

УДК 005.12:316.3

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ КАНАЛІВ І ФОРМ ВЗАЄМОДІЇ ПУБЛІЧНИХ АКТОРІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

Олена Чальцева

*Донецький національний університет імені Василя Стуса,
історичний факультет, кафедра політології та державного управління
вул. 600-річчя, 21, 21027, Вінниця, Україна*

На сучасному етапі в демократичних системах відбувається інституціональне оформлення та впровадження нових механізмів взаємодії влади та суспільства, спостерігається активне включення громадян до процесу управління, створення нових видів співпраці та формування нового простору публічної політики, сконструйованого не тільки за траєкторією «згори – вниз», але й за траєкторією «знизу – вгору».

Ключові слова: публічний актор, інституціоналізація, мережевізація, публічний діалог, деліберация, громадянське суспільство.

Протягом минулого століття в державах світу з'явилась безліч публічних інститутів, що забезпечували різні форми взаємодії між громадянським суспільством і державою та відповідали своєму часу й умовам політичного життя. Однак розвиток цього процесу в умовах постмодерну набув нового змісту й нового концептуального та практичного втілення. На сучасному етапі відбувається інституціональне оформлення та впровадження інтерактивних механізмів взаємодії влади та суспільства, активне включення громадян до процесу управління, створення нових форм співпраці та формування нового простору публічної політики, сконструйованого не тільки за траєкторією «згори – вниз», але й за траєкторією «знизу – вгору». Серед авторів, що досліджували проблеми взаємодії суспільства та влади, варто виділити таких, як Е. Остром, Н. Буллейн, Р. Тофтсіова, Ж.-Р. Алвентозу, Р. Васкеса, Н. Флінгстіна, О. Зайцева, Ю. Нісевич, В. Давиденко, М. Лацибу, А. Буханевич та інші.

У країнах, які стали на шлях постіндустріального розвитку, ієрархічна система управління перестала задовольняти сучасні вимоги системи. Поступово панівною стає мережева логіка співробітництва, управління й комунікації, заснована на індивідуальному використанні інформаційних технологій у процесі взаємодії між владою та суспільством. Мережевізація публічної політики відбувається внаслідок інтеграції взаємодіючих зусиль, які рефлексують політичних акторів, кожен із яких формує «порядок денний», визначає свою конфігурацію зв'язків і стратегію розвитку соціально-політичного порядку в конкретному (глобальному, регіональному, національному, місцевому) політичному просторі.

Мережева публічна політика розширила свій простір завдяки новим і зміненим функціонально традиційним акторам, принципово модифікувавши форми взаємодії між усіма учасниками політичного поля в різних режимних середовищах. Актори, взаємодіючи в умовах конкретного режиму й специфічного соціокультурного середовища, характеризуються різним ступенем ресурсних можливостей, пов'язані між собою різною щільністю й інтенсивністю комунікації, різним рівнем інституціоналізації каналів і форм співробітництва.

Інституціоналізація взаємодії акторів публічної політики, за логікою Н. Флінгстіна, – це процес, за допомогою якого правила з абстракцій перетворюються на конструюючі елементи моделей взаємодії в просторі полів, що повторюються [1].

Інституціоналізація взаємодії публічних акторів – це створення й розвиток вертикальних, горизонтальних і мережевих каналів, за якими відбувається обмін інформацією та здійснюються регулярні практики соціального партнерства. Через функціональні можливості акторів публічної політики ми можемо визначити характер і специфіку цих взаємодій, виділити статусні ролі суб'єктів і дати оцінку їх впливу на політичну систему загалом.

Актори публічної політики комунікують, ведуть переговори, кооперуються, координують дії, конфліктують, конкурують, лобіюють свої інтереси тощо, тобто здійснюють діалогічну взаємодію яка являє собою основу для ефективної публічної політики. Діалогічність є основою узгодження інтересів між політичними акторами, без якого неможлива дискурсивна демократія [2]. Тільки відкрита дискусія дає змогу артикулювати інтереси, визначати орієнтації та ідентичності всіх учасників взаємодії й легітимізувати владу [3].

Зацікавленість влади в діалозі із суспільством властива всім системам, але методи здійснення цієї функції мають принципові відмінності [4]. У відкритих системах діалогічність може забезпечуватися через відкриту дискусію та доступність усіх акторів до каналів взаємодії. За допомогою публічного інституціонального діалогу у вигляді перманентної деліберативної, тобто громадських дискусій, дебатів, обговорень, нарад, слухань, «круглих столів», формується громадська думка й створюються умови легітимації влади. У недемократичних системах, навпаки, ми можемо спостерігати або імітацію діалогу, або взагалі його повну відсутність. У цьому разі влада для підтримки своєї легітимності створює фальшиву картину публічності, яка через комунікаційні канали презентується в суспільстві як реальна.

