

Добре урядування — громадянське суспільство й залучення громадян у Німеччині

Д-р Ансґар Кляйн



Добре урядування (good governance) націлене на залучення громадських активістів до політичного керування та реалізації політичних програм. З урахуванням диференційованих функцій громадянського суспільства центральна передумова доброго урядування полягає в сталому розвитку умов для залучення громадян, зокрема інфраструктури громадянського суспільства, у рамках всеосяжної політики заохочення громадян до участі. У муніципальному контексті для доброго урядування потрібно створювати належні рамкові умови, до яких належать, окрім інфраструктури громадянського суспільства, також і відповідні муніципальні керівні моделі та стандарти, що дають змогу оцінити якість участі громадян.

Англійський термін *governance* найкраще перекладається словом «урядування». Він указує насамперед на те, що в межах тієї чи іншої політично-суспільної одиниці керування та регулювання здійснюються не лише державою («першим сектором»), але й також приватним бізнесом («другим сектором») і «третьим сектором» (асоціаціями, об'єднаннями, групами представлення інтересів).

На відміну від безпосереднього керування «згори вниз» та поняття *government* (уряд), тут організаціям, підрозділам або окремим дійовим особам відводиться активна роль з виконання поточних завдань і подолання труднощів; при цьому передбачаються елементи власної відповідальності. Крім того, поняття *governance* часто вимагає співпраці багатьох дійових осіб. (Benz 2006).

Функції громадянського суспільства

Громадянське суспільство — *система контролю та завчасного попередження, публічний «резонатор», що висловлює суспільні проблеми*. Ці політичні функції громадянського суспільства доповнюються *відстоюванням інтересів маргіналізованих і соціально слабких груп*, а також так званим *лобізмом публічних інтересів*, що, зокрема, багато важить у контексті захисту прав людини, забезпечення гендерної рівності, охорони довкілля та сприяння розвитку. Однак громадянське суспільство — також і важливий *майданчик політичної соціалізації й навчання* (Klein 2013). Із соціального погляду громадянське суспільство може *значно сприяти інтеграції*. У науковій дискусії щодо «соціального капіталу» суспільства обґрунтовано виділяється функція «наведення мостів», яка протидіє розшаруванню й розмежуванню, а також стереотипам і образам ворога, які ставлять під загрозу цивілізоване співіснування навіть у демократичних суспільствах (щодо громадянського суспільства: Klein 2001). Зрештою, громадянське суспільство виконує та-

кож функцію *співпостачальника соціальних послуг*. Функція співпостачальника охоплює широкий спектр соціальних послуг: від самопомоги й сусідської допомоги на локальному рівні до догляду за хворими, утримання хоспісів, розвитку культури й захисту довкілля.

Політичний порядок денний із залучення громадян

За підсумками роботи спеціальної комісії Німецького бундестагу, створеної для вивчення теми «Майбутнє залучення громадян» (1999—2002) уперше сформульовано комплексні програмні засади політичного порядку денного із залучення громадян та окреслено провідну ідею політики реформування громадянського суспільства (висновки спеціальної комісії 2002; Evers та ін. 2003; Oik 2007).

Політику сприяння залученню громадян не можна обмежити певною сферою, як-от соціальним забезпеченням або охороною здоров'я. Натомість це всеосяжне завдання, що стосується всіх сфер. Отже, політика залучення громадян, незалежно від того, про який рівень ідеться — муніципальний, земельний або федеральний, — має два стратегічні аспекти. По-перше, потрібно розробити комплексну керівну модель подальшого розвитку політики залучення громадян для забезпечення суспільного блага. По-друге, в окремих політичних відомствах потрібно вжити заходів, розробити й реалізувати програми відповідно до комплексної керівної моделі.

