

## ГОТОВНІСТЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ДО ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ

*У статті досліджується інституціональна спроможність формувань громадянського суспільства та їхня готовність до демократії участі (аналіз кількісних і якісних показників), дається характеристика взаємодії державного і громадського секторів.*

**Ключові слова:** громадянське суспільство, демократизація, громадські організації, демократія участі.

*В статье исследуются институциональные возможности формирования гражданского общества и их готовность к демократии участия (анализ количественных и качественных показателей), дается характеристика взаимодействия государственного и общественного секторов.*

**Ключевые слова:** гражданское общество, демократизация, общественные организации, демократия участия.

*In the article institutional possibilities of civil society organizations and their readiness to participatory democracy are investigated (analysis of quantitative and quality indexes), description of co-operation state and public sectors is given.*

**Key words:** civil society, democratization, nongovernmental organizations, participatory democracy.

**Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** У світлі євроінтеграційних політичних векторів задача демократизації для України, як і раніше, є вкрай актуальною. За оцінкою FreedomHouse [10], із 12 країн колишнього СРСР (без прибалтійських країн) лише одна держава може бути визначена як «вільна». В інших країнах, включаючи Україну, суспільно-правове становище часто характеризується так званою «фасадною демократією». Термін «фасадна демократія» використовується для країн, де стратегічні державні лозунги, базове законодавство (Конституція) мають чітко визначений демократичний концепт, а реальні механізми його реалізації або відсутні, або діють україн неефективно. Одним з негативних проявів «фасадної демократії» є дискредитація серед населення демократичних цінностей. Громадяни, які щодня отримують месаджі про те, що їхня держава є демократичною, а в реальності стикаються з порушенням їхніх прав, при цьому, не маючи можливості їх захистити, як наслідок, не вірять у силу демократичного лідерства в країні. Втрата довіри до демократичного лідерства серед населення робить державу уразливою до реконструкції авторитарних методів у системі державного управління. Тому, виходячи з конституційних цілей України, набуває актуальності вплив інститутів громадянського суспільства на всіх рівнях і етапах процесу державного управління.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.**

Питання створення і посилення громадянського суспільства в Україні викликає інтерес у багатьох дослідників. Проводяться дослідження як національного [5], так і регіонального рівнів [4], [11]. Прийняття Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [8], чисельні аналітичні матеріали, що готуються Національним інститутом стратегічних досліджень при Президенті України підтверджує зацікавленість і спрямованість держави на проведення послідовної політики, впровадження демократії участі [1], [3].

**Метою статті** є дослідження інституціональної спроможності формувань громадянського суспільства і готовності їх до демократії участі.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Через слабкість громадянського суспільства Україна не може вирішити цілу низку найгостріших негативних проблем у державі. Причому деякі з них, наприклад корупція, вже набули характеру системних проблем. Подальше затягування процесу створення сильного громадянського суспільства в Україні може створити загрозу системоутворювальним процесам у державі. Слабке громадянське суспільство знижує ефективність практично всіх ключових реформ, намічених Урядом України.

У 2012 році Президент України Віктор Янукович підписав Указ про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації. Документ підписаний з метою

створення сприятливих умов для подальшого розвитку в Україні громадянського суспільства, запровадження ефективного механізму взаємодії його інститутів з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Стратегія спрямована на утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, запровадження громадського контролю за діяльністю влади та проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і країни [8].

Такого рівня програмний документ є нововведенням для України, хоча основи державної політики в цій сфері формувалися упродовж останніх 12 років [3].

Уперше про проблему інституалізації діалогу влади і громадянського суспільства заговорили ще при Президентові Леоніді Кучмі. У 2004 році було прийнято постанову Кабміну України про формування громадських рад при органах влади [2], у 2007 році з'явилася урядова Концепція державної політики підтримки розвитку громадянського суспільства [9]. 25 січня 2012 року Президент України підписав Указ «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» (№ 31/2012), яким передбачено створення Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства як допоміжного органу при Президентові України, куди увійшли як представники Уряду, так і громадянського суспільства [6].

Тільки через активну участь у суспільних процесах у людини формуються відповідні цінності, тип поведінки щодо необхідності участі у громадському житті. Як зазначено у Стратегії [8], державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства має бути спрямована на вдосконалення правових механізмів та практики демократії участі.

