

*М. П. Месюк,
аспірант кафедри управління суспільним розвитком,
Національна академія державного управління при
Президентіві України*

ВЗАЄМОДІЯ ВЛАДНИХ ІНСТИТУТІВ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У даній статті здійснюється аналіз сучасного стану взаємодії влади та громадянського суспільства а також визначаються шляхи оптимізації такої взаємодії.

This article analyzes the current state of cooperation between authorities and civil society, and identifies ways to optimize this interaction.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Побудова громадянського суспільства є запорукою становлення демократії в державі, оскільки інститути "третього сектора" покликані ефективно коригувати державну політику. Так, Президент України В.Ф. Янукович у Посланні до українського народу зазначив: "Перш за все, країні, як повітря, потрібен соціально активний і політично відповідальний громадянин. Завданням державної політики є створення політико-правових умов для зміцнення громадянського суспільства, становлення громадських організацій як повноцінних учасників у вирішенні соціально-економічних та соціокультурних питань. Прийшов час суттєво розширити компетенцію інституцій громадянського суспільства" [1].

Ефективна взаємодія інститутів громадянського суспільства з державою дасть можливість поступово обмежити державне втручання в економічне і соціокультурне життя громадян. Розростання держави буде поступово зведено до мінімуму, і остання займе належне їй в умовах сучасного розвитку місце — бути лише функцією суспільства під його постійним і всебічним контролем [2, с. 203].

Для розвитку громадянського суспільства в Україні вкрай важливим є удосконалення існуючих взаємовідносин органів влади і громадянського суспільства, визначення нових форм такої взаємодії та зміцнення гарантій реалізації громадянами кон-

ституційного права на участь в управлінні державними справами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчив, що питання взаємодії між громадянським суспільством і державою є досить цікавим у наукових колах. Проте більшість авторів, на жаль, акцентують увагу здебільшого на взаємодії органів державної влади та політичних партій, які після здобуття влади по-суті перестають бути суб'єктами громадянського суспільства.

Питання взаємодії державної влади з інститутами громадянського суспільства тою чи іншою мірою досліджували такі вчені та фахівці: А.М. Михненко, В.М. Князев, В.В. Цветков, В.П. Горбатенко, Є.О. Пожидаєв, П.Г. Манжол, Ю.П. Сурмін, І.М. Шпильовий та ін.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТИ

Зважаючи на важливість громадянського суспільства для будівництва демократичної держави досить важливим є аналіз сучасного стану взаємодії влади та інститутів "третього сектора", а також — визначення шляхів оптимізації такої взаємодії.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Важливим аспектом у питанні спроможності "третього сектору" виступати представниками інтересів суспільства у громадсько-політичній сфері є їхня спроможність ефективно взаємодіяти з державними органами влади, органами місцевого само-

врядування. Проблеми та перспективи практичної взаємодії держави та організації громадянського суспільства стали сьогодні особливо актуальними для перехідних пострадянських країн, зокрема для України. Відсутність традиції громадянського суспільства відчувається особливо гостро і помітно гальмує процес демократизації [3, с.22].

Взаємодія громадянського суспільства та держави складається із двох взаємно відповідальних впливів: держави на громадянське суспільство й громадянського суспільства на державу. Розвинена, демократична правова держава виконує лише ті функції, які визначає для неї громадянське суспільство. З іншого боку, взаємозв'язок демократичної держави і громадянського суспільства неможливий без певної автономії останнього. Демократична влада може лише координувати, але не визначати діяльність громадянського суспільства. Тому різні елементи громадянського суспільства мають домагатися такого політико-правового статусу, який не допускав би їх підпорядкування державним органам і водночас не суперечив би праву останніх на владу та на роль гаранта миру й арбітра основних інтересів [2].