Практичні рекомендації

- Розвивати інститути й організації в плані активності громадян, вбудовувати їх у громадянське суспільство.
- Поширити можливості прямої демократичної участі (місцеві ініціативи, референдуми тощо) на всі рівні федеративної держави.
- Зробити адміністративні органи орієнтованими на потреби громадян і готовими до діалогу з громадянським суспільством.
- Створити можливості дорадчої участі (наприклад, у формі круглих столів, дорадчих комітетів, планувальних груп).
- Розвивати культуру схвального ставлення.
- Будувати мережі на всіх рівнях, залучаючи дійових осіб з усіх суспільних сфер, а також розвивати інфраструктуру залучення.
- Сприяти посиленню корпоративної відповідальності та взяттю компаніями на себе добровільних соціальних зобов'язань із забезпечення суспільного блага.
- Покращувати захист залучених осіб і компенсацію незручностей для них (наприклад, страхування, зокрема, страхування відповідальності).
- Реформування права, що регламентує питання суспільної користі та благодійності.
- Поглиблення знань про залучення громадян (дослідження принципів, оцінювання, забезпечення якості тощо).

Муніципальне урядування та залучення громадян: підходи до політики залучення в муніципалітетах

У соціальному локальному просторі залучення громадян проявляється найактивніше. Тому місцевому політикуму доцільно підтримувати таке залучення, сприяти йому та конструктивно сприймати ініціативи громадян. Спектр питань, які постають перед муніципальними адміністраціями, охоплює прагнення нових гравців до політичної участі, сприяння важливим проектам і установам, а також співпрацює з громадянами в реалізації важливих задумів муніципалітету. З огляду на це однією з головних функцій адміністрацій стало сприяння залученню громадян, зокрема й до дискусій щодо політичних керівних моделей.

Муниципальні керівні моделі

«Держава, що вможлиблює», може покращувати рамкові умови для залучення громадян і громадських організацій. Це охоплює страховий захист залучених осіб, можливості навчання й підвищення кваліфікації, податкові пільги та сприяння створенню необхідної інфраструктури. «Держава, що активує», може «підштовхувати» готові до залучення групи взяти участь у політичному житті.

- Для цього, наприклад, можна популяризувати молодіжну добровільну службу серед старшокласників,
- сприяти створенню мереж у кварталах міста,
- давати безробітним можливість раціонально використати наявні в них навички на користь суспільства.

«Держава, що гарантує», відстороняється від безпосереднього виконання завдань, що їх краще виконуватимуть дійові особи з громадянського суспільства, проте зберігає відповідальність за належне виконання цих завдань.

Керівна модель «муниципалітет для громадян»: ще активніша участь

Заснований в Кельні Муніципальний спільний центр (KGSt) лише нещодавно оновив визначення керівної моделі «муниципалітет для громадян», яка обговорюється ще з 1990-х років (KGSt 2014). Невід’ємними елементами «муниципалітету для громадян» є прозорість, залучення та участь населення, а також співпраця в мережах. Цим поняття «муниципалітет для громадян» перекликається з поняттям «відкритий уряд» (*open government*): «залучення громадян може... позитивно впливати на масштаб участі в процесах змін». Процеси участі, що будуються на основі цього, не лише допустимі, але й навіть корисні для муниципалітету, адже вони допомагають легітимним уповноваженим представникам громади приймати політичні рішення. Важливо, щоб ця допомога здійснювалася у формі консультування. Консультування в цьому контексті означає, що після надання пропозицій депутати місцевої ради вирішують, що слід прийняти, а що — ні. Тобто це жодним чином не обмежує політичний мандат.

KGSt рекомендує громадам, що вирішили стати «муниципалітетом для громадян», *відкрити процеси керування для громадянського суспільства*, створюючи прозорість, надаючи можливості участі та залучення на громадських засадах, а також прагнучи співпрацювати з населенням (KGSt 2014). Під час усіх ініціатив, що передбачають можливість безпосередньої участі, необхідно пам’ятати про роль і положення обраних, а отже легітимних, депутатів місцевих рад. Це, зокрема, означає, що адміністрація має залучати їх до процесу на ранніх етапах. Перетворення на «муниципалітет для громадян» можливе лише спільно з політиками, а не проти їхньої волі. Усі муниципалітети, що взяли участь у підготовці цього звіту, наголошують: дуже важливо знайти *спільне базове розуміння* між політиками та керівництвом адміністрації, а потім спільно з усіма групами дійових осіб міської громади розробити єдині керівні принципи. В ідеальному випадку це успішний тристоронній діалог.

Стандарти якості участі громадян

При цьому необхідно розробити *стандарти, за допомогою яких можна оцінювати якість залучення громадян до муніципального управління*. Їх сформулювала та пояснила мережа «Участь громадян» (Netzwerk Bürgerbeteiligung).

