

Андрій Матвійчик

ГРОМАДЯНСЬКА ІНІЦІАТИВА ЯК ЧИННИК САМООРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Розглянуто підходи до визначення терміну «громадянська ініціатива», її співвідношення з дефініціями «місцева ініціатива», «законодавча ініціатива», «європейська громадянська ініціатива». На основі узагальнення трактувань сформульовано авторське визначення «громадянської ініціативи». Визначено тенденцію до збільшення громадянських ініціатив як показника посилення самоорганізаційного капіталу громадянського суспільства в сучасній Україні.

Ключові слова: громадянське суспільство, громадянська ініціатива, місцева ініціатива, європейська громадянська ініціатива, законодавча ініціатива.

Matviychuk A. The civil initiative as a factor of self-organization of civil society in modern Ukraine. *The article deals with the approaches to the definition of the term «civil initiative», its correlation with the definition «regional initiative», «legislative initiative», «European civil initiative». On the basis of treatment generalization, the author's definition of «civil initiative» is formulated. The tendency to increase the civil initiatives as an indicator of self-organizational capital's enhancement of civil society in modern Ukraine is defined.*

Key words: civil society, citizens' initiative, local initiative, European citizens' initiative, legislative initiative.

Актуальність проблеми. Понад 20 років українське суспільство прагне вирішити проблему дефіциту соціального капіталу, пов'язаного із здатністю людей до самостійного об'єднання з метою участі у житті суспільства. Останні події, пов'язані з зовнішньою агресією та воєнними подіями на Сході, активізували процеси самоорганізації громадян та значним чином пришвидшили процес подолання деформацій посткомуністичного розвитку суспільства, сприяючи підвищенню шансів побудови ефективного громадянського суспільства зі свідомим та ініціативним громадянином у центрі.

Аналіз останніх досліджень. Дослідження базується на вітчизняних наукових розвідках М. Баймуратова, О. Батанова, В.Кравченка, О. Лазор, О. Лисяка, Н. Мішиної, М. Пітцика, В. Рубцова, Т. Яременко та ін., які вивчають питання локальної демократії, зокрема, діяльність громадських організацій та органів самоорганізації населення, місцеві ініціативи, громадські слухання, громадські збори, звернення громадян тощо.

Варто також зазначити, що питанню громадянської участі, активності та ініціативності приділяють увагу українські недержавні аналітичні центри, зокрема, Інститут громадянського суспільства, Український незалежний центр політичних досліджень, Центр політико-правових реформ, Інститут місцевої демократії, Лабораторія законодавчих ініціатив. Результати аналітичної роботи цих інститутів створили емпіричну базу для подальшого дослідження поняття «громадянська ініціатива» та визначення ефективних і дієвих механізмів її реалізації.

Серед зарубіжних дослідників варто виділити К. Ензель, Е. Геш, Е. Остром, Дж. Баккер, М. О. Врієлінк, П.-Ж. Клок та ін. Питаннями європейської громадянської ініціативи, проблемами, перешкодами та перспективами її реалізації на практиці опікуються Л. Б. Гарсія, В. Куеста-Лопез, Е. Мінчева, Д. Зеліговська, К. Якобс та ін. У той же час в українській політичній науці термін «громадянська ініціатива» на сьогодні залишається маловивченою темою.

Мета статті полягає у визначенні змісту поняття «громадянська ініціатива» на основі узагальнення наукових підходів та особливостей застосування та реалізації громадянської ініціативи в сучасній Україні.

Вклад основного матеріалу. Термін «громадянська ініціатива» (citizens' initiative) сьогодні набуває достатньо широкого використання у політичній практиці як громадських організацій, так і окремих ініціативних груп свідомих громадян. Її можуть розглядати як спосіб спільного управління (collaborative governance), що пов'язаний із виробленням консенсусно орієнтованих рішень усіма зацікавленими сторонами за ініціативної підтримки з боку органів влади [12, с. 544–545], або ж як колективні заходи громадян, спрямовані на надання місцевих суспільних благ або послуг (наприклад, щодо впорядкованості та безпеки) в рамках своєї вулиці, району або міста, де громадяни

самі вирішують питання стосовно цілей та засобів реалізації їхнього проекту за підтримки або сприяння місцевої влади [13, с. 397].

