УДК 351.9:32

О. В. Делія
кандидат історичних наук, доцент,
докторант кафедри суспільного розвитку
та суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління
при Президентові України

ІНСТИТУТИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У СТУКТУРІ ПОЛІТИЧНОГО СЕРЕДОВИЩА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Подана проблематика державної політики як суспільного феномену, який функціонує та розвивається у середовищі, у тісному взаємозв'язку з іншими соціокультурними феноменами. Акцентований вплив складників середовища на вироблення державної політики. У межах компонентної структури політичного середовища виокремлено інститути громадянського суспільства. Розглянуто механізм впливу громадських інститутів на вироблення державної політики

Ключові слова: *інститути громадянського суспільства, державна політика, механізми державного управління.*

Постановка проблеми. Сучасне розуміння процесу вироблення державної політики ґрунтується на усвідомленні державної політики як результату спільної взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства. З одного боку, держава як інститут та державні інститути влади є центром ухвалення державно-політичних рішень, гарантують збереження влади правлячого режиму, незалежності та територіальної цілісності країни [2, с. 61–63], з іншого – сучасні мережеві структури докорінно змінюють роль держави у суспільних процесах, оскільки держава постає одним із суб'єктів вироблення державної політики. Основною функцією держави у цьому випадку є стимулювання розвитку та організація взаємодії між різними суспільними інститутами, що впливають на зміст та перебіг державно-політичного процесу [7].

Формування громадянського суспільства в національних державах стало можливим завдяки комплексу соціальних, політичних, часових, просторових умов середовища і є результатом особливостей історичного розвитку. Еволюційне збільшення кількості об'єктів, що регулюються державною політикою, логічно розширило соціальну та партнерську базу у контексті прийняття політичних рішень та зумовлює сьогодні постійну державну підтримку і регулювання участі громадянських структур у державно-політичному процесі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання середовища державної політики, впливу окремих його складників на державно-політичний процес стали предметом наукового аналізу у працях вітчизняних дослідників В. Тертички, В. Кілієвича, В. Купрія, які дослідили теоретико-методологічні аспекти розгляду суспільно-політичного середовища, аналізу державної політики, його основні характеристики та принципи взаємодії із державно-політичним процесом [8]. А. Сельський у своїй ґрунтовній розвідці здійснив аналіз основних підходів до розуміння поняття «середовище», що отримали чільне місце у вітчизняному та зарубіжному публічно-управлінському науковому дискурсі, дослідив роль середовища у запровадженні механізмів державного управління в управлінську діяльність.

Мета статті. Попри беззаперечні вагомі здобутки у сфері дослідження участі громадських структур у виробленні державної політики, роль інститутів громадянського суспільства як чинників політичного середовища потребує детального розгляду.

Виклад основного матеріалу. У розрізі нашого дослідження основним критерієм диференціації інститутів громадянського суспільства є модульність, тобто ступінь інтеграції в структуру політичного середовища державної політики (табл.1).

Зауважимо, що в окремих випадках (авторитарні, корумповані режими тощо) із інституційної сфери політичного середовища елімінується суспільна орієнтація як модус діяльності чи

© Делія О. В., 2017

взаємодії державних та громадських інститутів у площині вироблення державної політики. Влада не тільки не заохочує форми участі суспільства у державно-політичному процесі, а й уникає чи вдається до заборонних стратегій щодо такої участі. Закриті правлячі режими можуть вдаватися до протекціоністських дій, націоналізації чи приватизації задля корпоративних інтересів через різні незаконні дії [10].

Таблиця 1

Інститути громадянського суспільства у структурі політичного середовища державної політики

Інтегровані в політичне середовище	Частково інтегровані в політичне середовище	Умовно поза політичним середовищем
Партії	Групи інтересів	Об'єднання за інтересами

Складено автором

Індивіди, котрі мають власний соціальний простір, приватні інтереси і справи, потребують представництва своїх інтересів легітимними представниками. Зазначимо, що об'єднання за інтересами мають політичний вимір та політичну функцію, але не більше. Вони здійснюють дотичний, опосередкований вплив на вироблення державної політики, оскільки для реалізації власних функцій вони не потребують політичного представництва та сталої взаємодії із суб'єктами державної політики, органами управління та адміністрування.