П. Манжол виділяє наступні форми впливу громадян та інституцій громадянського суспільства на процес підготовки та прийняття політичних рішень [4, с.15]:

— безпосередня участь громадян (вибори, референдуми), що впливає на державну політику і відповідні рішення;

— опосередковане представництво інтересів громадян (через депутатів усіх рівнів, виборних посадовців, політичні партії);

— діяльність громадських організацій, асоціацій, профспілок;

— направлення пропозицій, петицій, звернень, вимог до органів влади, які безпосередньо приймають управлінські рішення — до глави держави, законодавчого органу (зокрема парламентських комітетів), в органи виконавчої влади, державні комітети тощо;

— підготовка громадських експертних висновків і оцінок як щодо конкретних документів, рішень, так й щодо певних суспільних подій;

— організація громадських акцій (мирні збори), громадських слухань;

— діяльність громадських рад, створених при державних органах законодавчої та виконавчої гілок влади, з числа представників громадських об'єднань;

— обговорення в засобах масової інформації, соціологічні опитування та моніторинги громадської думки;

— проведення семінарів, "круглих столів", консультацій за участю експертів, зацікавлених груп, засобах масової інформації.

Сьогодні в українському соціумі не існує стійких правил чи структур

Таблиця 1. Ставлення громади до влади

	Січень 2009	Лютий 2009
Недовіра	68.8	71.7
Ненависть	18.0	20.0
Байдужість	14.0	18.5
Підтримка	4.7	3.4
Повага	4.1	2.8
Важко відповісти	5.1	2.7

політичних механізмів, що визначають формування механізму взаємодії державної влади і громадянського суспільства. Це пов'язано з тим, що їх взаємодія виникає тільки тоді, коли державне управління функціонує як суспільний інститут. Регулярні спільні заходи організації громадянського суспільства і владних структур ще не вивели їхню взаємодію на якісно новий рівень; не спостерігається значного зростання ролі громадянського суспільства, недостатньою є відкритість і прозорість влади в Україні. Відсутність традицій громадянського суспільства відчувається особливо гостро і помітно гальмує процес демократизації [5, с. 29—35].

Особливу роль для громадянина відіграє показник легітимності. Він полягає у визнанні або підтвердженні законності чийось прав і повноважень, згоді громадян із правом влади справляти визначальний вплив на суспільство. Інтегральним показником легітимності влади стає показник рівня довіри громадян до владних інститутів. Відмова від моралі в політиці, втрата владою морального авторитету призводить до відриву її від народного життя, до різкого падіння легітимності влади та її деградації. Як відомо, про стан влади можна судити за рівнем її легітимності, що виражається у визнанні й підтримці існуючої влади, політичного режиму з боку більшості громадян. Рівень легітимності піддається природним коливанням, однак показник довіри до органів державної влади в суспільстві, як свідчать соціологічні дослід-

ження, має становити щонайменше 25% [6, с.134].

Стан тотальної недовіри більшості наших співгромадян до основних державних інституцій є характерною прикметою новітньої доби. Про це недвозначно свідчать дані соціологічного моніторингу [7, с.255].

Так, дані останнього соціопитування, проведеного R&V Group, підтверджують тенденцію зростання недовіри до влади. Так, обираючи слова, які найбільш точно описують ставлення громадян до існуючої в країні влади, респонденти відповіли наступним чином [8] табл. 1.

Як ми бачимо, населення усе більш негативно ставиться до влади. При цьому між заходом і сходом у цьому питанні виникають не дуже відрізняються, крім почуття недовіри. На заході недовіра до влади випробовують 68,4 %, на південно-сході — 75,5%, і в центрі — 67,8 %.

Отже, спостерігається чітка тенденція зростання недовіри громадян до влади. Безумовно, виходячи з такого низькому рейтингу довіри до владних органів зі сторони суспільства, про жодну взаємодію не може йти мова, що, в свою чергу, є небезпечною загрозою національній безпеці.