У першому випадку домінуюча роль у ініціюванні питань, що потребують вирішення, закріплюється за державними органами, що певним чином обмежує роль та можливості самоорганізації інститутів громадянського суспільства. У другому підході принциповими відмінностями дефініції «громадянська ініціатива» є колективний характер дій, здатність громадян до самоорганізації (у визначенні цілей та засобів реалізації проекту), незалежність від урядових впливів та професійних організацій. На наш погляд, саме це трактування найбільше відтворює зміст «громадянськості» ініціативи.

Громадянські ініціативи часто ототожнюють з місцевими ініціативами (*local initiative*), технологія реалізації яких закріплюється статутами, окремими положеннями, конституціями відповідно до конкретних політичних традицій та особливостей розвитку політичних систем в окремих країнах. Місцева ініціатива тут трактується як офіційна письмова пропозиція з будь-яких питань, які належать до відання місцевого самоврядування, внесена в певному порядку для розгляду на відкритому засіданні представницьких органів та прийняття відповідного рішення [10]. Особливістю місцевих ініціатив є можливість їхнього активного використання як форми безпосереднього зв'язку органів влади і громадських інститутів для роз'яснення позиції чи дій влади, що сприяють максимальному врахуванню інтересів громади.

Загальна структура механізму реалізації місцевої ініціативи включає: подачу заявки на здійснення ініціативи, створення ініціативної групи, збір підписів прихильників пропонованих змін або удосконалень, оформлення відповідних документів, перевірку відповідності ініціативи, розгляд представницькими органами, ухвалення або відмова в ухваленні ініціативи.

На наш погляд, формулювання «місцева ініціатива» акцентує увагу на адміністративно-територіальних кордонах її здійснення, однак за змістом така ініціатива набуває ознак ініціативи законодавчої (*legislative initiative*) через необхідність створення документальної бази (офіційні звернення, листи, письмові пропозиції) та наміри вирішувати актуальні питання на місцевому рівні у співпраці з органами місцевої влади.

Найбільш демократичним зразком для застосування в практиці українського державотворення та функціонування громадянського суспільства виступає європейська громадянська ініціатива, яка, за словами євродепутата від Франції Алена Ламассура, розглядається як демократична можливість європейців залучитися до ухвалення політичних рішень, як середина позиція між референдумом та петицією [4]. Така ініціатива має закріплену процедуру, згідно з якою для її висування на розгляд органів ЄС необхідно заручитися підтримкою щонайменше одного мільйона підписів громадян із семи чи більше країн Європейської спільноти [15].

Однак сам характер реалізації європейської громадянської ініціативи визначається багатьма європейськими аналітиками як складний і відносно бюрократизований. Складність полягає у тому, що правила збору підписів передбачають повну ідентифікацію громадянина з фіксацією його прізвища, ім'я, адреси проживання, номера паспорта. Далі процедура ускладнюється вимогою розміщення клопотання на сертифікованому національною владою та безпечному сервері [14]. Тому за три роки існування ініціативи на реєстрацію було подано 51 клопотання, з них відхилено 20. При цьому 16 ініціатив отримали реєстрацію у 2012 р., 9 – у 2013 р., 5 – у 2014. На 1 вересня 2015 року реєстрацію пройшла 1 громадянська ініціатива, у той час як три знаходяться у процесі обробки [15].

