

ДЕРЖАВНА ВЛАДА І ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО

УДК 342.7:316.421

Біденко Ю. М.

ПВНЗ „Харківський соціально-економічний інститут”

ПОЛІТИЧНИЙ ПРОЦЕС ТА ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО: ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК У КОНТЕКСТІ УКРАЇНСЬКИХ РЕФОРМ

У статті реформи розглядаються як різновид політичного процесу, в який, виходячи з його стратегічних завдань, має бути активно включене громадянське суспільство. Автор, використовуючи принципи нового публічного менеджменту та „належного врядування”, відзначаючи реальний рівень розвитку громадянського суспільства в Україні, пропонує його мінімальні необхідні функції в реформуванні країни.

Ключові слова: громадянське суспільство, політичний процес, реформи, новий адміністративний менеджмент, добре врядування, соціальний капітал

Біденко Ю. М.

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ВЗАИМОСВЯЗЬ В КОНТЕКСТЕ УКРАИНСКИХ РЕФОРМ

В статье реформы рассматриваются как разновидность политического процесса, в котором, исходя из его стратегических задач, должно активно участвовать гражданское общество. Автор, используя принципы нового публичного менеджмента и „надлежащего управления”, отмечая реальный уровень развития гражданского общества в Украине, предлагает его минимальные необходимые функции в реформировании страны.

Ключевые слова: политический процесс, гражданское общество, реформы, новый административный менеджмент, надлежащее управление, социальный капитал

Bidenko Yu.

POLITICAL PROCESS AND CIVIL SOCIETY: FUNCTIONAL INTERRELATION IN UKRAINIAN' REFORMS CONTEXT

In the article reforms are considered as a type of political process, in which, according to its strategic goals, civil society should be included actively. Based on the principles for new public management and good governance and taking into account real level of Ukrainian civil society development, author suggests its minimal necessary functions in the reforming processes.

Key words: political process, civil society, reforms, new public management, good governance, social capital.

Незважаючи на майже двадцятирічну історію незалежного розвитку України, який у політичному та науковому дискурсах майже скрізь розглядається як „демократична трансформація”, питання незалежного громадянського контролю за діяльністю всіх гілок влади, її підзвітності громадськості та, більш широко – можливості громадянського залучення до процесу прийняття політичних рішень досі не втрачають свою *актуальність*. Ця тематика має давню історію теоретичної розробки, що відображена у працях А. де Токвілля, Дж. С. Мілля, Г. Алмонда, П. Лассуелла, Л. Пая, Дж. Кіна, Дж. Александера та низки українських учених, але не завжди має прикладне застосування на вітчизняних теренах.

Практичне значення цієї теми підсилюється тим, що за останній рік відбулася не лише зміна політичної еліти України, але й структурні зрушення у політичному процесі – реверс конституційно-інституційного дизайну гілок влади, зміна законодавчих правил формування органів місцевого самоврядування, проваджується адміністративна, податкова, пенсійна реформи тощо. На нашу думку, йдеться про найбільш принципові реформи, пов’язані із суттєвою зміною у способі інтеракції владних структур із громадськістю.

Метою даної роботи є аналіз ролі громадянського суспільства у політичному процесі реформування значущих сфер життя соціуму, а до її завдань відносяться визначення політичного процесу та його етапів, розгляд реформ як мети державної політики та результату політичного процесу, аналіз категорій „державний” та „суспільний” інтерес, надання мінімального переліку найважливіших функцій громадянського суспільства у процесі реформ.

Політичний процес, згідно з найпоширенішим енциклопедичним розумінням, є динамічною ознакою функціонування політичної системи [1, с. 423] і тому концептуально ширшим, ніж категорія „державна політика”. До основних суб’єктів або акторів політичного процесу належать політичні інститути, основні з яких, – держава і громадянське суспільство, а також політичні партії, громадські організації, групи по інтересах, ЗМІ, окремі громадяни [1, с. 423].

Саме категорія політичного процесу виявляє родовий зв’язок між поняттями „держава” та „громадянське суспільство”. В ході політичного процесу відбувається змагання та обговорення ідей суспільного розвитку,

вимоги соціальних груп та громадянських інституцій трансформуються в політико-управлінські рішення, здійснюється громадський контроль за їхнім виконанням. Результатом ефективного політичного процесу є гармонізація інтересів, досягнення суспільної згоди щодо пріоритетів стратегії розвитку та легітимація державної політики щодо їхнього досягнення.

