

МОДЕЛІ ВЗАЄМВІДНОСИН ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Систематизовано та охарактеризовано відомі в науці моделі взаємовідносин публічної влади і громадянського суспільства.

The author analyses scientific-methodological literature about models of the relations between public authorities and institute of civil society.

Світовим співтовариством накопичено значний позитивний досвід взаємовідносин між публічною владою та інститутами громадянського суспільства. Вони несуть на собі відбиток національної специфіки, відповідають політичним, економічним і соціальним умовам держав, відбивають їхні історичні, культурні традиції. В Україні на даному етапі необхідним є теоретичне обґрунтування та налагодження відносин між владою та громадянським суспільством на практиці.

Взаємовідносини об'єднань громадян і владних структур були об'єктом вивчення зарубіжних і вітчизняних учених з найдавніших часів. Деякі вчені описують ідеальні образи уявних відносин – моделі, які існували, існують чи повинні існувати між органами публічної влади та громадянським суспільством, серед них: Г. Еспінг-Андерсен, С. Лейбфрід, Б. Діакон, Н. Роземблом, Ш. Арнстейн, О. Белокурова, М. Ільїн, О. Сунгуров, В. Ледяєв, О. Соловйов, І. Кресіна.

Незважаючи на вагомі здобутки, процес дослідження феномена громадянського суспільства та процесу його взаємовідносин з владою ще далеко не завершився. Завдання даної статті – розглянути і систематизувати відомі моделі взаємовідносин громадянського суспільства та публічної влади.

Будь-яка модель наукової теорії за допомогою абстрактних образів описує в ідеалізованій формі певні закономірності поведінки реальних інститутів.

М. Ільїн виділяє три основні моделі формування громадянського суспільства. Перша – формування громадянського суспільства під захистом абсолютної держави. Це не дивно, оскільки в період середньовіччя домінували ідеї утвердження абсолютистської держави. Неприємним наслідком стає сутнісна залежність громадянського суспільства від держави. Дана модель характерна для Франції.

Прямою протилежною моделлю зародження громадянського суспільства знизу пов'язується із суспільними об'єднаннями. Однак і тут виникають проблеми. Створення державних рамок для цілком сформованого громадянського суспільства може завершитися дуже пізно. У даному випадку – тільки в середині XIX ст. Така модель спостерігається у Швейцарії та Нідерландах.

Нарешті, міжкорпоративна інтеграція створює ще один різновид громадянського суспільства. Дана модель передбачає створення громадянського суспільства “збоку”. Це може бути досягнуто насамперед за допомогою створення корпорацій і корпоративних структур, рівною мірою протистояти як безпосередньому об'єднанню населення (громади, первинні консолідації тощо), так і владним структурам [2].

Для середньовічних міст характерне переважне формування громадянського суспільства знизу. Це, в першу чергу, країни, де є ознаки консолідативного устрою: Нідерланди, Бельгія, Швейцарія, частково Австрія. Романське “крило” характеризується переважанням моделей – вертикального, зверху, вниз, формування громадянського суспільства. Це стосується Іберії і, особливо, Італії.

Німецьке “крило” в цілому характеризується переважним використанням корпоративних моделей, хоч і тут є яскраві абсолютистські виключення – Прусія, Швеція на великодержавному етапі свого розвитку.

Процеси формування національних громадянських суспільств залишаються незавершеними, а отже, стають дієвими чинниками нинішнього і навіть майбутнього функціонування інститутів громадянського суспільства відповідних країн.

Н. Роземблом виділяє громадянське суспільство “демократичне”, “посередницьке” та “виборче”. “Демократичне громадянське суспільство” характеризується політичною участю громадян, наявністю опозиційних до владних структур об'єднань. “Посередницьке громадянське суспільство” орієнтує громадян у напрямку соціальних мереж. “Виборче громадянське суспільство” сприяє підвищенню економічної ефективності і загального добробуту [5, с. 23].

Ш. Арнстейн запропонувала вісім рівнів участі громадян у вигляді сходів [10]. Хоча це спрощене уявлення, бо в реальному житті взаємовідносини між владою і громадськістю можуть складати до 150 сходинок з менш різкими відмінностями між ними. З кожною сходиною, що веде нагору, відбувається збільшення участі населення у прийнятті рішень та управлінні справами: “маніпуляція”, “терапія”, “інформування”, “консультації”, “присутність при прийнятті рішень”, “партнерство”, “делегована влада”, “громадський контроль”.

Представники російської школи – О. Сунгуров та інші виділяють вісім моделей: модель підтримки розвитку інститутів громадянського суспільства або модель садівника; партнерська модель; модель архітектора; патерналістська модель; модель приводних ременів; модель ігнорування (відсутності

взаємодії); моделі боротьби з противником і громадської непокори [7].

