УДК 323.2+352.072.2](477)

DOI <https://doi.org/10.30970/2307-1664.2019.26.16>

ДО ПИТАННЯ ПРО ВЗАЄМОДІЮ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ФОРМУВАННІ Й РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ТА МІСЦЕВОЇ ПОЛІТИКИ

Марина Костельнюк

*Чорноморський національний університет імені Петра Могили,
факультет політичних наук, кафедра соціології
вул. 68 Десантників, 10, 54003, м. Миколаїв, Україна*

У статті наголошено на тому, що важливим аспектом розвитку громадянського суспільства є необхідність формулювання та впровадження перспективних та працюючих механізмів партнерської взаємодії між громадянським суспільством та органами державної влади, які б сприяли вирішенню суспільно значущих проблем, розробленню та імплементації комплексних реформ, ефективного контролю за діями влади. Охарактеризовано взаємодію органів державної влади та громадянського суспільства в процесі децентралізації влади в Україні. Здійснено аналіз характеру взаємодії держави та громадянського суспільства, котрий значною мірою визначає стан держави-суспільства, впливає на засади авторитетності й легітимності державної влади. Розглянуто систему різних за сутністю, але однаково ефективних та дієвих механізмів залучення громадськості до вирішення проблем громади, які органи публічної влади та громада через організовану громадськість можуть використовувати.

Наголошено на тому, що забезпечення ефективності громадсько-владної взаємодії потребує наявності механізмів, які передбачають: зв'язок членів представницьких органів на місцях (депутатів місцевих рад) з громадою; прозорість функціонування органів місцевого самоврядування; відповідальність депутатів місцевих рад перед територіальною громадою; ефективність систем адміністрування місцевих коштів.

Доведено, що демократичні перетворення потребують консолідованого зусилля всіх типів громадських об'єднань у співпраці з державною владою.

Розкрито сутність та особливості підвищення ефективності та дієвості такої партнерської взаємодії, виділено дієві інструменти, досліджено практичні аспекти. Констатовано необхідність удосконалення механізму взаємодії між державними органами та громадою. Зокрема, запропоновано шляхи впровадження принципу партнерської взаємодії, що передбачає не тільки інформування населення, але й налагодження ефективного зворотного зв'язку, проведення відповідної роз'яснювальної роботи, встановлення громадського контролю тощо.

Ключові слова: взаємодія, партнерство, децентралізація, громадянське суспільство, взаємодія влади й громади, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

На сучасному етапі державотворення перед Україною, котра задекларувала себе демократично-правовою державою, актуалізується питання розвитку інститутів громадянського суспільства. Процеси децентралізації системи управління сприяли запровадженню нових практик громадської участі, самоорганізації, уможливили розвиток партисипативної демократії. Безперечно, важливим аспектом розвитку громадянського суспільства є необхідність формулювання й впровадження перспективних та ефективно працюючих механізмів партнерської взаємодії між громадянським суспільством та органами державної влади, які б сприяли вирішенню суспільних та політичних проблем, розробленню та впровадженню комплексних реформ, дієвому та ефективному контролю за діями державної влади. Очевидно, що саме участь громадськості у здійсненні державної влади є, з одного боку,

критерієм демократизації та легітимізації влади, створює механізм взаємодії державної та місцевої влади, а з іншого боку, стимулом для політичної активності, розвитку правової культури суспільства, подолання політичного нігілізму тощо.

В контексті розгляду цієї проблематики варто підкреслити, що громадянське суспільство – це такий стан суспільства, в якому вільно реалізуються основоположні права та свободи людини й громадянина через різноманітні форми публічної громадської активності та самоорганізації [2, с. 342]. Громадянське суспільство є гарантією демократичного розвитку держави.

Виходячи із зазначеного, взаємодію громадськості та органів державної влади в процесі формування державної політики можемо розуміти як сукупність соціальних інтеракцій, які здійснюються за допомогою такого комунікативного інструменту, як діалог у межах системи державного управління [6, с. 76].

Цікаво, що деякі вчені акцентують увагу на державно-громадському діалозі, під яким розуміють інтерсуб'єктивний процес багатостороннього обміну інформацією, який має державно-управлінський зміст, спрямований на виявлення взаємних інтересів, пошук спільних позицій між органами державної влади та громадськістю задля спільного вирішення актуальних проблем, узгодження їхніх цілей, дій, стратегій формування державної політики [1, с. 32].

Загалом найбільш поширеними в демократичних державах є такі форми партнерської співпраці громадськості та органів державної влади, як круглі столи, інформування громадськості, організація громади, консультації з громадськістю, громадські дорадчі комітети, фокус-групи, опитування громадської думки, соціальний моніторинг, громадська просвіта, громадські слухання, створення громадських коаліцій.

