

УДК 321+323

## ГРОМАДЯНСЬКА АКТИВНІСТЬ ЯК УМОВА ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

Кіндратець О.М. (м.Запоріжжя)

### **Анотації**

*В статті розглянуто питання громадянської активності, факторів та умов її формування, впливу громадянської активності на процес формування демократичного режиму. Участь громадськості в процесі прийняття рішень сприяє підвищенню ефективності діяльності органів влади.*

*In the article the considered questions of civil activity, factors and terms of its forming, influencing of civil activity on the process of forming of the democratic mode. The participation of public in the process of acceptance of decisions assists to the rise of efficiency of activity of organs of power.*

### **Ключові слова**

ДЕМОКРАТІЯ, КОНСОЛІДОВАНА ДЕМОКРАТІЯ, ГРОМАДЯНСЬКА АКТИВНІСТЬ, СОЦІАЛЬНЕ ЗАМОВЛЕННЯ, СОЦІАЛЬНИЙ КАПІТАЛ

### **Вступ**

Мережа асоціацій та організацій, що складають основу громадянського суспільства, має таке ж значення для демократії, як вкладення капіталу в економіку. У конституційній демократичній державі влада гарантує право особистості брати участь у діяльності неурядових організацій. Через місцеві, регіональні та загальнонаціональні неурядові організації громадяни повідомляють про свої потреби, інтереси. Приймаючи участь у роботі даних організацій, громадяни здобувають знання, навички та засвоюють цінності демократичного суспільства. Добровільні організації можна вважати суспільними лабораторіями, де громадяни вчаться демократії.

### **Мета статті:**

- визначити перешкоди залучення громадян до процесу прийняття рішень;
- проаналізувати ефективність впливу громадянської участі на процеси демократизації суспільства;
- визначити умови підвищення громадянської активності в Україні.

### **Обговорення проблеми**

Визначальною рисою активного громадянина є прагнення брати участь у суспільному житті. Це більше, ніж просте членство в організації. Для того, щоб робота на благо суспільства була успішною, потрібно затратити чимало часу й зусиль. Хоча громадяни частіше беруть участь у роботі місцевих організацій, вони також можуть працювати у громадських організаціях, що вирішують регіональні, національні та міжнародні проблеми. Як правило, громадяни створюють організації

перш за все для вирішення місцевих проблем. Метою цих організацій є артикуляція інтересів, зміна ситуації на краще, участь у суспільно корисній діяльності. Комунітаристська концепція й практика прийняття рішень передбачає делегування державою повноважень в прийнятті певних рішень групі громадян, яких ці рішення стосуються в першу чергу, базуючись на ідеї прав місцевого населення. Кожний громадянин має бути зацікавлений брати участь у процесі прийняття рішень на місцевому рівні, оскільки наслідки цих рішень, тією чи іншою мірою, впливатимуть на нього та його родину. Чим більше громадян залучено до участі в управлінні, тим більш зростає міцність, адаптивність політичної системи, зростає варіативність поведінки суб'єктів політики, їх здатність продукувати ідеї, варіанти рішення проблем і вибрати найбільш прийнятний із багатьох альтернативних.

**В демократичних країнах** існує широка мережа недержавних громадських організацій, груп тиску, які в більшій чи меншій мірі приймають участь в управлінні. В країнах, де громадянське суспільство формується, більшість громадян відсторонена від цього процесу, а це означає, що цей захисний механізм системи не діє, що може приводити до тривалих політичних криз, політичної нестабільності. Нині перешкоджає залученню громадськості до вирішення важливих суспільних проблем: обмежений доступ громадян до інформації 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.

Подолати ці перешкоди можливо шляхом організації громадянської просвіти; проведення навчальних тренінгів та семінарів для лідерів громадських організацій; шляхом обміну позитивним досвідом; популяризації інституту волонтерства і т.п.

В тих країнах, в яких відбувається становлення демократичного режиму, держава може виступати ініціатором розвитку громадянського суспільства. Демократизація суспільства передбачає підвищення рівня залучення громадян до процесу прийняття рішень. На думку В.Г.Воронкової, засадами консолідації демократії є глибоке засвоєння суспільством демократичних норм і цінностей, а також форм політичної поведінки [1, с.29].

Участь в процесі прийняття рішень повинна бути частиною повсякденного життя громадян. Але така участь неможлива без належного інформування громадськості про існуючі проблеми. Проблеми залучення громадян до процесу управління знайшли відображення в ряді робіт [2-3].

