

Бельська Тетяна Валентинівна,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту і ад-
міністрування, Харківський національ-
ний університет міського господарства
ім. О. М. Бекетова, 61002, Україна,
м. Харків, вул. Маршала Бажанова, 17,
тел.: 0664506212, e-mail: tanya_belska@
ukr.net

Бельская Татьяна Валентиновна,
кандидат наук по государственному уп-
равлению, доцент кафедры менеджмен-
та и администрирования, Харьковский
национальный университет городского
хозяйства им. А. Н. Бекетова, 61002, Ук-
раина, г. Харьков, ул. Маршала Бажано-
ва, 17, тел.: 0664506212, e-mail: tanya_
belska@ukr.net



Tetiana Valentynivna Bielska,

PhD in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Management and Ad-
ministration, O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, 17, Mar-
shal Bazhanov Street, Kharkiv, 61002, Ukraine, tel.: 0664506212, e-mail: tanya_belska@
ukr.net

МОДЕЛЮВАННЯ ВПЛИВУ ГЛОБАЛЬНОГО ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ

Анотація. Зазначено, що інститути глобального громадянського суспільства використовують різні стратегії впливу на державну політику національних держав. Визначено види реакції влади на вплив глобального громадянського суспільства, зокрема: протистояння цим впливам з боку національних урядів, створюючи бар'єри; застосування політики “відкритих дверей” для міжнародних організацій та донорів; формування та реалізація органами влади державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Обґрунтовано, що в Україні слід посилювати такий напрям державної політики, як сприяння розвитку громадянського суспільства.

Ключові слова: влада, громадянське суспільство, глобальне громадянське суспільство, стратегія, державна політика.

МОДЕЛИРОВАНИЕ ВЛИЯНИЯ ГЛОБАЛЬНОГО ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ ПОЛИТИКУ

Аннотация. Указано, что институты глобального гражданского общества используют различные стратегии влияния на государственную политику национальных государств. Определены виды реакции власти на влияние глобального гражданского общества, в частности: противостояние этим воздействиям со стороны национальных правительств путем создания барьеров; применения политики “открытых дверей” для международных организаций и доноров; формирование и реализация органами власти государственной политики содействия развитию гражданского общества. Обосновано, что Украине следует усиливать такое направление государственной политики, как содействие развитию гражданского общества.

Ключевые слова: власть, гражданское общество, глобальное гражданское общество, стратегия, государственная политика.

MODELING OF THE INFLUENCE OF GLOBAL CIVIL SOCIETY ON PUBLIC POLICY

Abstract. This article states that the institutions of global civil society use different strategies to influence public policy of national states. The types of government response to the influence of the global civil society are determined. They are, in particular, confrontation to these influences from the side of national governments by creation of barriers, applying of the policy of “open doors” for international organizations and donors, formation and realization of the government public policy of assistance of the development of civil society by authorities. It is grounded that Ukraine has to enhance assistance of development the civil society as direction of public policy.

Keywords: authorities, civil society, the global civil society, strategy, public policy.

Постановка проблеми. На кожну країну, й Україну зокрема, в умовах глобалізації значно впливають різні чинники з боку інших держав, оскільки не можливо перебувати в ізоляції. Інститути глобального громадянського суспільства використовують різні стратегії, щоб впливати на національну політику держав з метою уніфікації економіко-правових стандартів, поширення ціннісних пріоритетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед зарубіжних учених,

які досліджували питання державної політики та особливостей зовнішнього впливу на неї, слід назвати таких зарубіжних вчених: Л. Пал [6], Реймонд А. Розенфельд [9], Е. Янг і Л. Куїнн [14]. Обґрунтуванню державної політики як управлінського феномену присвячено роботи О. Валевського, Ю. Кальниша, О. Крюкова, О. Орлова, Л. Прокопенка, О. Руденко, В. Соловиха, В. Тертички та ін. [15].

Мета статті. Систематизувати стратегії впливу на державну політи-

ку, визначити способи протистояння цим впливам з боку національних урядів та змодельовати вплив глобального громадянського суспільства на державну політику.

Виклад основного матеріалу.