У цьому контексті конфігурацію інституційної сфери політичного середовища державної політики визначають структури, повністю інтегровані до політичного середовища, які забезпечують партійно-електоральне політичне представництво. В умовах становлення і розвитку представницької демократії інституційна сфера політичного середовища постає засобом репрезентації соціального в політичному середовищі. Найважливішими для процесу вироблення державної політики є функції, які виконують інститути представництва – агрегація інтересів як визначення суспільних інтересів у політичні альтернативи, артикуляція суспільних інтересів та рекрутування еліт, оскільки партії є суб'єктом політичної системи та висловлюють волю та інтереси народу в політичній формі.

Таким чином, демократичний характер інституційного середовища забезпечує, у тому числі, діяльність політичних партій, які виконують роль спеціалізованої структури-посередника між артикульованими інтересами і результатами політики у вигляді законодавчих актів, державних програм тощо. Формуючи партійні програми, передвиборчі платформи, декларації, заяви про наміри тощо, партія стає структурою скорочення вимог та редукує множину ідентичних вимог та позицій в єдину вимогу, яка передається до органу влади [6]. Відтак партії виявляють та формують спільний інтерес і переводять його у загальнодержавний формат. Тим самим вони розширюють публічний простір середовища вироблення державної політики, долаючи відчуженість громадян від політичного процесу.

Вітчизняне партійно-інституційне середовище державної політики на сьогодні зумовлене умовами «транзиту» та має ряд особливостей. Насамперед, це модифікований із радянських часів номенклатурно-бюрократичний код, який формулює партійну систему України. Звідси й описані у науковій літературі сталі характеристики вітчизняних партійних проектів: залежність від фінансово-промислових груп та політико-адміністративної еліти; відсутність партійної ідеологічної складової частини на користь пристосування до політичного середовища; популізм; персоніфікація у формуванні партійних утворень; забезпечення специфічних інтересів партійців навіть всупереч національним інтересам тощо [11]. Подібні партійні структури постали джерелом соціальної нестабільності, сформували тенденції делегітимізації, тимчасовості політичного режиму та його складників у масовій свідомості, відчуження виборців від політичного процесу. За результатами соціологічного дослідження (2015 р.), проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова, 39% опитаних українців повністю не довіряли політичним партіям [9].

Водночас новітні інституційні та суспільні зміни, зовнішній вплив посилили участь партій у процесі вироблення державної політики. Ці чинники детермінували нову конфігурацію партійно-інституційного середовища: виникнення нових ліній розмежування між партіями, появу нових партійних структур, інкорпорацію найбільш активних представників громадянського суспільства в партії тощо.

Модерні державні інтереси перебувають поза рамками держави, демонструючи еволюцію державного сектору та виявляючи готовність спільної відповідальності з інститутами

громадянського суспільства у процесі вироблення державної політики. Кооперативний характер вироблення державної політики передбачає наявність кола зацікавлених осіб, кожен учасник якого в силу свого статусу чи ресурсної забезпеченості накладає відбиток на характер вироблення державної політики. Такий характер вироблення державної політики є прерогативою демократичних держав, у яких влада зацікавлена в суспільній орієнтації державно-політичного процесу. Відмова від останньої генерує закриті режими вироблення державної політики, наприклад, через процеси формального, декларованого представництва тощо (CPCP).

Співробітництво держави і кола зацікавлених сторін та осіб зумовлене, з одного боку, об'єктивною потребою держави у прийнятті раціональних та обґрунтованих політичних рішень, із іншого – ресурсною забезпеченістю груп інтересів (досвід, монетарний ресурс, компетентність, експертна думка, вплив, економічна влада тощо), яку неможливо ігнорувати у зв'язку із комплексним характером політичного рішення, підвищенням ефективності останнього та задля суспільної орієнтації державно-політичного процесу.

