

УЧАСТЬ ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПРОЦЕСІ ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Володимир Купрій
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри державної політики й
управління політичними процесами
Національної академії державного управління
при Президентові України

У статті розкривається зміст, форми і характер участі організацій громадянського суспільства в процесі вироблення державної політики.

УЧАСТИЕ ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Владимир Куприй
Статья посвящена одному из аспектов процесса разработки государственной политики – участию в нем организаций гражданского общества (ОГС). В частности, рассматриваются источники, причины и основания для участия, составляющие, формы и характер участия таких организаций в государственно-политическом процессе.

В статье обосновывается, что организации гражданского общества являются одним из важных участников процесса разработки государственной политики. Их участие носит, прежде всего, консультационный и представительский характер. В процессе взаимодействия с главными разработчиками политики они влияют, совершают давление, проводят гражданский контроль и оценку.

PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN PUBLIC POLICY-MAKING PROCESS

Volodymyr Kuprii
This article deals with the role of civil society organizations as public policy-making actors.

The key features, peculiarities of civil society organizations as social-political institutions, their capacity to play role in the public policy development process have been characterized; the approaches to democratization of Ukrainian government authorities' decision-making in the public policy development process have been suggested by the author.

Пошуки прийнятної моделі демократії, формування сучасної системи державного управління спрочиняють посилену увагу до досліджень та аналізу державної політики.

В Україні на сьогодні спостерігається невідповідність між демократичною системою, що базується на принципах політичної конкуренції, та сучасними методами, моделями вироблення державної політики. Виникає

ситуація, коли, з одного боку, робляться спроби запровадити механізми забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, відкритості органів державної влади, а з другого боку, простежується тенденція до узурпації вироблення державної політики вузьким колом еліт. Розв'язання цього протиріччя ставить на порядок денний питання ефективної взаємодії органів державної влади та організацій громадянського суспільства (ОГС) в процесі вироблення державної політики.

Різні аспекти проблематики державно-політичного процесу в контексті участі в ньому різноманітних інституцій досліджували Дж.Андерсена, О.Антонова, П.Браун, Т.Бутирська, А.Вайнінг, Л.Валевський, В.Веймера, М.Говлет, Б.Гоґвуд, Ч.Гуд, А.Ган, Я.Гонціаж, В.Дан, О.Дем'янчук, Є.Дрор, Дж.Кінгдом, О.Кілієвич, Г.Колбеч, А.Пал, В.Парсонс, О.Петерсон, М.Рамеш, В.А.Рєбало, В.Романов, О.Рудік, П.Сабатьєр, Г.Саймон, Р.Сімеона, Д.Стоун, В.Тертичка, О.Тинкован, В.А.Шахов та ін.

Разом із тим далеко не повною мірою досліджені проблеми участі громадянської у виробленні державної політики, теоретико-методологічні підходи до вивчення процесу вироблення державної політики та місце в ньому організації громадянського суспільства. Недостатньо охарактеризовані ключові ознаки, специфіка ОГС як соціальних інститутів, їх потенціал щодо участі в процесі вироблення державної політики, не розкрито зміст та характер такої участі.

Завданням цієї статті є розкрити зміст, форми і характер участі організацій громадянського суспільства в процесі вироблення державної політики.

Вироблення державної політики представляє собою різноманітний та багатоваріантний процес, в якому бере участь значна кількість суб'єктів («акторів»). Серед останніх окремо виділяються ті, які належать до великої групи недержавних учасників. Окрему підсистему в ній утворюють організації громадянського суспільства, під якими слід розуміти добровільні самоврядні соціальні структури, які реалізують законні цілі стосовно особистих немайнових прав, не підлягають управлінню з боку державних органів та не виконують функції таких органів. Такі організації представлені широким спектром асоціацій громадян, аналітичних центрів тощо.