У процесі інституціоналізації інтерсуб'єктивних практик взаємодії в публічній сфері суб'єкти діалогу стають інституціональними суб'єктами публічної політики, тобто носіями певних норм і правил комунікативної дії, що регулюють і накладають інституціональні обмеження на поведінку суб'єктів хабітуалізованої (узвичаєної) інтеракції. Інституціоналізація публічних практик взаємодії прив'язана до політичного простору конкретної системи та відображає режимні, історичні, соціокультурні, комунікативні характеристики різних верств публічної політики. Унаслідок інтегрування нових інституціональних практик взаємодії держави й суспільства в традиційне середовище з'являються різноманітні нові форми зв'язків і види співпраці, які можуть мати свої національні відмінності. Отож хабітуалізовані інтеракції є результируючою конфігурацією мережі акторів в умовах певного мережевого ландшафту публічної політики.

Характер діалогової взаємодії може мати різні сутнісні та структурні форми відносин (неформалізовані й формалізовані, неінституціоналізовані та інституціоналізовані), з різним ступенем залученості туди організацій громадянського суспільства (від ситуативного інформування до системних консультацій та участі в діалозі з офіційними державними органами) та різним рівнем масштабу (місцевий, регіональний, міжрегіональний, глобальний). При цьому, за твердженням таких дослідників взаємодії громадських об'єднань і держави, як Н. Буллейн, Р. Тофтсіова, О. Зайцева, немає єдиної універсальної моделі такої інституціональної основи, а прийняті нею форми ще більш різноманітні й специфічні для конкретної країни та ситуації [5]. Тому частіше для характеристики такого виду відносин учені вдаються до аналізу вже існуючих практичних моделей.

Успішним прикладом може служити наднаціональна система ЄС, де були розроблені й застосовуються три форми громадянського діалогу: «вертикальний діалог» (між громадянським суспільством і державними органами); «трансверсальний», або поперечний діалог (між структурами ЄС і громадянським суспільством); «горизонтальний діалог» (між структурами громадянського суспільства) . Можна було б додати варіант «мережевого»

діалогу, оскільки політична практика взаємодії акторів у публічному полі має поліцентричний характер і дедалі частіше формується навколо проблемних зон політики, які потребують рішень на різних рівнях одночасно.

Інституціоналізація публічного діалогу є необхідною процедурою для демократичного розвитку систем і представляється конкретними інституціями. В ЄС, наприклад, уже давно вироблені чіткі критерії, для того щоб вважати ту чи іншу громадську структуру / інституцію репрезентативною й такою, що має право на участь в інституціалізованому публічному діалозі. До таких критеріїв належать, наприклад, стабільність цієї структури, рівень її показності й масштаб діяльності (місцевий, регіональний, національний), прозорість, незалежність від будь-яких бізнес-структур, наявність досвіду й прав участі в переговорах тощо [6].

Інституціоналізація громадянського діалогу у країнах, де цей процес активно й успішно реалізовується, має не тільки хабітуалізований, але й формально-правовий характер. У процесі публічної взаємодії інституціалізовані актори виконують нормативну функцію прозорої взаємодії між державою та громадянським суспільством, де обидва актори здійснюють свій внесок у розроблення нормативних документів. Наприклад, в юридичному аспекті основним актором, який ініціює законодавче оформлення взаємовідносин між суспільством і владою, є держава.

Прикладами нормативних документів (нормативний ресурс), які фіксують договори соціального партнерства, де повною мірою враховані інтереси громадянського сектора, можна назвати прийняті в ЄС Білу книгу з питань державного управління в Європі (2001 р.), Білу книгу про європейську політику комунікації (2006 р.), Статтю 11 Договору про Європейський Союз у редакції Лісабонського договору (2009 р.), Договір про Європейський Союз (у редакції Лісабонського договору). У цих документах викладені основні принципи діалогової взаємодії (відкритість, співучасть, підзвітність, ефективність і координація) між громадянським суспільством, з одного боку, і центральними та місцевими органами влади – з іншого. Укладання договорів на рівні національних держав демонструють такі країни, як Великобританія (Договір між урядом і громадським сектором Уельсу, Шотландська угода, Угода між урядом і суспільним сектором Північної Ірландії, Угода про відносини між урядом і суспільним сектором Англії), Хорватія (Національна програма співробітництва між урядом Республіки Хорватія та суспільним сектором «Разом заради кращого»), Канада («Працюємо разом»: спільна ініціатива уряду та суспільного сектора Канади, Доповідь про спільні круглі столи), Естонія (Концепція розвитку громадянського суспільства), Данія (Датська хартія зі взаємодії Мережі добровольців і суспільних організацій Данії з державним сектором) та інші.

