

УДК 351.8

DOI [https://doi.org/ 10.32840/pdu.2019.4.31](https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.31)

М. М. Русинюк

аспірант Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

ОСОБЛИВОСТІ ВПЛИВУ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ НА ПУБЛІЧНУ ПОЛІТИКУ

У межах статті здійснено аналіз характерних рис та особливостей впливу громадських об'єднань на публічну політику. Визначаються особливості їхньої правової природи та впливу на розвиток громадянського суспільства. Розглянуто актуальні питання діяльності громадських об'єднань в Україні, різні прояви громадянської активності. Наголошується на важливості громадських об'єднань у формуванні державної політики та розвитку демократичного врядування. Громадські об'єднання швидко і ефективно вирішують конфліктні ситуації. Це можливо за умови активної громадянської поведінки. Пропонується авторське обґрунтування визначення громадських об'єднань. Проаналізовано основні аспекти громадських об'єднань на публічну політику. Розглянуто механізми реалізації об'єднань, законодавчу базу для них. Доводиться достатність підґрунтя для розвитку громадських об'єднань в Україні. Визначено основні напрями співпраці влади і громади та необхідні для цього умови. Доведено, що демократичні перетворення потребують консолідованого зусилля всіх типів громадських об'єднань у співпраці з державною владою і, зокрема те, що громадським об'єднанням належить важлива роль у справі забезпечення стабільної демократичної еволюції соціуму. Визначено основні форми залучення громадського об'єднання до втілення політичних інтересів. Наведено способи в громадських об'єднаннях щодо впливу на політичне життя та функціонування політичних партій. Визначено відповідні критерії щодо прозорості влади. Розкрито питання про декларації та механізми реалізації у програмах політичних партій. Окреслено роль громадських об'єднань у політичній системі, державі і політичних партіях. Охарактеризовано мотивацію у громадських об'єднаннях. Наведено юридичну основу для того, щоб створювалися і діяли громадські об'єднання, політичні партії та професійні спілки. Наголошується на створенні передумов щодо взаємодії політичних партій і громадських об'єднань, забезпеченні тривалих, відкритих, рівноправних, заснованих на партнерських принципах відносин. Запропоновано шляхи щодо налагодження взаємодії інститутів громадянського суспільства та державних владних органів.

Ключові слова: громадянськість, громадянське суспільство, взаємодія влади і громади, державна політика, демократичне врядування.

Постановка проблеми. В умовах сучасної політико-правової модернізації в Україні дедалі більшого значення набуває чітке функціонування інститутів громадянського суспільства. Оптимальне використання форм діяльності громадських об'єднань надає необхідного динамізму і результативності перетворенням, які відбуваються в країні, стає одним із визначальних факторів розвитку демократії, становлення громадянського суспільства, побудови правової держави. Стереотипи, які досі превалюють у суспільній правосвідомості, не сприяють сучасному в контексті європейської інтеграції розумінню

форм діяльності громадських об'єднань як способу впливу на сферу публічної влади. Хоча активних дискусій із цієї проблеми в наукових колах сьогодні практично немає, проте й єдиної думки не склалося, а це дає нам підстави на власне уявлення про неї.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема функціонування громадських об'єднань відображена в багатьох роботах, серед яких, зокрема, праці таких учених, як Г. Алмонд, Е. Арато, В. Бебик, О. Ващук, Ю. Габермас, Н. Гаєва, О. Гейда, Р. Дарендорф, Є. Додіна, Г. Зеленько, І. Кичко, Л. Кормич, В. Кравчук, О. Максименко, М. Новіков, В. Примуш, А. Крупник, В. Купрій, В. Надрага, Н. Нижник,

В. Перевалов, І. Рожко, О. Солонтай, О. Хуснутдінов, А. Щиглик, Я. Ярош, Ц. Ямпольська та інші [1; 2; 8; 10; 12]. Водночас це питання в політичній науці залишається малодослідженим і актуальним, що і визначає мету роботи.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретичних положень відповідних наукових напрацювань і нормативно-правових джерел їх застосування органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також інститутами громадянського суспільства обґрунтувати теоретичні та практичні аспекти впливу громадських об'єднань на публічну політику, а також викласти пропозиції, що сприятимуть якійсь співпраці громадських об'єднань і держави.

