

Володимир Купрій,

доцент кафедри державної політики

та управління політичними процесами НАДУ

Інститути громадянського суспільства і процес формування суспільної політики

У статті аналізується процес формування суспільної політики в контексті впливів зовнішнього середовища, виявляються та узагальнюються роль і місце інститутів громадянського суспільства у цьому процесі.

Ключові слова: політика, суспільна політика, інститути громадянського суспільства, процес політики.

This article analyzes the public policy making process in the context of environmental influence. Author explores the role of civil society in the policy process.

Key words: policy, public policy, civil society institutions, policy making process.

Постановка проблеми. Суспільна політика (public policy) являє собою систему певних рішень, цілеспрямований курс дій стосовно розв'язання проблеми, що викликає стурбованість у суспільстві. Вироблення такої політики - процес складний, у якому задіяна велика кількість суб'єктів та інституцій. Відбувається постійна взаємодія органів влади між собою та з іншими заінтересованими сторонами з метою вироблення і виконання рішень, які б найповніше сприяли реалізації інтересів суспільства. Перед органами державної влади постає проблема впровадження оптимального, найменш конфліктного механізму вироблення такої політики. Це, у свою чергу, потребує належного теоретико-методологічного осмислення процесу формування політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідники у сфері державного управління останнім часом дедалі більше наголошують на доцільності розгляду процесу вироблення рішень у системі державного управління в контексті взаємовідносин держави та суспільної сфери, оскільки суспільне середовище є визначальним чинником впливу на політику. Виокремлюють навіть теоретичну концепцію процесу формування суспільної політики, згідно з якою така політика є наслідком дії зовнішнього середовища [5].

Різні аспекти процесу політики перебувають у центрі уваги багатьох вітчизняних та зарубіжних учених. У працях, зокрема, Дж.Андерсена, П.Брауна, А.Вілдавські, О.Кілієвича, Л.Пала, В.Рєбкала, В.Романова, О.Рудіка, В.Тертички поряд з іншими аспектами суспільна політика розглядається в контексті ґрунтового аналізу середовища, де вона виробляється. Проте питання, пов'язані з роллю суб'єктів (особливо неурядових, які представляють громадянське суспільство) такої політики, їх інтересів не знайшли адекватного висвітлення у вітчизняній науковій літературі.

Отже, *метою статті* є виявлення й узагальнення ролі і місця організацій громадянського суспільства в процесі формування суспільної політики.

Виклад основного матеріалу. Утвердження в Україні демократичних принципів вимагає покращення моделі творення суспільної політики. Удосконалення цього процесу потребує іншого погляду на структури громадянського суспільства, що належать до суспільних груп, які безпосередньо чи опосередковано зацікавлені в наслідках рішень щодо політики.

Спочатку з'ясуємо термін "інститути громадянського суспільства" (ІГС). Під ІГС розуміються соціальні спільноти, самоорганізовані групи, які мають такі чотири ознаки:

- 1) планують та реалізують колективні ініціативи щодо захисту чи досягнення своїх інтересів;
- 2) є незалежними від органів державної влади;

- 3) не прагнуть підмінити державні структури, захопити державну владу;
- 4) погоджуються діяти у межах легітимно встановлених політико-правових норм.

Такі структури утворюють внутрішньо динамічну систему громадянського суспільства, або так званий "третій сектор" нашого суспільства. Згідно з Концепцією сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України 22 липня 2009 р. № 858-р, до інститутів громадянського суспільства належать громадські організації, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи [5].

Основне призначення зазначених структур полягає в агрегації та артикуляції інтересів. "У них відбувається узгодження безлічі приватних вимог громадян і соціальних груп, оформлення цих спочатку розпливчастих поглядів та думок у конкретні вимоги, вироблення на їх основі загальноовизначених цілей діяльності" [3, с. 14]. ІГС виступають одним із механізмів участі громадян у державному управлінні, у виробленні та реалізації державної політики, входячи до так званого кола суспільної політики або "агентів, що створюють політику" [2, с. 60].

У широкому розумінні термін "політика" означає "систему дій, спрямованих на досягнення певної мети" [1; с. 8]. Органи влади щодня ухвалюють безліч рішень, продиктованих як політикою, так і простими обставинами. Проте самі рішення чи окремі дії ще не є самою політикою. Говорячи про політику, ми маємо на увазі цілеспрямований курс дій, який обирають органи влади, розв'язуючи суспільні проблеми різного рівня та різного характеру. Отже, під терміном "суспільна політика" маємо розуміти:

курс дій чи утримання від них, вибрані органами державної влади для вирішення проблеми, що викликає стурбованість у суспільстві;

ретельно розроблений підхід або стратегію.

