

О. Г. Пухкал,

к. е. н., докторант кафедри політичної аналітики та прогнозування, Національна академія державного управління при Президенті України

ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розкриваються проблеми та перспективи становлення громадянського суспільства в Україні на сучасному етапі розвитку та трансформації системи державного управління. Розглянуто основні питання взаємовідносин громадянського суспільства та держави, проаналізовано тенденції розвитку взаємовідносин цих підсистем суспільства, способи їх взаємодії на рівні теорії та практики.

In this article are considered the problems and prospects of the development of civil society and the transformation of the system of public administration in modern Ukraine. I have viewed the main problems in relations between civil society and State. Also I have analyzed different tendencies of the development of relations of these two subsystems in society and the means of their interaction in theory and practice.

Ключові слова: громадянське суспільство, трансформація, модернізація, реформування, неурядові організації, залучення громадськості, державне управління, прийняття управлінських рішень.

Key words: civil society, transformation, modernisation, reformation, beyond governmental organisations, attracting of community, public administration, taking of administrative decisions.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У рамках даної статті будуть розглянуті проблеми взаємовідносин громадянського суспільства та владних інститутів держави, сформульовані головні тенденції розвитку взаємовідносин цих підсистем суспільної системи, способи їх взаємодії у теорії та на практиці.

НЕВИРІШЕНІ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Становлення демократії багато в чому залежить від реально здійснюваного громадянським суспільством впливу на економічні, соціальні, культурні й політичні процеси, від наявності стійкого і ефективного механізму взаємодії інститутів громадянського суспільства й владних структур. Проблема, відтак, полягає в пошуку

найбільш ефективних форм поєднання "вертикалі" влади й "горизонталі" громадянського суспільства. Замислюючись над цим, мало просто вивчити те, що є, а слід виробити пропозиції, як це має бути, маючи на увазі конкретну ситуацію в Україні з урахуванням реформаційних тенденцій в управлінні.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблеми функціонування громадянського суспільства, взаємовідносин громадянина та держави були об'єктом досліджень багатьох представників європейської філософської та політичної думки. Зокрема, мова йде про Платона, Аристотеля, Цицерона, Августина Аврелія, Н.Макіавеллі, А.Фергюссона, Т.Гоббса, Д. Локка,

Ж.-Ж. Руссо, А. Токвіля, Ш. Монтеск'є, Дж.С. Мілля, Гердера, Г. Гегеля, К. Маркса, М. Вебера, А. Грамші. В сучасній західній філософсько-історичній традиції даним проблемам приділяли увагу К. Аллен, Г. Алмонд, А. Арато, Р. Арон, Р. Дарендорф, К. Поппер, А. Тойнбі, Ю. Габермас, Ф. Бродель, Ж.Ле Гоф, Е. Геллнер та інші.

Після здобуття незалежності в Україні посилюється інтерес до проблематики громадянського суспільства. У зв'язку з цим слід виділити роботи А. Карася, І. Паська, А. Колодій, В. Рябчука, С. Грабовського, В. Андрущенка, С. Телешуна. В останні роки з'явилася низка досліджень переважно правового та політичного характеру з проблематики соціальної держави. Заслужують на увагу також роботи О.Скрипника, П.Кравченка та Ю.Павленка, які піддають аналізу соціально-філософські виміри держави.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Проте незважаючи на вагомий зросток у цій царині, процес усвідомлення громадянської та національної ідей, процес формування специфічного функціонування громадянського суспільства у західноєвропейській традиції не завершився.

Так, наприклад, Росія сформулювала принципи, згідно яких відбувається становлення громадянського суспільства й формуються відносини влади до його інститутів. Мова йде про наступні принципи: а) "громадянське суспільство не може бути сформоване з ініціативи влади, за її бажанням або вказівці"; б) "перед владою, в цілому, може стояти тільки одне завдання — формувати максимально сприятливе середовище для розвитку громадянського суспільства. Завдання це головне, і по суті — єдине"; в) можливе опонування владі з боку громадянського суспільства з принципових питань державної політики — явище в умовах демократії "нормальне" і "вкрай корисне"; г) без дійсно партнерських відносин між державою й суспільством не може бути ні сильної держави, ні благополучного суспільства; д) влада "готова забезпечити ефективний "зворотний зв'язок" суспільства з держапаратом" [8, с. 271].