**В Україні громадянське суспільство** формується досить повільно. В 1995 р. в Україні було 646 Всеукраїнських громадських

організацій, в 1997 р. - 697, в 1999р. - 954, в 2002 р. – 1192 [4, с.115]. За даними Міністерства юстиції України, станом на кінець 2006 року в Україні зареєстровані майже 46,5 тис. громадських організацій, 9,5 тис. благодійних фондів, близько 700 органів самоорганізації населення [5, с.62]. Але як і раніше лише незначний відсоток населення приймає участь в роботі громадських організацій. За даними соціологічних досліджень в 2005 році 83,7 % опитаних не є членами жодної політичної партії чи громадської організації [6, с. 26]. Незважаючи на труднощі формування громадянського суспільства в нашій країні вже є цінний досвід участі громадських організацій у вирішенні регіональних проблем. Наприклад, Херсонська асоціація громадських організацій „Партнерство за прозоре суспільство” створила центр громадського правозахисту, громадські приймальні, які здійснювали контроль влади, залучають громадян до участі в політичному процесі.

**Перехід до демократії** вимагає зміни ролі держави в політичній системі - більш значні позиції повинні зайняти інститути громадянського суспільства. Парадигма сталого розвитку передбачає підвищення організованості, упорядкованості життя, що здійснюється, за рахунок самоорганізації, а не зростання централізації, згідно логіки старого ліберального лозунгу: „більше управління - менше уряду”. Формою самоорганізації в умовах постіндустріальної демократії виступає „демократія участі”. Громадянське суспільство може виступати від імені майбутніх поколінь, бути виразником їх інтересів [7, с.74]. Фактори, що впливають на самоорганізацію суспільства, розвиток громадської активності вивчаються в теорії “капіталізму участі”. Автор цієї теорії – відомий англійський вчений Хаттон. В концепції „капіталізму участі” визначені умови інтеграції людини в суспільство, формування соціальної відповідальності, солідарності. Держава, вирішуючи проблему включеності, одночасно створює умови збереження стабільності, забезпечення сталого розвитку.

**Громадянський контроль за прийняттям та виконанням рішень**, передача певних владних повноважень місцевому співтовариству сприяє формуванню відкритого суспільства. В такому суспільстві менше перешкод для артикуляції та агрегація інтересів, політичної комунікації. Це сприяє виявленню проблем, попередженню конфліктів, а значить і забезпеченню стабільності політичної системи. Сьогодні актуальною проблемою, що потребує вивчення, є координація діяльності громадських асоціацій з органами влади. Координація діяльності дозволить максимально використати ресурси для вирішення суспільних проблем. В 1990-х роках було прийнято ряд правових документів, які повинні були забезпечити правове регулювання діяльності організацій, що належать до третього сектору. В 1992 році був прийнятий Закон України „Про об'єднання громадян”, а в 1993 році „Тимчасові правила реєстрації благодійних фондів”, „Про порядок легалізації об'єднань громадян” та інші документи, що конкретизували

положення закону. В 2007 року Кабінет Міністрів України ухвалив концепцію сприяння органів виконавчої влади розвитку громадянського суспільства. Концепція розвитку громадянського суспільства передбачає: удосконалення правової бази з питань розвитку громадянського суспільства; налагодження комунікацій: формування громадянської культури; сприяння волонтерства, благодійництву, меценатству.

**В розвинених демократичних країнах** громадські організації часто залучаються до вирішення соціальних проблем. Українській державі також потрібно визначити, які соціальні проблеми вона може вирішити сама, а які – спільними зусиллями із громадськими організаціями. Неприбуткові об'єднання часто не лише надають допомогу, а ще й забезпечують робочі місця для певних категорій людей. Нині в демократичних країнах існують різні форми залучення громадян до управління на місцевому рівні: громадські дорадчі комітети; громадські слухання; громадянська просвіта; соціальний моніторинг (соціальний моніторинг є процесом, який дозволяє громадськості відстежувати впровадження державних рішень на місцевому рівні, визначити їх ефективність та адекватність, а також надавати свої пропозиції щодо покращення процесу ухвалення рішень); створення коаліцій недержавних організацій.