Виклад основного матеріалу.

Головні конституційні права громадян демократичної держави включають право на об'єднання (свободу спілок та асоціацій), тобто право на вільне створення різних об'єднань, набуття їхнього членства і виходу з них. Майже в кожній країні (зокрема, й державі з тоталітарним соціалізмом) йдеться про те, що можна вільно об'єднуватися в політичну партію, культурне, спортивне чи інше громадське об'єднання.

Згідно з українською Конституцією (ст. 36) громадяни України мають гарантоване право вільно об'єднуватися в такі структури, як політична партія, громадське об'єднання, щоб втілювати і захищати свої права та свободи, задовольняти політичні, економічні, соціальні, культурні та інші інтереси [9, с. 7].

Саме завдяки громадським об'єднанням, громадсько-політичним рухам, політичним партіям у активній державотворчій роботі беруть участь великі маси людей, відбувається реалізація і захист політичних та економічних інтересів, які має та чи інша частина населення (народ, нація, соціальна група). Завдяки ним, зокрема, підтримуються зв'язки громадянського суспільства і держави. Через посередництво партійних організацій громада може заявити про низку своїх групових вимог. У правлячих структурах теж вдаються до використання партій, аби була змога звернення до населення, щоб отримати

підтримку у розв'язанні того чи іншого завдання. У громадських об'єднань немає залежності від державного апарату і є здатність до впливу на державні інституції і водночас до захисту суспільства від необґрунтованих втручань держави до громадського життя. Юридична основа для того, щоб створювалися і діяли громадські об'єднання, політичні партії та професійні спілки, полягає в конституційному праві на свободу об'єднань.

Публічній політиці держави притаманна порівняна самостійність у суспільному бутті й охоплення всіх проявів і реалій, у яких функціонує політичне життя. За змістом політична сфера має, насамперед, політично-владні взаємовідносини між народами, націями, соціальними групами, особистостями щодо того, як завойовувати, утримувати, використовувати владу і вплив на неї. Це, крім того, є діяльністю, пов'язаною з тим, що організують державну, політичну владу, визначають її цілі, завдання та засоби, забезпечують їхню функціональну діяльність за допомогою політичних і правових норм.

Для розуміння процесу прийняття політичних рішень у будь-якій сфері є необхідним визначення основних акторів, задіяних у формулюванні та реалізації прийнятих рішень [15, с. 107]. Відповідно до цієї моделі маємо акторів трьох різних груп, яким належить основна роль у виробленні державної політики: політиків (депутатів, виборних глав виконавчих владних структур), бюрократів (чиновників виконавчих органів) і групи інтересів (ГО, бізнес-структури тощо).

В ідеально-типовій моделі Т. Лоуї політики приймають певні законодавчі акти, які є «керівництвом до дії» для бюрократів, відповідальних за реалізацію прийнятих політиками рішень. Групи інтересів, що являють собою соціальні групи, яких безпосередньо стосуються прийняті рішення, намагаються впливати і на політиків, і на бюрократів. Кожен із виділених акторів визнає контрагентами акторів двох інших категорій. Т. Лоуї називає це «залізним трикутником». Різниця між категоріями визначається природою відповідальності акторів. Кожен «кут» подібного трикутника має власні раціональні

інтереси: політики хочуть бути переобраними, бюрократи проводити стабільну і ефективну «технічну» політику і, нарешті, групи інтересів – відстоювати інтереси тих, кого вони мають представляти [5, с. 50].