Як бачимо, принципи досить універсальні, але якщо ми простежимо ситуацію в Україні й подивимося на те, як ці принципи реалізуються в житті, у діяльності конкретних інститутів громадянського суспільства й владних структур, то зіштовхнемося із ситуацією, коли представники владних структур не розділяють не тільки цих, а і ніяких інших принципів взаємодії з інститутами громадянського суспільства. На практиці вони прагнуть "підкорити" собі громадянське суспільство, "командувати" його структурами, формувати їх і контролювати їхню діяльність. Досить очевидним буде висновок про те, що не громадянське суспільство здійснює контроль над діяльністю державних ор-

ганів, а фінансово промислові групи та й у цілому держапарат, бюрократія "контролює" і "направляє" діяльність інститутів громадянського суспільства. Наприклад, українські профспілки не проявляють майже ніякої активності на захист прав трудящих, а на практиці захищають інтереси саме роботодавця.

Проте, як показала наша аналітична діяльність, громадянське суспільство має можливості ініціативно й наполегливо заявляти про себе, формувати суспільні союзи й асоціації, ради, народжувати цивільні ініціативи й суспільні рухи, накопичувати позитивний досвід взаємодії з тими структурами влади, які дотримуються принципів відкритості й готові взаємодіяти з інститутами громадянського суспільства.

МЕТА ТА ЦІЛІ СТАТТІ

Вивчення такого конкретного позитивного досвіду взаємодії постає важливим завданням теорії й практики соціального розвитку. Таке завдання й поставлене в цій статті. Воно набуває особливо важливого значення в період, коли в країні проводиться масштабна адміністративно-політична реформа. І саме в рамках цієї реформи може бути висунуте завдання формування на всіх рівнях владної вертикалі інструментів реальної взаємодії з інститутами громадянського суспільства структур, що координуватимуть його діяльність, і всіляких ініціатив громадян.

Саме влада повинна виступити з ініціативою формування необхідного поля взаємодії з партіями, жіночими організаціями, конфесіями, регіональними об'єднаннями малого й середнього бізнесу, створюючи свого роду "переговірні майданчики", де представники владних структур і інститутів громадянського суспільства можуть вести обговорення нагальних проблем життя громадян і ухвалювати спільні рішення з цих проблем, обов'язкові для виконання органами влади.

Якщо говорити про основні проблеми, що стоять перед владою в період проведення реформ як управління, так і політичної системи країни, то, насамперед, напрошується очевидний висновок про те, що перехід від авторитарного до демократичного суспільства неможливий, якщо в країні не створені умови для діяльності інститутів громадянського суспільства й не відпрацьовані їхні ефективні зв'язки із владними організаціями.

У даному контексті влада може ввести ряд ініціатив, запропонувавши концепцію поєднання "владної вертикалі" і "громадянської горизонталі". Виходячи з вивчення досвіду взаємодії громадянського суспільства й структур влади в Україні, ми прийшли до таких висновків:

1. Держава й відповідні виконавчі органи повинні виступати координатором взаємодії й діяльності органів державної влади, інститутів громадянського суспільства, створити майданчик для висунування й обговорення великих цивільних ініціатив, інститутів

взаємодії зі структурами влади й здійснення контролю над діяльністю державних структур.

2. Інститути громадянського суспільства не повинні бути об'єднаннями при органах влади (при облдержадміністраціях, головах міст, обласних радах тощо), як це відбувається зараз. Вони повинні бути самостійними, незалежними від влади утвореннями (що, втім, не виключає можливості створення й громадських організацій "при" владних структурах, але, щоправда, слід усвідомлювати те, що організації "при" — це інший тип організацій, це скоріше елемент владних структур, а не громадянського суспільства у власному розумінні).

