

СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ ВПЛИВУ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

MODERN MECHANISMS OF INFLUENCE OF INSTITUTIONS OF CIVIL SOCIETY ON STATE AUTHORITIES BODIES

Костенко А.М.,

*кандидат політичних наук,
доцент кафедри психології,
політології та соціокультурних технологій
Сумського державного університету,
докторант кафедри політології
та державного управління
Чернівецького національного університету
імені Юрія Федьковича*

У статті досліджено механізми взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади на кожному етапі розробки та реалізації політики. Зокрема, визначено роль інститутів громадянського суспільства на етапі формулювання політики, реалізації політики, вивчення політики. Відповідно до Європейського Кодексу кращих практик участі громадськості проаналізовано механізми участі неурядових організацій у процесі прийняття рішень та залучення громадянського суспільства до державної політики.

Ключові слова: механізми взаємодії, інститути громадянського суспільства, консультування, партнерство, діалог, громадський контроль.

В статье исследованы механизмы взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти на каждом этапе разработки и реализации политики. В частности, определена роль институтов гражданского общества на этапе формулирования политики, реализации политики, изучения политики. Согласно Европейскому Кодексу лучших практик участия общественности проанализированы механизмы участия неправительственных организаций в процессе принятия решений и привлечения гражданского общества к государственной политике.

Ключевые слова: механизмы взаимодействия, институты гражданского общества, консультирование, партнерство, диалог, общественный контроль.

The article explores the mechanisms of interaction of civil society institutions with public authorities at each stage of policy development and implementation. In particular, the role of civil society institutes at the stage of policy formulation, policy implementation, policy research is defined. According to the European Code of Best Practices for Public Participation, mechanisms for participation of non-governmental organizations in the decision-making process and involvement of civil society in public policy.

Direct actions (flash mobs, performances, pickets, rallies and protest actions) are the most common and often more effective tools of the influence of civil society institutions that enable the achievement of the result. Indirect impact tools such as information, counseling, dialogue, partnership and control are gaining momentum in Ukraine. Yes, informing is not a very effective way of engaging citizens, since it only involves the receipt of relevant information from public authorities and does not involve real interference in the process. Public consultation encourages the involvement of NGOs to express their professional judgment on a particular issue. Dialogue is a more qualitative level, which includes bilateral communication based on mutual interests and potentially common goals, with a view to ensuring a regular exchange of views. The most promising but least used in Ukrainian realities is a partnership between government and civil society.

Key words: mechanisms of interaction, institutions of civil society, consultation, partnership, dialogue, public control.

Постановка проблеми. Практика демократичних країн свідчить, що тільки за умови активної взаємодії з громадськістю органи державної влади можуть якісно виконувати свої функції. Адже взаємодія між державою та інститутами громадянського суспільства є віддзеркаленням балансу сил та груп інтересів. В Україні спостерігається посилення потенціалу інститутів громадянського суспільства та, відповідно, зародження зацікавленості держави до діяльності зазначених інститутів. Поряд із цим помітним є факт, що держава повною мірою ще не відчуває реальної користі від діяльності інститутів громадянського суспільства, а, навпаки, часто сприймає його як конкурента чи

опонента. Тому взаємовідносини між державою та громадськими організаціями частіше зводяться до протистояння, а рідше – до взаємовигідної співпраці чи партнерства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній науковій літературі питання налагодження механізмів взаємодії влад та інститутів громадянського суспільства є досить досліджуваними та актуальними. Існує широкий спектр підходів до розуміння як ролі громадських організацій, так і їх реального впливу на політичний процес. Так, одні дослідники вважають, що громадянське суспільство є основою для розбудови держави, а інші відстоюють протилежну позицію, вимагаючи

від держави самостійно сприяти та розбудувати громадянське суспільство. Дослідження особливостей функціонування громадянського суспільства проводяться великою когортою зарубіжних науковців. Зокрема, трактування суті громадянського суспільства та особливостей його функціонування здійснили Дж. Локк, Ш. Монтеск'є, Ф. Гегель та інші. Державі, бізнесу та домогосподарствам із точки зору максимізації ефективності саме економічної складової частини досі не приділено достатньо уваги. Сучасні існуючі підходи визначають громадянське суспільство як характеристику всього суспільства в цілому, в тому числі держави як одного зі складових елементів такого суспільства (Арон, В. Гавел, Е. Гелнер, Д. Кін, В. Клаус, Д. Кола, К. Поппер) [1, с. 272]. Інші розуміють його як комплекс позадержавних суспільних відносин (Р. Дал, Г. Г. Ділігенській, Д. Т. Жовтун, А. А. Зінов'єв, Г. Йоаш, Ф. Кондорші, М. Маркус, М. Молнар, В. В. Мостовий, А. Селіджмен, А. К. Уледов, Е. Ханкіш) [2, с. 14]. Зазначену типологію підходів до розкриття природи громадянського суспільства сьогодні можна доповнити розглядом глобального громадянського суспільства [3, с. 250], що обґрунтовує його як актора, що здійснює вплив на міжнародні процеси та політичні рішення і, таким чином, поряд із державою є суб'єктом геополітичних відносин.