Але якщо політичний процес звужується до поняття державного курсу, монополізується державою, існує суттєвий ризик делегітимації влади, втрати суспільного консенсусу щодо змісту та напрямків реформ, що нею проводяться. Прикладом цього є події у Киргизстані, Тунісі, Єгипті, коли громадяни вдаються до масових протестів та виступів.

Коли йдеться про реформи, які є системними діями, націленими на стан зміни певного об’єкту [1, с. 512], у численних відзначається декілька ініціативних суб’єктів – від окремого політика, партії, групи до нації в цілому, але, не підлягає сумніву, що провідником та виконавцем реформи є держава (або її окремі органи), а реципієнтом – суспільство, окремі його підсистеми, інститути та групи.

Один з класиків теорії громадянського суспільства А. де Токвіль у праці „Демократія в Америці” чітко розділяє поняття держави, чи частіше, уряду (government) та громадянського життя (civil life) [2, с. 114-127]. Отже, в аксіоматичному полі концепції громадянського суспільства „суспільний інтерес” не є тотожним „державному інтересу”. Тому, будь-які заходи з модернізації або принаймні часткового реформування країни мають бути скоріш не діями суто *державної політики* (у розумінні policy), а результатом *політичного процесу* (в динамічному розумінні politics).

Схему, що, на нашу думку, можна використовувати не лише при аналізі, а й при реалізації такого значущого різновиду політичного процесу як реформи, надали Г.Алмонд і Г.Пауелл [3, с. 9–10]. Вони показали, що на *першій фазі артикуляції індивідуальних і групових інтересів* носієм функції їхнього виразу виступають групові об’єднання, якими можуть виступати групи інтересів, громадські організації, профспілки тощо. *Етап агрегації інтересів учасників політичного процесу* пов’язаний уже здебільшого з діяльністю політичних еліт та партій. Тут відбувається селекція та об’єднання в єдину партійно-політичну позицію різних інтересів індивідів і груп. При *виробленні політичного курсу* інтегруючи роль ві-

діграють представницькі і законодавчі інститути, які формують колективні рішення. Наприклад, у більшості парламентів (навіть біпартійних) вироблення та ухвалення ключових для всієї нації рішень здійснюється при певній інституційній погодженості провладних депутатів і опозиції. *Етап реалізації ухвалених рішень* пов'язаний головним чином з функціонуванням інститутів виконавчої влади, які організують для цього належні заходи і знаходять необхідні ресурси. *Етап контролю і арбітражу* в рамках політичного процесу відноситься до діяльності інститутів судового і конституційного нагляду, що виконують функції усунення протиріч між організаціями і групами на базі норм, визнаних усіма. Також цей етап включає спроможність окремих громадян та їх об'єднань надавати оцінку механізмам та результатам комплексу політичних заходів, що впроваджується.

У контексті реформування значущих сфер життя України, яке, на нашу думку, дійсно є нагальним та необхідним, важливо враховувати їхню мету, масштаб, механізми, потенційні переваги та ризики. Традиційними орієнтирами будь-яких реформ є підвищення якості суспільних послуг (включаючи державні), економічність та ефективність суспільного сектора. Дослідники виокремлюють також операційні цілі реформ (продуктивність), цілі вдосконалення (реінжиніринг) адміністративних процесів, зростання потенціалу політичної та адміністративної систем, ідеологічні цілі [4, с. 98-99].

У більшості європейських країн реформи державного управління здійснюються у контексті так званого нового державного менеджменту (New Public Management (NPM)). Це своєрідна адаптація успішних управлінських технологій бізнесу до цілей управління в суспільному секторі. Один із експертів у галузі нового державного менеджменту Р. Бен визначає NPM як „...колекцію тактик і стратегій, націлених на подолання неефективності, властивої традиційної моделі державного сектора...” [5, с. 26]. До того ж NPM ґрунтується на принципах широкої участі інститутів громадянського суспільства у прийнятті державних рішень, гнучкості, дерегуляції внутрішніх взаємодій і використанні ринкових механізмів у зовнішніх взаємодіях.

Означені принципи декларуються у Програмі реформ України на 2010-2014 року „Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, націлену, передовсім, на надання послуг населенню,

поліпшення їх якості як основної мети політико-управлінської діяльності, а також підвищення можливостей самоорганізації громадян для задоволення соціальних потреб, та тлумачаться у національній доповіді „Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015” [6].

