

ВЗАЄМОДІЯ МІЖ ОБ'ЄДНАННЯМИ ГРОМАДЯН ТА ІНСТИТУТАМИ ДЕРЖАВИ: КОНЦЕПЦІЯ Й МОЖЛИВІ МОДЕЛІ

Автор досліджує множину форм взаємодії між об'єднаннями громадян як організаціями громадянського суспільства та інститутами держави, показує зв'язок політико-правового контексту певної держави з динамікою відносин між об'єднаннями громадян та інститутами держави, а також типологізує взаємодію і дає характеристику коленому типу взаємодії. Розглянуто чинники взаємодії між об'єднаннями громадян та інститутами держави, які впливають на цю взаємодію.

Громадянське суспільство та його розвиток стали популярною темою для обговорення в контексті суспільно-політичного розвитку України. Особливої популярності сам термін та його обговорення набули у зв'язку з приходом в Україну численних іноземних донорів, які розробляють і пропонують українському уряду й об'єднанням громадян програми розвитку громадянського суспільства, посилення взаємодії між ним та державою. Об'єднання громадян стали майже синонімом громадянського суспільства. Через це велика кількість програм розвитку громадянського суспільства спрямовується саме на підтримку й інституційний розвиток окремих об'єднань громадян та їх мереж, а також на їх здатність впливати на політику і рішення органів влади різного рівня, на спроможність співпрацювати з органами влади задля досягнення спільних цілей.

У цій статті проаналізовано різноманітні підходи до визначення громадянського суспільства, зокрема розглянуто його як соціальну одиницю та стадію суспільного розвитку. Автор виділяє об'єднання громадян як один із різновидів організацій громадянського суспільства та систематизує типи взаємодії між об'єднаннями громадян та інститутами держави. Серед таких типів виділено й охарактеризовано такі: ворожість, ігнорування, приборкування, використання та співпраця. Серед чинників, що впливають на взаємодію між об'єднаннями громадян та інститутами держави, виділено тип політичного режи-

му, рівень політичної і правової культури населення, інституційну спроможність і професійність об'єднань громадян, інституційну спроможність органів влади до впровадження державної політики, політичну стабільність у країні.

Громадянське суспільство та його організації: підходи та визначення

Громадянське суспільство - концепт, який широко обговорюється серед академічних теоретиків і політичних практиків, починаючи з часів античності й до наших днів. Однією з особливостей дискурсу про громадянське суспільство є відсутність єдиного тлумачення поняття та динаміка змін, що відбуваються в сутності громадянського суспільства. Водночас зрозуміло одне - організації громадянського суспільства є одним із головних факторів перебудови тоталітарних режимів, стабільного трансформування тоталітарного суспільства до демократичного стану, гарантом сталості нової суспільної організації. Незважаючи на його різноманітність, сучасний дискурс про роль організацій громадянського суспільства в суспільних трансформаціях, особливо тих, що відбуваються в країнах Східної Європи та колишнього Радянського Союзу, можна звести до однієї тези: організації громадянського суспільства є активними учасниками трансформаційного процесу, а не пасивними об'єктами змін.

Адам Селігман зауважує, що «з громадянським суспільством ідентифікують все, починаючи від систем багатопартійності та громадянських прав і закінчуючи індивідуальним волонтаризмом і духом спільноти» [1; 3]. Якщо говорити про розмаїття підходів до визначення громадянського суспільства, зазначимо, що Марксом воно визначалося за допомогою поняття «клас»; консервативні теоретики вбачали в ньому залученість до громадянської дії; ліберали – свободу асоціацій за умов вільного ринку; націоналісти – угруповання, побудовані за ознакою етнічної чи національної спільності.

Пропоную виділити два підходи до визначення громадянського суспільства. Перший, більш поширений, полягає у тлумаченні громадянського суспільства як певної соціальної одиниці у вигляді зв'язків, публічного простору або груп індивідів, які існують поза межами держави. Прибічники іншого підходу розглядають громадянське суспільство як певну стадію суспільного розвитку. Обидва підходи заслуговують на окремий розгляд.