Таким чином, можна, наприклад, розглядати молодіжну, соціальну, житлову політику, стратегію соціально-економічного розвитку регіону тощо.

Процес формування політики складається з кількох етапів [5, с. 309]:

- 1) усвідомлення проблеми (формулювання);
- 2) пошуку варіантів (альтернатив) вирішення проблеми;
- 3) прийняття рішення, впровадження;
- 4) оцінювання результатів;
- 5) аналізу політики.

На кожному з цих етапів ІГС відіграють роль не лише об'єктів, а й суб'єктів, що мають різноманітні інтереси. Вони входять до кола творців політики, утворюючи разом з іншими (виборні посадовці, призначені посадовці, засоби масової інформації, групи тиску) так звану підсистему політики [2, с. 61]. Існує також думка, що ІГС можна віднести до так званої "спільноти впливу" на посадовців, які ухвалюють політику, або до так званого анонімного "третього учасника", який опосередковано впливає на процес формування політики [1, с. 49].

Одним із величезних надбань цієї групи виробників політики є інформація (знання), яка може бути недоступна або менш доступна для органів влади. ІГС часто більше обізнані в тій сфері, в якій вони діють. Оскільки творення політики є високо інтенсивним інформаційним процесом, то зазначені структури потенційно можуть відігравати важливу роль на етапі як формулювання проблеми, складання порядку денного, так і формулювання альтернатив рішення. Наприклад, громадські організації людей з обмеженими фізичними можливостями, володіючи специфічною інформацією щодо проблем своєї соціальної групи, можуть стати активними гравцями при

ухваленні соціальної політики. Це в цілому значно впливає на саму суть політики. Участь зазначених інституцій у процесі творення політики створює умови для визначення проблеми, полегшує прийняття певних рішень, унеможливаючи або стримуючи вибір інших рішень.

Також ІГС можуть відігравати роль дослідників політики. Такі структури, як недержавні дослідницькі організації, мозкові центри (think tanks), зберігають інтерес до широкого кола проблем політики та залучають багато експертів, що дає їм змогу розвинути всебічне бачення. Їх дослідження пропонують шляхи вирішення державної проблеми або обґрунтовують ефективність/неефективність пропонованих варіантів політики. Дослідницькі організації, на відміну від державних виробників політики, намагаються зробити свої дослідження відкритими та доступними. В цілому ці структури роблять суттєвий внесок у процес творення політики.

Для творення ефективної політики вимагається підтримка впливовими суспільними групами (громадськими організаціями, асоціаціями, профспілками тощо) дій органів влади. Проте виникає питання, наскільки ІГС широко представляють інтереси громадян. Вплив великої кількості вузько-репрезентативних груп на політику може зумовити зниження її ефективності, оскільки вона недостатньо відображає інтереси всього суспільства.

Також необхідно виділити два рівні участі ІГС у процесі вироблення політики: формальні консультації та партнерство у виробленні рішень, тобто орган влади як основний виробник політики може проводити консультації з громадськими організаціями, під час яких тестуються проекти рішень, вивчається можлива реакція на майбутню політику, пропозиції щодо формування порядку денного для політики. Поряд з цим громадські організації можуть бути долученими до безпосереднього вироблення альтернатив політики та підготовки пропозицій.

При виробленні політики дії ІГС визначаються: процедурними механізмами участі у цьому процесі, професійно-

освітнім та культурним рівнем організації, характером "зворотного інформаційного зв'язку" [1, с. 50].

Висновки. Отже, можемо стверджувати, що ІГС відіграють помітну роль у процесі формування суспільної політики в цілому. Найбільше до цього процесу вони залучаються на етапі визначення порядку денного. Участь в інших етапах (особливо на етапі формування альтернатив) обмежується рівнем їх підготовленості.

Перспективи подальших досліджень. Подальшого вивчення потребують моделі взаємодії владних структур та інститутів громадянського суспільства на різних етапах розробки та ухвалення політики.

Список використаних джерел

1. *Валевський О. Л.* Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія / О. Валевський. - К. : НІСД, 2001. - 242 с.

2. *Говлет М.* Дослідження державної політики: цикли та підсистема політики / пер. з англ. О. Рядова ; М. Говлет, М. Раменш. - Львів : Кальварія, 2004. - 264 с.

3. *Кормич Л. І.* Громадські об'єднання та політичні партії сучасної України / Л. І. Кормич, Д. С. Шелест. - К. : АВРІО, 2004. 262 с.

4. Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 лип. 2009 р. № 858-р // Уряд. кур'єр. - 2009. - № 140. С. 6.

5. *Тертичка В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. - 750 с.

6. *Simeon R.* Studying Public Policy / R. Simeon // Canadian Journal of Political Science. - 1976. - Vol. 4. - № 9. - P. 548-580.