Теоретико-методологічні та інституційні питання взаємодії суспільства і влади вивчаються вітчизняними науковцями В. Бакуменко, А. Колодій, О. Корнієвський, Г. Почепцов, В. Ребало, О. Токовенко та ін. Однак відчувається брак аналізу механізмів впливу інститутів громадянського суспільства в Україні на процеси прийняття державних рішень.

Метою дослідження є оцінка сучасних механізмів впливу інститутів громадянського суспільства на органи державної влади в Україні.

Серед завдань можемо виділити: визначення ролі інститутів громадянського суспільства протягом усього циклу розробки політики (на етапі формулювання, реалізації та моніторингу); оцінку механізмів участі неурядових організацій у процесі прийняття рішень та залучення громадянського суспільства до державної політики на рівнях інформування, консультування, діалогу та партнерства.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасній політичній науці сформовано декілька методологічних підходів до співвідношення громадянського суспільства і держави [4]. Перший із них визначає державу і громадянське суспільство як конвергентні соціальні системи, тобто взаємозалежні системи, розвиток та взаємодія яких обумовлені. Наступний розглядає державу і громадянське суспільство як дивергентні соціальні системи, в яких первинною є держава, яка здій-

снює контролюючу функцію та створює умови для розвитку громадянського суспільства. Третій підхід розцінює державу і громадянське суспільство як різні системи, де провідну роль відіграє громадянське суспільство, а держава виконує підпорядковану функцію. Таким чином, різне сприйняття та розуміння характеру взаємовідносин між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства часто спричиняють суперечності та проблеми в практичній діяльності, що гальмує як процес прийняття рішень, так і процес їх імплементації.

Діяльність інститутів громадянського суспільства спрямована на задоволення спільних потреб та інтересів громадян. Тому гіпотетично держава повинна бути зацікавлена в залученні потенціалу громадянського суспільства. Адже громадянське суспільство має широкий спектр альтернативних матеріальних та людських ресурсів, що дозволило б розвантажити державні структури, а також компенсувати недоліки їхньої діяльності та вирішувати конкретні завдання [4]. У широкому значенні така взаємодія має відбуватися на постійній системній основі та мати безперервний характер. Крім того, зазначений процес має бути структурований навколо трьох основних етапів, таких як: розробка політики, реалізація політики та вивчення політики [5].

Протягом усього процесу взаємодії інститути громадянського суспільства виконують відповідні комунікаційно-організаційні ролі [6]. Так, на етапі формулювання політики, коли відбувається визначення порядку денного, підготовка проекту, прийняття рішення, інститути громадянського суспільства можуть визначати порядок денний органів державної влади в цілому або в межах певного типу процесу стратегічного планування для конкретних галузей. Окрім того, державні органи можуть активно запрошувати громадські організації для уточнення ідей та потреб різних верств суспільства. У процесі розробки конкретної політики або положення органи державної влади можуть включати дані, отримані з різних рівнів та в результаті застосування різних методів участі (таких, як консультації, діалог, референдум і т. д.).

Етап реалізації політики включає введення в дію та розповсюдження прийнятої політики. Участь громадськості може полягати, в першу чергу, в реалізації політики або положень через власну діяльність. Державні органи можуть також обрати їх як партнера для виконання закону або реалізації політики через прозорі процеси. Участь на цьому етапі може бути досягнута шляхом активного діалогу або встановлення партнерських відносин з ГО. Повинна існувати чітка та ефективна процедура відбору учасників формальної реалізації політики та положень із метою забез-

печення прозорості та неупередженого підходу з боку органів державної влади.