Громадянське суспільство як соціальна одиниця

Вчені, які застосовують такий підхід, розглядають громадянське суспільство як а) певний спосіб організації соціальних відносин; б) публічний простір; в) множину організованих груп [2; 7].

Ті, хто мислять громадянське суспільство як спосіб організації суспільних відносин, вбачають у ньому ідеальний тип соціальної самоорганізації, що існує поза межами державного контролю. Такий підхід трапляється під час аналізу взаємопов'язаності (або її відсутності) існування громадянського суспільства та ринкових відносин. Водночас визначення громадянського суспільства як ідеального типу соціальної самоорганізації містить загрозу ідеалізації та практичної обмеженості концепції, оскільки ідеальне може існувати тільки в теорії; дослідження ж громадянського суспільства не тільки має реальні об'єкти вивчення, а й повинно стимулювати до конкретних практичних висновків і рекомендацій з вироблення політики. Більше того, звуження концепції до лише ідеальних моделей не дозволяє сповна аналізувати сучасний стан розвитку громадських асоціацій, зважати на випадки залишків традицій олігархії й деспотизму, властивих деяким громадським об'єднанням, зокрема в Україні.

Бачення громадянського суспільства як публічного простору є дещо неоднозначним через

нетотожність понять громадянського суспільства та публічної сфери. Концепція громадянського суспільства як публічного простору найбільше розвинена Юргеном Габермасом, який описує громадянське суспільство як публічну сферу, що «є посередником між суспільством та державою» [6]. Ця публічна сфера має бути захищеною від зазіхань з боку держави за допомогою правових механізмів публічної відповідальності. На думку Майкла Вольцера, громадянське суспільство є простором «добровільного об'єднання людей та мереж людських взаємодій, сформованих заради сім'ї, віри, інтересів та ідеології, які заповнюють цей простір» [3].

Трактування громадянського суспільства як множини організованих груп, що існують поза межами державного апарату, члени яких вдаються до спільних дій з метою досягнення спільних цілей, є найбільш типовим для сучасного дискурсу. Зазначені організовані групи можна розуміти як вторинні соціальні групи – такі, що виникають та існують поза родинними зв'язками, їх діяльність є прозорою й відкритою, детермінованою повагою до прав людини. Вона полягає в розбудові соціальних взаємовідносин («соціального капіталу») з метою досягнення колективних цілей. Вчені, які використовують цей підхід, не можуть дійти згоди стосовно належності тих чи інших об'єднань (приміром, професійних спілок чи комерційних структур) до громадянського суспільства або щодо того, чи повинні такі групи бути прибутковими. Також дебетується належність до громадянського суспільства груп, сформованих на основі родинних зв'язків [3].

Громадянське суспільство як стадія суспільного розвитку

Послідовники другого підходу вбачають у громадянському суспільстві стадію розвитку, якої людство досягає за певних соціально-політичних умов. Термін «громадянське суспільство» походить від латинського *societas civilis* (його грецьким еквівалентом було *politike koinoma*) – суспільство, в якому активні громадяни формують інститути держави й політику, в якому право є вираженням суспільних цінностей.

Ще Гегель говорив про громадянське суспільство як стадію розвитку, на якій насильство концентрується та інституціоналізується через державу шляхом встановлення верховенства права. Варто зазначити, що верховенство права розглядається багатьма дослідниками як невід'ємна умова функціонування громадянського суспільства. Я. Кубік, професор Ратгерського уні-

верситету, відзначаючи важливість законодавчого регулювання й прозорості в розвитку громадянського суспільства, наполягає на тому, що необхідною умовою його існування є легальність взаємодії між суспільством та державою: «повноцінне, класичне громадянське суспільство виникає тільки тоді, коли прозоре громадянське суспільство співіснує з соціальним простором, захищеним законом» [4-5; 7]. С. Катц визначає громадянське суспільство як «процес, що генерує довіру і взаєморозуміння, а також урегулює напругу між державою та ринком» [3; 6]. А. Фергюсон говорить про «комерційне суспільство, в якому мистецтво миру заміщає мистецтво війни, а ринок створює простір для вільного виявлення підприємництва й вибору» [3; 8].