Як зазначає А. Пал, «державна політика – це не що інше, як колективне намагання взятися до розв'язання нагальних проблем» [1, с. 360]. Тому досліджуючи процес вироблення державної політики, ми не можемо оминати увагою роль та місце кожного із учасників цієї колективної дії. Аналіз наявної наукової літератури з цього приводу засвідчує, що дослідники переважно звертають увагу на головних суб'єктів вироблення державної політики – органи влади, тобто тих, хто безпосередньо несе відповідальність за розробку та впровадження політики. У той же час недостатньо висвітленою залишається участь недержавних учасників на всіх етапах державно-політичного процесу. Дослідники, а особливо українські, більше уваги приділяють організаціям громадянського суспільства як одним із партнерів держави в процесі впровадження державної політики, тобто коли вже проблему визначено, обрано варіант політики та ухвалено рішення щодо її впровадження. Проте в демократичних суспільствах обговорення та визначення проблеми, шліфування аргументів для її з'ясування, підкреслювання її важливості і, нарешті, спроби

її вирішення не можливі без активної участі суспільства через добровільні асоціації громадян.

Отже, спробуємо детально розглянути участь ОГС у процесі вироблення державної політики. Такий аналіз має охоплювати: джерела, причини та підстави участі, складові елементи, форми та характер участі, роль учасників на кожному із головних етапів процесу вироблення державної політики. Запропонований підхід дозволить не лише доповнити мапу процесу політики, а й зрозуміти зміст участі, силу впливу неофіційних (недержавних) учасників.

Участь у процесі вироблення державної політики – це дії, через які заінтересовані групи впливають або намагаються вплинути на результати цього процесу (кінцевий результат процесу – ухвалення та впровадження політики). Така діяльність відбувається у взаємодії з іншими головними суб'єктами та має бути цілеспрямованою.

Спершу розглянемо підстави для участі ОГС в творенні державної політики. Для цього використаємо атрибути політики, запропоновані Г. Колбечем: повноваження, експертні знання та порядок [2, с. 19–21].

Очевидно, що основою участі у процесі вироблення державної політики є законні повноваження, тобто «конструкт, що дозволяє різним людям брати дієву участь у процесі політики» [2, с. 29]. Це означає, що міністри беруть участь у процесі за своїм офіційним статусом, тоді як інші мають добитися права участі. За міністром, як кажуть, залишається право останнього слова. Саме орієнтуючись, в першу чергу, на його позицію Кабінет Міністрів ухвалює остаточне рішення щодо конкретного напрямку державної політики у відповідній сфері. Як же повноваження тоді залишаються за організаціями громадянського суспільства? Звичайно вони не наділені правом ухвалювати рішення щодо політики, проте вони суттєво впливають на виявлення проблеми для політики, внесення її до порядку денного і врешті радять, які рішення треба ухвалювати, як здійснювати політику. Артикулюючи інтереси певних груп суспільства, ці організації шукають можливостей висловитися з тієї чи іншої проблеми від імені своїх членів, домагаються від уповноважених представників держави розгляду проблеми, ухвалення відповідної державної політики для її розв'язання. З іншого боку, держава може шукати підтримки своєї політики від помітних суспільних груп і в цьому випадку вона звертається до різноманітних асоціацій громадян, надаючи тим самим їм повноваження долучатися до процесу вироблення політики. Конституція України надає громадянам право брати участь у управлінні державними справами. Реалізація цього права може відбуватися в тому числі через участь у ОГС для здійснення та захисту своїх різноманітних інтересів.

Оскільки державна політика спрямовується на вирішення певної проблеми, то володіння експертним знанням, що стосується цієї проблеми, є також основою для участі у процесі політики. Оскільки ОГС створюються на основі специфічних інтересів громадян, то вони володіють певною сумою знань, виходячи із сфери своєї діяльності. Наприклад, громадські організації екологічного спрямування мають власне бачення на розв'язання конкретної екологічної проблеми. Домагаючись розв'язання цієї проблеми від держави через ухвалення відповідної політики, вони аргументують свою позицію на підставі власних експертних знань, інформації, якою вони володіють, та інтересів своїх членів. Таким чином, вони вступають в зв'язки з головними

учасниками процесу вироблення державної політики. Тобто вони створюють своєрідну «мережу знавців у галузі» [3, с. 31].