Безсумнівно, в цьому випадку мова йде саме про ідеально-типову модель, оскільки, наприклад, правом законодавчої ініціативи можуть володіти і представники виконавчої гілки влади, і громадські об'єднання. Об'єднані «залізним трикутником» актори за визначенням мають різні інтереси і вступають у відносини конкуренції і кооперації, прагнучи використовувати наявні у них ресурси. За збігу інтересів тих чи інших акторів, але у разі нестачі в кожного з них окремо ресурсів для їх реалізації нерідко відбувається формування так званих «коаліцій підтримки». Найчастіше такі коаліції є ситуативними і тимчасовими, оскільки створюються з певною метою, після досягнення якої розпадаються. У ситуації формування різних коаліцій підтримки спостерігається своєрідна «позиційна боротьба» за вплив на тих акторів, які безпосередньо приймають остаточне рішення. Тому якщо формуються дві відносно рівноважні за впливом коаліції, то вони будуть зацікавлені в пошуку додаткових учасників для зміцнення власних позицій. Також вони можуть включати в коаліцію підтримки наукових експертів, чиї висновки надають додаткову легітимність відстоюваних позицій. Залученням прихильників можуть займатися не тільки представники громадських об'єднань, але й бюрократи і політики [1, с. 41]. При цьому основна їхня мотивація для пошуку прихильників полягатиме в посиленні власних позицій і в забезпеченні додаткової легітимності прийнятих рішень. Якщо ж є тільки одна домінуюча група акторів, що пропонує своє рішення в умовах відсутності конкуренції, то необхідність посилення коаліції, передусім, завдяки громадським об'єднанням істотно знижується, а можливості впливу ГО на політичне рішення виявляються мінімальними.

Громадські об'єднання – незалежні від органів публічної адміністрації у виборі напрямів, неприбуткові формування, що

спільно функціонують у внутрішньому і зовнішньому середовищі на досягнення громадських цілей, передбачених Конституцією України та нормативно-правовими актами громадських об'єднань.

Політична сфера має свої обсяги, які визначає наявність кожної політичної форми, в якій функціонує суспільство і які з'являються і існують у створеному політико-владними відносинами просторі. У них виражаються політичні інтереси і політичні потреби суспільства. Політична сфера буде розвиненою, якщо розвиватимуться організаційні структури, активізуватиметься будь-яка політична діяльність у соціумі, коли в ній буде багато подій, організованість політсил, коли вона функціонуватиме широко і впливатиме на інші галузі.

Погоджуємося із науковцем Я. Ярошем у тому, що «в Україні формування демократичної політичної системи створило можливості для вільного функціонування політичних партій і громадських об'єднань, можливості діяти легально і застосовувати різні форми впливу. В умовах структуризації суспільства, яка триває в Україні протягом періоду незалежності, об'єднання громадян трансформуються, консолідуються і належать до активних учасників політичного процесу. Процес становлення громадянського суспільства в Україні потребує пошуку нових діалогових форм взаємодії політичних партій і громадських організацій. У зв'язку з цим актуалізується і питання їх дослідження науковцями». «Уся розмаїтість форм громадських об'єднань, – зазначає Я. Ярош, – може бути інтерпретована через поняття «групи інтересів» [14]. Групами інтересів називають добровільні об'єднання людей із формальною структурою, у яких особисті вимоги поєднуються з матеріальною, духовною суспільною вигодою і котрі виражають себе всередині своєї організації або через співробітництво і впливи, контактують з іншими групами та політичними інститутами. Такий вплив здійснюється засобами тиску на сфери прийняття рішень. Тому групи інтересів, які чинять тиск на органи державної влади для законодавчого чи адміністративного забезпечення своїх інтересів, називають групами

тиску, або лобістами (англ. «lobby» – колуари, вестибюль)». Як зазначають Я. Курган та А. Найчук, «громадські об'єднання політичної сфери є допоміжною громадською інституцією у системі реалізації і становленні демократії, одним із завдань якої є сприяння у залученні населення до участі у вирішенні їхніх проблем. При цьому громадським об'єднанням притаманна певна автономність від політики, оскільки держава безпосередньо не втручається в їхню діяльність, а лише регулює її відповідно до чинного законодавства» [6, с. 547].