Договори між громадянським суспільством і владою ще не є повсюдною практикою в державах, однак необхідність в інституціалізації таких відносин зростає, тому що нормативна оформленість цього виду партнерства дає можливість сторонам брати участь у процесі вироблення й реалізації політичних рішень на легальній, систематично-регулярній основі з урахуванням взаємних вигод і відповідальності.

Вертикальна інституціалізація діалогу держави й громадянського суспільства в різних типах систем здійснюється спеціально створеними при управлінських структурах (парламенті, уряді, міністерствах, радах, спільних комітетах, агентствах, місцевих органах влади тощо) інституціями. У парламенті типовою інституціальною формою співпраці є спеціалізовані комітети, що займаються взаємодією держави та громадянського суспільства. Наприклад, в Угорщині з початку 1990-х існують парламентський Комітет із підтримки організацій громадянського суспільства та Цивільне управління Парламенту, в Німеч-

чині з 2003 р. діє підкомітет Комітету у справах сім'ї, людей похилого віку, жінок і молоді (підкомітет з громадянської активності). В уряді у його складі може бути центральний департамент, відповідальний за зв'язки з громадянським сектором незалежно від лінійних міністерств. В Угорщині в 1998 р. при апараті Прем'єр-міністра був створений Департамент зв'язків із громадянським суспільством. У Хорватії з 1998 р. діє Державне управління зі співпраці з НУО, у Словенії при Державному управлінні з європейських справ був призначений Національний координатор зі співпраці з НУО.

Прикладом партнерства влади й громадянського суспільства на місцевому рівні можна назвати діяльність муніципалітету в місті Алмере (Нідерланди). Будь-який громадянин, який проживає в Алмере, може додати тему для обговорення на Раді, зібравши 50 підписів інших громадян на підтримку цієї ініціативи. На сайті «політичного ринку» можна дізнатися всю інформацію з цих питань у Раді, подати електронну петицію. Досвід цього міста став прикладом для багатьох невеликих самоврядних громад, які на практиці реалізують публічну політику, включаючи громадян у процес управління.

Ще однією типовою формою співпраці є створення офіційних консультативних органів у складі представників держструктур (центрального, регіонального та місцевого рівнів) і громадянським суспільством у вигляді Громадських рад, консультаційних комітетів, конференцій тощо. Наприклад, Громадські ради, які функціонують у формі так званих Цивільних журі (Citizen jury) у США, цивільних Workshop у Великобританії, Бюро консультацій для громадян Великобританії, цивільних конференцій і конференцій із досягнення консенсусу в ЄС, Громадських рад в Україні, Громадських палат в Росії та іншого.

Досвід демократичних держав показує, що створення спеціальних структур для залучення громадянського суспільства до процесу прийняття рішень є невід'ємним компонентом публічної політики, який забезпечує взаємодію між владою та суспільством «знизу – вгору». Однією з інституціональних форм такої взаємодії є Суспільно-консультативні структури (далі – СКС), що являють собою організації, які включають у себе як представників інститутів громадянського суспільства (насамперед НКО), громадськості, бізнесу, держави. Основна функція таких структур – обговорення суспільно значущих питань і прийняття рекомендацій для органів державного управління.

Виконуючи роль майданчиків для міжсекторної взаємодії, ОКС широко поширені в західноєвропейських країнах. Наприклад, на рівні ЄС був створений Економічний і соціальний комітет, який представляє такі групи інтересів, як профспілки, об'єднання роботодавців, НКО, що працюють у сфері освіти, охорони здоров'я, екології тощо. Основна функція консультативного органу полягає в підготовці рекомендацій для інститутів прийняття рішень в ЄС (Європейська комісія, Європейський парламент і Європейська Рада). Щорічно комітет готує близько 170 документів і звернень рекомендаційного характеру. Причому тільки 15 % з них розроблені за ініціативою Комітету, тобто порядок денний значною мірою формують органи, які приймають рішення.

На рівні національних держав також існують подібні консультативні органи. Наприклад, у Польщі створена в 2003 р. Рада із суспільно-корисної діяльності при Міністерстві з питань праці та соціальної політики; Естонська економічна і соціальна рада, Економічна й соціальна рада Іспанії; Трипартистська рада Республіки Литва, Економічна і соціальна рада Португалії, Національна тристороння соціально-економічна рада при Президентові України, Економічна і соціальна рада республіки Болгарії та інші.