Таким чином, інституційну сферу політичного середовища формулює участь груп інтересів у виробленні державної політики. Групи інтересів створюють контекст державної політики та сприяють плюралізації середовища її вироблення. Групи інтересів утворюють інституційно дотичне (проміжне) середовище вироблення державної політики [8]. Специфіка цієї групи полягає у тому, що її представники є долученими до процесу вироблення державної політики, не перебуваючи у державно-політичному процесі.

У контексті вироблення державної політики окремий сегмент груп інтересів утворює систему політично-функціонального представництва: асоціації, бізнес-корпорації тощо. Політичне середовище у цьому контексті визначається усталеним історичним типом відносин груп інтересів і держави та правилами включення останніх до процесу вироблення державної політики. Плюралістична модель передбачає конкуренцію як основний тип поведінки груп інтересів, без прагнення монопольного представництва. У межах корпоративної моделі відносин існують сталі, ієрархічні зв'язки із державою, обмежене коло «гравців» від громадянського суспільства у політичній сфері, «peak associations» – організацій, які володіють монополією на представництво інтересів [12].

Сучасний мережевий підхід кардинально змінює конструкцію взаємодії груп інтересів і держави. Політичне середовище у цьому випадку формулюється діяльністю «проблемних мереж» – ситуативних мобільних утворень для вирішення конкретної політичної проблеми [7]. Такий підхід легалізує відкритий характер відносин держави і груп інтересів, декларує широку ресурсну базу вироблення державної політики.

Зауважимо, що на практиці політичне середовище вироблення державної політики ґрунтується на змішаній моделі взаємодії із групами інтересів, в основі якої перебуває національна специфіка державної будови, окреслені пріоритети державної політики, політична ситуація тощо.

Ресурсна забезпеченість груп інтересів визначає ступінь інтеракції із державою у процесі вироблення державної політки. Основний ресурс – це кількісний склад, організаційна згуртованість, володіння власністю або економічної владою. Політичний потенціал групам інтересів надають зв'язки із політичними партіями, експертними та міжнародними структурами, наявність власних ЗМІ чи співпраця із впливовими медіа. Високі показники за цими позиціями, у сукупності та поодинці, справляють значний вплив на вироблення державної політики. Так, вітчизняне політичне середовище демонструє давні та стійкі відносини держави і груп інтересів, утворених за клієнт-патрональним принципом: політичні і номенклатурні клани, фінансово-політичні групи тощо [5]. За даними Українського інституту аналізу і менеджменту політики, на сучасному етапі фінансово-промислові групи в Україні контролюють 60–70% ВВП країни, всі політичні сили в парламенті, близько 90% незалежних депутатів, близько 80% аудиторії ЗМІ [3].

Подібне розташування сил зумовлює методи взаємодії цього сегменту груп інтересів і держави та їх вплив на державну політику – поєднання легального і тіньового лобізму, висування та підтримка «своїх» кандидатів на виборах і пряме просування представників бізнесу до владних структур і навпаки. Усталена модель відносин продукує негативні суспільно-політичні настрої, запускає і підтримує процеси незадоволення, недовіри до влади, які вже знайшли свій вираз у протестних рухах. Відповідно, нагальною проблемою для нашої держави є необ-

хідність розробки прозорих «правил гри» – політико-юридичних засад впливу цього сектору груп інтересів на процеси вироблення державної політики. Національна інституційна сфера вироблення державної політики потребує багатовимірної взаємодії держави, державних інститутів та груп інтересів, зумовленої потужним запитом на стабільність партнерських стосунків із бізнесом, яка реалізується у категоріях державно-приватного партнерства та його похідних, корпоративної соціальної відповідальності, корпоративного громадянства тощо.

Сутнісні характеристики інституційного середовища залежать також від характеру відносин (формальний, неформальний, легальний, тіньовий та ін.) між ключовими фігурами в системі органів влади, у тому числі першою особою держави, та впливовими групами інтересів чи їх представниками, який визначає моделі міжособистісних взаємин тощо. Цей чинник може послужити пропускним механізмом до кола виробників політики, зумовити зацікавленість у зовнішніх партнерських стосунках щодо формування державно-політичного рішення тощо.

