

2. ФОРМИ ГРОМАДСЬКО-ПОЛІТИЧНОЇ УЧАСТІ

Ми звернемо нашу увагу на найбільш суттєві з нашої точки зору форми громадсько-політичної участі, в яких може брати участь сучасна молодь. Як вже було сказано, громадсько-політична участь – це активність громадян та їх об'єднань, спрямована на вплив на процес прийняття рішень структурами публічної влади з метою реалізації прав і інтересів громадян або загальної зміни соціальної реальності. Спробуємо описати ті форми, які надають можливість досягти головної мети громадської участі – вплинути на публічну владу з метою вирішення певних проблем громадян.

2.1. Масові акції

Першою з таких форм слід було б назвати масові акції. Можна назвати щонайменше 5 їх різновидів: збори, мітинги, демонстрації, ходи, пікетування. Крім того, масові акції цілком можуть мати і інші форми, часто замасковані під перформанси (носять виключно естетичний характер) або зовсім не пов'язані зі збиранням групи людей в якійсь конкретній точці в певний час (наприклад, масові розсилки поштою або в мережі Інтернет). Закріплене конституціями більшості сучасних держав право громадян на проведення масових публічних акцій, поза всяким сумнівом, є одним з найважливіших в системі демократичних прав і свобод.

Однак слід звернути увагу на те, що масові акції далеко не завжди можуть мати на меті саме вплив на органи державної влади. Вони можуть переслідувати й інші, в тому числі вузько егоїстичні (політичні) цілі. Наприклад, мітинги, організовані політичними партіями в знак протесту проти чого-небудь, або, навпаки, на підтримку яких-небудь дій, а найчастіше мітинги (та інші акції), що проводяться в період виборчих кампаній, навряд чи мають на меті саме «вплив» і тому ніяк не підпадають під визначення громадсько-політичної участі, сформульоване нами вище.

Відокремити чисто «громадські» масові акції від чисто «політичних» можна, на нашу думку, в такий спосіб: акції, що мають виражений пропагандистський, агітаційний характер; включені в послідовність дій, спрямованих на отримання влади – всі вони, безперечно, до громадсько-політичної участі в нашому розумінні не відносяться.

Головною перевагою акцій є їх публічність. Акції, особливо добре зрежисовані, привертають увагу ЗМІ і через їхнє посередництво здатні впливати на громадську думку, які в сучасних політичних системах виступають як самостійний фактор. Але навіть в умовах згортання свободи слова, коли більша частина ЗМІ контролюється владою, акції можуть привертати увагу, як мінімум, перехожих, і вже цим сприяти формуванню певних настроїв. Недарма авторитарні режими дуже гостро реагують на будь-які масові акції: не тільки опозиційні (політичні), але і громадські (які не переслідують однозначних політичних цілей), якщо тільки ці акції не організовані самою владою. Історія падіння комуністичних режимів в кінці ХХ століття переконливо доводить, що масові акції, які спочатку навіть не мають політичних цілей, можуть викликати настільки потужні соціальні рухи, що ті здатні не тільки домогтися зміни осіб у владі, а й змінити політичний режим, або навіть базові характеристики системи (найбільш яскравий приклад: акції «Клубу кривого кола» і «Солідарності» в Польщі). У певних умовах акції можуть зіграти роль сірника, піднесеного до купи хмизу. Тому, природно, що ця форма участі привертає велику увагу. Мабуть, досягти суспільного резонансу швидко і без великих витрат можна саме за посередництвом акцій.

Це, безперечно, їх головне достоїнство. Разом з тим, слід звернути увагу на те, що акції є досить обмеженим інструментом участі. Справа навіть не в тому, що авторитарні режими здатні припинити будь-яку публічну акцію, а інформацію про неї приховати. Проблема полягає в нездатності масових акцій до позитивного, планомірного, регулярного впливу. Публічні акції можуть привернути увагу до певної проблеми, але вони не можуть служити ефективним переговорним майданчиком, механізмом агрегування інтересів і комунікаційним

каналом. Будь-яка публічна акція (навіть серія акцій) є лише разовим заходом, дійсно досягає своєї мети впливу тільки в тому випадку, якщо поєднується з іншими формами участі. Ніякі акції не можуть забезпечити участь громадян у розробці політичних рішень. Вони можуть підштовхнути владних акторів до пошуку нових або зміни старих рішень, але не більше.