На практиці більшість громадянських ініціатив пов'язують із питаннями функціонування громадянського суспільства на рівні громади та об'єднання громадян і вирішенням питань безпеки, впорядкованості, громадських заходів. К. Ірха зазначає, що «зазвичай дослідження сфери громадянського суспільства торкається лише громадянських ініціатив територіальних громад або місцевих ініціатив, які переважно мотивовані органами державної влади і користуються їхньою підтримкою. Поза увагою ж залишається політологічний аналіз власне громадянської ініціативності (іноді приватної), що має за мету реалізацію прагнень пересічних громадян України поліпшити благоустрій, суспільно-політичний клімат та якість ціннісних орієнтирів розвитку держави» [3, с. 129].

Тому в рамках політологічного підходу пропонуємо виділити два напрями у трактуванні терміна «громадянська ініціатива». Перший практично ототожнює громадянську ініціативу з неформальними

об'єднаннями, які створюються людьми для розв'язання важливих проблем. Дійсно, сьогодні громадські організації в Україні, щоб акцентувати на зростаючій ролі як інституту громадянського суспільства, часто використовують у власних назвах слова «громадянська» та «ініціатива».

Наприклад, можна віднайти лінгвістичні особливості в назвах таких функціонуючих організації в Україні: Громадянська Платформа «Нова Країна», Ініціатива «21 листопада», Фонд Освітні Ініціативи тощо. Однак у прямому значенні громадянськими ініціативами їх називати не можна через наявність чіткої організаційної структури. Хоча необхідно визнати, що стихійно сформована ініціатива у разі актуальності якраз і може набувати інституціональних ознак та еволюціонувати у організаційно оформлену громадську організацію, зареєстровану і функціонуючу на постійній основі.

Другий підхід акцентує увагу на змістовних складових громадянської ініціативи, акцентуючи на особливих умовах її здійснення: колективному характері та здатності громадян до самоорганізації (про що говорять Дж. Баккер, М. О. Врієлінк та П.-Ж. Клок). Таке розуміння поняття «громадянська ініціатива» пов'язане з наявністю багатоманітності трактувань у політичній науці терміна «громадянське суспільство», особливим зовнішнім середовищем її виникнення та інституціональним кліматом її реалізації, наявністю соціального капіталу, ступенем зрілості та самосвідомості громадянина. Узагальнюючи підходи та наукові розвідки дефініції «громадянська ініціатива», останню трактуємо як вияв здатності громадян за допомогою колективного характеру дій та на принципах самоорганізації самостійно вирішувати актуальні питання функціонування суспільних відносин, впливаючи на формування системи цінностей у контексті розвитку європейської цивілізації та відтворенні досвіду консенсусного прийняття рішень.

Громадянські ініціативи можуть реалізовуватися у різних формах, які часто доповнюють одна одну. Найбільш поширеними у так званому «репертуарі» дій є збір підписів (часто спрощено трактується як власне громадянська ініціатива), відвідування чиновників; консультації з юристами, публічні консультації, громадські експертизи, громадські слухання, звернення до суду. Здійснення громадянської ініціативи може включати надіслання листа до профільних установ органів влади, підтримка флеш-мобу у соціальних мережах,

розміщення інформації про кампанію на власних інформаційних ресурсах, приєднання до публічних заходів у межах кампанії (акції протесту, круглі столи, зустрічі з представниками профільних установ).

Важливою умовою появи та здійснення громадянської ініціативи є наявність адекватних інституціональних умов. У сучасній Україні відмічаємо, що створення таких умов ще набуло завершеного характеру. Так, існуюча законодавча база (Конституція України, Закони України «Про політичні партії в Україні», «Про громадські об'єднання», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про звернення громадян», «Про всеукраїнський референдум» тощо) лише частково підтримує можливості громадян щодо участі у прийнятті рішень, у визначенні стратегії розвитку громад. На нашу думку, потребує доопрацювання та подальшого ухвалення Закон України «Про звернення громадян», прийняття закону щодо місцевих ініціатив.