Формат політичного курсу може залежати від змісту проблеми, яка підлягає рішенню, політичної ситуації, управлінської ролі групи інтересів. Слід зауважити, що національна держава у процесі взаємодії із групами інтересів має можливості як плідного співробітництва, так і протистояння тиску з боку груп інтересів чи мобілізації, легалізації наявних ресурсів. У певних випадках, під час прийняття вузькоспеціалізованого політичного рішення, позиція групи інтересів може мати вирішальне значення. Наприклад, позиція аграрних корпорацій, асоціацій тощо буде мати перевагу під час визначення пріоритетів аграрної політики чи змісту політичного рішення у цій сфері.

Таким чином, інституційна сфера політичного середовища покликана забезпечити узгодження інтересів виробників державної політики через конструювання збалансованої, нормативної, прозорої системи відносин, яка здатна регулювати множинність зв'язків суб'єктів, груп, зацікавлених у виробленні держаної політики.

Інституційну сферу політичного середовища у контексті впливу на державну політику з боку некомерційного сектору груп інтересів («третій сектор») характеризують декілька суттєвих аспектів – стратегії громадської участі, система зворотного зв'язку тощо. Зауважимо, що у випадках використання поняття «третій сектор» йдеться про незалежний некомерційний сектор громадянського суспільства, дистанційований від державного та приватного секторів, в основі легітимності якого перебуває реалізація суспільних інтересів як місія.

Виокремлюються дві «ідеальнотипові» стратегії участі громадських структур у творенні державної політики: співробітництво і опонування. На практиці стратегія будь-якого громадського об'єднання поєднує те й інше. Тип стратегії може залежати від досвіду діяльності громадської інституції. Така залежність властива, наприклад, екологічному рухові, який на початку своєї діяльності позиціонувався як опозиційний, і з подальшою інтеграцією до державної системи розпочав використання моделі співробітництва.

У демократичних режимах існує певний комплекс нормативних вимог до вироблення державної політики. Так, принцип зворотного зв'язку під час прийняття рішень законодавчо формалізований у США, де влада зобов'язала муніципалітети проводити громадські слухання ще на початку XX ст. В Україні цей процес має доволі суперечливу природу. Процес зворотного зв'язку передбачений та здійснюється, але в умовах тривалої відсутності дієвого механізму політичної відповідальності органів влади перед суспільством, чітко визначеної процедури здійснення зворотного зв'язку. Згідно з показниками Індексу світової конкурентоспроможності Світового економічного форуму за 2015 р., Україна посідає 103 місце в категорії «прозорість формування державної політики» [4]. Зазначене фіксує брак участі останніх у процесі прийняття політичних рішень та спричиняє наявність негативного зворотного зв'язку. Прикладом тому може слугувати українська новітня хронологія відкритого вияву незадоволення громадян державно-політичними рішеннями через проведення акцій протесту, мітингів на національному та регіональному рівнях (акції протесту автомобілістів, мітинги проти незаконних забудов та інші).

Вітчизняне політичне середовище у цьому розрізі донині визначають окремі детермінанти радянського періоду. Оскільки ще донедавна національна політична система демонструвала домінування авторитарного тренду, який виражався в конструюванні владної вертикалі та державному втручанні у політичні та економічні процеси.

Вплив вітчизняних громадських структур на процес вироблення державної політики відбувається переважно в рамках системи представництва. Самі інститути громадянського суспільства досі не сформували щільне суспільне середовище та потребують сприятливих інформаційних, економічних, правових умов. Характер форм участі громадських структур у виробленні державної політики здебільшого спорадичний та реалізується через публічну реакцію на оприлюднений порядок денний державної політики у розрізі суспільно значущих питань. Влада може сама сприяти формуванню громадського інтересу до важливих для неї питань.

Вищенаведене дозволяє відмітити, що діяльність груп інтересів, за умови демократичного характеру вироблення державної політики, робить можливим процес узгодження різнобічних інтересів, тобто сприяє плюралізації політичного середовища. Важливо, що кожен із елементів наведеної класифікації груп інтересів має свої методи та стратегії впливу на державно-політичний процес, виходячи із власних специфічних інтересів, ресурсної забезпеченості та прийнятої в національній державі моделі комунікацій із структурами громадянського суспільства.