Кожна стратегія вимагає певного організаційно-правового підґрунтя, різних засобів впровадження та експертизи. Зазвичай інститути глобального громадянського суспільства займаються зовнішньо-пропагандистською діяльністю, мобілізацією громадської думки, участю у протестних рухах і наданням гуманітарної допомоги. Однак колективні пропагандистські кампанії мають обмежений вплив на рішення та директиви Європейської Комісії. Державні службовці європейських інституцій менш сприйнятливі до кампаній громадської думки, ніж уряди національних держав.

Веронік де Жоффруа, директор операцій Groupe URD, запропонував типологію стратегій впливу. Стратегія націлена на досягнення наступних цілей: інформувати, переконати, мотивувати, спонукати до дії. Вибір стратегії впливу зале-

жатиме від різних чинників: діалогу з метою досягнення влади; доступу до влади і, відповідно до аналізу ризиків, культури організації. У таблиці зазначено типи акцій для кожної стратегії.

Тиск може організовуватися ще в таких формах як публікація звітів, мобілізація громадян, денонсація, судові розгляди тощо. Усі ці види тиску здійснюються з метою впливу на державну політику.

Розвиток міжнародних організацій (thinkthank), що займаються питаннями оцінки й моніторингу практичної реалізації міжнародних рішень і зобов'язань, є формою впливу на розбудову світового управління. Донедавна вважалося, що їх здатність впливати й змінювати правила є набагато слабшою, ніж у міжнародних неурядових організацій. Однак SCL (Strategic Communications Laboratories – Лабораторія стратегічних комунікацій”) – аналітичний центр, який займається управлінням передвиборчими кампаніями, пропонуючи маркетинг на основі психології і логіки, та Cambridge Analytica, що є відгалуженням SCL, розвіяли

Типологія стратегій впливу [15, с. 6]

Стратегія	Обмін	Переконання	Комунікація, переговори	Тиск
Типи акцій	діалог, комунікація, повідомлення	навчання, мотивація, спір, підвищення обізнаності, адвокація, обговорення, доведення	Е — пропозиція, знаходження спільного рішення, альтернативне запитання	примус, обурення, мобілізація, лобіювання, повідомлення, виклик за замовленням

Джерело: за матеріалами Groupe URD

цей міф ситуацією з Brexit та виборами Трампа на пост президента США. Cambridge Analytica розробили модель, яка дає змогу вирахувати особистість кожного повнолітнього громадянина. Маркетинговий успіх Cambridge Analytica заснований на психологічному поведінковому аналізі, вивченні Big Data і таргетованій рекламі – персоналізованій рекламі, яка максимально близько підлаштовується під характер окремого споживача.

Результати електронного опитування на глобальному саміті громадянського суспільства у Стокгольмі “Формування громадянського простору” показали, що ситуація співпраці громадянського суспільства та влади в країнах погіршилась; це підтвердили близько 80 % учасників [13]. Фактично відбувається певне включення урядових інституцій у громадянське суспільство, правове регулювання діяльності інститутів громадянського суспільства ускладнюється, контроль держави посилюється, а національні уряди борються з поширенням впливу інститутів глобального громадянського суспільства на свій національний громадянський простір.

Модель впливу глобального громадянського суспільства (ГГС) на державну політику представлена на рисунку. Можна виокремити кілька видів реакції влади на вплив ГГС. Перший – протистояння цим впливам з боку національних урядів, створюючи такі бар’єри:

1) унеможливити фінансування з-за кордону через присвоєння таким організаціям статусу “іноземний агент”. Це означає, що ця організація