3. Повинен бути створений державний орган, який буде займатися узагальненням досвіду діяльності громадських організацій і механізмів їх взаємодії з органами влади. Він повинен стати публічним дискусійним майданчиком, де громадяни і їх об'єднання могли б виражати свої інтереси й транслювати їх в органи влади. Він повинен бути органом публічного суспільного контролю над рішеннями владних структур, особливо з погляду їх відповідності Конституції країни й основним правам людини; проводити експертизу політики влади в соціальній сфері тощо.

У цілому, здійснити системні зміни й успішні реформи досить складно без спільних проектів, підтримуваних державою й спрямованих на систематичне вивчення проблем взаємозв'язків громадянського суспільства й владних структур. Окремослід сказати про те, що важливою частиною в рамках таких проектів має бути вивчення діяльності громадських організацій і влади шляхом створення умов і залучення державних чиновників до роботи в громадських організаціях, до консультування їх представників тощо. Займаючись вивченням їх діяльності, чиновники зможуть надати їхній роботі більш системного, більш цілеспрямованого характеру, сприяючи продуманій і ефективній системі їх взаємин із владою.

Потрібно відзначити, що початий нами аналіз діяльності структур громадянського суспільства показав гостру необхідність порівняльного вивчення їх взаємодії з органами влади на території різних регіонів України. Подібний підхід, з одного боку, дозволить виділити типологію взаємодії організацій громадянського суспільства з органами влади, з іншого боку — урахувати специфіку механізму взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами влади на регіональному рівні, що важливо для вироблення в остаточному підсумку алгоритму цієї взаємодії для всієї країни.

Так само в рамках даного проекту слід передбачити створення центру інформації, тренінгу й ресурсів, призначених для підтримки діяльності організацій громадянського суспільства й тих людей, які займаються різними аспектами розвитку громадянського суспільства. До останніх відносять

ся державні чиновники місцевого, регіонального й національного рівнів, а також учені, журналісти, профспілкові лідери й представники неурядових організацій. Створення центру дозволить шляхом проведення симпозіумів, семінарів і конференцій розгорнути процес більш регулярної взаємодії й консультацій між регіональною й національною владою, з одного боку, і групами громадянського суспільства й науковим співтовариством — з іншого.

Наші дослідження привели нас до розуміння того, що прямий контакт є найефективнішим і найдієвішим способом для того, щоб проблеми розвитку громадянського суспільства й ідеї реформування державно-політичного устрою, враховувалися в роботі державних органів якнайповніше. Цей проект, можливо, й не викличе швидких трансформаційних змін в укладі життя українського суспільства, але й без рішучих дій громадянське суспільство може залишитися скоріше "імітацією", аніж реально діючим елементом нашої політичної системи. Тому державні проекти, спрямовані на створення умов ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства й влади, можуть стати реальним шансом для модернізації системи державно-управлінських відносин. Відповідно можемо сформулювати додаткові цілі для таких проектів, а саме: а) підвищення рівня визнання в різних ешелонах влади законної ролі груп громадянського суспільства; б) підтримка діючих, а також новостворених інститутів громадянського суспільства й окремих активістів шляхом створення постійних структур і джерел достовірної інформації; в) створення нових прийнятних механізмів взаємодії між групами громадянського суспільства й органами державної влади місцевого, регіонального і національного рівнів.

У рамках таких проектів можна підтримувати групи громадянського суспільства й взаємодіяти з ними, а також установлювати стійкі зв'язки між громадськими активістами, молодими ученими та державними службовцями. Цілком ймовірно, що в такий спосіб вдасться розбудити ріст суспільного й наукового інтересу до розвитку громадянського суспільства, а також сприяти посиленню цього росту. Природа й розвиток громадянського суспільства, чи підтримуються вони політикою центральної влади, чи, можливо, навпаки, стикаються із твердими обмеженнями децентралізованих джерел влади й соціально-політичних ініціатив, постають на сьогодні предметом живої дискусії на сторінках спеціальної літератури з питань публічної політики в Україні [11].