Модель підтримки розвитку інститутів громадянського суспільства або модель садівника. Органи влади приймають закони і нормативні документи, що сприяють розвитку інститутів громадянського суспільства.

Партнерська модель, за якої державні органи розуміють важливість існування інститутів громадянського суспільства і не прагнуть ними управляти, а співпрацюють у форматі діалогу, у вигляді “переговорних майданчиків”.

Модель архітектора. Організації громадянського суспільства беруть участь у вирішенні проблем, у створенні нових органів влади. Ці три моделі можливі за умови партнерських відносин між владою і інститутами громадянського суспільства.

Патерналістська модель. Держава дозволяє певну автономію недержавних організацій за умов, що ті не втручаються у справи влади і підтримують певних кандидатів на виборах. У свою чергу, владні структури надають інститутам громадянського суспільства приміщення на пільгових умовах, фінансують їх.

Модель “приводних ременів”. Ця модель існувала в Радянському Союзі в 1930 – 1970-і рр., коли партійно-державний апарат розглядав усі суспільні організації виключно як механізм передачі від партійного керівництва до звичайних жителів країни, що знаходяться під контролем політичної системи. Дана модель характерна для патерналістських відносин (домінування влади).

Модель ігнорування (відсутності взаємодії). Влада не помічає діяльності інститутів громадянського суспільства. Вона займається вирішенням нагальних економічних проблем. Інститути громадянського суспільства не зацікавлені у співпраці з владою і мають свої джерела фінансування (недержавні фонди, бізнесові кола).

За умов конфронтації можлива реалізація моделей “боротьби з противником” і “громадської непокори”. У рамках моделі “боротьби з противником” чиновники вбачають небезпеку для своєї влади в діях інститутів громадянського суспільства і прагнуть ускладнити їх дії і навіть закрити.

Модель громадської непокори. В умовах порушення владою прав людини і політичних свобод інститутами громадянського суспільства обирається тактика громадської непокори – неконвенційні дії (участь у несанкціонованих мітингах, пікетах, протестах) [7].

О. Белокурова разом зі своїми колегами із Санкт-Петербурзького університету сформулювали три моделі взаємодії інститутів громадянського суспільства і органів влади: нормативна модель, заснована на ліберальній традиції; легітимізаційна модель, заснована на системному підході, де інститути громадянського суспільства виконують важливі функції на “вході” політичної системи; інструментальна модель, за якої інструментальна функція інститутів громадянського суспільства полягає в ефективному рішенні соціальних проблем [6].

Ю. Воробйов пропонує вести моделювання за рівнями управління: перший – “державна влада – громадянське суспільство”, другий – “муніципальна влада – громада”.

У запропонованій автором моделі “державна влада – громадянське суспільство” проведено поділ за термінами впливу і очікуваного ефекту. Концептуальна модель комунікативної взаємодії на рівні “державна влада – громадянське суспільство” передбачає три можливі перспективи відносин: довгострокові (стратегічний ефект), середньострокові (накопичувальний ефект) та короткострокові (разовий ефект). Для кожного виду передбачається два типи дій в загальній комунікації – формуючі (керуючі) дії і модифікації зворотного зв’язку. У результаті структуруються комунікативні елементи з типовими функціями взаємодії структур влади та суспільства, діалоговими формами спілкування, договірному партнерства, використання яких забезпечує певний взаємний контроль і рівновагу інтересів у системі відносин “державна влада – громадянське суспільство”.

Для рівня “муніципальна влада – громада” розробляються моделі короткострокових і середньострокових заходів з урахуванням специфіки даної території. На місцевому рівні моделі комунікативної взаємодії доцільно будувати у формі соціального проекту “державна влада – громадянське суспільство”. В її основу покладено міні-модель громадянського суспільства в межах муніципального утворення. В якості модулів тут виступають депутатський корпус і виконавчі органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, бізнес-спільноти, інститути соціалізації, місцеві ЗМІ та засоби комунікації, а також враховано соціальну інфраструктуру населеного пункту. Для всіх елементів системи передбачено механізми зворотного зв’язку та взаємного контролю (включаючи моніторинг громадської думки та соціально-економічної ситуації, ефективності органів влади і самоуправління). При створенні концептуальних моделей комунікативної взаємодії громадянського суспільства і органів публічної влади автор виходить з того, що комунікативний ресурс демократії набагато вище, ніж в інших режимів суспільного устрою. Для перехідних трансформацій природною є зростаюча участь народу в управлінні [1, с.18–22].