І нарешті, державна політика – це наявність системи й узгодженості. Вона зводить різні заходи у єдину систему, а тому зачіпає інтереси різних учасників. Щоб така політика була дієвою та передбачуваною, до процесу її створення мають бути долучені різні суб'єкти і не обов'язково лише ті, які несуть пряму відповідальність за її здійснення. Наприклад, Міністерство транспорту, розробляючи політику в сфері пасажирських перевезень, має уявляти позицію, бачення, очікування власне самих пасажирів, перевізників. При цьому інтереси цих груп можуть бути інколи діаметрально протилежними: перевізники прагнутимуть рентабельності свого бізнесу, що вимагатиме підвищення вартості проїзду, а, наприклад, студенти, виступатимуть за збереження пільг, що потребуватиме в свою чергу додаткових витрат з державного бюджету. Щоб виробити цілісну державну політику у цій сфері, необхідно буде вдаватися до узгоджень і консультацій. Це в свою чергу вимагатиме встановлення певного порядку між різноманітними учасниками процесу політики.

Безпосередніми факторами, що обумовлюють участь організацій громадянського суспільства у формуванні державної політики, є інтерес та рівень довіри між суб'єктами процесу. Різноманітні соціальні групи можуть висловлювати свої потреби і вимоги до уряду безпосередньо звертаючись до нього (індивідуальні чи колективні звернення громадян) або через різноманітні асоціації. Організації громадянського суспільства, будучи зацікавленими у вирішенні певної проблеми, що турбує їх членів, та представляючи інтереси своїх учасників, проявляють в свою чергу інтерес до вироблення відповідної державної політики. Без такого інтересу їх участь не має змісту та сенсу, вони залишаються пасивними спостерігачами процесу. Зацікавленість процесом політики з боку організацій громадянського суспільства також обумовлюється конкретною сферою діяльності таких організацій. Наприклад, навряд чи асоціація військових пенсіонерів має інтерес до вирішення проблем студентського самоврядування, а тому навряд чи вона братиме участь у процесі розробки відповідної державної політики. Напевно, таку асоціацію більше буде цікавити державна політика щодо соціального захисту або оборонна політика держави.

Також необхідно зауважити, що інтерес організацій громадянського суспільства може проявлятися в контексті таких трьох головних напрямків державної політики: виймання ресурсів, розподілу та регулювання [3, с. 148]. Пояснимо це на конкретних прикладах по кожному напрямку:

- виймання ресурсів: спілка органів студентського самоврядування скерує до уряду вимоги щодо недопущення скасування пільг для студентів на проїзд у залізничному транспорті;
- розподіл: товариство захисту прав ув'язнених, пропонує уряду запровадити систему соціальної адаптації колишніх в'язнів;
- регулювання: асоціація власників грального бізнесу бере участь у виробленні порядку та умов державного ліцензування їх бізнесу.

Крім того, участь організацій громадянського суспільства в процесі вироблення державної політики обумовлюється рівнем їх довіри до головних виробників політики, а також рівнем довіри між членами суспільства взагалі.

На це звертає увагу Р.Патнем, який в своїй праці «Вироблення демократії» доводить взаємодовіра між громадянами та їх активне асоціативне життя визначають успіх державної політики [4]. В свою чергу органи влади також повинні мати відповідний рівень довіри до асоціацій громадян, щоб надати їм можливість брати участь у процесі вироблення державної політики. Рівень такої взаємодовіри визначатиме міру участі інституцій громадянського суспільства.

Участь ОГС залежить від низки інституційних і контекстуальних чинників, серед яких можна виділити такі:

- організація держави;
- внутрішня організація самих громадських організацій;
- централізація представлення інтересів.

Організація держави включає: розподіл влади між рівнями (унітарна, федеральна держава), розподіл влади між гілками (повноваження законодавчої, виконавчої, судової гілки влади), систему державного управління [5, с. 70–76]. Також сюди варто віднести такі аспекти, як автономність та спроможність держави. «Автономністю називається рівень незалежності держави від соціального тиску конфліктуючих суспільних груп» [5, с. 70]. Спроможність держави визначається організаційною єдністю та досвідом бюрократичного апарату. На основі цих показників визначається якою є держава у здатності впроваджувати ефективну політику. Слабка та подрібнена держава не зможе забезпечити активну участь організацій громадянського суспільства, оскільки останні не можуть бути впевнені у її здатності впровадити дієву політику.

Внутрішня самоорганізація інституцій громадянського суспільства передбачає формалізацію їх існування. Тобто організація має бути створена відповідно до вимог законодавства, мати власну структуру, процедури, правила. Для участі в процесі вироблення державної політики вона повинна мати відповідних експертів, ресурси для підтримки участі, володіти фаховою інформацією та вміти виявляти, оформлювати та висувати узагальненні групові інтереси, а не зосереджуватися виключно на вузько корпоративних.