Основною умовою самоорганізації виступає динамічна стабільність, створення якої є завданням урядового, економічного та силових блоків під контролем парламенту (у т.ч. опозиції), громадськості, ЗМІ. На сьогодні однією із суттєвих вимог часу є перехід від владно-стримуючих ознак взаємодії держави і суспільного середовища до управлінсько-активуючих форм взаємодії. Таким чином, процес реформування вимагає не лише політичної стабільності та „сильної”, здатної до легітимного примусу держави, а й посилення ролі громадянського суспільства, які перебувають у взаємодії. М. Долішній у цьому сенсі констатує, що „успішне реформування економіки держави в цілому, формування ефективної системи управління на національному та регіональному рівнях неможливе без становлення громадянського суспільства” [7, с. 115], а на думку І. Мазура, саме формування громадянського суспільства є тим завданням, яке потрібно враховувати під час розробки реформ в Україні [8, с. 52].

Означена теза ґрунтується на концепції „доброго управління” („good governance”), яка виступає практичною нормою для більшості демократичних держав та ціннісним орієнтиром для тих країн, які прагнуть наблизитися до цього табору. Документи Програми розвитку ООН, говорячи про „добре урядування”), розглядають його як „практику економічної, політичної й адміністративної влади з управління справами держави на всіх рівнях, що поєднує механізми, процеси й інститути, через які громадяни виражають свої інтереси, реалізують свої законні права, виконують обов'язки” [9]. Серед основних ознак „доброго урядування” можна виокремити:

- участь усіх громадян у прийнятті державних рішень (безпосередньо або опосередковано);
- верховенство права (чесність і неупередженість правових структур, особливо тих, які забезпечують дотримання прав людини);
- прозорість (свобода інформації; її повнота й доступність для всіх);
- узгодженість (дотримання балансу інтересів для досягнення консенсусу з основних питань суспільного життя);

- справедливість (рівні можливості для всіх громадян);

- результативність і дієвість (максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян);

- підзвітність (уряд, приватний бізнес і структури громадянського суспільства підзвітні громадськості й інституціональним носіям прав);

- стратегічне бачення (лідери й громадськість виходять із довгострокових перспектив управління й розвитку особистості) [9].

Безумовно, українська практика не дозволяє говорити про реальне втілення ознак „good governance” у вітчизняному політичному процесі. На сьогодні держава декларує цілий ряд механізмів залучення громадян до прийняття рішень, однак більшість з них не працюють належним чином. На думку авторів національної доповіді „Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015”, головними причинами є невміння і небажання представників влади керуватися в роботі певними принципами і переходити до процедур публічної політики, визнавати організації громадянського суспільства рівними партнерами і проводити з ними консультації. З іншого боку, відмічається пасивність і відсутність професійної готовності самої організованої громадськості вести професійний діалог щодо вироблення державної політики [6, с. 212].

Дійсно, громадянське суспільство, яке, за задумом, мало би бути передумовою політичної демократії, само залежить від політико-правових інститутів і культури суспільства. На думку А. Колодій, воно не могло бути впроваджене так швидко, як хотілося, і у тій послідовності, на яку сподівалися [10, с. 38]. Його розвиток, згідно з „ефектом трьох годинників” Р.Дарендорфа та висновками Ф. Фукуями, вимагає змін суспільної свідомості, на які можна чекати десятиліттями [11, с. 69-72; 12].

Проте, на нашу думку, ігнорування з боку влади можливості співпраці із інституціями (або квазі-інституціями) вітчизняного громадянського суспільства, експертними та професійними групами – як потенційно „слабкого” або неорганізованого партнера містить у собі ціну низку ризиків. Серед них можна назвати неефективну формалізацію реформ, пов’язану з відсутністю соціального капіталу для корінних змін, збільшення акцій протесту, можливості стихійних виступів громадян, делегітимації базових державних інститутів, засудження з боку європейської та світової спільноти тощо.

У якості базових мінімальних механізмів взаємодії держави та громадянського суспільства, що мають бути задіяні в українському політичному процесі, ми можемо назвати *громадську ініціативу, громадську експертизу та громадський контроль*. Громадська ініціатива полягає у зверненні до органів влади щодо певних суспільних інтересів та проблем і наданні пропозицій відносно їх вирішення. Громадська експертиза (ми використовуємо цей термін у широкому значенні) базується на можливості громадян та організацій отримувати інформацію про політику, що впроваджується та планується, обговорювати її, надавати суспільну та експертну оцінку та пропонувати корективи. І громадський контроль передбачає транспарентність та підзвітність влади, публічну перевірку громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства.