Крім того, публічні акції дійсно досягають мети, тільки якщо вони досить масові, тобто в них бере участь настільки велике кількість громадян, щоб влада не мала ніяких інших варіантів, крім як прислухатися до їхньої думки. Зрозуміло, число це може бути абсолютно різним в умовах різних культур і політичних режимів. Так, китайська влада не звернула увагу на багатотисячний мітинг на площі Тянь-Аньмін в Пекіні і без жодного збитку для себе розіграла його за допомогою військової сили, а в Грузії близько 2 тисячі осіб перед парламентом вистачило для того, щоб покінчити з панівним політичним режимом. Але проблема тут криється в тому, що акції можуть досягти мети лише в одному випадку – якщо через них виражаються ідеї і вимоги, які поділяються значними соціальними групами. Для меншин ця форма участі куди менш ефективна.

2.2. Громадський контроль

Наступна форма, на якій хотілося б зупинитися – громадський контроль та громадська експертиза. Сутність громадського контролю та громадської експертизи зводиться до того, щоб спостерігати за діями влади і коригувати прийняті владою рішення. По суті, це справедливо і по відношенню до громадсько-політичної участі взагалі. Громадський контроль та громадська експертиза є додатковим запобіжним механізмом, що оберігає саму публічну владу від помилкових рішень, а суспільство, відповідно – від наслідків таких рішень. Громадський контроль та громадська експертиза специфічна в тому, що вони вимагають від суб'єкта цієї форми громадсько-політичної участі наявності певного освітнього рівня і професійних навичок. Наприклад, вести моніторинг дотримання прав людини можуть тільки ті, хто володіє спеціальними юридичними знаннями, володіє теорією прав людини, знає законодавство і

правозастосовчу практику. Брати участь в громадському контролі або здійснювати громадську експертизу, таким чином, можуть далеко не всі бажаючі громадяни, але тільки ті, хто володіють необхідними для цього спеціальними знаннями. Вельми цікаві такі різновиди контролю, як аналіз програм кандидатів у депутати та участь у виборчих кампаніях для контролю за порушеннями, в тому числі в ролі спостерігачів, і для роз'яснення виборцям про їх права.

Можна побачити, що громадсько-політична участь в даній формі безпосередньо вторгається в сферу «вузько політичного». Але участь громадян-активістів в спостереженнях за дотриманням законодавства в ході виборчої кампанії тим і відрізняється від участі представників політичних партій тим, що має на меті не досягнення певного «вузько політичного» результату у вигляді перемоги на виборах будь-якої партії, а повноцінну реалізацію громадських прав: права обирати і права бути обраним. Громадські спостерігачі в ході виборчої кампанії повинні не дбати про захист інтересів будь-кого з кандидатів, а виключно спостерігати за скрупульозністю дотримання демократичної процедури як кандидатами, так і чинною владою і виборчими комісіями. І робити це не заради влади, але тільки в ім'я інтересів громадян – як виборців, так і тих, кого обирають.

Таким чином, на прикладі громадського контролю за виборчим процесом можна особливо чітко показати і те, як «політичне» у вузькому сенсі відділяється від «громадського», і те, наскільки тісно вони взаємопов'язані. Громадський контроль і громадська експертиза дуже важливі для демократії. Вони є невід'ємною частиною того «контролю знизу», який багато авторів називають одною з головних ознак «ідеальної» або «нормативної» демократії. Професіоналізм, спеціалізація і разом з тим прозорість і відкритість є найважливішими перевагами громадської експертизи. Але, одночасно, ця форма громадської участі стикається і з серйозною проблемою.

