кількість НДО зросла у середині 90-х років до 20 тис., частка громадян, що беруть участь у їх роботі, скоротилася з 18 до 12 %. При цьому слід врахувати те, що більшість НДО існують тільки на папері, значна частка обслуговує інтереси певних політичних або мафіозних діячів, представників місцевих керуючих кланів. Більшість інших існують завдяки підтримці міжнародних фондів [2, 193-194; 3, 109-111].

Аналізуючи наведені факти, ми можемо виявити

1. *Задорожний Г. В., Ковріга О. В., Смоловик В. В.* Соціальне партнерство — реальний шлях до відкритого суспільства.- Х.: ХІБМ, 2000.
2. Зміни у свідомості українського суспільства на зламі тисячоліть / Редкол.: С. Рябов та ін.- К.: Видавничий дім «КМ Академія», 2001.
3. Інтеграція України в Світове Співтовариство: Матеріали науково-практичної конференції, Київ 19—20.12.1998.- К.: ТОВ «Задруга», 1999.
4. *For Democracy Sake. Foundations and Democracy Assistance in Central Europe.- Kevin F. F. Quigley; Woodrow Wilson Center Press; The John Hopkins University Press, 1997.*
5. *Perlin, George.* Group Politics of the People. From the Democratic Process in Canada.— CD-ROM Text.— King-

ston and Toronto: Queen's University and CBC-Newsword, 1998.

досить жорстку взаємозалежність між рішучим і послідовним реформуванням системи місцевого самоуправління, розвитком НДО та загальним рівнем демократизації в країні. Там, де реформування провадилося швидко, рішуче, з урахуванням світового досвіду й місцевих традицій, результати були позитивними. У короткий термін вдалося розвинути місцеву ініціативу, залучити до вирішення соціальних проблем широкі верстви населення і створити нову демократичну систему.

У країнах, де є простір для ініціативи місцевих громад і простих громадян, соціальні, економічні та політичні проблеми вирішуються досить швидко і ефективно, створюються умови, що роблять неможливою бюрократично-мафіозну деградацію суспільства.

ston and Toronto: Queen's University and CBC-Newsword, 1998.

Tamas M. Horvath. Decentralization: Experiments and Reforms.- Budapest, OSI/LGI, 2000.

The Non Profit Sector in the Global Community. Voices from many Nations / Kathleen D. McCarthy, Virginia A. Hadgkinson, Russy D. Sumariwalla and Associates,- San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992.

The Rebirth of Civil Society. The Development of the Nonprofit Sector in East Central Europe and the Role of Western Assistance / By Daniel Siegel and Jenny Yancey.- New York: The Rockefeller Brothers Fund, 1992.

Non-Governmental Organizations Performance and Accountability. Beyond the magic bullet / Ed. M. Edwards and D. Hulme.- London: Earthsea Publication Ltd, 1995.

Yu. Rarog

LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORMATION AND NGO DEVELOPMENT (experience of 80-90s)

Author explores interactions between the local self-government reformation and NGO sector development in some post-communist countries. He reveals some common and national trends of the process. The main attention is paid to analysis of the political and social situation in Poland, Hungary and Czech republic. It could be explained with the great successes, achieved in these countries to develop the system of the local government and NGO. Author think that their experience could be beneficial for Ukrainian society.