Однак, не дуже вірять громадяни й безпосередньо в ефективність самих інституцій громадянського суспільства, про що свідчить дослідження, проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 30 вересня по 5 жовтня 2010 року. Так, у відповідь на запитання "Наскільки сильно наведені інституції впливають на вироблення державної політики в Україні?" були отримані наступні результати [9] табл. 2.

Коментуючи низький показник впливу громадян на політичні процеси в Україні, директор соціологічної служби Центру Разумкова А.Биченко зазначив, що "перш за все, Україна дуже повільно наближається до того, що називається громадянським

суспільством. У тоталітарних і авторитарних країнах, усе, як відомо, вирішує держава. Україна вийшла з такого стану після розпаду СРСР, коли вплив громадянина був мінімальним. Проте, разом із тим, і на шляху будівництва демократичної держави ми просунулися не дуже далеко. І попри те, що за Конституцією сувереном в Україні виступає український народ, насправді громадяни (представники цього народу) мають надзвичайно маленький вплив на формування державної політики. А влада й (нова, стара) не вважає інтереси громадян головними для держави" [10, с. 1].

Однак, найважливішою ознакою демократії є компетентна участь громадян у процесах формування політичної волі. Саме тому базовим ресурсом легітимності влади при демократичному режимі має стати політична комунікація. Це процес передавання політичної інформації, завдяки якій вона циркулює від однієї частини соціальної спільноти до іншої (горизонтальна комунікація) та між політичною і соціальною системами (вертикальна комунікація).

Вважається, що консолідованою може бути демократія з розвиненим громадянським суспільством. Рівень розвиненості громадянського суспільства — характеристика рівня демократизму і політико-правової культури соціуму. Громадянське суспільство розвинене настільки, наскільки зберегло за собою більшість функцій і повноважень інститутів самоорганізації і самодіяльності громадян. У соціалістичних країнах самодіяльність придушувалась, викорінювалась, а тому сьогодні необхідно наполегливо її відроджувати. Громадянське суспільство сприяє консолідації демократії, оскільки стабілізує очікування всередині соціальних груп, внаслідок чого влада отримує більш узагальнену, достовірну і придатну для практичного використання інформацію; громадянське суспільство прищеплює громадянські уявлення про інтерес і громадянські норми поведінки [11, с. 14].

Практика функціонування розвинених демократій засвідчує, що лише високоорганізовані індивіди здатні утвердити розвинену інфраструктуру громадянського суспільства, численні групи й організації якого зможуть реально впливати на якісні характеристики державного управління. Такий вплив вони, як правило, здійснюють: 1) через механізми контролю над системою адміністративно-державного управління шляхом виявлення та вивчення потреб громадянського суспільства за допомогою розгалуженої мережі громадянських центрів з вивчення соціальних проблем; 2) через публічні обговорення проектів реформ у пресі, на наукових конференціях і симпозиумах. Все це дає змогу забезпечити необхідний для конкретно взятого суспільства баланс суспільних та індивідуальних інтересів у процесі прийняття дер-

Таблиця 2. Результати соціологічного дослідження

	1 (найменший вплив)	2	3	4	5 (найбільший)	Важко відповісти
Громадяни України	31.0	23.4	20.3	12.4	4.3	8.5
Українські громадські організації	16.0	25.1	28.2	11.1	4.0	15.6
Місцева влада	12.8	23.9	32.1	15.5	5.1	10.7
Малий та середній український бізнес	9.8	20.7	37.0	15.2	5.0	12.3
Уряди інших країн	7.3	16.2	33.9	11.3	3.8	27.5
Бізнес інших країн	7.3	14.4	34.2	11.8	5.7	26.7
Опозиційні політичні сили	10.2	22.7	30.5	18.6	9.6	8.3
Уряди західних країн	4.8	15.8	36.3	13.8	5.3	24.0
Міжнародні організації	5.2	11.3	40.2	15.1	6.5	21.7
Західний бізнес	4.8	12.6	35.8	16.9	8.1	21.8
Уряд Росії	4.1	8.3	30.5	26.3	14.2	16.5
Російський бізнес	4.2	7.9	28.5	27.9	13.9	17.6
Великий український бізнес	3.1	6.5	23.7	29.2	26.4	11.1
Верховна Рада	3.1	7.3	23.7	32.3	27.9	5.6
Уряд України	2.9	5.8	21.2	33.9	30.6	5.6
Коаліція	2.8	5.8	20.4	35.4	29.7	5.9
Президент України	2.8	3.3	14.6	30.4	44.2	4.7