Демократія участі є процесом, що виносить на перший план широку і тривалу участь виборців у політичній системі. Слід зазначити, що фундаментальна роль демократії участі полягає не в тому, щоби замінити собою представницьку демократію, засновану на засадах поділу влади, багатопартійної системи та вільних виборів, а, скоріше, у тому, щоби доповнити її, та в такий спосіб зробити її більш функціональною. Для досягнення цієї мети демократія участі виконує декілька важливих функцій:

- вона надає громадянам можливість залучатися до політичного життя на регулярній основі, а не тільки в ході виборів, і створює необхідні для цього умови;

- вона створює платформу, за допомогою якої громадяни захищають свої законні інтереси і, таким чином, беруть участь у розвитку динамічного демократичного суспільства;

- вона робить діяльність органів державної влади більш прозорою і близькою до виборців;

- вона сприяє підвищенню якості затвердженої державної політики та її безупинній, безперешкодній реалізації;

- вона сприяє контрольній ролі організацій громадянського суспільства у впровадженні ухвалених політик [1].

Залучення громадян до ухвалення рішень як на національному рівні, так і місцевому, – одна з передумов дієвого громадянського суспільства. Ідею розвитку громадянського суспільства повинна ініціювати саме громадськість, при цьому завдання держави – створити для цього сприятливе правове поле. Власне, зрушення в цьому напрямі вже відбуваються: ідея започаткування Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства належить громадським активістам, і згодом була ухвалена Президентом України.

Населення України, в цілому, сприймає владу на місцевому й національному рівнях як закрити до діалогу і підкреслює відсутність каналів впливу на рішення влади. Дослідження з цього напрямку свідчать про думку громадян, що влада не здатна і не готова до використання механізмів діалогу з громадськістю, врахування потреб і думки населення у вирішенні питань [4], [5].

Наприклад, проведене у 2012 році в Автономній республіці Крим дослідження ролі громадськості в системі місцевого самоврядування [4] показало, що вплив громадських організацій на ухвалення рішень на місцевому рівні дуже обмежений, на практиці громадські організації «йдуть на повіді» місцевої влади і притягуються до прийняття і реалізації рішень, найчастіше, коли в цьому зацікавлена сама влада. Дві третини опитаних представників місцевого самоврядування і державних адміністрацій відповіли, що впливу практично немає. Певний вплив є тільки в тих випадках, коли влада лояльна до громадських організацій (що, в цілому, не характерно для усього Криму) або громадські організації очолюють і входять в Громадську Раду колишні посадовці державної адміністрації, які встигли напрацювати авторитет і вплив у органах місцевої влади.

Узагалі, практика створення Громадських Рад є дуже ефективним методом налагодження взаємодії між громадськими лідерами, їх організаціями і владою. Проте, реальна конструктивна участь Громадських Рад у процесах обговорення, прийняття і реалізації рішень, моніторингу виконання прийнятих рішень влади залежить від інституціонального рівня самої ради (уміння готувати і проводити засідання, формулювати і доводити до влади результати своїх обговорень, професійно аналізувати теми, які виносяться на обговорення, інформувати членів своєї організації і суспільство в цілому і т. д.). З іншого боку, якщо адміністрації або виконкоми місцевих рад зацікавлені в отриманні від громадських рад професіональнішої і повноціннішої участі, то профільні управління повинні розробити і послідовно реалізувати програму підвищення професійного потенціалу складу громадської ради. Такого роду навчання особливо важливе на початковому етапі діяльності громадських рад.

Половина опитаних посадовців відмітила, що на їх території діяльність неурядових організацій підтримується і стимулюється з боку місцевого самоврядування і державних адміністрацій [4]. Рівень формальної взаємодії громадських організацій із місцевою владою виявився дуже високим – більше половини неурядових організацій приймають участь у громадських радах, громадських слуханнях. Проте, реальна врахування їх точки зору в процесі управління на місцевому рівні надзвичайно обмежене. Немає каналів взаємодії: місцева влада не створила рамки співпраці (немає ресурсів, системи обговорення), які можуть забезпечити вплив громадян на підходи до рішення різних проблем суспільства. Із чотирьох рівнів співпраці державного і громадського секторів – обговорення, планування, впровадження, контроль – влада готова йти на співпрацю на рівні обговорення і/або впровадження (часто сприймаючи організації як додатковий ресурс). Таким чином, роль громадських організацій зводиться до ресурсів для влади. Небажання або нездатність залучати громадські організації до планування, а, тим більше, контролю дій влади свідчить про недостатність демократії усередині системи державного управління, включаючи місцеве самоврядування, про відсутність реальних демократичних механізмів.

Певна частина посадовців не готова до взаємодії з громадськістю і намагається обмежити діалог із громадськими організаціями обміном інформацією, оскільки вважають останні недостатньо професійними, щоб стати партнерами влади. У той же час, представники влади відмічають безініціативність більшої частини громадських організацій. Робота багатьох громадських формувань обмежується виявленням проблем: позначили проблему, оповістили владу і чекають її рішення, не докладаючи ніяких зусиль для цього. Влада зв'язує це явище з відсутністю громадських лідерів і пасивністю населення. Часто це призводить до взаємної недовіри і нівелювання вже напрацьованих досягнень в співпраці державного і громадського сектору [4].