Експертна та консультативна діяльність включає таке: утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики; здійснення інститутами громадянського суспільства громадського контролю за діяльністю органів державної влади у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їхньої ефективності; подання органам державної влади експертних пропозицій. 2. Інформативна діяльність: проведення моніторингу і аналізу громадської думки; забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості; проведення форумів; ознайомлення широких верств населення з формами його участі у формуванні та реалізації державної політики. 3. Соціальна підтримка: залучення інститутів громадянського суспільства до надання соціальних послуг; виконання спільних проєктів інформаційного, аналітично-дослідного, благодійного і соціального спрямування тощо. 4. Контроль за діяльністю органів виконавчої влади».

Громадський контроль, на думку А. Крупника, є інструментом громадської оцінки виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань і невіддільним складником системи публічного управління та незамінним чинником розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави [10, с. 13].

Доречною є думка О. Хуснутдінова, яка полягає в тому, що «громадські об'єд-

нання в демократичній системі управління є засобом управлінського впливу та інститутом формування громадянського суспільства. Збільшення їхньої кількості є позитивною тенденцією у процесі формування громадянського суспільства. У державотворчому процесі демократичного суспільства участь у громадському русі є механізмом реалізації прав громадян на участь в управлінні країною, і при цьому вони виконують різноманітні функції: індикатора суспільно-політичних відносин між владою та суспільством; виконання соціальних і політичних замовлень суспільства; артикуляції інтересів різноманітних соціальних груп» [13, с. 376].

Погоджуємося з М. Бондаренко в тому, що «громадянське суспільство – це, насамперед, активна громадськість, яка дискутує з приводу найбільш важливих для неї проблем і критикує уряд, домагаючись того, щоб її думка була врахована під час підготовки та прийняття державних рішень. Громадянське суспільство як сукупність громадських організацій, рухів, асоціацій, профспілок визначається повноцінним учасником та активним суб'єктом усіх процесів у державі. Для цього і необхідне широке й активне залучення громадських структур як альтернативних традиційним політичним інститутам (державним і партійним) до політичного процесу» [2, с. 59–64].

О. Солонтай зазначає, що «ігнорування громадської ініціативи органами державної влади, нехтування принципами публічності і прозорості діяльності органів державної влади є наслідками низької фахової підготовки посадових і службових осіб, а також недоліків у процесі забезпечення громадськості на доступ до інформації [12, с. 55]. Проводячи уточнення місця та особливостей, притаманних громадським об'єднанням у втіленні державної влади (в галузі політики), не маємо необхідності акцентувати, що, коли громадяни реально долучаються до вирішення загальнодержавних проблем, це сприяє тому, що формується ефективна політика держуправління з метою забезпечити права та потреби людей загалом і кожної окремої особи зокрема.

Є. Бородін зазначає, що основна увага в програмах політичних партій приділя-

ється загальним оцінкам ситуації в соціумі та завданням державної політики. Процес створення розділів (або фрагментів) партійних програм досить слабо пов'язаний із розвитком основних складників механізму державної політики в Україні (законодавства, програм, фінансування). Конкретні пропозиції потребують дуже ретельного опрацювання і здебільшого не можуть бути втіленими в життя на сучасному етапі, до того ж після прийняття програм самі партії дуже рідко пропонують проекти нормативно-правових документів для створення механізмів реалізації своїх ідей [3, с. 117].

Висновки і пропозиції. Політики і чиновники належать до владних структур, групи інтересів, куди включені ГО, у владні структури не входять. Головна умова участі громадськості – це прозорість влади. Для того щоб влада була прозорою, вона повинна відповідати таким критеріям: відкритості (інформація про діяльність органів влади, про процедури прийняття рішень відкрита і доступна для громадян; засідання, де приймаються рішення, відкриті і доступні для громадян (за винятком випадків, визначених законом); здійснюється періодична звітність влади перед громадянами); зрозумілості (відкрита інформація, відкриті процедури повинні бути зрозумілими і достовірними, відповідно, інформація повинна бути повною і правдивою). Виникає проблема диверсифікації джерел інформації, щоб зрозуміти, наскільки вона правдива.