Всі численні різновиди контролю і громадської експертизи можливо звести до двох основних форм: контроль за ініціативою громадян і контроль за ініціативою суб'єктів публічної влади. Контроль за ініціативою громадян,

звичайно, більшою мірою відповідає принципам громадської участі, але він має суттєвий недолік: в Україні для такого контролю вкрай слабка нормативна база. Висновки громадської експертизи, що проводиться за ініціативою самих громадян (ініціативних груп або громадських об'єднань), можуть бути на цілком законних підставах проігноровані владою. Ніхто і ніщо не зобов'язує бюрократію звертати увагу на результати подібної експертизи. А при наявності жорсткого контролю за ЗМІ з боку влади, про них може і зовсім ніхто не дізнатися.

Отже, громадська експертиза, проведена з громадської ініціативи, дієва лише тоді, коли поєднується з іншими формами громадянської участі. У будь-якому разі, з упевненістю говорити про прецеденти, коли «експертиза знизу» досягла мети, важко.

В свою чергу, громадська експертиза і громадський контроль, організовані суб'єктами публічної влади, мають під собою нормативну основу і в чисто технічному сенсі реалізуються краще. Результати такої експертизи широко висвітлюються в ЗМІ, а високопоставлені чиновники проголошують, що неодмінно їх врахують (іноді їх і прямо зобов'язують до цього відповідні нормативно-правові акти). Однак проблема тут полягає в тому, що такі форми громадського контролю інтегруються в структуру влади, в бюрократичну вертикаль, і, таким чином, ризикують втратити свою «громадську» сутність.

Ризикнемо припустити, що більш прогресивні люди, представники бюрократичної еліти, насправді усвідомлюють цінність «зворотного зв'язку», але чиновники, які знаходяться на менш високих щаблях ієрархії, побоюючись конкуренції (а то і просто викриття в професійній некомпетентності), всіляко намагаються зробити громадську експертизу декоративною. В результаті в численні громадські ради, експертні групи, громадські палати тощо силою адміністративного тиску протягуються ті з громадських працівників, які лояльні до влади за переконаннями, або знаходяться в прямій фінансовій залежності від неї. Висновки такої громадської експертизи, по-перше, нерепрезентативні (невірно відображають інтереси різних соціальних груп), по-друге, несуттєві (не торкаються важливих, стратегічних аспектів політичних рішень,

зосереджуючись на критиці дрібних недоліків). Часто спеціальні структури, створювані для громадської експертизи, формуються таким шляхом, що цілком правомірно ставиться питання: а чи можна вважати їх інститутами громадянського суспільства?

Підсумовуючи, зазначимо, що громадська експертиза і громадський контроль – це дуже важливі і значущі форми громадської участі. Однак, якщо громадяни (громадські об'єднання) проводять їх за власною ініціативою, вони можуть досягти мети лише в поєднанні з іншими формами громадської участі; якщо ж громадський контроль і громадська експертиза організуються за ініціативою і за допомогою владних акторів, експертиза ризикує втратити риси форми громадської участі шляхом перетворення в пропагандистську акцію або частину бюрократичної процедури. Однак те, що в багатьох містах влада намагається використовувати форми і технології контролю (і навіть інтегрувати їх в свої «споконвічні» інститути) свідчить про те, що важливість і значення громадської експертизи та громадського контролю поступово усвідомлюються і владою, і суспільством.

2.3. Фінансова участь

Далі серед форм громадської участі слід виділити так звану «фінансову» участь, що дозволяє громадянам і їх об'єднанням впливати на розподіл фінансових ресурсів структурами публічної влади або самостійно знаходити кошти для фінансування соціально значущих проєктів. До них можна віднести: громадська участь в бюджетному процесі («прозорий бюджет»), соціальне замовлення і безпосередньо з ним пов'язані ярмарки ІГС, фонди територіального розвитку тощо. Всі ці форми особливо цінні тим, що через них розкривається можливість безпосереднього, вузько-конкретного впливу на рішення публічної влади в інтересах громадян. Тут участь переходить від загальних ідей і піднесених цілей до вельми «приземленого», але дуже дієвого аспекту: прямого чи непрямого впливу на фінансування конкретних напрямків діяльності. У цьому полягає головна і безперечна перевага. Адже дуже часто будь-які наміри і

декларації, які б сили за ними не стояли, навіть будучи підтримані «в загальних рисах» на вищих щаблях бюрократичної ієрархії, на рівні виконавця натикаються на непереборну перешкоду у вигляді бухгалтера, озброєного важким аргументом: «на даний напрямок діяльності коштів не передбачено».