На етапі вивчення політики здійснюється моніторинг та оцінювання ефективності та результативності політики. Завдяки цьому може з'являтися інформація, необхідна для запуску нового циклу розробки політики. Оцінка ефективності політики або положень через певний період часу є одним із найважливіших елементів моніторингу. Інститути громадянського суспільства можуть відігравати важливу роль на цьому етапі, іноді можуть забезпечити здійснення швидкого та більш ефективного моніторингу наслідків, оскільки вони, ймовірно, мають прямий доступ до бенефіціарів. Державні органи можуть також взаємодіяти з ГО у процесі офіційного моніторингу та оцінювання в межах активного діалогу або встановлення партнерських відносин з ГО або ж обираючи їх як офіційних постачальників послуг. Також у цьому випадку державний орган повинен визначити чіткий та ефективний порядок відбору осіб, які беруть участь у моніторингу та оцінюванні, якщо такі процеси здійснюються під керівництвом органу державної влади.

У червні 2007 року на Форумі Ради Європи з питань майбутнього демократії було створено Кодекс кращих практик участі громадськості. Цей документ охоплює механізми участі неурядових організацій у процесі прийняття рішень та залучення громадянського суспільства до державної політики [7]. У Кодексі пояснено, що таке рівні участі громадських організацій в етапах прийняття політичних рішень, які залежать від їх інтенсивності залучення до конкретного політичного процесу. Така інтенсивність зумовлена можливостями організацій та зацікавленістю органів державної влади.

На рівні інформування формуються основні принципи та підходи механізму взаємодії та можливих інструментів подальшого залучення громадськості до процесу прийняття рішень. Проте варто брати до уваги, що зазначений рівень включає лише одержання інформації від органів державної влади і жодним чином не передбачає безпосереднього впливу на формування політики. Громадськість отримує доступ до інформації, може працювати з нею, аналізувати, проте громадські організації не можуть реально втручатися в політичний процес. Тобто бачимо, що рівень інформування є формальним із позиції реального залучення чи впливу на органи влади.

Прикладом планування та втілення комплексної інформаційної кампанії щодо євроінтеграції є реалізація Стратегії комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018–2021 роки [8]. Вона спрямована на промоцію євроінтеграційних реформ та заплановані урядом власні кампанії з інформування про зміст і цілі євроінтеграції. Стратегія була під-

готовлена громадськими експертами у співпраці з Урядовим офісом із питань європейської та євроатлантичної інтеграції Кабінету Міністрів України в рамках проекту «Точне відображення Угоди про асоціацію Україна-ЄС в українських медіа» [9].

У рамках плану з втілення Стратегії передбачено створити веб-портал «Україна – ЄС» [10], на якому поширюватиметься інформація про надання допомоги ЄС для України, про проведення конкурсів проектів та вимог до підготовки заявок та проектів, які можуть брати участь у таких конкурсах. На сьогодні портал має дев'ять розділів, в яких міститься інформація щодо реформування країни завдяки імплементації Угоди про асоціацію та тій технічній допомозі, яку Україна отримує від Європейського Союзу. Євроінтеграційні новини розміщуються в рубриках «Прес-центр», «Історії успіху», «Аналітика та публікації». Портал також містить щотижневі «Євроінтеграційні дайджести», на які можна підписатись. Євроінтеграційний портал розроблений коштом ЄС у межах Проекту ЄС Association4U («Підтримка впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС»). Тож, як бачимо, через затвердження та впровадження Стратегії робляться спроби на державному рівні координувати інформаційні кампанії з євроінтеграції між різними суб'єктами.

Наступний, консультативний, рівень передбачає залучення з боку органів влади інститутів громадянського суспільства для висловлення останніми своєї професійної думки з певного питання. Варто розуміти, що на цьому рівні ініціаторами та суб'єктами комунікації виступає сама влада, яка не лише ініціює консультації, але й задає їх порядок денний. Громадськість на зазначеному рівні також меншою мірою має можливість впливу на політичний процес. Консультація особливо використовується протягом складання проекту політики, моніторингу та повторного формулювання тощо.

Одним із прикладів консультування є парламентські слухання. Так, протягом лютого 2014 – червня 2015 років відбулося 12 парламентських слухань та 15 – у комітетах із найбільш актуальних соціально-економічних та правових питань. Проте варто наголосити, що регулярно проводять слухання не більше третини комітетів, у той час як решта або не організовують комітетські слухання взагалі, або не наповнюють веб-сайти оновленою інформацією. Це свідчить про недостатню відкритість парламентських комітетів [11, с.13].

Більш якісним та дієвим рівнем із позиції впливу на політичний процес є діалог. Концепція діалогу передбачає, що кожна сторона комунікації може бути ініціатором, а отже, суб'єктами взаємодії можуть виступати як органи влади, так і інститути громадянського суспільства. Важливо усвідомлювати, що діалог є двосторонньою кому-

нікацією, яка ґрунтується на взаємних інтересах, спільних цілях та передбачає обмін думками. Результатом діалогу мають бути вироблені спільні рекомендації, стратегії, рішення (у вигляді розпорядження, постанови, законопроекту тощо) стосовно певного питання чи проблеми. Конкретний діалог використовується під час встановлення порядку денного, складання проекту політики та повторного формулювання. Формат такого діалогу варіюється від громадських слухань до спеціалізованих нарад між громадськими організаціями та органами державної влади.