Усі названі механізми виходять із фундаментальних прав громадянина, які вже гарантуються Конституцією України та Законами „Про об’єднання громадян”, „Про доступ до публічної інформації”, „Про місцеве самоврядування”, низки державних програм та концепцій, і вимагають не фундаментальних змін у законодавстві держави, а швидше, корегування повсякденних практик владних інституцій.

Отже, на нашу думку, залучення інституцій громадянського суспільства до політичного процесу в цілому та реформування зокрема, хоча б в окресленому мінімальному обсязі, сприяло би створенню соціального капіталу, необхідного для впровадження та підтримки нововведень як в економічній, так і в ціннісно-ідеологічній площині. На думку Ф. Фукуями, соціальний капітал приносить користь, що виходить за межі економічної сфери. Він є критично важливим для здорового громадянського суспільства – групи й асоціації, що перебувають між сім’єю та державою. Вважається, що громадянське суспільство, яке після падіння Берлінської стіни перебувало у полі значного інтересу у колишніх комуністичних країнах, є критично важливим для успіху демократії. Соціальний капітал дає змогу різним групам у межах складного суспільства об’єднуватися для захисту тих своїх інтересів, які в іншому випадку могутня держава просто могла б проігнорувати [12].

Резюмуючи, можемо дійти висновку, що політичний процес в Україні набуває парадоксальних рис: потреби реформування країни з одного боку вимагають „сильної” інституційно-скоординованої державної влади. Але, щоб досягти плідних результатів, в їх основу має бути покладений принцип, висловлений ще в середині XIX сторіччя Дж. Ст. Міллем – „відсутність шкоди (або, принаймні, її максимальне зменшення) від діяльності будь-якої інституції для інших громадян”.

Отже, реформи рівною мірою вимагають й відповідно розвиненого громадянського суспільства, яке забезпечило б їхню суспільну ефективність, що веде до неможливості виключення громадських інституцій із політичного процесу і необхідності соціального діалогу.

Проблема захисту суспільного загальногромадянського інтересу через формування незалежної системи громадської ініціативи, експертизи та контролю за владою могла б бути реальним і конкретним порядком денним в ініціації загальногромадянського діалогу. Метою такого діалогу могла б бути підготовка своєрідного пакту між новим урядом та представниками громадськості про взаєморозуміння, базові спільні інтереси та принципи політики щодо їх реалізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Політологічний енциклопедичний словник / [ред.-упоряд. В. П. Горбатенко; ред. : Ю. С. Шемшученко, В. Д. Бабкін]. – 2-е вид. : доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
2. Токвиль А. Демократия в Америке / Алексис де Токвиль ; [пер. с франц, предисл. Гарольда Дж. Ласки]. – М.: Прогресс, 1992. – 554 с.
3. Comparative Politics Today: A World View / Ed. by Almond G., Powell G. : 6th ed. illustrated. – N. Y. : HarperCollins Publishers, 1996. – 846 p.
4. Pollit C. Public Management Reform: a comparative analysis / C. Pollit, G. Bouckaert. – Oxford University Press, 2000. – 345 p.
5. Behn R.D. Rethinking Democratic Accountability / R.D. Behn. – Washington: Brookings, 2001. – 317 p.
6. Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015. Національна доповідь; [за заг. ред. В. М. Гейця та ін.]. – К.: НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
7. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX – XXI століть: нові пріоритети/ М. І. Долішній. – К. : Наук. думка, 2006. – 511 с.
8. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності : матеріали „круглого столу”; [за ред. З. С. Варналія]. – К. : ШСД, 2005. – 73 с.
9. Good Governance and Sustainable Human Development [Електронний ресурс] // Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. – Режим доступу: <http://magnet.undp.org>
10. Колодій А. Ф. На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні/ А. Ф. Колодій. – Львів : Червона Калина, 2002. – 276 с.
11. Дарендорф Р. Квадратура круга: как возникает политическая культура / Р. Дарендорф // Политическая наука в России. Интеллект, поиск, реальность. – 1998. – № 4. – С. 63-75.
12. Фукуяма Ф. Соціальний капітал / Френсіс Фукуяма ; [пер.з.англ Л. Шевчук] [Електронний ресурс] // Часопис „І”. – 2008. – № 58. – Режим доступу <http://www.ji.lviv.ua/n53texts/fukuyama.htm>