Отже, стає очевидним, що держава є не тільки апаратом адміністрування публічними справами, системою офіційних установ та закладів, котрі перебувають у певному підпорядкуванні та мають субординаційні зв'язки, але й контрагентом громадянського суспільства. Це випливає з того, що громадянське суспільство визначає зміст та характерні риси державної влади, при цьому характер державної влади має вплив на функціонування та ефективний розвиток громадянського суспільства. Формування механізму взаємодії чи партнерства – це складний, комплексний, системний процес, оскільки хоч і не існує універсальної моделі партнерства громадянського суспільства з демократичною державою, проте в основі лежить роль демократичної держави як представника громадянського суспільства, а не навпаки.

Характер партнерських взаємовідносин держави та громадянського суспільства значною мірою визначає становище як держави, так і суспільства, має вплив на засади авторитетності та легітимності державної влади. Джерелом та суб'єктом конституційності повинна бути не держава як бюрократична система, а громадянська спільнота. Передумовами суб'єктності громадян є не тільки ринкова економіка, але й вільна особистість із розвиненим почуттям власної гідності, а також структурованість суспільства, значна кількість незалежних громадсько-політичних об'єднань, незалежна громадська думка. Саме громадянська спільнота легітимізує державну владу [1, с. 67]. Отже, за демократичного врядування державна влада зацікавлена в налагодженні співпраці з громадою.

Для кращих зарубіжних практик управління регіональним розвитком характерне підвищення ролі громадян у виробленні місцевої політики не лише через делегування повноважень обраним представникам, але й через різноманітні інструменти безпосереднього залучення громад. При цьому організації громадянського суспільства повинні забезпечувати наукову чи експертну підтримку механізму розроблення політики. Акумуляючи

та узагальнюючи місцеві інтереси, вони мають виступати головним каналом залучення громадян до процедур прийняття управлінських рішень.

В Україні задля створення належних умов для участі громадськості у формуванні державної політики Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Про затвердження Порядку сприяння проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади». Цей документ дав організаціям громадянського суспільства можливості бути долученими до розроблення та моніторингу державної політики, зокрема, на місцях [3, с. 105].

Зокрема, в повсякденній діяльності органи публічної влади та громада через організовану громадськість можуть використовувати систему різних за своєю сутністю, але однаково корисних механізмів залучення громадськості до вирішення проблем громади. Такими механізмами є підтримка утворення та діяльності місцевих благодійних фондів; створення змішаних дорадчих чи консультативних структур при раді або голові громади; створення агенцій місцевого розвитку; використання тренінгових програм місцевих громадських організацій у рамках пріоритетів громади; залучення в громаду додаткових ресурсів завдяки проектам місцевих громадських організацій; використання інтелектуального потенціалу громадських організацій для підготовки інвестиційних програм, програм місцевого розвитку тощо [5, с. 53].

При цьому у сучасних умовах децентралізаційних процесів на регіональному рівні громадяни фактично відсторонені від впливу на вирішення поточних місцевих проблемних питань, не мають потрібних інструментів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, що значно стримує демократичні процеси в суспільстві.

На нашу думку, останніми роками спостерігається брак практик консультування стосовно політики, залучення громади до процесів формування й реалізації місцевої політики шляхом використання методів демократії участі (загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи тощо).

Беззаперечно, консультації з громадськістю є одним із найбільш поширених інструментів місцевої демократії, оскільки дають змогу будувати діалог між владою та безпосередньо громадою, що сприятиме підвищенню довіри населення не лише до конкретних рішень, але й до органів влади загалом. Однак у містах повністю відсутні практики консультування (періодичне ініціювання проведення опитувань громадської думки з актуальних питань розвитку громади) через недосконалість у законодавчому регулюванні їх проведення, а саме не встановлені правові наслідки недотримання органами влади встановлених процедур проведення консультацій з громадськістю; досить обмежений у законодавстві перелік форм консультацій з громадськістю, які можуть застосовуватися органами влади та місцевого самоврядування; для місцевого самоврядування проведення системних консультацій з громадськістю є рекомендацією, а не обов'язком.

До того ж вносити зміни до затвердженого плану проведення консультацій з громадськістю можуть громадські ради та інститути громадянського суспільства, але не окремі громадяни. В умовах неструктурованого громадянського суспільства та слабких інструментів взаємодії з громадянами на етапі визначення актуальних питань політичного порядку денного це обмежує можливості окремої особи порушувати проблемні питання перед органами державної влади.

Очевидно, що ці виклики вимагають перегляду ролі та принципів формування таких консультативно-дорадчих структур у подальшому.