Пропонуємо об'єднати зазначені підходи у такому визначенні поняття «громадянське суспільство»: спосіб організації суспільних відносин між індивідами, їх добровільними об'єднаннями, що відбуваються поза межами державного контролю та ринку в умовах верховенства права; суспільні відносини, спрямовані на прозорі спільні дії, детерміновані повагою до прав людини, з метою досягнення спільних цілей у розбудові соціальних взаємовідносин та подоланні спільних проблем.

Отже, визначимо поняття «організації громадянського суспільства», яке буде зручним для аналізу взаємодії об'єднань громадян з інститутами держави: добровільні об'єднання громадян, що працюють поза межами державного контролю і ринку в умовах верховенства закону; об'єднання, діяльність яких спрямована на прозорі спільні дії, визначені повагою до прав людини, з метою досягнення спільних цілей у розбудові соціальних взаємовідносин. Попри те, що таке визначення є прийнятним для теоретичних досліджень, його застосування до аналізу конкретних ситуацій може бути ускладнене через необхідність оцінювати законодавчі, політичні, економічні параметри (приміром, добровільність об'єднань, верховенство закону, реалізація й захист прав людини) тієї чи іншої країни. Отже, якщо громадянське суспільство ми визначаємо як простір чи процес організації суспільних відносин, то організації громадянського суспільства - своєрідні одиниці його виміру.

Далі ми будемо використовувати поняття «об'єднання громадян» для позначення однієї з форм організацій громадянського суспільства. Це є зручним для розробки теорії взаємодії між органами влади та організації громадянського суспільства, однак буває не зовсім коректним для вивчення реальної практики, зокрема вітчизняної, бо «громадянськість» сучасних об'єднань

громадян в Україні може бути поставлена під сумнів. До того ж, різні автори використовують різні терміни, тому автор цієї статті залишає за собою право робити термінологічні пояснення та уточнення.

Форми взаємодії та чинники впливу на неї

Розглянемо можливі типи взаємодії між інститутами держави та об'єднаннями громадян. Представлена тут типологія відносин між державними органами та об'єднаннями громадян базується на оцінці державної політики, спрямованої на регулювання діяльності об'єднань громадян, а також на існуючих прикладах одичної та систематичної співпраці між органами влади та об'єднаннями громадян. Незважаючи на те, що законодавче регулювання діяльності об'єднань громадян не є визначальним у їх взаємодії з інститутами держави, його характеристики можна вважати симптоматичними у вивченні такої взаємодії. Схематичний опис можливих форм взаємодії наведено в таблиці.

Перший тип взаємодії - *ворожий* - є відображенням високої міри ризику, який уряди держав вбачають у діяльності об'єднань громадян. За такого типу взаємодії деякі політичні лідери прирівнюють «недержавний» характер діяльності об'єднань громадян до діяльності «антидержавної» [5, 40] або опозиційної. Таке сприйняття буває спричинене багатьма факторами. Одним з них є той факт, що «іноземна фінансова підтримка надає об'єднанням громадян потенційну незалежність від національного уряду; таким чином, саме існування об'єднань громадян ставить під сумнів ідею того, що суверенітет базується на режимі» [5, 52]. Більше того, уряд може політизувати об'єднання громадян, коли розглядає їх як опозиційні партії: «власне факт... піддання критичі окремої державної політики деколи сприймається як ставлення під сумнів права уряду на управління» [8, 14].

Для такого типу взаємодії характерні ускладнені й довготривалі процедури реєстрації об'єднань громадян; громіздкі й фінансово обтяжливі порядки оподаткування неприбуткової діяльності організацій та міжнародної допомоги їм; застосування різноманітних важелів впливу державних чиновників на роботу об'єднань громадян; податковий та адміністративний тиск з боку органів влади. Як правило, такий тип взаємодії характерний для країн з тоталітарним режимом.