Згідно з даними урядового звіту станом на кінець I кварталу 2018 року громадські ради діяли при 77 органах виконавчої влади: 16 міністерствах; 38 інших центральних органах виконавчої влади; 22 обласних та Київській міській державних адміністраціях. 39 громадських рад провели по 1 засіданню, 21 громадська рада – 2 засідання; 3 громадські ради провели по 3 і більше засідань, а 10 громадських рад не проводили жодного засідання. 69 органів виконавчої влади поінформували про те, що протягом звітнього періоду виносили на громадське обговорення проекти нормативно-правових актів або питання, що стосуються діяльності органу виконавчої влади. Водночас громадським радам надавали зазначені матеріали для обговорення 49 органів виконавчої влади. При цьому лише 16 органів виконавчої влади зробили це в повному обсязі. Розглянули всі проекти нормативно-правових актів або питання, що стосуються діяльності органу виконавчої влади, матеріали, щодо яких були надані органом, і до всіх надали пропозиції лише 12 громадських рад [12]. Як бачимо, сам факт створення громадських рад та проведення їх засідань ще не є свідченням ефективності її роботи, а отже, реального впливу на прийняття рішень органом (або посадовою особою), при якому вона створена, немає. Фактично впливовість громадської ради визначається рівнем зацікавленості виконавчих органів або міських голів у результатах, які вона продукує, та в урахуванні результатів роботи консультативного органу. Незважаючи на значну кількість створених громадських рад, спостерігається ряд проблем у частині їх діяльності. Рівень ефективності роботи громадських рад часто знижується внаслідок затягування процесу їх формування через негативні прецеденти використання громадських рад в інтересах окремих посадових осіб та політичних сил, що суперечить їх функціональному призначенню та дискредитує такий формат взаємодії.

Партнерство вважається найвищим та найбільш ефективним рівнем взаємодії між інститутами громадянського суспільства та органами влади. На даному рівні громадськість має можливість здійснювати безпосередній вплив на розробку, прийняття та реалізацію політичних

рішень. При цьому передбачається спільна відповідальність суб'єктів взаємодії на кожному з етапів описаного процесу. Як і рівень діалогу, партнерство передбачає спільні зустрічі представників громадських організацій та органів влади для тісної співпраці. Партнерство унікальне тим, що інститути громадянського суспільства можуть бути наділені конкретними завданнями, і тим, що можливе створення органів для прийняття спільних рішень. Особливої актуальності партнерство набуває під час встановлення порядку денного та здійснення політики.

Прикладом партнерства з владою є діяльність Реанімаційного Пакету Реформ (РПР) – коаліції громадських організацій та експертів України, які об'єдналися заради просування та імплементації реформ в Україні [13]. РПР функціонує як координаційний центр для 83 неурядових організацій та 22 експертних груп, які розробляють, просувають і контролюють реалізацію реформ. РПР знайшов дієвий механізм партнерства з владою через співпрацю та взаємодію з міжнародними донорами. У рамках співпраці представники РПР виносили проблемні питання на обговорення з іноземними партнерами і таким чином отримували міжнародну підтримку. За результатами звіту серед пріоритетів діяльності РПР за 2016–2017 роки бачимо сім ключових напрямків: судова і антикорупційна реформи, децентралізація, реформа публічної адміністрації та правоохоронних органів, зміна виборчого законодавства, ключові трансформації в економіці. У 2017 році за адвокаційної та комунікаційної підтримки РПР вдалося ухвалити низку важливих для України законів, розпоряджень та постанов, внести зміни до Бюджетного кодексу, розробити стратегії розвитку та багато іншого [14].

Паралельно громадські організації активно послуговуються й іншими методами вчинення впливу, іноді більш дієвими, ніж офіційно передбачені. Переважно це стосується акцій прямої дії: флеш-мобів, перформенсів, пікетів, мітингів та протестних походів. Незважаючи на змістовну схожість та спрямованість на аналогічні результати, вони відрізняються за своєю суттю. Флеш-моб полягає в ментальній і блискавичній дії та використовується для висвітлення конкретних та всім зрозумілих проблем. Запорукою ефективності є часта повторюваність та географічна поширеність. Перформенс – це маленька вистава. Зазвичай мета перформенсу є ширшою, ніж у флеш-мобу, і тривалість є значнішою. Також заохочується залучення глядачів. Під час пікету відбувається демонстрація з приводу конкретних дій влади. А мітинг проводять для висвітлення політичної проблеми, аналогічно іншим формам акцій прямої дії. Протестні ходи застосовуватися як окремо, так і в сукупності з іншими акціями, зокрема як початок чи продовження мітингів.