В жовтні 1999 року м. Тернопіль в рамках проекту „**Голос громадськості**” з метою посилення ролі громадянського суспільства в процесі розробки державної політики була створена коаліція недержавних організацій. До коаліції увійшли 16 НДО, серед яких були екологічні організації, організації, що представляють інтереси жінок, малих підприємців, молоді. Метою коаліції було: посилення співпраці між громадськістю та місцевою владою; гарантування прозорості у процесі прийняття рішень; забезпечення структурних змін в громаді. Коаліція НДО в Тернополі брала активну участь у реформуванні муніципальної системи надання державних послуг шляхом моніторингу діяльності влади, участі у різноманітних заходах з розробки державної політики, проведення освітньої та регуляторної реформ, обговорення різних питань, пов'язаних з муніципальним бюджетом та екологією. Семінари проекту «Голос громадськості» допомагали громадянам навчитися, як проводити ці заходи на місцевому рівні. Коаліція НДО брала активну участь у проведенні круглих столів, фокус-груп та міжнародних конференцій. Протягом 1999—2001 років коаліцією проведено більше 15 громадських слухань з таких питань як формування міського бюджету; зменшення регулювання місцевого бізнесу; земельні відносини та реформа ринку землі тощо. Діяльність коаліції НДО сприяла розвитку нових форм участі громадськості в процесі розробки політики в Тернополі. Завдяки коаліції мешканці міста стали більш поінформованими щодо різних аспектів діяльності місцевої влади та прав і обов'язків громадян [8, с.74].

**Ще однією із форм залучення громадян** до участі в прийнятті рішень є місцевий референдум. Референдуми є одним із способів реалізації народовладдя. Референдум на місцевому рівні, який проводиться після збору необхідної кількості підписів, є в найбільшій мірі придатним для вирішення питань місцевого самоуправління. По відношенню до питань місцевого рівня існує велика ймовірність того, що громадяни виявляться, по-перше, компетентними; по-друге, зацікавленими; по-третє, інформованими по конкретному питанню. Із названих форм залучення громадськості до процесу прийняття рішень в Україні найчастіше використовуються громадські слухання. Однак, часто громадські слухання проводяться формально, а тому вони малорезультативні. В демократичних країнах при проведенні громадських слухань дотримуються певних правил. Для того, щоб громадські слухання були успішними, необхідно до них підготуватись. Підготовка включає визначення мети громадських слухань, часу та місця їх проведення, розробку і реалізацію комунікаційної кампанії з громадськістю. Організатори громадських слухань мають використати їх результати, а інакше цікавість до цієї форми роботи пропаде. В постсоціалістичних країнах Східної і Центральної Європи вже створено багато громадських дорадчих комітетів. Створення громадських дорадчих комітетів відбувається двома шляхами: по-перше, громадяни самі об'єднуються в такий комітет для того, щоб вирішити певну проблему; по-друге, місцева влада ініціює створення дорадчого комітету, маючи на меті почути думку громадян стосовно певної проблеми. Громадські дорадчі комітети можуть приймати участь в розробці рекомендацій щодо вирішення проблем транспорту, охорони довкілля, освіти, економічного розвитку, стратегічного планування тощо.

**Недержавні організації**, що займаються вирішенням соціальних проблем в Україні, потребують не лише матеріальної підтримки, а ще і моральної. Існування „фальшивих” благодійних громадських фондів підриває довіру до всього „третього сектору” (відомо, що значна частина коштів в загальній сумі грантів розкрадається - від 10 до 50%). Держава може встановити контроль за діяльністю цих організацій, щоб попереджувати і виявляти „нечесну практику”. Громадські організації виступають за координацію зусиль всіх трьох секторів: держави, бізнесу і громадських організацій. Обмін знаннями, досвідом, інформацією сприятиме розвитку кожного з них. В Дніпропетровську був створений інформаційно-консультативний центр обласного управління захисту населення, який працював над створенням інтегрованих баз даних в системі соціального захисту на регіональному рівні. Така інформація потрібна для того, щоб допомога надавалась тим, хто її дійсно потребує.

Міжнародний досвід показує, що розширення соціальної допомоги, яка надавалась добровільними організаціями, дозволило зберегти необхідний рівень соціального обслуговування і соціального захисту в умовах економічного спаду. В державних соціальних службах західних

країн працюють добровольці, кількість яких зростає. В США, за даними інституту Геллапа, на початку 1980-х років, тобто тоді, коли країна переживала економічний спад, боролась з економічною кризою, загальна сума виконаної добровольцями роботи становила 65,5 млрд. доларів. В 1981 р. в США було 84 млн. добровольців, а в 1983 вже 92 млн. Згідно з статистичними даними, в кінці 1990-х років волонтерами в США було 56% дорослого населення. Серед волонтерів багато людей похилого віку (43% від 75-ти років і більше). Існує і сімейне волонтерство. У більш ніж третини американських родин (36%) сімейне волонтерство є частиною родинного життя. Половина дорослого населення США (51,4%) займається волонтерською діяльністю зі своєю родиною кілька разів на рік і частіше. А близько п'ятої частини американців займається волонтерською діяльністю з родиною щотижня або частіше. Найважливішими мотивами, що спонукають займатись волонтерською діяльністю, опитані називають: 86% – співчуття до тих, хто потребує матеріальної допомоги [9].