Цілком очевидно, що інтереси громадянського суспільства і проблеми становлення громадянського суспільства в широкому плані — повинні ще більше враховуватися владою на всіх рівнях. Ми спостерігаємо поки що змішану картину реагування на це, іноді навіть байдужості й опору, однак створення механізмів для виконання

цього завдання цілком можливе. Найбільш важливим для виконання цього завдання сьогодні постає науковий внесок таких проектів у розвиток концепції публічної політики й громадянського суспільства конкретно в Україні. Мова йде про систематичне вивчення й аналіз суспільної думки на основі емпіричних досліджень і опитувань, а також порівняльний аналіз взаємодії влади й громадянського суспільства в різних сферах, на різних рівнях і в різних регіонах, що, на жаль, ще не проводилися в нашій країні.

Останній напрям залишається також і однією з основних тем для подальших досліджень — формування комплексної бази для порівняльного аналізу цих взаємин. Це дозволило б побачити зсередини, як працюють ці процеси й інститути в країні, а також запропонувати одну або більше моделей для порівняння України з іншими країнами.

ВИСНОВКИ

Реформування державно-управлінської відносин вимагає консолідованих зусиль та взаємодії як з боку влади, так і з боку інститутів громадянського суспільства за умови, що влада не спробує підкорити собі ці інститути. Протидіяти цьому можна за допомогою державних проектів, які допоможуть виявити проблеми й конфлікти на "горизонтальному рівні" взаємодії влади і суспільства. Відповідно мета кожного такого проекту полягатиме в тому, щоб сприяти розвитку громадянського суспільства в країні й стимулювати громадські організації в їхньому спільному завданні формування більш сильного й життєдіяльного громадянського суспільства. Для цього необхідно встановити часові рамки проекту та критерії його оцінки, відповіді на деякі питання, наприклад: 1. Які конкретні результати проекту? 2. Які його результати в науковому плані? 3. Що сприяло й що перешкоджало розвитку більш тісної взаємодії й розвитку партнерства між владою й інститутами громадянського суспільства?

Говорячи про ефективність конкретного проекту, важливо розмежувати короткострокові, середньострокові й довгострокові результати.

До короткострокових можна віднести створення виконавчих структур проектів. До середньострокових результатів можна віднести теоретичну розробку механізмів і концепції взаємодії громадянського суспільства й влади, знаходження й використання інноваційного потенціалу нашого суспільства. Крім того, на цьому етапі можна виступити із пропозицією про організацію загальноукраїнських форумів на базі провідних університетів країни. Подібні форуми могли б динамізувати рух України до громадянського суспільства, залучаючи до участі в цьому процесі поряд із представниками громадських організацій, різних суспільних та політичних рухів, діячів університетської освіти і науки, розширюючи тим самим простір публічної

політики. Саме це і стане довгостроковим результатом проекту в його впливі на публічну політику, на весь хід реального формування громадянського суспільства та реформування державного управління в Україні.

ПЕРСПЕКТИВИ ДОСЛІДЖЕНЬ У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Загальноукраїнські форуми університетів змогли б дати імпульси теоретичній розробці й реалізації "механізмів" взаємодії університетської освіти й процесу формування громадянського суспільства в Україні. На нашу думку, роль університетської освіти в становленні й розвитку громадянського суспільства в Україні надзвичайно важлива і цілком може бути порівнянна з історичною місією таких основних соціальних сил суспільства, як праця, капітал і держава. Особливо ця роль важлива з огляду на національну специфіку суспільної модернізації на духовні витоки української ментальності. Іншим стратегічним напрямом використання освітнього і наукового потенціалу університетів могла б стати розробка концепції нової науково-технічної революції, здатної запобігти виникненню катастрофічної ситуації у взаєминах людини й природи. Це сприяло б зміцненню матеріальної основи громадянського суспільства в Україні й у всьому світі.