Часто Громадські ради створюються на рівні місцевого самоврядування. Наприклад, м. Порту-Алегре (Бразилія), м. Сан-Дені (Франція), м. Барселона (Іспанія), м. Торонто (Канада), м. Брюссель (Бельгія). Прикладами діючих міських Громадських рад можуть

служити так само консультативно-дорадча рада в Щецині (Польща), Пріоритетна рада м. Дейтона (США), оперативна група з виконання наказу мера міста Сан-Франциско (США) про прозорість діяльності державних органів та інші.

Аналіз досвіду міжсекторної взаємодії в різних країнах показує, що створення спеціальних механізмів залучення організацій громадянського суспільства (насамперед НКО) до процесу прийняття рішень може мати позитивні наслідки для врахування думки громадськості в управлінні й розвитку публічної політики. Забезпечення міжсекторної взаємодії та здійснення експертизи – не єдині цілі функціонування ОКС. Несподіваним чином створення подібного роду органів стало не тільки показником відкритості й демократичності тієї чи іншої політичної системи, але також відповіддю на слабкість парламентів – традиційних інститутів, що забезпечують представництво громадських інтересів. ОКС, відповідно, служать для усунення «дефіциту демократії» та забезпечують громадську участь, впливаючи на легітимацію політичних рішень.

Ефективність діяльності подібних структур у публічному полі залежить, перш за все, від рівня свободи діяльності громадських організацій у політичній системі та від можливості артикулювати, актуалізувати та впливати на політичні рішення. У державах, де громадський сектор не має можливості виступати в ролі самостійного актора політичного процесу, структури цивільних представництв мають формальний характер, імітуючи публічну практику (Росія, Білорусь, Казахстан та інші) й створюючи ілюзію співучасті суспільства у владі. Для реалізації такого виду взаємодії використовуються державою організовані недержавні організації (далі – ДОНДО), які є номінально неурядовими, а в реальності створюються з ініціативи та / або участі влади і які працюють на інтереси держави. Як приклади можуть служити російський рух «Наші», казахстанська Асоціація НКО і НГО, венесуельські Боліваріанські гуртки тощо, які у своїй діяльності сприяють підтримці режиму та є інструментом формування позагромадянської публічності.

Відмінною рисою участі ДОНДО в демократичних системах є те, що, незважаючи на «приналежність» державі, вони незалежні від політичного істеблішменту в аспекті керівництва організацією і щонайменше в професійному аспекті. Вони можуть набувати різноманітних форм і грати різні ролі – від фондів, що займаються збором коштів і грантовою діяльністю (наприклад, державні фонди в Угорщині або Франції), до просування певних суспільних інтересів і надання послуг (наприклад, асоціації муніципалітетів) або некомерційної проектною діяльністю (наприклад, суспільно-корисні компанії в Угорщині) [7].

У зв'язку з активним розширенням громадського сектора в процесі співуправління на місцевому рівні з'являються інноваційні форми взаємодії. Наприклад, однією з нових форм є телекотедж – це «Інфотека», мета якої – зв'язати завдяки новим інформаційним технологіям ізольовані сільські громади з рештою світу. З'явившись уперше в 1985 р. у Швеції з метою надання послуг населенню, практика телекотеджів була поширена спочатку на скандинавські, а пізніше на всі європейські країни. Для координації дій був створений Міжнародний союз телекотеджів (ТСІ), до якого увійшли 75 держав.

Телекотедж об'єднує в собі функції навчального центру, бібліотеки, пошти, магазину телекомунікаційної техніки та центру зв'язку, де проводяться курси з роботи на комп'ютері та використання телекомунікаційного обладнання. Завдяки фінансовій підтримці урядів і неурядових організацій діяльність телекотеджів сприяє підвищенню активності місцевих жителів, задоволенню потреб місцевого розвитку, підвищенню доступності послуг, поліпшенню умов праці й побуту, поширенню інформації для формування та зміцнення місцевих громад.

У зв'язку з активним включенням інтерактивних технологій у політичний процес під їх впливом відбувається неминуча зміна ролі публічних інститутів та інституціональ-

них практик взаємодії громадянського суспільства й держави. Сучасна практика публічної політики все більше вимагає уваги до проблеми співучасті громадянського суспільства в процесі управління й формування горизонтальних форм взаємодії між публічними акторами за допомогою інформаційно-комунікативних технологій. Комунікативне середовище публічної сфери виходить за межі реальності та поширюється в on-line-просторі, який сміливо можна називати новим полем політичних практик. Інституціоналізація on-line-простору публічної політики призвела до появи нових практик взаємодії акторів, які можна представити у двох формах: «медіа-ком'юніті» й «електронне урядування».