**Урядові волонтерські програми** забезпечують створення постійних робочих місць у сфері надання послуг. Приблизно 26% всіх волонтерів США працюють в державних установах. Їх праця дорівнює праці 2,3 млн. постійних штатних працівників. На початку 1990-х років волонтерська праця в державному секторі США була оцінена у 55 трл. доларів [10]. Переваги громадських організацій в наданні населенню соціальних послуг очевидні - швидка реакція на зміну потреб (врахування цих потреб не вимагає тривалого узгодження, прийняття рішень різними органами влади, розширення штату працівників тощо); індивідуальний підхід; вища якість послуг; більша економічна ефективність послуг (залучення волонтерів, відсутність багаточисельного штату). В Україні має вивчатись досвід вирішення соціальних проблем з залучення громадських організацій не лише розвинених країн, але і різних регіонів України. Зокрема, досвід створення системи місцевого соціального замовлення. Соціальне замовлення є новим і дуже перспективним видом соціальної діяльності. Це вид соціального партнерства поза виробничою сферою. Третьою стороною переговорного процесу можуть бути різні громадські організації, а не тільки профспілки.

**Соціальне замовлення представляє собою цільову соціальну програму**, в якій визначена проблема, на вирішення якої виділяються певні ресурси. На конкурсній основі визначається виконавець соціального замовлення, з яким укладається контракт. За його діяльністю, використанням коштів влада здійснює контроль. Виконавцю делегується державою, місцевими органами влади певні повноваження в наданні соціальних послуг. Крім коштів, які надає держава, виконавець залучає і власні кошти, як правило, сума вказується у відсотках до загальної вартості проекту. Соціальне замовлення часто розглядається як одна із соціальних технологій. Важливо при вирішенні питання

державою, місцевими органами влади про покращення становища певних груп населення залучати ті громадські організації, які працюють з цими категоріями людей або є їх об'єднаннями (організації інвалідів, ветеранів, пенсіонерів і т.п.) Виконавцями соціального замовлення являються недержавні громадські організації. Держава не лише вибирає на конкурсній основі виконавця соціального замовлення, а і надає йому допомогу. Без залучаються коштів бізнесових структур важко виконати це замовлення. Однак, бізнесові структури поки що рідко допомагають громадським організаціям. Суттєвим недоліком системи соціального замовлення є відсутність необхідної, достовірної, повної соціальної інформації. Це пов'язано з тим, що, з одного боку, громадські організації із-за відсутності достатніх ресурсів широко не інформують громадськість про ті соціальні послуги, які вони надають. З іншого боку, інші партнери по соціальному партнерству також не зацікавлені в поширенні певної інформації (наприклад, інформації про хід обговорення статей бюджету місцевими органами влади та благодійну діяльність бізнесових структур).

В 2000 р. в Україні обговорювався проект **"Розробка системи муніципального соціального замовлення"**. Допомогу в розробці цього проекту надала Агенція Міжнародного розвитку США (USAID). Цей проект передбачав залучення державних структур (служби соціального захисту, соціальної служби для молоді і т.п.). В рамках реалізації проекту була проведена робота по збору інформації про розвиток соціальної сфери в інших країнах, про залучення до реалізації проекту партнерів, способи налагодження співпраці з органами місцевого самоврядування, проводились круглі столи, конференції тощо. Залучення громадських організацій до виконання соціальних урядових програм є ще і способом їх професіоналізації. В Запоріжжі в 1989 р. було засновано Запорізький обласний Фонд милосердя та здоров'я. З цим фондом співпрацювало Управління соціального захисту населення міської ради з метою реалізації Комплексної програми соціального захисту населення м. Запоріжжя. Програма цього недержавного фонду, була включена в міську Комплексну програму соціального захисту. Згідно з Комплексною програмою працівники Фонду були залучені до реалізації заходів з соціального захисту малозабезпечених громадян похилого віку та інвалідів. Цим категоріям громадян надавалась натуральна і грошова допомога.

**Роль громадянської активності в розвитку суспільства**, підвищення ефективності діяльності органів влади не викликає сумніву. Однак, виникає питання – як можна заохотити громадян до активної участі, особливо, якщо таких традицій не було, або якщо вони втрачені.