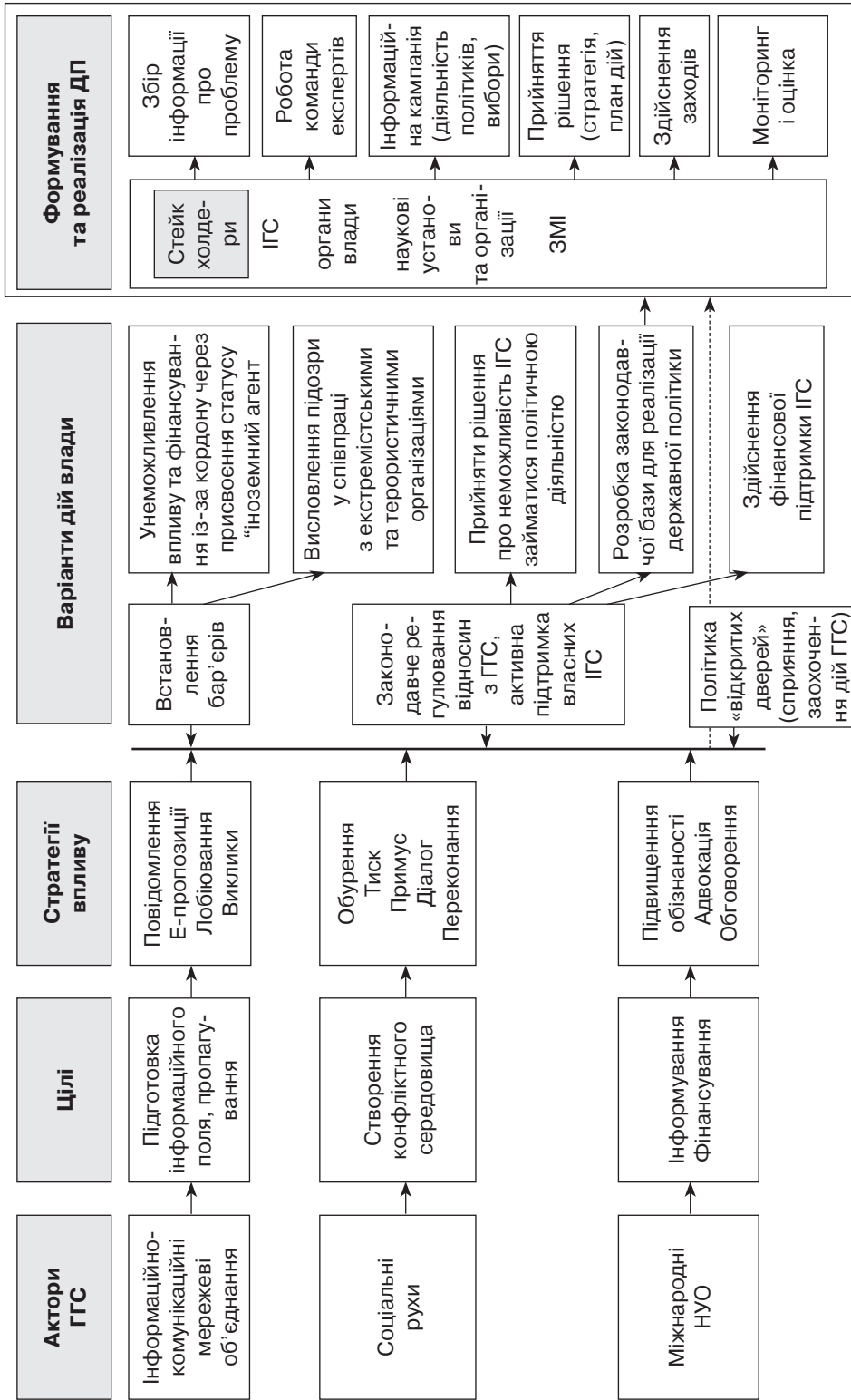
є небажаною для спілкування, вона не може працювати з державними органами чи органами місцевого самоврядування. Інші інститути громадянського суспільства також бояться співпрацювати з такими “іноземними агентами”, аби на них не впала підозра у нелояльності до влади;

2) встановити, що організації громадянського суспільства не мають права займатися “політичною діяльністю”, до якої вона відносить проведення публічних акцій, соціологічних досліджень, видання власного періодичного видання, моніторинг та оцінку діяльності владних органів;

3) висловити підозру у співпраці з екстремістськими та терористичними організаціями, наслідком якої може бути як заборона діяльності організації, так і кримінальне переслідування її учасників; такі підозри застосовують як до правозахисних організацій, так і до організацій сексуальних меншин, які висувають певні вимоги національному уряду.

Однак такі заходи можуть негативно вплинути на імідж держави на міжнародній арені, а відмова від комунікації з громадським сектором та його відсторонення від формування політики: “перетворює громадський сектор на альтернативу та конкурента владного сектору у соціальній та політичній сферах; негативно впливає на рівень підтримки владних інститутів з боку населення; підриває легітимність публічних рішень та знижує готовність населення до їх виконання” [3, с. 7].