Прозорість влади – умова, необхідна для громадської участі, але, на жаль, недостатня. Без прозорості громадської участі не буває, проте прозорість влади гарантує лише можливість громадської участі, але ще не гарантує її наявності, необхідно ще, щоб самі громадські організації були в ньому зацікавлені, тобто необхідна мотивація. Мотивація в ГО вкрай слабка, причина полягає в слабкості інститутів громадянського суспільства, відсутності демократичних традицій. Щоб змінити ситуацію, необхідно змінити тип політичної культури, а це – процес важкий і тривалий, і полягає він у розвитку структур громадянського суспільства, залученні громадян до діяльності громадських організацій, що займаються питаннями прозо-

рості влади і сприяння громадській участі [4, с. 45].

Підвищенню мотивації сприяє також і націленість органів влади на рішення публічних проблем. Чим нижчий рівень влади, тим ближче публічні проблеми до потреб населення, в цьому сенсі можна припустити, що ГО найбільш ефективно взаємодіють із муніципалітетами, тому що саме органи місцевого самоврядування покликані задовольняти потреби населення.

Функціонування політичних партій відбувається у межах певної сформованої суспільством атмосфери. Цій атмосфері притаманно стимулювати або гальмувати еволюцію партійних організацій. Визначальним чином впливає на коло цих процесів політичний режим, а саме його тип. Наприклад, тоталітарні режими дозволяють функціонування політичних партій виключно під державним наглядом або це можуть бути підпільні групи. Якщо режим лібералізується, виникає середовище, сприятливе для того, щоб утворилися незалежні від держапарату політичні партії. Чим численнішими будуть такі об'єднання, тим сильнішою буде демократизація суспільства, його динамічність.

Отже, створення громадських об'єднань може передбачати найрізноманітніші цілі, їхнє функціонування відбувається фактично в кожній сфері життєдіяльності суспільства, вони користуються цивілізованими методами, щоб відстоювати свої інтереси, взаємодіючи з державним апаратом. Попри те, що нинішньому українському громадському руху вже двадцять років, громадські об'єднання здебільшого є малопопулярними, без належного авторитету та престижу. Через те, що політична ситуація є мінливою, громадські об'єднання мають змінити форму і методи роботи, що означає використання нових підходів до того, як громадська організація має працювати з політичною партією. На нашу думку, потрібне створення передумов, щоб політичні партії та громадські об'єднання взаємодіяли, забезпечуючи тривалі, відкриті, рівноправні, засновані на партнерських принципах відносини. Отож, основою співпраці повинні бути не домовленості, а вирішення важливої політичної, соціальної

та економічної суспільної проблематики. Щоб провадити ефективну політичну діяльність, громадські об'єднання мають вдаватися до попереднього планування діяльності, займатися реалізацією проєктів заздалегідь до того, як почнеться виборча кампанія. Потрібні партнери і фінансові вливання, необхідно якісно покращувати стратегічне планування. Важливим складником є те, як координуватиметься діяльність у взаємодії з організацією коаліцій і залучатимуть професійні спеціалісти у виборчій кампанії.

Отже, зауважимо, що громадським об'єднанням належить важлива роль у справі забезпечення стабільної демократичної еволюції соціуму. Громадським об'єднанням продовж минулих п'яти років вдалося отримати нові права та форми для того, щоб просувати інтереси у межах державного управління, хоча ще є, що вдосконалювати. До основних форм залучення громадського об'єднання до втілення політичних інтересів можна зарахувати законодавчу ініціативу, консультаційну та експертну допомогу, інформаційну підтримку власних дій і дій владних структур, соціальну підтримку та контроль. У громадських об'єднань є кілька способів, як впливати на політичне життя, а саме: прямою формою впливу є відстоювання інтересів людей і вплив на дії електорату; опосередкований вплив відбувається, коли на основі громадських об'єднань утворюються політична партія або відбувається їх групування в опозиційну структуру для того, щоб захищати інтереси населення. Крім того, говорять і про існування прихованого впливу, чітко вираженого в діяльності, яку провадять таємні об'єднання.