Технології «прозорого бюджету» дозволяють цього уникнути. За великим рахунком, до «прозорого бюджету» можна віднести все, сказане вище про громадську експертизу. Бюджетний процес – це найбільш цінна річ бюрократії, і його відкритість, а тим більше можливість громадян впливати на нього, ні в якій мірі не відповідає її інтересам. В зарубіжних країнах вони досить поширені; існують і користуються чималим впливом міжнародні громадські організації, що займаються впровадженням «прозорих бюджетів».

Соціальне замовлення і ярмарки ІГС набули більшого поширення. Сутність їх зводиться до того, що некомерційні організації («інститути громадянського суспільства») отримують замовлення від уповноважених державних або муніципальних органів кошти для реалізації деяких соціально значущих проектів. Соціальне замовлення, можливо, і не цілком підпадає під сформульоване нами визначення громадської участі, так як ініціатива тут виходить від владного актора. Однак слід зауважити, що виконавцем виступає громадянська структура, яка не інтегрована в бюрократичну вертикаль і політичну систему. Така структура досить незалежна, і, отримуючи від влади кошти на реалізацію будь-якого проекту, в своїх конкретних діях вона більш-менш самостійна.

Отже, діючи в рамках соціального замовлення, громадська організація бере на себе деякі з функцій публічної влади, і тому не можна сказати, що вона з нею не взаємодіє. Успіх або провал проекту в даному випадку в рівній мірі розділять і виконавець, і замовник. Вплив тут двосторонній, залежність взаємна, тому, хоча і з деякими застереженнями, ми можемо говорити про громадську участь. Суб'єкти публічної влади не пішли б на те, щоб передавати громадським об'єднанням реалізацію проектів, та ще платити за це власним коштом, якби це не приносило більшого ефекту в порівнянні з роботою інтегрованих в

бюрократію структур. Але сенс роботи по реалізації соціального замовлення в тому і полягає, що некомерційна організація, що стоїть ближче до громадян і менш схильна до корупції та інших вад бюрократично організованих структур, може виконати поставлене завдання значно краще.

Нормативна база соціального замовлення більше розвинена в порівнянні з іншими формами участі. Важливою перевагою соціального замовлення є і те, що воно викликає менші побоювання з боку бюрократії, оскільки не вторгається явно в область її «споконвічних» прерогатив – прийняття управлінських рішень. Одночасно соціальне замовлення наближає реалізацію соціально значущих проектів до громадян: виступаючи замовником, владний актор вже не бере на себе виконання, і тим самим ділить відповідальність з громадськими структурами; в результаті це може сприяти підвищенню якості виконання. Істотним недоліком соціального замовлення є його обмеженість: сама сутність цієї форми громадської участі вкладає її в тісні рамки, які визначаються договором з замовником. Можливості впливу тут вкрай обмежені, оскільки зводяться тільки до одного конкретного проекту, де ГО-виконавець щось може вирішувати. Крім того, в сучасній Україні багато ГО просто не готові до реалізації соціальних замовлень навіть в тих випадках, коли влада прямо в них зацікавлена.

Соціальне замовлення пов'язане не тільки з необхідністю якісної роботи, але і з безліччю бюрократичних формальностей, а «в даний час лише відносно невелика частка неурядових організацій здатна виконати соціальне замовлення належним чином з оформленням всіх необхідних документів» [Соціальні технології 2003: Додати 123].