Другий вид реакції влади на вплив ГГС – політика “відкритих



Модель впливу глобального громадянського суспільства на державну політику

дверей”, яка передбачає безперешкодне проникнення іноземних капіталів в будь-яку частину країни шляхом надання грантів. Така політика може мати як позитивні, так і негативні наслідки. Позитивний — сприяння виконанню соціальної функції, яку не в змозі виконати держава в умовах економічної кризи та воєнного конфлікту. Негативний — країна перетворюється в залежну від фінансування великих держав територію.

Третій вид реакції влади на вплив ГГС — формування та реалізація органами влади державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.

Державна стратегія передбачає визначення владою й активною громадськістю головних цілей для суспільства, відповідно до яких буде будуватися державна політика. Стратегія передбачає перспективне ухвалення законодавчих актів владою різних рівнів, розробку плану дій щодо конкретних політичних рішень та організацію заходів, спрямованих на досягнення визначених цілей. Важливе місце у “Стратегії — 2020” — головному стратегічному документі країни — відведено взаємодії з громадськістю. В умовах системної кризи вихід бачиться в поетапному здійсненні цілеспрямованої, науково обгрунтованої стратегії виходу з неї, суть якої полягає в поєднанні економічних процедур із вирішенням соціальних питань.

Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства — діяльність органів виконавчої влади, яка спрямована на налагодження ефективної партнерської взаємодії

з інститутами громадянського суспільства, та включає:

- 1) розроблення законодавчої бази для реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства;
- 2) впровадження плану дій для реалізації державної політики;
- 3) здійснення фінансової підтримки ГГС.

Найбільш прийнятним для незалежної держави є другий вид реакції влади на вплив ГГС — формування та реалізація органами влади власної державної політики. Першим кроком на цьому шляху в Україні було створення Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, яка затверджена Указом Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016 [8], та яку деталізує План першочергових заходів щодо її реалізації.

Сприяння розвитку громадянського суспільства дає можливість державі звільняти себе від реалізації окремих надмірно обтяжливих соціальних завдань із збереженням високих соціальних стандартів для населення. Так, завдяки залученню громадських організацій у Німеччині держава заощаджує 30–37 % вартості таких послуг; підвищувати якість публічно-правових рішень через більш повне врахування потреб населення, альтернатив та можливих наслідків рішень; підвищити рівень довіри до органів публічної влади та рівень легітимності публічно-правових рішень; забезпечувати більш повну імплементацію публічно-правових рішень населенням.

Метою Стратегії державної політики сприяння розвитку грома-

дянського суспільства є створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації.

Реалізацію Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, передбачається здійснювати за такими стратегічними напрямами:

- створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства;
- забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення;
- стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України;
- створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці.

Реалізація Стратегії здійснюється за рахунок бюджетних коштів, а також з інших джерел, не заборонених законом.

З метою надання цільової підтримки на конкурсних засадах для фінансування програм, проектів та заходів організацій громадянського суспільства, спрямованих на реалі-

зацію Стратегії, вбачається доцільним опрацювати питання створення Фонду розвитку громадянського суспільства [318].

Сприяння розвитку громадянського суспільства не передбачає втручання органів державної влади в самоорганізацію громадян, визначення напрямів і способів громадської діяльності та управління ІГС. Стратегія ставить перед органами виконавчої влади завдання, серед яких найбільш значущі такі:

- скорочення строків і спрощення реєстраційних процедур для організацій громадянського суспільства, зокрема процедур подання документів в електронній формі або за принципом “єдиного вікна”; удосконалення порядку віднесення організацій громадянського суспільства до неприбуткових організацій;
- удосконалення правового статусу, порядку створення, організації діяльності і припинення органів самоорганізації населення, розширення їх повноважень щодо участі у вирішенні питань місцевого значення;
- урегулювання на законодавчому рівні питання обов’язкового планування у Державному бюджеті України і місцевих бюджетах видатків на надання на конкурсних засадах фінансової підтримки для виконання програм (реалізації проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства;
- запровадження єдиного конкурсного порядку відбору орга-