Варто зазначити, що законотворчий процес щодо урегулювання цих питань, на жаль, уже два роки перебуває на стадії проектування. Серед ініціатив депутатського корпусу фіксуємо законопроекти № 9404 від 03.11.2011 р., № 3740 від 06.12.2013 р., № 2296а від 06.07.2015 р. «Про місцеві ініціативи», законопроекти № 3830 від 25.12.2013 р. та № 3847 від 30.12.2013 р. «Про правотворчу народну ініціативу». Кожен із них має свої позитивні актуальні положення, але потребує доопрацювання згідно з вимогами експертів та узгодження з існуючими законами [10].

Аналізуючи громадянські ініціативи в Україні, можна умовно виділити такі різновиди. Так, за критерієм сфери впровадження ініціативи поділяються на політичні, економічні, духовно-інформаційні та адміністративно-правові. Вони можуть мати як тимчасовий та ситуативний характер (рух «Волю Павліченкам»), так і стабільно діючий (суспільний проект «Дорожній контроль», громадська ініціатива «Студентський захист» тощо) [3, с. 130].

Громадянські ініціативи можуть обмежуватися територіальним масштабом, тобто формуватися та реалізовуватися в межах села, селища, міста, області. Наприклад, громадянська ініціатива «Розвиток» як об'єднання небайдужих громадян Конотопа для оновлення міста, громадянська ініціатива щодо створення гігантської картини художниками м. Одеси. А можуть набувати всеукраїнського масштабу: громадянська ініціатива «Споживай українське», що популяризує українські товари в Україні та за кордоном, громадянська

ініціатива «Маніпуляціям – ні!» щодо створення просвітницьких передач та якісних новин, замість розважальних шоу тощо.

Тенденції до подолання політичної небайдужості, прагнення до розширення власної участі у побудові дієздатного громадянського суспільства зі свідомим та ініціативним громадянином у центрі пов'язані з актуалізацією зовнішньої загрози національній безпеці держави та воєнними подіями на Сході України. Так, результати соціологічного моніторингу за березень 2014 р. засвідчують значне підвищення рівня зацікавленості населення перебігом суспільно-політичного життя країни. Відповідно до результатів опитування, постійний інтерес до політичних подій сьогодні виявляє понад 84 % громадян України, частка ж тих, хто не цікавиться політикою, скоротилася до мінімальної за часи незалежності [1, с. 119].

Це пояснює виникнення та розвиток громадянських ініціатив, пов'язаних із виробленням стратегічного бачення громадянами розвитку країни, подоланнями проблем реформування в країні. Так, наприклад, громадянська ініціатива «ВОЛЯ» опікується координацією громадського руху в Україні у напрямі інтелектуальних реформ, розвитком правової держави та громадянського суспільства, духовно-матеріальним розвитком громадян [6]. А реалізація Зарваницької громадянської ініціативи пов'язана з виробленням бачення стратегічної концепції виходу країни з кризи, насамперед, кризи духовної та світоглядної [8].

Громадянська ініціатива за верховенство права, створена групою громадських волонтерів-активістів наприкінці 2013 р. на хвилі розгортання Всеукраїнської Революції Гідності під назвою «Євромайдан», інакше відстоює принципи правової держави та громадянського суспільства, поширюючи їх серед населення України [7]. Достатньо актуальною на сучасному етапі політичного розвитку є імплементація громадянської ініціативи «Громадянська платформа Нова Країна» щодо залучення місцевих громад до визначення власного майбутнього на основі випробуваних методик та позитивного досвіду впровадження сучасних проектів [9].

Рівень розвитку та специфіка формування суспільної свідомості українських громадян, стан їхніх ціннісних орієнтирів сприяють поширеності громадянських ініціатив просвітницького характеру. Так,

громадянські ініціативи «Українська душа», «Відомі-невідомі українці світу» – це просвітницькі ініціативи, що сприяють адекватному формуванню образу української нації як на рівні України, так і за кордоном.