Л.Зідентоп вважає, що передача значних владних повноважень на місцевий та регіональний рівень збільшує можливість держави виховувати в населення громадський дух. Л.Зідентоп вірить, що громадян можна виховувати, формувати в них навички громадськості, необхідні для участі в управлінні[11, с.75, 77]. Вивчення факторів, що



впливають на формування громадянської свідомості, обумовили зростання інтересу до ролі в цьому процесі соціального капіталу. Соціальні зв'язки, завдяки яким існує соціальний капітал, формуються на трьох рівнях: макро-, мезо- і мікрорівні. Макрорівень включає суспільство в цілому, соціальні інститути, державу. Дехто не погоджується з тим, що держава впливає на формування соціальних мереж. Насправді ж, від держави в значній мірі залежить інтеграція чи, навпаки, дезінтеграція суспільства. Держава, будучи одним із основних агентів політичної соціалізації, може сприяти інтеграції і зростанню довіри в суспільстві. Мезорівень представлений спілками й об'єднаннями громадян – профспілками, церковними організаціями, союзами підприємців, товариствами, групами по інтересам і т.д. Членство в цих об'єднаннях, волонтерство, ідентифікація з ними сприяє також інтеграції суспільства. Мікрорівень представлений малими групами. Кожний індивід сучасного суспільства щонайменше входить до чотирьох-п'яти малих груп. Основною серед цих груп залишається сім'я, хоча нині деякі вчені і переконані в існуванні кризи цього соціального інституту. Горизонтальні зв'язки, що формуються на мікрорівні, забезпечують збереження соціального капіталу навіть в умовах серйозних політичних криз. Неформальні, горизонтальні асоціації лежать в основі громадських організацій.

### **Висновки**

1. Залучення громадськості до вироблення та впровадження політики сприяє посиленню ролі громадян в демократичних перетвореннях держав. Участь громадськості збільшує прозорість процесу прийняття рішень, а також підвищує відповідальність посадових осіб перед своїми виборцями, сприяє підвищенню ефективності діяльності органів влади.

2. Розвитку громадянської активності сприяє поширення інформації про приклади успішної взаємодії органів виконавчої влади, місцевого самоврядування з громадськістю. Така інформація має розміщуватись в офіційних виданнях, обнародуватись через ЗМІ та електронні мережі.

3. Потрібно розвивати мережу недержавних громадських організацій, стимулювати їх до взаємодії з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування шляхом розробки програм консультування на етапах вироблення політики, її оцінювання.

4. На рівень громадянської активності впливає політична культура, партнерська взаємодія держави і громадянського суспільства.

### **Перспективи подальших наукових досліджень:**

- подальшого розгляду потребують питання аналізу розвитку громадської активності в умовах демократичного транзиту в Україні.

### **Джерела**



1. Воронкова В.Г. Умови подолання ризиків та досягнення стабільності в українському соціумі // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: Збірник наукових праць /Гол.ред.В.Г.Воронкова. – Вип.29. – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2007. – С.18-30.
2. Бабінов Ю.О., Чемшит О.О., Шрейцер В.Ф. Громадянське суспільство та демократія участі. – Севастополь: Вид-во Сев НТУ, 2006. – 418 с.
3. Афонін Е.А., Гонюкова Л.В., Войтович Р.В. Громадянська участь у творенні та здійсненні державної політики. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 160 с.
4. Абетка української політики 2001-2002 рр. Довідник. Керівник авторського колективу М.Томенко. – Київ. „Смолоскип”, 2002. – 368 с.
5. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2006 році: Експертна доп. – К.: „Славутич-Дельфін”, 2007.
6. Паніна Н. Українське суспільство 1994-2005: соціологічний моніторинг. К.: Інститут соціології НАН України, Фонд „демократичні ініціативи”, 2005. – 160 с.
7. Глушенкова Е.И. Проблема формирования политической модели устойчивого развития России //Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. – 2002. - № 2.- С.63-76.
8. Посібник з участі громадськості. Проект «Голос громадськості» Міжнародний центр перспективних досліджень /За редакцією Джини Гілбрет Холдар та Ольги Захарченко. Відповідальна за випуск Агнеш Натканец Переклад з англійської Тетяна Дігтяр та Ірина Піонтківська. К.: Видавництво Дизайн студія «Imedia», 2002. – 120 с.
9. The Community Involvement Guide, 2001. International Year of Volunteers USA, 2001.
10. The Effective Use of Volunteers: Best Practice for the Public sector, Jeffrey L.Brudney, School of Law, Duke University, Vol. 62, Autumn, 1999, No.4.
11. Зидентоп Л. Демократія в Європе /пер. с англ.: Под ред. В.Л.Иноземцева. – М.:Логос, 2004. – 360 с.

*Стаття надійшла 27.08.2009 р.*