Другий тип взаємодії, умовно названий *ігноруванням*, характеризується відсутністю будь-яких

Таблиця. Форми взаємодії між державними інститутами та організаціями громадян і їх характеристики

Тип взаємодії	Державна політика регулювання та втручання в діяльність об'єднань громадян	Характеристика взаємодії
«Ворожість»	Підвищена зарегульованість роботи об'єднань громадян; ускладнена процедура та обов'язковість їх реєстрації; інтенсивний контроль за їх роботою з боку державних установ, у тому числі органів безпеки та податкових інстанцій	Не існують взагалі або є поодинокими випадки співпраці об'єднань громадян та окремих державних установ. Вплив об'єднань громадян на державну політику вкрай обмежений або його не існує взагалі
«Ігнорування»	Рівень зарегульованості діяльності об'єднань громадян буває різним, але бюджетних ресурсів, виділених на моніторинг чи регулювання діяльності об'єднань громадян, не вистачає. Консультаційних механізмів не існує або вони не функціонують	Трапляються випадки співпраці, але, як правило, діяльність об'єднань громадян не впливає на формування та впровадження державної політики. Вплив об'єднань громадян на державну політику вкрай обмежений або взагалі відсутній
«Приборкування»	Висока зарегульованість; відсутність прозорих механізмів розподілу ресурсів та їх упродовження; практика надання різних пільг окремим об'єднанням громадян; корумпованість	Створення «кишенькових» об'єднань громадян. Співпраця, як правило, відбувається з привілейованими об'єднаннями громадян та переважно в сфері розподілу ресурсів
«Використання»	Спрощена система реєстрації та полегшений державний контроль за діяльністю. Основна мета - максимально використати ресурси об'єднань громадян	Співробітництво в тих сферах, які інститути держави можуть використати з метою отримання суспільної та політичної вигоди. Таке співробітництво є більш одностороннім
«Співпраця»	Закріплені механізми та практика консультування з питань розробки і впровадження державної політики. Спрощена реєстрація та пільгове оподаткування; відсутність тотального контролю	Співпраця базується на взаємовигідних умовах. Партнерство є двостороннім та автономним. Вплив об'єднань громадян на розробку та впровадження політики може бути істотним

реакцій держави на діяльність об'єднань громадян. Такий тип буває характерним для країн перехідного періоду, оскільки дозволяє урядовому апарату розробляти й упроваджувати не зовсім прозору державну політику без консультування з громадськістю за посередництва об'єднань громадян. При цьому ігнорування урядом роботи об'єднань громадян не може бути відкрито засуджене іншими державами й міжнародними організаціями. Водночас ігнорування діяльності об'єднань громадян може бути використане політичними діячами як відмова у легітимації об'єднань громадян та своєрідна нейтралізація об'єднань інакодумців, у яких вбачають притулок для опозиційних політиків чи етнічних аутсайдерів [5; 53].

Третій тип взаємодії - *приборкування* - має місце, коли суспільне значення діяльності об'єднань громадян ще тільки формується, але в них уже вбачають суб'єкта, здатного контролювати

й розподіляти ресурси, зокрема місцеву та міжнародну фінансову підтримку; однак прозорих механізмів моніторингу діяльності та розподілу коштів і впливу ще не існує. Політичні діячі усвідомлюють важливість співпраці з об'єднаннями громадян для покращення власного іміджу, але брак демократичних традицій у суспільстві дозволяє їм вибірково співпрацювати лише з тими об'єднаннями, які надають їм підтримку й додають легітимності. Саме цей тип взаємодії характеризується створенням «кишенькових» об'єднань громадян. Такі організації, за Фаулером, позначають аббревіатурами *CONGO (government owned NGO)* - організації, що створені інститутами держави й функціонують при них, та *GRINGO (government run and initiated)* - організації, створення яких ініційоване інститутами держави й діяльністю яких керують їх представники з метою забезпечення власних політичних потреб за умови відсутності прозо-

рих механізмів відповідальності об'єднань громадян.