Разом із тим такий сталий характер відносин може продукувати закриті системи взаємодії у процесі вироблення державної політики. Фахівці з аналізу державної політики застерігають, що постійний партнерський склад процесу вироблення державної політики, наявність поруч із офіційними латентних, прихованих комунікацій може загрожувати підміною суспільної державної стратегії приватними інтересами. У цьому випадку роль інституційної сфери політичного середовища полягає у забезпеченні функціонування механізму транспарентності та суспільного контролю за процесом взаємодії груп інтересів та державних інститутів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Практика інститутів громадянського суспільства у структурі політичного середовища позначає принциповість двох основних моментів вироблення державної політики – збереження ролі держави як центру прийняття політичних рішень та забезпечення узгодженості точок зору державних і суспільних структур задля реалізації різнобічного підходу щодо формування державної політики. Така взаємодія має стати невід'ємною стороною процесу вироблення державної політики, наслідком якої є підвищення якості державної політики, зближення останньої із суспільними інтересами.

Список використаної літератури:

1. Heclo H. Issue Networks and Executive Establishment / H. Heclo // The New American Political System – Washington, 1978. – P. 87–124.
2. Бакуменко В.Д., Руденко О.М., Туча В.В. Механізми імплементації політичних рішень в державному управлінні : [монографія] – К. : АМУ, 2015. – 184 с.
3. Бортник Р. Силы и влияния в Украине [Електронний ресурс] – Режим доступу : https://uiamp.org.ua/sily-i-vliyaniya-v-ukraine\.
4. Государственное управление: перезагрузка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2017/03/31/7139815/.
5. Групи інтересів у політиці : досвід типологізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://veche.kiev.ua/journal/440/.
6. Лясота А.Є. Групи інтересів як один із основних інститутів позапарламентського представництва інтересів / Лясота А.Є. // Вісник Дніпропетровського університету. – 2016. – № 1. – С. 20–28.
7. Солових В.П. Оптимальні політико-адміністративні відносини як чинник розбудови публічного урядування в Україні / В.П. Солових. // Державне будівництво – 2011. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_2_5.
8. Соціально-політичне середовище державної політики : метод. рек. до лекцій, семінар. і практ. занять, викон. індивід. навч.-практ. завдань з навч. дисципліни / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Каф. держ. політики та упр. політ. процесами ; уклад. В.О. Купрій. – К. : НАДУ, 2009. – 73 с.
9. Соціологічне опитування «Якою мірою Ви довіряєте політичним партіям?» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=1086.
10. Стрелец Е.М. Государственная политика как механизм формирования долгосрочных стратегий современного государства / Е.М. Стрелец // Вестник государственного и муниципального управления. – 2016 – № 3.– С. 51–55.
11. Телешун С., Рейтерович І. Проблеми та перспективи українських фінансово-політичних груп у 2011–2012 рр. [Електронний ресурс] – Режим доступу : https://www.radiosvoboda.org/a/2289701.html.
12. Ткач О. Моделі участі груп інтересів у політиці / О. Ткач // Вісник КНУ імені Тараса Шевченка. – 2011. – № 103. – С. 42–45.

Делия О. В. Институты гражданского общества в структуре политической среды государственной политики

Представлена проблематика государственной политики как общественного феномена, который функционирует и развивается в среде, в тесной взаимосвязи с другими социокультурными феноменами. Акцентировано воздействие составляющих среды на выработку государственной политики. В рамках компонентной структуры политической среды выделены институты гражданского общества. Рассмотрен механизм влияния общественных институтов на выработку государственной политики.

Ключевые слова: *институты гражданского общества, государственная политика, механизмы государственного управления.*

Deliia O. V. Institutions of civil society in the structure of political environment of public policy

The problem of public policy as a social phenomenon is represented, which functions and develops in the environment, closely interrelated with other socio-cultural phenomena.It was stressed the impact of components of the environment on the development of public policy.Institutions of civil society are singled out within the framework of the component structure of the political environment. The mechanism of influence of state institutions on the development of public policy is considered.

Key words: *civil society institutions, public policy, mechanisms of public administration.*