- нами виконавчої влади програм (проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка держави, та забезпечення на законодавчому рівні рівного доступу зазначених організацій, зокрема благодійних організацій, до участі у такому відборі;
- запровадження ефективних механізмів надання фінансової підтримки громадським ініціативам, спрямованим на реалізацію цієї Стратегії;
 - запровадження практики закупівлі соціальних та інших суспільно значущих послуг через соціальне замовлення та забезпечення рівного доступу організацій громадянського суспільства та бюджетних установ до надання соціальних та інших суспільно значущих послуг за рахунок бюджетних коштів;
 - забезпечення права неприбуткових організацій громадянського суспільства здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність, якщо така діяльність відповідає меті (цілям) організації громадянського суспільства, сприяє її досягненню та не передбачає розподілу отриманих доходів (прибутків) або їх частини серед засновників (учасників), членів такої організації;
 - запровадження обов'язкового залучення організацій громадянського суспільства до оцінки потреб громадян у соці-

альних та інших суспільно значущих послугах;

- запровадження обов'язкових моніторингу та оцінки розпорядниками бюджетних коштів програм і проектів, які виконуються організаціями громадянського суспільства за рахунок бюджетних коштів;
- запровадження обов'язкової звітності організацій громадянського суспільства, які отримують державну фінансову підтримку, публічного доступу до такої звітності, а також до результатів обов'язкового моніторингу, оцінки та експертизи результатів державної фінансової підтримки організацій громадянського суспільства;
- стимулювання волонтерської діяльності, у тому числі опрацювання питання щодо участі України в Європейській конвенції про довгострокову волонтерську службу;
- включення до навчальних програм загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладів курсів і тем з питань розвитку громадянського суспільства [8].

Однак, під час розробки стратегії не була врахована пропозиція, що на нашу думку, є важливою — це розроблення стратегічного напрямку “Міжнародна діяльність громадських організацій”, який би відображав можливості діяльності ІГС за межами України, на міжнародній арені, дозволені способи залучення коштів Міжнародних організацій та фондів, співпраця та контроль діяльності громадських організацій зарубіжних

країн, міжнародних організацій на території України.

Необхідність у розробленні цього напрямку викликана зростаючим почуттям взаємозалежності національних організацій громадянського суспільства та зростаючим почуттям солідарності громадських інтересів на глобальному рівні.

Аналіз діяльності НУО в сучасному світі свідчить про те, що з одного боку, ці організації виконують важливу роль “груп тиску” на глобальному рівні і роблять конструктивний внесок в пошук вирішення глобальних проблем. З іншого боку, сила і вплив цих глобальних недержавних суб’єктів збільшується, тому вимагає правового врегулювання. Так, необхідність охорони навколишнього середовища призвела до створення нової галузі міжнародного права. Водночас, порушення прав людини, викликані локальними конфліктами, які торкаються інтересів суверенних держав, потребують врегулювання на міжнародному та національному рівні.

Хоча світ ще не перетворюється в глобальне суспільство, зростаючий вплив недержавних суб’єктів вимагає правового врегулювання, щоб відобразити зміни, які викликані збільшенням різноманітних суб’єктів міжнародної системи. Беручи до уваги вже існуючий вплив МНУО на державну політику національних держав, виникає необхідність у правовій базі для встановлення меж впливу потужних груп інтересів і забезпечення відповідальності цих організацій за наслідки своїх дій. Однак цей процес зміцнення міжнародного правопорядку

також вимагає посиленої експертизи ролі МНУО на національному та регіональному рівнях.

Складовою державної політики є регіональна політика сприяння розвитку громадянського суспільства, як діяльність обласних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюється відповідно до розробленої та затвердженої програми дій з урахуванням специфіки регіону. Регіональна цільова програма сприяння розвитку громадянського суспільства включає комплекс заходів, спрямованих на розвиток громадянського суспільства у регіоні.