Найяскравіше акції прямої дії застосовувалися протягом Євромайдану, дарма, що лєвова частка акцій організувалася не НУО, а завдяки ініціативним групам в обмежених спільнотах. Проте, на нашу думку, кількість та якість організованих НУО акцій у період з березня 2014 до червня 2015 значно зросла.

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Громадянське суспільство і держава взаємообумовлені та не можуть існувати один без одного. Держава, з одного боку, виступає виконавцем волі суспільства. Відповідно, вона наділена інструментами управління суспільними справами. А громадянське суспільство, з іншого боку, знаходиться над державою, яка виконує його замовлення та відповідає на його запити. Проаналізувавши механізми взаємодії між інститутами громадянського суспільства з органами влади, автор відмічає, що ефективність такої взаємодії можлива лише за умов залучення громадськості шляхом інформування, консультування, діалогу, партнерства та контролю на кожному з етапів полі-

тичного циклу (розробка політики, реалізація політики та вивчення політики).

Акції прямої дії (флеш-моби, перфоменси, пікети, мітинги та протестні дії) – найбільш поширені та часто більш дієві інструменти впливу інститутів громадянського суспільства, що дають можливість досягнення результату. Опосередковані інструменти впливу, такі як інформування, консультування, діалог, партнерство та контроль, набирають поширення в Україні. Так, інформування – не надто ефективний спосіб залучення громадян, адже він включає тільки одержання актуальної інформації від органів державної влади та не передбачає реальне втручання в процес. Консультування з громадськістю стимулює залучення НУО для висловлення своєї професійної думки з певного питання. Діалог є більш якісним рівнем, який включає в себе двостороннє спілкування, яке ґрунтується на взаємних інтересах та потенційно спільних цілях із метою забезпечити регулярний обмін думками. Найбільш перспективним, але найменш застосованим в українських реаліях є партнерство між органами влади та громадянським суспільством.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Соляр С. Громадянське суспільство: загальнотеоретичні підходи до визначення. Вісник Академії правових наук України. 2013. № 1. С. 271–279. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2013_1_29.
2. Горбань О.В. Громадянське суспільство: ідея та механізм її здійснення (соціально-філософський аналіз): автореф. дис. ... д-ра філософ. наук: 09.00.03; Тавр. нац. ун-т ім. В.І. Вернадського. Сімферополь, 2011. 36 с.
3. Цыро И.В. Механизм взаимодействия глобального и национального гражданских обществ. Научные проблемы гуманитарных исследований. 2010. № 10. С. 248–255.
4. Костючков С. Громадянське суспільство і держава: політико-правові та соціальні аспекти взаємодії // Наукові праці «Політологія». Випуск 170. Том 182. С. 38–41. URL: http://studies.in.ua/pravo/2012_182_170_10.pdf.
5. Фазі Елоді та Сміт Джеремі, Цивільний діалог, який сприяє роботі. Контактна група. – 2006. URL: <http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue,%20making%20it%20work%20better.pdf>.
6. Участь громадськості у процесі прийнятті рішень. Огляд стандартів та практик у країнах – членах Ради Європи. Страсбург, 2016. 57 с.
7. Кодекс кращих практик участі громадськості. URL: https://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Ukrainian_final.pdf.
8. Розпорядження КМУ від 25 жовтня 2017 р. № 779-р «Про схвалення Стратегії комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018–2021 роки». URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250383204>.
9. Проект «Точне відображення угоди про Асоціацію Україна-ЄС в українських медіа». URL: <http://internews.ua/projects/eu-ukraine/eu-ua-assosiation-media-project/>.
10. Євроінтеграційний портал. URL: <https://eu-ua.org/>.
11. Заславський О. Участь громадськості у законодавчому процесі. Часопис «Парламент». 2015. № 3. С. 2–41.
12. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/gromadski-radi/informacijno-metodichni-materiali>.
13. Реанімаційний Пакет Реформ. URL: <https://rpr.org.ua/about-us/>.
14. Річний звіт 2017 / Реанімаційний Пакет Реформ. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/Richnyj-zvit-Reanimatsijnoho-Paketu-Reform-2017.pdf>.