Серед головних причин, що перешкоджають формуванню європейської моделі громадянського суспільства в Україні, слід вказати:

- відсутність єдиної і прийнятої для усіх регіонів України культурно-історичної ідеологічної платформи, здатної консолідувати суспільство для реалізації стратегії сталого розвитку держави;
- відсутність спадкоємності урядових довгострокових програм, і, як результат, суперечливий розвиток соціально-економічної і суспільно-політичної ситуації в країні;
- тривалий процес формування середнього класу населення України як найбільш зацікавленого учасника демократичних перетворень і ліберальної економіки;
- половинчасті реформи у сфері гуманітарної і соціально-економічної політики, що викликають у громадян почуття невизначеності і невпевненості у своєму майбутньому;

– неефективна діяльність системи державного управління в питаннях прозорості, підзвітності, орієнтації на потреби населення, верховенства права, стратегічного планування, децентралізації і державно-приватного партнерства [11].

У кризовій ситуації, що склалася в Україні, особливого значення набуває діяльність недержавних громадських організацій, здатних, з одного боку, посилити самоорганізацію, причетність і цивільну активність населення, а з іншого – забезпечити підтримку необхідних глибоких змін в країні, у тому числі стратегічних реформ, що робляться нинішнім Урядом. Тому на сучасному етапі становлення України як демократичної держави завдання ефективною діяльністю різних громадських формувань, здатних генерувати соціальний капітал громадянського суспільства, стає ще актуальнішим [12].

Оцінюючи «інституціональну силу» недержавних громадських організацій, слід звернути увагу на звіти, в яких підкреслюється слабка, здебільшого, формальна участь громадських організацій у значущих процесах суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку держави [12]. Нині громадський сектор України має слабкі кількісні характеристики усіх чинних правових форм громадських формувань. Ситуація не покращується «хвилями» масових реєстрацій різних форм громадських формувань, що періодично з'являються в Україні. Останнє не рідко виявляється адміністративною (згори) або іншою (зовнішньою, наприклад, коли починає діяльність певна донорська програма) ініціативою, що не має в кінцевому вигляді якості «демократії участі». За даними експертів, тільки 6-7 % загальної кількості зареєстрованих недержавних громадських організацій в Україні ведуть яку-небудь активну діяльність [5].

Проблема з великою кількістю зареєстрованих, але практично не діючих громадських організацій спостерігається протягом усього часу формування громадянського сектору в Україні. Причому, якщо на початку 90-х такий становище можна було пояснити неможливістю лідерів громадських організацій отримати знання з інституціонального становлення, управління, відсутністю інформації про донорські програми, то з початку 2000 р. ситуація докорінно змінилася. Були підтримані сотні проектів із проведення різних тренінгів для НГО, створення ресурсних центрів для НГО в регіонах України, створені сайти для оперативного інформування про чинні програми міжнародної технічної допомоги. Але співвідношення «активних» і «неактивних» громадських організацій не змінилось значно на краще [11].

У дослідженнях також відзначається, що багато організацій переходять до категорії «неактивних» уже через 2-3 роки після реєстрації [4]. Це означає, що велика частина громадських організацій України не в змозі здолати етап організаційного формування для того, щоб стати життєздатним і активнотворчим інститутом громадянського суспільства. Диспропорція «активних» (7 %) і

«неактивних» (до 93 %) громадських організацій, що склалася в Україні, знижує рівень довіри до громадських організацій із боку населення і влади, що відповідно дискредитують ідею громадської активності населення.

Акцентування такої проблеми громадських формувань, як відсутність фінансових коштів, свідчить також про необхідність створення ефективніших механізмів гарантування з місцевих бюджетів. Практика соціального замовлення (громадська організація отримує грант на який-небудь суспільнозначущий проект) має нормативно-правове забезпечення й існує в Україні. Але, порівняно з грантовою підтримкою програм міжнародної технічної допомоги, вона вимагає більшого методичного опрацювання і об'ємів фінансування.

Попри те, що велика частина роботи неурядових організацій проводиться на добровільних громадських началах, більшість організацій не здатна притягнути волонтерів. Організації мало співпрацюють із міжнародними й українськими програмами, фондами, бізнесом, основне джерело доходів – членські і благодійні внески. Проблемним виглядає те, що більшість організацій не мають довгострокових планів, і в них відсутні стратегічне бачення в діяльності своєї організації.