Ціль реформування державного управління і політичної системи в цілому полягає в створенні передумов для сталого розвитку громадянського суспільства в країні. Ці передумови повинні мати у своїй основі теорію, розроблену сучасними вченими та провідними експертами країни в цій сфері. Теоретичні розвідки, здійснені в цій царині західними вченими, показали, що розробка концепції сталого розвитку суспільства потребує дослідження суспільних процесів у багатьох сучасних промислових і постіндустріальних країнах. Вчені дійшли висновку, що без громадян, які мають хороше уявлення про громадянські цінності, без існування їх організацій, здатних підтримувати процес формування таких цінностей, як цивільна активність і демократичні принципи участі в політичній житті, створення передумов сталого розвитку громадянського суспільства просто неможливе. Результати їх роботи говорять про те, що в Україні інституціональні зміни в суспільному й політичному житті не можуть самостійно, самі по собі змінити негативне ставлення населення до політики й політиків на відносини партнерства і ефективної взаємодії. Для того щоб такі зміни відбулися, необхідно, щоб громадяни отримували освіту в атмосфері, що прищеплює цінності цивільної активності й терпимості, а також принципи етнічної, конфесійної й гендерної рівності [8, с. 278].

Вищезазначені висновки в більш широкому форматі узагальнені в книзі "Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського

суспільства в Україні" [9], яка достатньо глибоко досліджує означені у статті проблеми. Монографія може служити навчальним посібником для студентів і активістів руху за громадянське суспільство. Ця книга є результатом не тільки наукових розвідок, а і узагальненого досвіду державної служби і суспільної діяльності автора. Концептуальні положення книги ґрунтуються на багатому емпіричному матеріалі, що дозволить студентам, слухачам і всім тим, хто цікавиться проблемами взаємовідносин держави і суспільства, глибше познайомитися з теоретичним аналізом сутності й розвитку громадянського суспільства, його впливу на модернізацію державного управління. Крім того, у книзі проблеми громадянського суспільства розглядаються в порівнянні з конкретним досвідом демократичного самоврядування на Заході (у Канаді, Великобританії, Німеччині тощо) [9, с. 11—86]. Сподіваємося, що книга надасть новий імпульс в обговоренні перспектив громадянського суспільства в Україні.

Література:

1. Арато Е., Коген Дж. Відродження, занепад та реконструкція концепції громадянського суспільства / Е.Арато, Дж.Коген // Політична думка. — 1996. — № 1.
2. Вятр Е. Социология политических отношений / Е. Вятр — М.: Прогресс, 1979. — 462 с.
3. Государственная политика и управление: учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. А.В.Сморгунова. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. — 384 с.
4. Исаенко А.Н. Кадры управления в корпорациях США / А.Н. Исаенко. — М., 1988. — 320 с.
5. Карась А. Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некласичних інтерпретаціях: монографія / А. Карась. — Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. — 520 с.
6. Колодій А. На шляху до громадянського суспільства / А. Колодій. — Львів: "Червона калина". — 2002. — 276 с.
7. Моррисей Д.В. Целевое управление организацией: пер. с англ. / Д.В. Моррисей. — М.: 1975. — 252 с.
8. Публичная политика в России: По итогам проекта "Университет Калгари — Горбачев-Фонд". — М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. — 358 с.
9. Пухкал О.Г. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні: монографія / О.Г. Пухкал. — Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2010. — 287 с.
10. Свенцицкий А.А. Социальная психология управления / А.А. Свенцицкий. — Л.: ЛГУ, 1986. — 176 с.
11. Телешун С.О. Що це було? // День. — П'ятниця, 10 грудня 2004. — № 226.

Стаття надійшла до редакції 30.06.2010 р.