Централізація представлення інтересів передбачає наявність своєрідних союзів, парасолькових об'єднань різноманітних за структурою, формою організацій, які мають спільну зацікавленість у тій чи іншій сфері державної політики. Звичайно, кожна організація може і по одинці намагатися брати участь в творенні відповідної політики, просуваючи при цьому власні інтереси. Проте можливість і дієвість такої участі є мінімальною, оскільки державі важко впоратися з численними групами інтересів, то вона намагатиметься встановити додаткові обмеження для участі таких організацій. Подрібнення груп послаблює здатність держави мобілізувати їх для вирішення суспільних проблем. Проте консолідована позиція багатьох організацій громадянського суспільства, які діють в одній і тій же сфері, має більше успіху бути представленою в процесі вироблення державної політики. Їм не потрібно буде висувати безпричинні вимоги заради збереження підтримки своїх членів. Тому виникає потреба в своєрідній централізації дій громадських організацій, через утворення більших за масштабами і відповідно з більшими ресурсами спілок. Такі спілки представлятимуть «узагальненні» інтереси, що покращить спроможність їх відстоювання. Наприклад, Національна спілка молодіжних організацій матиме більший вплив на державну молодіжну політику, ніж

сума окремих дій великої кількості менших за структурою, чисельністю і спроможністю молодіжних об'єднань. На жаль, цього досягти інколи дуже важко, оскільки втручається інший чинник – конкуренція між організаціями за можливість брати участь у виробленні політики і відповідно можливість домогтися її ухвалення на свою користь. Це підтверджується, до речі, наприклад, сумною історією із створенням Українського національного комітету молодіжних організацій, який так і не став єдиним виразником позиції молодіжних громадських організацій України.

Необхідно враховувати, що взаємодія між державними та недержавними учасниками процесу вироблення державної політики визначається в значній мірі станом цих учасників, їх організацією, спроможністю та, власне, характером взаємодії в своєму середовищі (орган влади-орган влади, неурядова організація-неурядова організація).

Взаємодія, зв'язки організацій громадянського суспільства з головними виробниками державної політики можуть набувати таких трьох основних форм: інформування, консультації, активна участь.

Інформування – процес взаємодії, під час якого органи влади надають певного виду інформацію інституціям громадянського суспільства власне про сам перебіг прийняття рішень. Від того, як влада інформує громадськість залежить наскільки сам процес вироблення державної політики є прозорим. Інформування може відбуватися як за ініціативою органів влади, так і за ініціативою об'єднань громадян. Як зазначає І. Ібрагімова, «інформування громадськості є складним комплексом, що охоплює різні взаємопов'язані і відносно незалежні функціональні підсистеми, що вимагають відповідних ресурсів та специфічних стратегій та процедур» [6, с. 77]. Наявність та чіткість таких процедур визначає в кінцевому підсумку наскільки процес вироблення державної політики є прозорим.

Консультації – особлива форма участі інституцій громадянського суспільства в творенні державної політики. Саме ця форма контактів головних та неголовних виробників державної політики дає можливість отримати зворотній зав'язок при виробленні політики. Консультації з зацікавленими сторонами – це головна складова взаємодії в процесі вироблення політики, оскільки вона забезпечує поряд з іншими якість розробки та ухвалення політики. Під час консультацій виявляються альтернативні точки зору на варіанти політики, відмінності у поглядах та позиціях сторін, на які в першу чергу буде спрямована політика, або чиї інтереси вона буде зачіпати. Під час консультацій ОГС отримують можливість викласти власне бачення питання для політики, запропонувати інший шлях вирішення проблеми. Це, звичайно, потребує від організацій певного рівня готовності та спроможності.

Наступна форма – це активна участь. Такий вид взаємодії ґрунтується на партнерстві головних виробників політики та організацій громадянського суспільства. Активна участь передбачає виконання за дорученням органів влади, відповідальних за вироблення державної політики, неурядовими організаціями певного виду робіт в процесі вироблення державної політики. Наприклад, проведення аналізу політики для прийняття рішень, здійснення оцінювання тощо.