(Оцінка за 5-бальною шкалою, де "1" означає найменший вплив, а "5" — найбільший).

жавних рішень, що є передумовою становлення відкритого суспільства — тобто суспільства демократичного типу, що характеризується плюралізмом в економіці, політиці, культурі, розвиненими соціальними структурами, і правовою державою.

В Україні, на жаль, процесу побудови відкритого суспільства поки що не спостерігається. Адже згідно переконань К. Поппера по-перше, у відкритому суспільстві є законним вільне обговорення, а результати публічних дискусій впливають на політику. По-друге, у ньому є інститути, що сприяють волі тих, хто не шукає вигоди. Я думаю, — писав К. Поппер, — що відкрите суспільство — і реальність, і разом з тим якийсь ідеал. В одному суспільстві демократія виходить більше зрілою, розвинутою, відкритою, чим в іншому. Це залежить від безлічі факторів: від історичного минулого, традицій, політичних інститутів, методів виховання, на решті від людей, що наповнюють вітальним змістом соціальні форми" [12, с. 245—248].

Однак, доводиться констатувати, що у наш час громадяни здебільшого продовжують сподіватися на владу, що безнадійно загрузла в безкінечних чварах. А, аналізуючи дії влади, складається враження, що остання здійснює латентну розбудову масового суспільства, яким (на відміну від суспільства громадянського) можна легко і швидко маніпулювати [13, с.40].

Таким чином, важко не погодитися з І. Шпильовим, що взаємодія органів державної влади і громадських інститутів має базуватися на розумінні та сприйнятті таких основоположних засад [14, с. 38]:

— участь компетентних, організованих та відповідальних інститутів громадянського суспільства в процесі формування державної політики (підвищує застосовність законодавства та обґрунтованість управлінських рішень);

— стимулювання інститутів громадянського суспільства до участі в урядових і квазіурядових механізмах діалогу, консультування та обміну інформацією (є необхідною передумовою втілення найкращих способів задоволення потреб суспільства, така участь відмінна від ролі політичних партій і не заміняє її; вона не повинна ні гарантувати, ні скасовувати урядові субсидії, контракти або пожертви окремим інститутам громадянського суспільства чи їх групам);

— консультування (воно не розцінюється виконавчою владою як інструмент поглинання інститутів громадянського суспільства завдяки сприйняттю ними урядових пріоритетів, а також не розглядається інститутами громадянського суспільства як спонукання до відмови від своїх цілей і принципів);

— співпраця на принципах взаємоповаги — виконавча влада співпрацює з інститутами громадянського суспільства для досягнення цілей

державної політики, але не намагається заволодіти ними чи змусити їх працювати під своїм контролем.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Враховуючи теперішній край недовільний стан взаємодії державної влади з інститутами громадянського суспільства, низький рівень співпраці і, як наслідок, тотальний недовіру громадян до влади, що є безпосередньою перешкодою у будівництві демократичної держави та загрозою національній безпеці України, проблема дослідження вказаних процесів взаємодії є досить актуальною. Вона потребує подальшого експертного вивчення та аналізу її передумов і факторів.

ВИСНОВКИ

1. На сьогоднішній день в Україні в зв'язку з неналежним рівнем взаємодії державної влади з інститутами громадянського суспільства, серед громадськості падає рівень довіри до влади. Як наслідок, серед окремих соціальних груп може виникнути питання про легітимність влади, що загрожує соціальними конфліктами та протистояннями.