Четвертий тип *взаємодії-використання* - має місце тоді, коли об'єднання громадян є досить добре сформованими й визнані нацією та міжнародною спільнотою як важливі. Співпраця в рамках використання ресурсів об'єднань громадян дозволяє інститутам держави забезпечувати потреби населення в певних соціальних послугах, на задоволення яких бракує бюджетних ресурсів; реалізовувати інноваційні проекти на місцях; заручатися політичною підтримкою іноземних урядів і залучати міжнародну технічну допомогу; впроваджувати реформи, неможливі без підтримки об'єднань громадян.

П'ятий тип взаємодії - *співпраця* - є необхідний для функціонування повноцінної демократії та можливий за умови існування незалежних розвинених об'єднань громадян, спроможності органів влади до здійснення діалогу з громадськістю та реалізації спільних проектів, прозорих механізмів ухвалення рішень. Залучення об'єднань громадян для надання інформаційно-аналітичної підтримки розробки державної політики, до організації й надання послуг населенню за схемою соціального замовлення може слугувати прикладом такої співпраці. Оскільки політика системної побудови співпраці є не дуже поширеною, такий вид взаємодії можливий на рівні окремих інститутів держави навіть за загальної не дуже сприятливої для об'єднань громадян державної політики. Варто зазначити, що співпраця може призводити до спрощення регулювання діяльності об'єднань громадян та більш інтенсивного розвитку цього сектору.

Отже, взаємодія між інститутами держави та об'єднаннями громадян може мати кілька різновидів. У певних контекстах вони існують у чистому вигляді, але більш поширеною є взаємодія, що включає кілька її самостійних типів. Вона визначається, перш за все, політичною ситуацією, що склалася в країні, функціонуванням державних та недержавних секторів. Серед головних факторів, що визначають взаємодію об'єднань громадян з інститутами держави та державну політику регулювання діяльності об'єднань громадян, виділимо такі: тип політичного режиму, рівень політичної та правової культури населення, інституційна спроможність та професійність об'єднань громадян, здатність органів влади до впровадження державної політики, політична стабільність у країні. Окремо розглянемо такі три фактори взаємодії, як тип політич-

ного режиму, політична культура та спроможність інститутів держави.

Незважаючи на те, що прямої залежності між політичним режимом та взаємодією об'єднань громадян з інститутами держави не існує, демократичне середовище є найбільш сприятливим для інституційного розвитку об'єднань громадян, їх співпраці з державними органами, оскільки впроваджена тут свобода вираження та асоціацій забезпечує безпечні умови функціонування об'єднань громадян, зменшує загрозу репресій проти лідерів об'єднань громадян. Демократичне врядування підсилює роль об'єднань громадян у розробці та реалізації державної політики. Ось чому розвиток громадянського суспільства часто пов'язують з процесами демократизації. Однак буває, що й за тоталітарних режимів підтримується розвиток об'єднань громадян, особливо тих, що працюють для надання послуг із задоволення основних потреб населення [5, 56].

Водночас слід обачно аналізувати позиціонування об'єднань громадян та опозиційних політичних сил. За умови політичної нестабільності «недержавність» об'єднань громадян може бути розцінена з боку держави як належність до політичної опозиції, спричинити протидію інститутів держави активності об'єднань громадян. Це буває спричинено політичною нестабільністю, незрілістю об'єднань громадян та маніпуляціями з боку політичних сил, але часто підозри в «опозиційності» об'єднань громадян є безпідставними. Для України ця проблема є дуже актуальною. З одного боку, існують визначені рамки, в яких можуть існувати й працювати різноманітні об'єднання громадян; однак, з іншого - недосвідченість та інші фактори призводять до їх політичної заангажованості, а в деяких випадках — і до втрати ними незалежності, що негативно впливає не лише на імідж об'єднань громадян серед населення, а й ускладнює стосунки з представниками державних структур.