Найбільшої популярності та результативності набувають громадянські ініціативи, що ретранслюються за допомогою соціальних мереж, із залученням різноманітних Інтернет-ресурсів. Наприклад, проект «УкрЯма» (<https://www.facebook.com/ukryama/>) об'єднує понад 1000 користувачів, які фотографують пошкодження на дорогах і подають звернення до ДАІ із запитом на ремонт. Ініціатива «Зробимо Україну чистою» (<https://www.facebook.com/LetsDoItUkraine/>) залучає людей до дій з покращення довкілля шляхом спільної організації масштабних екологічних акцій [11].

Незважаючи на наявність значної кількості громадянських ініціатив в українському суспільстві, процес розвитку інститутів громадянського суспільства, формування свідомого та активного громадянина характеризується певною відстороненістю населення від прийняття рішень, неготовністю брати на себе зобов'язання та відповідальність, небажанням владних органів співпрацювати та залучати громадськість до вироблення політики розвитку територій. На підтвердження цієї тези свідчать результати дослідження в рамках проекту «Формування політики, ґрунтованої на фактах, в сфері місцевого самоврядування в Україні», проведеного в 2014 р. Асоціацією міст України спільно з Норвезьким інститутом міських і регіональних досліджень (NIBR) та Норвезькою асоціацією місцевих і регіональних влад (KS). Так, переважна більшість респондентів визначає, що вони або взагалі не впливають (67,9 %), або справляють незначний вплив (19,6 %). Лише 6,3 % опитаних повідомили, що вони мають певний вплив, і тільки 0,9 % – мають значний вплив. З них стверджувальну відповідь щодо впливу на місцеву владу дали 33,4 % респондентів – членів ОСББ, 33,3 % респондентів – членів громадських рад, 27,3 % респондентів – членів політичних партій, 25 % респондентів – членів громадських організацій, 18,2 % респондентів – членів вуличних комітетів [5, с. 63–65].

Таким чином, аналіз відкритості місцевих рад та залучення громадськості до їхньої роботи, а відтак і розвиток громадської ініціативи

зادля підвищення ефективності місцевого самоврядування продемонстрували скептичне ставлення більшості населення до власних можливостей впливати на рішення місцевої влади.

У той же час, варто відмітити той позитивний факт, що усвідомлення з боку влади щодо необхідності подолання закритості прийняття рішень, спрощення процедури реалізації громадянської місцевої ініціативи вливається у створення інноваційних моделей. Наприклад, пілотний проект, запущений у Бердянську, пропонує громадянам зареєструвати на сайті, ознайомитися та підтримати ініціативу для розгляду останньої міською радою.

Сам проект стартував у жовтні 2015 р. і наразі триває обговорення 46 громадянських ініціатив. Розміщена на інтернет-ресурсі громадянська ініціатива повинна отримати необхідну підтримку в ході голосування з використанням інтернет-ресурсу. Підтриманою вважається ініціатива, яка за 90 днів після її розміщення на інтернет-ресурсі набрала не менше 250 голосів громадян – на підтримку ініціативи [2]. Аналіз сукупності громадянських ініціатив показує, що майже 20 % наявних ініціатив стосуються прозорості та ефективності роботи міської ради та взаємодії її депутатів з громадянами. У той же час, найбільш актуальними питаннями залишаються необхідність проведення ремонтних дорожніх робіт, удосконалення роботи громадського транспорту (54 %), надання ефективних комунальних послуг (27,6 %) [2].

Звичайно, є питання до і до безпеки сайту, і до перевірки ідентифікаційних характеристик громадян, що залишають свої підписи на підтримку ініціатив, але сам факт апробації такої системи свідчить про потенційні можливості консенсусної співпраці інститутів громадянського суспільства та органів державної влади.