Список використаної літератури:

1. Бебик В. Глобальне громадянське суспільство: теорія, методологія, менеджмент. *Політичний менеджмент*. 2006. № 2 (17). С. 140–147.
2. Бондаренко М. Вплив громадськості на прийняття владних рішень у сучасній Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2010. № 4 (31). С. 59–64.
3. Бородін Є. Молодіжна політика в програмах політичних партій: декларації та механізми реалізації. *Грані*. 2009. № 4. С. 115–118.
4. Буханевич А. Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадськістю. *Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=133>.
5. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / уклад. : д-р соц. н., проф. Е.А. Афонін, к. і. н., доц. Л.В. Гонюкова, к. н. з держ. упр., доц. Р.В. Войтович. Київ, 2005. 250 с.
6. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин / упоряд. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко. Хмельницький : Вид-во ХУУП. 198 с.
7. Громадські організації у дискурсі демократизації суспільства : монографія / Мін-во освіти і науки, молоді та спорту України, Нац. пед. ун-т імені М.П. Драгоманова ; за наук. ред. В.П. Беха ; редкол. : В.П. Бех (голова), Г.О. Нестеренко (заст. голови) та ін. Київ : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2011. 680 с.
8. Зеленько Г. Політична участь і громадська самоорганізація в Україні: не втрати б шанс. URL: http://www.democracy.kiev.ua/publication/collection_2005/section_4/Zelenko.doc.
9. Конституція України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
10. Крупник А. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України. *Громадянське суспільство*. 2008. № 5 (7). С. 13–18.
11. Кудіна О. Зростання впливу громадсько-політичних об'єднань на політичні процеси : витоки феномена. *Науковий вісник Ужгородського університету*. 2009. Вип. 11. С. 111–115.
12. Солонтай О. Практичні механізми співпраці громадськості з місцевою владою. *Економічний часопис XXI*. 2009. № 7–8. С. 55–56.
13. Хуснутдінов О. Про Концепцію державної політики. *Збірник наукових праць УАДУ*. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. № 1. С. 374–380.
14. Ярош Я. Специфіка співпраці політичних партій і громадських організацій у політичних процесах України. URL: <http://politologia-rdgu.rv.ua/images/pan14/165.pdf>.
15. Schneider V. Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung, in: Schubert K., Bandelow N. (eds.) *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Muenchen, Wien: R. Oldenbourg Verlag, 2003.

Rusyniuk M. Features of impact of public associations on public policy

This article analyzes the features and characteristics of the impact of public associations on public policy. The features of their legal nature and influence on the development of civil society are determined. Topical issues of activity of public associations in Ukraine and various manifestations of civic activity are considered. It emphasizes the importance of public associations in shaping public policy and developing democratic governance. Public associations quickly and efficiently resolve conflict situations. This is possible with active civic behavior. A public rationale for defining public associations is offered. The main aspects of public associations for public policy are analyzed. The mechanisms of implementation of the associations, the legal basis for them, are considered. The foundation for the development of public associations in Ukraine is proved to be sufficient. The main directions of cooperation between the authorities and the community are identified and the necessary conditions for this. Democratic transformations have been proven to require a consolidated effort by all types of public associations in cooperation with the government, and in particular that public associations play an important role in ensuring a stable democratic evolution of society. The main forms of involvement of public association in the implementation of political interests are identified. Here are some ways in public associations to influence political life and the functioning of political parties. Appropriate criteria for transparency of government have been identified. The issues of declarations and mechanisms of implementation in political party programs are discussed. The role of public associations in the political system, the state and political parties is outlined. Motivation in public associations is described.. The legal basis for creating and operating public associations, political parties and trade unions is provided. Emphasizes the creation of preconditions for the interaction of political parties and public associations, ensuring lasting, open, equal, partnership-based relations. Ways of establishing cooperation between civil society institutions and state authorities are suggested.

Key words: citizenship, civil society, government and community interaction, public policy, democratic governance.