Інституціонально медіа-ком'юніті представлені on-line-соціальними мережами, Інтернет-блогами, незалежними on-line-ЗМІ та «громадськими організаціями 2.0» (неурядові / недержавні добровільні об'єднання громадян на основі реалізації спільних інтересів і цілей), завдяки яким відбувається оформлення у віртуальному соціальному просторі громадянської мережевої спільноти.

На рівні державної політики тенденція стимулювання залучення громадян у процеси управління через мережеві Інтернет-технології концептуалізувалася в електронне урядування (e-governance), яке являє собою мережеву взаємодію громадян і державних структур у прийнятті політико-управлінських рішень. Інституціонально концепція електронного урядування оформилася у вигляді електронного уряду (e-government). Інституціоналізуючись, електронний уряд сприяє формуванню нового типу «електронного» громадянина й нового типу управлінського мислення. Створюються нові можливості репрезентації публічних інтересів і впливу цивільних структур на процес виробництва публічної політики. Одним із видів практичного втілення електронної демократії та прямої участі можна назвати on-line-вибори. Електронне голосування в масштабі всієї країни використовують також такі держави, як Естонія, Франція, Бельгія, США, Великобританія та інші.

Політичний краудсорсинг – це ще одна форма on-line-взаємодії, яка є цілеспрямованою діяльністю суб'єктів політики з використання ресурсів громадян, організованих у соціальні мережі в on-line-просторі для колективного створення (ідеї, проекту) і / або закріплення (рішення, практики) політичних інновацій у сфері публічної політики. Краудсорсинг досить швидко впроваджується у практику електронних урядів держав для організації постійної співпраці органів влади та громадянського суспільства в регіонах / муніципальних утвореннях. У публічному полі політики різноманітні політичні актори, взаємодіючи, використовують такі практики краудсорсингу, як політичний ринок прогнозів, брейнсторм, законотворчий і проектний краудсорсинг.

Отже, інституціоналізація взаємодії публічних акторів передбачає створення й розвиток вертикальних, горизонтальних і мережевих каналів, за допомогою яких відбувається обмін інформацією та здійснюються регулярні практики соціального партнерства, що містять як оновлені традиційні, так і нові інтерактивні інституціональні форми співпраці. Важливою характеристикою нової мережевої взаємодії акторів у публічному полі політики є можливість його проектування за допомогою нових інституціоналізованих практик управління та інтерактивних технологій, завдяки яким створюються умови для конструктивної участі різноманітних акторів і можливості для діалогової взаємодії.

Список використаної літератури

1. Флигстин Н. Поля, власть и социальные навыки: критический анализ новых институциональных течений. *Экономическая социология*. 2001. № 2, № 4. URL: http://ecsoc.hse.ru/data/2011/12/08/1208204947/ecsoc_t2_n4.pdf#page=28http://ecsoc.hse.ru/data/2011/12/08/1208204947/ecsoc_t2_n4.pdf#page=28.

2. Бенхабб С. Притязания культуры: равенство и разнообразие в глобальную эру. М.: «Логос», 2003. 350 с.
3. Скалабан И.А. Социальное, общественное и гражданское участие: к проблеме осмысления понятий. Вестник Томского государственного университета. Серия: «Философия. Социология. Политология». 2011. № 13. С. 130–139.
4. Benhabib S. *Models of Public Space: Hanna Arendt, the Liberal Tradition, and Jurgen Habermas*. Cambridge, 1992. P. 73–98.
5. Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт: сб. ст. и док. Минск: ФУАинформ, 2009. 43 с.
6. Форум Громадянського Суспільства Східного Партнерства. URL: <http://eap-csf.eu/>; <http://www.csdialogue.eu/civil-society-forum>.
7. Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт: сб. ст. и док. Минск: ФУАинформ, 2009. 43 с.

INSTITUTIONALIZATION OF CHANNELS AND FORMS OF THE INTERACTION OF PUBLIC ACTORS IN MODERN CONDITIONS

Olena Chaltseva

*Vasyl Stus Donetsk National University of Ukraine,
Faculty of History Vinnitsa,
Department of Political Science and Public Administration
600-richchya str., 21, 21021, Vinnytsia, Ukraine*

At the present stage, in democratic systems, institutional development and introduction of new mechanisms of interaction between government and society takes place, active inclusion of citizens in the governance process, the creation of new types of cooperation and the formation of a new space of public policy, constructed not only along the “upside down” trajectory, but also behind the trajectory “from the bottom up”.

Key words: public actor, institutionalization, networking, public dialogue, deliberation, civil society.