2.4. Освітні та інформаційні форми громадської участі

Існують і виділяються в окрему групу інформаційні та освітні форми громадської участі. До них відносяться: організація навчальних курсів для громадян з питань захисту прав, відкриття власного бізнесу, створення ОСББ і тому подібного; консультування громадян з юридичних питань; ведення

інтернет-сайтів з проблем соціального розвитку; створення спеціалізованих ЗМІ тощо. Можна, звичайно, сперечатися про те, наскільки правомірно взагалі відносити їх до громадсько-політичного виміру участі, оскільки такого роду форми не переслідують явної мети впливу або взаємодії із владою. Однак видається цілком справедливим, що освітні та інформаційні технології здатні, по-перше, впливати на процес соціалізації громадян, а, по-друге, змінювати конфігурацію медіапростору. А це вже ніяк не може бути винесено за межі предметної області громадсько-політичних феноменів. У той же час важливо відзначити і те, що всі подібні проекти повинні оцінюватися і з позицій ціннісного підходу. Інформаційні та освітні технології, що сприяють залученню уваги громадян, можуть мати як вузько політичну мету – отримання доступу до інструментів публічної влади, так і мету громадську – відкриття нових можливостей для реалізації громадянських прав та ін.

Звичайно, освітні, інформаційні форми громадсько-політичної участі не можуть дати негайного ефекту. На відміну від масових акцій (особливо серійних), вони не діють «швидко і відразу». Як правило, ЗМІ, створені «третім сектором» не мають широкої аудиторії, і поширювана ними інформація не може стати надбанням широких мас, якщо тільки його не підхопило державне або комерційне ЗМІ. А освітні технології взагалі за своєю сутністю не розраховані на швидкий ефект, оскільки соціалізація це дуже повільний процес, до того ж важко піддається контролю.

З іншого боку, ефект від цих форм участі хоча і неявний, але зате міцний. Їх результати не помітні відразу, але зате вони глибокі. В будь-якому випадку, при нинішньому рівні розвитку українських ГО інформаційні форми громадської участі можуть бути дієвими лише в поєднанні з іншими формами.

Стосовно України, хотілося б відзначити таку важливу особливість громадської участі: на місцях (і чим далі від центру в адміністративному сенсі, тим це краще видно) життя визначається не інститутами, а акторами. Акторами на місцях можна вважати тих осіб (іноді і організації), які в стані «вирішувати проблеми», тобто допомагати людям в їх повсякденному житті або робити щось,

чого громадяни самі зробити не в змозі. Актором далеко не завжди є посадова особа, яка формально представляє владу.

В містах найчастіше такими акторами є так звані «лідери думок» – блогери, діячі мистецтва та культури, волонтери, науковці, активісти та представники громадських організацій. У сільській місцевості – завідувачі бібліотеками, директори шкіл, керівники сільських клубів, а іноді і просто ініціативні громадяни з жодними формальними повноваженнями. І саме від них залежить, які саме форми громадської участі будуть застосовуватися в даному регіоні і наскільки будуть вони ефективні. Відсутність нормативної бази часом виявляється навіть благотворним, оскільки сприяє розвитку творчої ініціативи у процесі пошуку нових форм співпраці.

2.5. Пряма участь

До прямої форми громадсько-політичної участі відноситься безпосередня участь громадян у процесі прийняття державних рішень, а саме – вибори, референдум, голосування, при необхідності дострокове відкликання виборної особи (депутата), а також збори громадян. В більшості випадків така форма участі діє лише на місцевому або локальному рівнях.

Зазначені форми умовно поділяються на обов'язкові та необов'язкові. Так, вибори в обов'язковому порядку проводяться в муніципальних закладах з певним інтервалом, щоб вибрати склад представницького органу і (або) конкретну посадову особу. У свою чергу, референдум або голосування про дострокове відкликання посадової особи в певних випадках також є обов'язковими.

До необов'язкових можна віднести публічні слухання та збори громадян. Перші можуть бути обов'язковим етапом при прийнятті рішення з певних питань. Інші форми представляють собою лише варіації участі населення в процесі прийняття рішень питань місцевого значення.