Інструментами взаємодії місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства є організаційні форми та засоби співпраці, що мають за мету формування і реалізацію ефективної державної політики для забезпечення соціально-економічного та суспільно-політичного життя муніципального утворення, участь громадян в управлінні державними справами та контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Висновки і перспективи подальших досліджень. З означеного випливає, що інститути глобального громадянського суспільства використовують різні стратегії, щоб впливати на державну політику національних держав з метою уніфікації економіко-правових стандартів,

поширення ціннісних пріоритетів. Можна виокремити кілька видів реакції влади на вплив ГГС: протистояння цим впливам з боку національних урядів, створюючи бар'єри; застосування політики “відкритих дверей” для міжнародних організацій та донорів; формування та реалізація органами влади державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Останній — є найбільш прийнятним для українських реалій. Оскільки паралельно з глобалізацією посилюються процеси глобалізації й збільшуються повноваження органів місцевого самоврядування, важливими є регіональні програми сприяння розвитку громадянського суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Валевський О. Л.* Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства: монографія / О. Л. Валевський. — К.: Вид-во НАДУ, 2007. — 217 с.
2. *Кальниш Ю. Г.* Системні фактори впливу на формування та реалізацію державної євроінтеграційної політики України в умовах глобалізації / Ю. Г. Кальниш, В. А. Ребкало, М. С. Калина // Наук. праці [Чорноморський державний ун-т ім. Петра Могили комплексу “Києво-Могилянська академія”]. — 2012. — Т. 186, Вип. 174. — С. 6–13. — (Серія: “Державне управління”). — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2012_186_174_3
3. *Красносільська А. О.* Розробка регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства / Укр. незалеж. центр політ. дослідж.: А. О. Красносільська, М. В. Лациба. — К.: Агентство “Україна”, 2012. — 88 с.
4. *Крюков О. І.* Політико-управлінська еліта України як чинник державотворення: [монографія] / О. І. Крюков; за наук. ред. Е. А. Афоніна. — К.: Вид-во НАДУ, 2006. — 252 с.
5. *Орлов О. В.* Інноваційні процеси в державному управлінні: [монографія] / О. В. Орлов — Х.: Вид-во Харківськ. РІ НАДУ “Магістр”, 2012. — 246 с.
6. *Пал Л. А.* Аналіз державної політики / Л. А. Пал; [пер. з англ. І. Дзюби]. — К.: Основи, 1999. — 422 с.
7. *Прокопенко Л. Л.* Генеза та розвиток державної освітньої політики в Україні (IX — початок XX ст.): монографія / Л. Л. Прокопенко. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. — 488 с.
8. *Про сприяння розвитку громадянського суспільства:* Указ Президента України: від 26.02.2016 р. № 68/2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.
9. *Розенфельд Реймонд А.* Лекції з державної політики / А. Реймонд Розенфельд. — К.: К. І. С., 2002. — 60 с.
10. *Руденко О.* Стабілізаційна парадигма суспільного розвитку / О. Руденко // Управління суспільним розвитком: глобальні виклики та альтернативи [зб. наук. пр. Інституту глобальних стратегій управління / за заг. ред. О. М. Руденко, С. В. Штурхецького]. — Острог: ІГСУ, Вид-во НаУ “Острозька академія”, 2014. — 242 с. — Вип. 8. — (Серія: “Громадянське суспільство”).
11. *Солових В. П.* Оптимальні політико-адміністративні відносини як чинник розбудови публічного урядування в Україні [Електронний ресурс] / В. П. Солових // Державне будівництво: [Електрон. наук.

- фах. вид.]. — Х.: Вид-во ХарРІНА-ДУ “Магістр”, 2011. — № 2. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2011_2_5.pdf
12. *Тертичка В.* Аналіз державної політики і політологія / В. Тертичка // Політ. менеджмент. — 2004. — № 6 (9). — С. 3–22.
 13. *Ткачук А.* Про глобальний саміт громадянського суспільства у Стокгольмі 10–12 травня 2015 року “Формування громадянського простору” [Електронний ресурс] / А. Ткачук. — Режим доступу: <http://csi.org.ua/?p=4841>
 14. *Янг Е.* Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: практ. посіб. для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Е. Янг, Л. Кунін; [пер. з англ. С. Соколик; наук. ред. пер. О. Кілієвич]. — К.: К. І. С., 2003. — 120 с.
 15. *Veronique de Geoffroy.* Strategies used by international NGOs to influence public policy [E-recourse] / Veronique de Geoffroy and Alain Robyns // Groupe URD. — Regime to access: <http://www.urd.org/Strategies-used-by-international>