Серед інших типів активності організацій громадянського суспільства в процесі вироблення державної політики необхідно виділити такі: вплив, тиск,

контроль, оцінка. Кожен з них по-різному проявляється на окремих етапах процесу.

Вплив неурядових організацій в процесі вироблення державної політики характеризується тим, що політика формується, зважаючи на їх дії, позиції, бачення. Така діяльність передбачає активну участь на всіх стадіях процесу, максимальну раціоналізацію дій, вироблення з боку організацій належної аргументації. Вона може супроводжуватися низкою формальних та неформальних контактів з головними виробниками державної політики. Впливовість організацій громадянського суспільства в процесі вироблення державної політики знаходиться в прямій залежності від авторитету цих організацій, довіри з боку держави та наявності повноважень брати участь в підготовці та ухваленні рішень, їх організаційно-ресурсної спроможності.

Тиск неурядових організацій в процесі вироблення державної політики передбачає більш рішучу та енергійну дію, що спрямована на врахування їх інтересів при творенні політики. Особливо такий тип активності проявляється на стадії внесення питання до порядку денного для державної політики. Ця діяльність передбачає вибір форм декларування своїх вимог та мобілізації людей на їх підтримку. Тиск може чинитися заради просування власних матеріальних чи професійних інтересів або інтересів ширшої соціальної групи, яку репрезентує та чи інша організація (наприклад, об'єднання підприємців, організації споживачів), а також заради просування певних питань на арену політики заради їх розв'язання (наприклад, тиск екологічних організацій, захист прав людини тощо).

Контроль та оцінка організацій громадянського суспільства в процесі вироблення державної політики передбачає забезпечення зворотного зв'язку державних та недержавних виробників політики, виявлення наявних чи потенційних протиріч, що потребують вирішення або втручання.

Участь інституцій громадянського суспільства у творенні державної політики не має владних повноважень (тобто рішення цими інституціями не приймаються), а носить в першу чергу консультативний та представницький характер.

Отже, підсумовуючи можемо зазначити, що ОГС є одними із важливих суб'єктів процесу вироблення державної політики. Їх участь у цьому процесі носить в першу чергу консультативний і представницький характер. Не володіючи повноваженнями ухвалювати остаточні рішення щодо визначення державної політики, ці організації вступають у взаємодію з головними виробниками політики. У процесі такої взаємодії вони впливають, здійснюють тиск, громадський контроль і оцінку.

Участь ОГС в процесі політики є поряд з іншими важливою змінною, яка впливає на сам процес та його наслідки. Ідентифікація таких організацій та інтересів, які вони переслідують, дозволяє покращити існуючу циклічну модель політики. Беручи до уваги досвід, спроможності, погляди щодо проблеми для політики, природу ОГС, головні виробники державної політики можуть здолати або пом'якшити обмеження щодо ухвалення тих чи інших альтернатив, отримати суспільну підтримку, обрати оптимальні засоби для втілення політики.

У зв'язку з цим набувають перспективності дослідження спроможності ОГС здійснювати результативний та ефективний вплив на процес політики, природи ОГС як складової середовища вироблення політики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пал Л. Аналіз державної політики / Л. Пал; [пер. з англ. І. Дзюб]. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
2. Колбеч Г. Політика: Основні концеп. в суспіл. науках / Г. Колбеч [пер. з англ. О. Дем'янчука]. – К.: КМ Академія, 2004. – 127 с.
3. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор: учеб. пособ. / Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Дантон Р.; [сокр. пер. с англ. А. С. Богдановского, Л.А. Галкиной; под ред. М. В. Ильина, А. Ю. Мельвиля]. – М.: Аспект Пресс, 2002. – 537 с.
4. Патнам, Роберт Д. Творення демократії: традиції громадянської активності в сучасній Італії / Р.Д. Патнам, Р. Леонарді, Р.Й. Нанетті; [пер. з англ. В. Ющенко]. – К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001. – 302 с.
5. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / Говлет М., Рамеш М. [пер. з англ. О. Рябова]. – Львів: Кальварія, 2004. – 264 с.
6. Ібрагімова І. Інформування громадськості органами влади та механізм доступу до інформації / І. Ібрагімова // Громадяни в пошуках інформації: українські реалії / [упоряд. І. Підлуська, С. Горобчишина]. – К.: Агентство «Україна», 2005. – С. 76–84.