Участь громадян...

1. ...потребує готовності та здатності до діалогу.
2. ...потребує ресурсів, чітких цілей і рамок.
3. ...використовує наявний «простір для маневру».
4. ...є діалогом з рівних позицій.
5. ...обов’язкова та надійна.

6. ...потребує ретельного та компетентного формування процесу участі.
7. ...потребує прозорої інформації.
8. ...уможливлює вплив кожного.
9. ...потребує врахування досвіду.
10. ...має бути вбудована в місцеву культуру залучення.

(Див. сайт Netzwerk Bürgerbeteiligung 2013: <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/qualitaetskriterien-buergerbeteiligung/> за станом на 12.06.2016)

Схема 1: модулі порядку денного політики залучення

- Посилення громадянського суспільства та інтенсифікація залучення громадян
- Покращення правових, інституційних і організаційних рамок умов залучення громадян
- Передбачення можливостей залучення в програмах і заходах реформування соціальної держави
- Подальший розвиток навчання та освіти для громадських активістів
- Посилення місцевого громадянського суспільства
- Подальший розвиток добровільної служби
- Залучення всіх організацій та інституцій до участі та спільної діяльності на користь громади
- Реформи публічного адміністрування, що передбачають можливості залучення громадян
- Подальше сприяння залученню на рівні федерації та земель
- Формування культури схвального ставлення до громадських активістів
- Стабілізація та розбудова інфраструктури для сприяння залученню на муніципальному рівні
- Сприяння громадській активності мігрантів та ініціативам, що стосуються мігрантів
- Посилення європейського громадянського суспільства
- Підтримка місцевих об'єднань
- Розвиток співпраці з громадянським суспільством, бізнесом і державою
- Формування та подальший розвиток корпоративної соціальної відповідальності підприємств

Література

Benz, Arthur: Politik im Mehrebenensystem. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“/Deutscher Bundestag 2002: Abschlussbericht: Bürgerschaftliches Engagement. Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen: Leske+Budrich

Evers, Adalbert/ Kortmann, Karin/ Olk, Thomas/ Roth, Roland 2003: Engagementpolitik als Demokratiepoltik. Reformpolitische Perspektiven für Politik und Bürgergesellschaft. In: Georg Lohmann (Hrsg.): Demokratische Zivilgesellschaft und Bürgertugenden in Ost und West, Frankfurt/ M., 153-164, Peter Lang

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGST) 2014: Bericht: Leitbild Bürgerkommune. Entwicklungschancen und Umsetzungsstrategie, Köln 2014.

Klein, Ansgar 2001: Der Diskurs der Zivilgesellschaft, Opladen

Klein, Ansgar 2005: Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft – die reformpolitische Diskussion. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Jg. 36, Heft 4/2005, 4-19

Klein, Ansgar 2013: Politische Bildung und bürgerschaftliches Engagement, in: Birger Hartnuß / Reinhild Hugenothe / Thomas Kegel (Hrsg.): Schule und Bürgergesellschaft. Bürgergesellschaftliche Perspektiven für moderne Bildung und gute Schulen, Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts 2013, S. 113-123

Netzwerk Bürgerbeteiligung 2013: Стандарти якості: <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/qualitaetskriterien-buergerbeteiligung/> за станом на 12.06.-06.2016

Olk, Thomas 2007: Hat sich Engagementpolitik etabliert? In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Jg. 20, Heft 2, 15-26, (im Erscheinen)

Д-р Ансґар Кляйн

Приват-доцент д-р Ансґар Кляйн з 2002 року працює на посаді директора(-засновника) Федеральної мережі залучення громадян (ВВЕ). Він — викладач політології в Гумбольдтському університеті Берліна й публіцист.

© ЄВРОПЕЙСЬКА АКАДЕМІЯ БЕРЛІНА, СЕРПЕНЬ 2016
У СТАТТІ ВІДОБРАЖЕНО ТОЧКУ ЗОРУ АВТОРА.

Контакт

ЄВРОПЕЙСЬКА АКАДЕМІЯ БЕРЛІНА
Bismarckallee 46/48
D-14193 Berlin-Grunewald (Берлін)
Т.: +49 30 8959510
eab@eab-berlin.eu
www.eab-berlin.eu