В. Ледаєв характеризує ідеальну модель взаємовідносин між державою та громадянським суспільством таким чином. Влада держави повинна відповідати таким вимогам: по-перше, її сфера обмежена настільки, щоб громадянське суспільство могло самостійно реалізувати свої ініціативи та діяльність з реалізації приватних інтересів громадян; держава не може перешкоджати здійсненню цієї діяльності, якщо вона не виходить за рамки закону (реалізація ліберального принципу “негативної свободи”). Практично це означає, що правова сфера охороняє певні зони свободи громадян від втручання держави, а держава не порушує

встановлені ним правові норми. По-друге, влада держави, що забезпечує здійснення прав і свобод громадян, є досить ефективною, щоб гарантувати організаціям громадянського суспільства та громадянам їх права і свободи, а також можливість брати участь у реалізації своїх інтересів у приватній сфері, незважаючи на неминучі спроби інших груп протидіяти цьому в силу розбіжності їхніх інтересів, цілей і цінностей. Тобто держава повинна бути здатною долати незаконні (неформальні, нелегітимні) способи впливу на громадянське суспільство з боку його окремих сегментів.

У свою чергу, потенціал впливу громадянського суспільства на державу в ідеалі передбачає: його відносно рівномірний розподіл серед усіх основних соціальних груп, нейтральність держави, наявність легальних каналів впливу на діяльність держави і наявність ресурсів опору прагненню держави (режиму) до монополізації влади [3, с. 259]

І. Кресіна розглядає відносини громадянського суспільства та влади у вимірі колективізм – індивідуалізм. “Перша тенденція тяжіє до підкорення і залежності від всюдисущої держави, а друга – до самостійності, автономності від держави і незалежного контролю за нею” [9, с. 170]. Вона акцентує увагу на шести типах відносин, які втілені в концепціях плюралізму, корпоративізму, патерналізму, етатизму, популізму та клієнтизму. І. Кресіна вказує також на відмінності у взаємовідносинах влади та громадянського суспільства західної та східної цивілізацій. “Для Заходу характерні плюралістична та корпоративістська моделі, а для Сходу – патерналістська та етатистська. Популізм та клієнтизм у різних пропорціях можуть зустрічатися скрізь, однак переважають у країнах “третього світу” та у транзитних країнах, де громадянське суспільство формується” [Там же, с. 170]. Плюралізм, що передбачає існування різних об’єднань з багатьма інтересами, схильними до компромісних рішень, характерний для країн з ліберальними традиціями (США, Канада). Слід зазначити, що практично неможливо врахувати інтереси всіх груп і об’єднань, тому досить важко уникати конфліктних ситуацій. Корпоративізм робить можливим прийняття рішень у результаті переговорів між органами публічної влади та кількома впливовими об’єднаннями, зустрічається в європейських країнах з міцними соціал-демократичними традиціями континентальної Європи (Швеція, Норвегія, Австрія). Патерналізм, який проявляється в піклуванні держави про своїх громадян, фірми – про своїх працівників і зменшенні ініціативи з боку громадянського суспільства, характерний для східної цивілізації (Японія). Етатизм розглядає державу як мету суспільного розвитку і перевагу одержавлення над ініціативою громадянського суспільства (Китай). Популізм як загравання влади з громадянським суспільством для забезпечення популярності спостерігався на перших етапах здобуття Україною незалежності. Клієнтизм передбачає залежність інститутів громадянського суспільства від еліти. Така модель останнім часом спостерігається в українському суспільстві [Там же, с.171–176].

Г. Еспінг-Андерсен, С. Лейбфрід, Б. Діакон та ін. у своїх дослідженнях представляють моделі соціальної політики держав. Г. Еспінг-Андерсен запропонував класифікацію на основі можливостей досягнення достойного рівня життя, без участі у ринкових відносинах. Даний підхід дозволив сформувати такі моделі: 1) ліберальна держава добробуту (США, Канада, Австралія), що функціонує на основі ринкових механізмів, при цьому вплив держави – слабкий; 2) держава добробуту консервативно-корпоративістська – особлива роль належить церкві і сім’ї, розповсюджується принцип субсидіарності, тобто держава втручається в соціальну підтримку, лише коли всі інші інститути не справляються (Австрія, Німеччина, Франція, Італія); 3) держава добробуту соціал-демократична – принцип універсалізму в соціальній політиці з високою роллю держави і високими податками [4; 8].

С. Лейбфрід виділяє чотири типи: сучасний (скандинавський), інституціональний (бісмарківський), обмежений (англосаксонський), рудиментарне чи напівінституціональне – латинське.

Б. Діакон представив спробу аналізу і класифікації соціальної політики колишніх комуністичних країн, основуючись на підходах Г. Еспінг-Андерсена. Соціально-демократична (скандинавська) модель спостерігається в Данії, Фінляндії, Швеції), англосаксонська модель – в Англії, Швейцарії, континентальна модель – Австрії, Бельгії, Італії, Франції, Німеччині).