Висновки. Аналіз співвідношення понять «місцева ініціатива», «законодавча ініціатива», «громадянська ініціатива» дозволяє сформулювати останню з точки зору політологічного підходу як вияв здатності громадян за допомогою колективного характеру дій та на принципах самоорганізації самостійно вирішувати актуальні питання функціонування суспільних відносин. Формування та реалізація громадянської ініціативи залежить від таких чинників: зовнішнє середовище, інституціональний клімат, наявність соціального капіталу, ступінь зрілості та самосвідомості громадянина.

Дослідження особливостей реалізації громадянської ініціативи в сучасній Україні дозволяє констатувати факт збільшення громадянських ініціатив як показника посилення самоорганізаційного капіталу громадянського суспільства в сучасній Україні; широкий спектр проблематики появи ініціатив з використанням соціальних мереж та залученням різноманітних інтернет-ресурсів; підвищення впливу ініціативи для формування системи цінностей українців у контексті розвитку європейської цивілізації і відтворення досвіду консенсусного прийняття рішень

У той же час констатуємо незавершеність створення інституціонального клімату для ефективної імплементації ініціатив громадян, що значним чином обмежує їхню здатність впливати на формування стратегічних напрямів розвитку суспільства, а також збереження пасивності та відстороненості частини населення від процесів розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень, контролю за їхнім виконанням.

1. Балакірева О. М. Суспільно-політичні настрої населення України: оцінки поточної ситуації, рівень довіри, електоральні орієнтації та показники громадянської активності: березень 2014 р. / О. М. Балакірева, Д. А. Дмитрук // Український соціум. – 2014. – №1(48). – С. 119–147.

2. Бердянська петиція [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Бердянської міської ради. – Режим доступу: <http://petition.bmr.gov.ua/public/petition/rules#sthash.IkeS7q3G.dpuf>

3. Ірха К. О. Громадянські ініціативи як чинники розвитку громадянського суспільства України / К. О. Ірха // Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікації. – 2013. – № 4. – С. 129–132.

4. Мільйоновладдя. Європейська громадянська ініціатива [Електронний ресурс] // Конституанта. – Режим доступу: http://constituanta.blogspot.com/2012/05/blog-post_1547.html

5. Місцеве самоврядування в Україні. 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dialogueauc.org.ua/sites/dialogueauc.org.ua/files/stanlg_2014.pdf

6. Офіційний сайт громадської ініціативи «Воля» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://volya.org.ua/>

7. Офіційний сайт громадянської ініціативи за верховенство права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civilsociety.in.ua/ua/pro-proekt/>

8. Офіційний сайт організації «Зарваницька ініціатива» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zarvanytsya.org.ua/page/about_us

9. Офіційний сайт громадянської ініціативи «Громадянська платформа Нова Країна» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://novakraina.org/>

10. Проект Типового положення «Про місцеві ініціативи в місті (селі, селищі) №» [Електронний ресурс] // Сайт Українського незалежного центру політичних досліджень. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/userfiles/Regulation%20on%20local%20initiatives.pdf>

11. Чуприна Л. Соціальні мережі як інструмент реалізації громадських ініціатив [Електронний ресурс] / Л. Чуприна // Центр досліджень соціальних комунікацій. – Режим доступу: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=initiatiiv&catid=127&Itemid=460

12. Ansell C. Collaborative governance in theory and practice / C. Ansell and A. Gash // *Journal of Public Administration Research and Theory*. – 2008. – №18. – С. 543–571.

13. Bakker J. Citizens' Initiatives: How Local Governments Fill their Facilitative Role / J. Bakker, B. Denters, M. Oude Vrielink, P.-J. Klok // *Local Government Studies*. – 2012. – Vol. 38. – №. 4. – P. 395–414.

14. Dehousse F. The European citizens' initiative: next big thing or new false good idea? / F. Dehousse, D. Verhoeven. – Egmont : The Royal Institute for International Relations Academia Press, 2013. – 31 с.

15. Only 1 % of Europeans supported a European Citizens [Electronic resource] // NewEurope. – Mode of access : <http://neurope.eu/only-1-europeans-supported-european-citizens-initiative>