Іншим чинником, що впливає на взаємодію інститутів держави та об'єднань громадян, є політична культура. Політична культура «певного суспільства зумовлена існуючим типом громадянськості» [2, 206]. Політичну культуру можна визначити як «єдність політичного знання (свідомості), політичного переконання та активної політичної практичної діяльності (залученості до політичного життя, використання політичної влади)» [1, 207]. Такі складові політичної культури є надзвичайно важливими для розвитку й функціонування об'єднань громадян та їх успішної

взаємодії з інститутами держави, оскільки обумовлюють розуміння громадянами власних інтересів і знання політичної системи, механізмів впливу на її підрозділи, можливих і дієвих методів взаємодії [2, 206]. Таким чином, політична культура великою мірою програмує розвиток об'єднань громадян та їх залучення до розв'язання проблем і прийняття рішень, а також ставлення інститутів держави до діяльності об'єднань громадян.

Інституціональна спроможність органів влади до розробки та впровадження державної політики чинить прямий вплив на досліджувану взаємодію. Слабкість держави характеризується не тільки нестачею ресурсів, а й відсутністю інституційності. Діаз-Альбертіні показує, що слабкість інституційності полягає в існуванні авторитарної структури з низькою легітимністю, неефективних або корумпованих функцій моніторингу й контролю, непослідовної системи оподаткування та заходів підтримки правопорядку [4, 321]. В умовах низької інституційності об'єднання громадян можуть впливати на вироблення та впровадження державної політики.

1. *Бельх А. К.* Сущность социалистической политической культуры // Политическая культура развитого социалистического общества: сущность и механизм формирования. Ученые записки кафедр общественных наук вузов Ленинграда. Проблемы научного коммунизма. Выпуск 15.— Л., 1985,—207 с.
2. *Рябов С. Г.* Політологічна теорія держави.— К.: Тандем, 1996—240 с.
3. *Deakin N.* In Search of Civil Society.—N. Y.: Palgrave, 2001,—256 p.
4. *Diaz-Albertini J.* Nonprofit advocacy in weakly institutionalized political systems: the case of NGOs in Lima, Peru // Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 22, 1993.— P. 317-337.

Висновки

Громадянське суспільство та його організації є важливими акторами у перебудові тоталітарних режимів і стабільному трансформуванні суспільства від тоталітарного до демократичного ладу. Існує два основних підходи до визначення громадянського суспільства: бачення його як соціальної одиниці та певної стадії суспільного розвитку. З огляду на український та міжнародний досвід пропонується систематизація типів взаємодії об'єднань громадян та інститутів держави і характеристика цих типів. Основні типи взаємодії, окреслені автором у цій статті, потребують більш глибокого аналізу та прикладів для ілюстрації, над чим автор планує працювати у подальшому. Визначення чинників, що впливають на взаємодію об'єднань громадян та інститутів держави, є важливим з практичної точки зору, бо сприяє розробці комплексних втручань з метою пошуку якомога більш ефективних типів взаємодії, відповідних демократичному суспільству.

5. *Fisher J.* Nongovernments: NGOs and the Political Development of the Third World.— West Hartford: CT, Kumarian Press, 1998,—246 p.
6. *Habermas J.* In Eley Gcof. Nations, Publics, and Political Cultures: Placing Habermas in the Nineteenth Century.— Calhoun, C. Habermas and the Public Sphere.— Cambridge: MIT Press, 1992.— P. 289-339.
7. *Kubik J.* Civil Society: Universal and Portable? // Rutgers University, NJ, USA, Paper presented at the International Civil Society Forum-2003.— Ulaanbaatar, Mongolia, September 8-9, 2003.
8. *Swartzendruber J. F., Njovens B.* Participation of African NGOs in Natural Resources.— World Resources Institute, 1993.— 61 p.

A. Leukhina

INTERACTION BETWEEN ASSOCIATIONS OF CITIZENS (NGOS) AND STATE INSTITUTIONS: CONCEPT AND POSSIBLE MODELS

In this article the author explores diversity of interactions forms between non-governmental organizations (NGOs) and state institutions; as well as connection between political and legal context of civil society development and dynamics of inter-sector cooperation. An attempt is made to classify interactions between NGOs and state bodies into different types. These types of inter actions are described according to the legal and political situation in a particular country. In order to reach better understanding of the dynamics of inter-sector interaction, the author identifies main factors, which influence relations between NGOs and state bodies.