Зробимо спробу класифікувати існуючі моделі взаємовідносин влади і громадянського суспільства (табл.)

Таблиця

Класифікація моделей взаємовідносин влади та громадянського суспільства

№ з/п	Основи моделювання	Конструювання моделей	Автор моделювання
1	2	3	4
1	історичний спосіб формування громадянського суспільства	зверху, знизу, збоку	М. Ільїн
2	активність громадянського суспільства	демократичне, посередницьке, виборче	Н. Роземблом
3	рівень участі в управлінні – 8 сходинок участі	маніпуляція, терапія, інформування, консультації, присутність при прийнятті	Ш. Арнстейн

		рішень, делегована громадський контроль, партнерство, влада,	
4	рівень впливу держави	модель підтримки розвитку інститутів громадянського суспільства або модель садівника; партнерська модель; модель архітектора; патерналістська модель; модель приводних ременів; модель ігнорування (відсутності взаємодії); модель боротьби з противником і громадської непокори	О. Сунгуров
5	функції, які виконують інститути громадянського суспільства	нормативна модель; легітиміаційна модель; інструментальна модель	О. Белокурова
6	за рівнями управління:	1) державна влада – громадянське суспільство; 2) муніципальна влада – громада	Ю. Воробйов
7	рівень свободи і правового забезпечення	ідеальна модель	В. Ледаєв
8	залежність від типу політичного режиму	владарювання і підвладності (тоталітаризм), керуючих і керованих (авторитаризм), адміністрування (демократія)	О. Соловійов
9	вимір колективізм – індивідуалізм	плюралізм, корпоративізм, патерналізм, етатизм, популізм, клієнтизм	І. Кресіна
10	роль держави і участь громадськості	державна модель добробуту (державницька); децентралізована модель партнерства (активістська); модель благодійництва (добродійна); модель асоціативної демократії, ринкова модель	Г. Еспінг-Андерсен,
11	розмір фінансування і рівень держаного впливу	соціально-демократична (скандинавська) модель; англосаксонська модель; континентальна модель	С. Лейбфрід, Б. Діакон

Сьогодні не існує будь-якої універсальної чи нормативної моделі взаємовідносин, яку можна було б у готовому вигляді пересадити на український ґрунт. Водночас не слід говорити про особливості в еволюції громадянського суспільства в Україні. Досвід взаємовідносин влади й громадянського суспільства в інших країнах з урахуванням української сучасності, історичних традицій, менталітету й законодавства може знайти застосування в нашій державі.

Література:

1. Воробьёв Ю. Л. Коммуникативное взаимодействие гражданского общества и структур публичной власти как управленческий процесс : автореф. дис. ... д-ра соц. наук : спец. 22.00.08 “Социология управления” / Ю. Л. Воробьёв. – М., 2008. – 37 с.
2. Ильин М. В. Освоение свобод и гражданств в космополитическом предназначении / М. В. Ильин // В поисках гражданского общества ; НовГУ имени Ярослава Мудрого. – Великий Новгород, 2008. – С. 39–42.
3. Ледаев В. Г. Государство VS гражданское общество: скрытые практики власти и сопротивления / В. Г. Ледаев // В поисках гражданского общества ; НовГУ имени Ярослава Мудрого. – Великий Новгород, 2008. – С. 259.
4. Менделева Ю. В. Європейський досвід роботи організацій третього сектора в сфері соціального захисту населення / Ю. В. Менделева // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 3(15). – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2006. – С. 75–81.
5. Розенблом Ненсі Л. Громадянські суспільства: лібералізм і моральні впливи плюралізму / Н. Л. Розенблом. – 2001. – № 21. – С. 6–29.
6. Почему НКО и власти нужны друг другу. Модели взаимодействия в регионах Северо-запада / [Яргомская Н., Белокурова Е., Ноженко М., Торхов Д.] // Публичная политика: вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе /

под ред. М. Б. Горного. – СПб. : Норма, 2004. – С. 52–147.

7. Сунгуров А. Ю. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт / А. Ю. Сунгуров // Ел. журнал RELGA. – № 9 (172). – 30.06.2008 – Режим доступа : <http://www.relga.ru/Environ/WebObjects/tgu-www.woa/wa/Main?textid=2204&level1=main&level2=articles>

8. Теоса В. В. Практические социальные политики в сфере труда республики Молдова в условиях глобализации (политический анализ) : дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.01 / В. В. Теоса. – Молдова, 2008.

9. Цветков В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні : нормат.-правові док. / В. В. Цветков, І. О. Кресіна. – К. : Ін Юре, 2003. – 95 с.

10. Arnstein S. A ladder of citizen participation in the USA / S. Arnstein // Journal of the Royal Town Planning Institute, vol. 57, no. 4, pp. 176-182.

Надійшла до редколегії 29.12.2009 р.