Низький рівень залучення волонтерів можна пояснити патерналістським менталітетом у суспільстві, відсутністю якісних місцевих лідерів, що уміють організувати людей, пасивності суспільства в цілому, низькій довірі людей до громадським об'єднанням і до інших людей, а також невіри людей що-небудь змінити навколо себе і в країні в цілому.

У цій ситуації рішення може бути знайдене шляхом інституціонального посилення ролі громадських організацій у реалізації локальних стратегій на рівні системи місцевого самоврядування в Україні. Необхідно повернутися до перевіреного в багатьох країнах Європи підходу «від низу до верху». Це означає, що необхідно розпочати активізацію громадянського суспільства з рівня участі громад.

Виходячи з принципів Концепції «Grass Roots Activity» (активність «коренів трави»), значимий

внесок у розвиток громадянського суспільства України з боку неурядових організацій буде досягнутий при виконанні, як мінімум, наступних умов:

- географічно розподілена і рівномірна чисельність неурядових організацій в Україні, близька до європейських показників;

- ефективна громадська діяльність неурядових організацій в інтересах громадян, що підвищує авторитет організацій серед населення і сприяє залученню більшої кількості волонтерів;

- уміння створювати конструктивне партнерство з іншими секторами суспільства, а також консолідувати інститути громадянського суспільства в пріоритетні для громадян громадські рухи і заходи [11].

Слід зазначити, що Державна Стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року в Україні [7], спрямована на підвищення регіональної конкурентоспроможності і сталого розвитку, передбачає залучення громад до реалізації регіональних стратегій, що, у цілому, відповідає європейським принципам створення регіональної конкурентоспроможності. Але в тому ж документі відзначається, що підхід децентралізації, як інституціональна умова регіонального розвитку, включає необхідність посилення ролі громадських організацій і підзвітності органів місцевого самоврядування громадам. Таким чином, ефективне партнерство між місцевим самоврядуванням і громадськими об'єднаннями визначене як свого роду платформа для створення місцевого соціального капіталу для сталого регіонального розвитку.

**Висновки і перспективи подальших розвідок.** Громадянське суспільство в Україні нині не має значної мережі репрезентативних і інституціонально розвинених громадських формувань, здатних брати участь в управлінні на місцевому, регіональному і національному рівнях. У багатьох випадках, участь громадськості в державному управлінні може бути визначена як імітації демократії участі. Тому доцільно зосередити подальші дослідження на інституціональному посиленні ролі громадських організацій в реалізації державної політики в Україні.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Демократія участі неможлива без дієвого громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.undp.org.ua/ua/media/41-democratic-governance/1317-participatory-democracy-is-impossible-without-an-effective-civil-society>.
2. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики; Постанова Кабінету міністрів України від 15.10.2004 р. № 1378 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1378-2004-p>.
3. Кулик В. Демократія участія – новий тренд розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] / В. Кулик. – Режим доступу : [http://constituanta.blogspot.com/2012/06/blog-post\\_3435.html](http://constituanta.blogspot.com/2012/06/blog-post_3435.html).
4. Куртсеитов Р. Усиление роли общественности в системе местного самоуправления / Р. Куртсеитов, А. Асанова, А. Сейтосманов. – Симферополь : Тезис, 2012. – 112 с.
5. Паливода Л., Голота С. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002-2009 роки: Звіт за даними дослідження / Л. Паливода, С. Голота. – К. : ТОВ «Видавничий Дім «КуПол», 2010. – 112 с.
6. Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні; Указ Президента України №31/2012 від 25.01.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/32/2012>.
7. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року ; Постанова Кабінету міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-p>.

8. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації; Указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>.
9. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства ; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1035-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-р>.
10. Рябушкіна В. А. Современные квазидемократии [Электронный ресурс] / В. А. Рябушкіна. – Режим доступа : <http://www.lawinrussia.ru/sovremennye-kvazidemokratii>.
11. Сейтосманов А. Партнерство с общественными объединениями как основа эффективного местного самоуправления в АР Крым. Предложения и рекомендации / А. Сейтосманов. – Симферополь : Издательский дом «Тезис», 2012. – 64 с.
12. Украина XXI века. Стратегия реформ и общественной консолидации. Экспертный доклад НИСИ к Посланию Президента Украины В. Януковича к украинскому народу [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.niss.gov.ua/articles/191>.

**Рецензенти:** Загороднюк С. В., к. держ. упр.;  
Сорока С. В., к. політ. н.

© Асанова А. А., 2013

*Дата надходження статті до редколегії 15.05.2013 р.*

**АСАНОВА Аліме Асанівна** – виконавчий директор Української асоціації європейських студій, м. Київ, Україна.

**Коло наукових інтересів:** державне управління, євроінтеграція, громадянське суспільство, електронне урядування.