2. Вже давно визріла необхідність реформ у сфері взаємодії "третього сектора" та державної влади. І основне — політична воля для цього вже є. Зокрема, Президент України В.Ф. Янукович у даному контексті наголосив: "Громадським організаціям, як і органам місцевого самоврядування, буде передано частину функцій, які нині виконують органи державної влади. Ключовою передумовою подальшого розвитку громадянського суспільства є глибока і системна реформа місцевого самоврядування. Без вільних, розвинутих громад та сильного самоврядування не буде і сильного громадянського суспільства. У цьому я глибоко переконаний" [1]. Таким чином, перший крок у вказаній сфері зроблений — визначені прерогативи. Наступним етапом повинне стати нормативно-правове, організаційне та науково-методичне забезпечення взаємодії держави та громадянського суспільства.

3. Чи не єдиним способом оптимізації взаємодії громадськості і владних інститутів є залучення до складу останніх національно свідомої, високопрофесійної управлінської еліти. Адаже лише кваліфіковані управлінці зможуть повернути довіру громадян до влади. Пропагуючи особистим прикладом професіоналізм, патріотизм і порядність у владних структурах, вони зможуть вивести співпрацю інститутів громадянського суспільства та органів державної влади на якісно новий рівень.

Література:

1. Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу [електронний ресурс] / В.Ф.

Янукович. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/17307-.html>

2. Цветков В.В. Демократія — Управління — Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: монографія / В.В. Цветков, В.П. Горбатенко. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. — 248 с.

3. Пожидаєв Є.О. Неурядові організації у суспільно-політичному житті України: межі участі та пріоритети діяльності / Є.О. Пожидаєв // Стратегічні пріоритети — 2007. — №4. — С. 19—26.

4. Манжол П.Г. Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень / П.Г. Манжол // Стратегічні пріоритети. — 2007. — №4. — С. 13—18.

5. Теоретичні та методологічні проблеми розробки і реалізації управлінських стратегій: монографія / В.М.Князев, А.М.Михненко та ін./ за заг. ред. В.М. Князева. — К.: НАДУ, 2008. — 240 с.

6. Теоретичні основи національної безпеки України: навчальний посібник — К.: Освіта України, 2009. — 384 с.

7. Українське суспільство 1994 — 2004. Моніторинг соціальних змін / За ред. д.е.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги. — К.: Інститут соціології НАН України, 2004. — 705 с.

8. Дані соціологічного опитування R&V Group [електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.from-ua.com/nocomments/8644afb8d56ce.html>

9. Дані дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова з 30 вересня по 5 жовтня 2010 року [електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=579

10. Ромашова Н. Парадокс виборця. Українці, добре орієнтуючись у політиці, чомусь не вважають себе учасниками її формування на рівні держави / Н. Ромашова // День. — 2010. — №201. — С. 1.

11. Карл Т. Демократизация: концепты, постулаты, гипотезы / Т. Карл, Ф.Шмиттер // Полис. — 2004. — № 4. — С. 12—21.

12. Поппер К. Открытое общество и его враги / К. Поппер. — Т.І. Чары Платона. — М., — 1992. — 345 с.

13. Михненко А.М. Проблеми взаємодії інститутів влади та громадянського суспільства та суспільна безпека / А.М. Михненко, М.П. Месюк // Теорія та практика державного управління: Зб. наук. пр. — Х.: Видво ХарPI НАДУ, 2009. — Вип. 1(24). — С. 31—41.

14. Шпильовий І.М. Роль держави у створенні та розвитку громадянського суспільства / Ю.П. Сурмін, Т.П. Крушельницька, В.В. Карлова [та ін.] // Громадянське суспільство: проблеми і напрями інституційного розвитку. — К.: НАДУ, 2008. — 56 с.

Стаття надійшла до редакції 24.12.2010 р.