Фактично не розвиваються практики місцевих ініціатив та проведення загальних зборів громадян за місцем їхнього проживання. Водночас за ініціативи органів місцевого

самоврядування поширеними є громадські слухання з актуальних питань розвитку громади та опитування громадської думки з актуальних питань розвитку громади через веб-сайти.

Однак до практики громадських слухань як механізму залучення до обговорення суспільних проблем широкого кола громадськості звертаються, як правило, формально чи тоді, коли питання, що розглядається, викликає широкий резонанс у суспільстві. Це є результатом недосконалості технологічного процесу ухвалення рішень за допомогою проведення громадських слухань. Зокрема, статuti територіальних громад або положення про проведення слухань не мають чіткого визначення механізму впровадження в життя результатів громадських слухань. Понад вищезазначене досить часто перешкодами проведення громадських слухань є низька матеріально-технічна база чи недостатній рівень поінформованості населення. Ключовою проблемою є низька громадянська активність, неспроможність проконтролювати виконання ухвалених рішень.

Ефективним інструментом впливу громадськості на ухвалення управлінських рішень є спеціальні дорадчі органи громадського контролю при органах виконавчої влади (громадські ради). Незважаючи на те, що законодавче зобов'язання для органів виконавчої влади та рекомендація для органів місцевого самоврядування створити громадські ради стали важливими кроками на шляху до посилення участі громадськості в процесі прийняття рішень на місцях, громадські ради наразі не повністю стали інструментом дієвого впливу [2, с. 78]. На нашу думку, робота громадських рад та інших дорадчих органів при державних установах є малоефективною, спостерігається вкрай формальний підхід до діяльності таких структур.

Проаналізувавши стан консультативно-дорадчих рад при органах публічної влади, можемо констатувати, що рівень ефективності роботи громадських рад знижується внаслідок затягування процесу їх формування через негативні наслідки використання громадських рад в інтересах окремих посадових осіб чи політичних сил, що суперечить їхньому функціональному призначенню та дискредитує цей формат взаємодії. Зауважимо, що під час формування громадських рад існують такі перешкоди, як порушення процедур формування представницького складу громадських рад; протидія органів державної влади діяльності громадських рад; перенесення часу проведення установчих зборів без повідомлення про це всіх учасників зборів; порушення кількісних обмежень складу громадських рад; фальсифікація результатів волевиявлення представників інститутів громадянського суспільства під час установчих зборів.

Під час запровадження механізмів громадської участі існують такі перешкоди з боку влади, як низький рівень розуміння ефективності суспільної комунікації; відсутність досвіду такої діяльності або негативний досвід; недовіра до знань та колективного розуму окремих груп місцевої спільноти; невміння вести діалог з великою аудиторією; недовіра до фахового рівня представників громади; недостатня кількість працівників, здатних вести ефективну та результативну дискусію; неготовність створювати організаційні та фінансові засади діяльності, пов'язаної з широкою участю громадськості; віра представників влади у власну безпомилковість; приховані групові та особисті інтереси представників влади; домінування політичних та особистих інтересів над суспільними; низькі професійні, морально-етичні якості представників влади; побоювання критики, відкритих публічних звинувачень, виявлення некомпетентності, втратити владу.

Перешкодами на шляху запровадження громадської участі з боку потенційних учасників цього процесу є загальна недовіра до представників державної влади; низький рівень інтеграції місцевої спільноти; побоювання маніпуляцій з боку владних структур; інституційна та організаційна слабкість представництва окремих середовищ та груп інте-

ресів; низький рівень самоідентифікації мешканців з регіоном, в якому вони мешкають; відсутність стійких комунікацій чи форм співпраці різних суспільних груп; низька готовність до спільного розв'язування проблем; концентрація громадськості на факторах, котрі роз'єднують людей.

Спільною проблемою реалізації права доступу до публічної інформації є неврегульованість практик звітування посадовців і депутатів органів місцевого самоврядування. Зауважимо, що відсутність зрозумілого, уніфікованого порядку звітування депутатів приводить до ігнорування або довільного трактування депутатами відповідної норми закону; відсутності повної інформації про комунальне майно та землю муніципалітету, зокрема, у форматі відкритих даних; невиконання норми закону про регулярне звітування міського голови та виконавчих органів (управлінь) перед територіальною громадою.

Серед характерних недоліків роботи місцевих органів влади слід назвати недосконалість вжитих ними заходів з оприлюднення стенограм офіційних засідань та відсутність єдиної комплексної системи обліку державної інформації.

Упродовж останніх років паралельно з такими традиційними механізмами громадсько-владної взаємодії у формуванні та реалізації місцевої політики, як створення консультативно-дорадчих структур на місцевому рівні, місцеві ініціативи, громадські слухання, консультації з громадськістю, подальший розвиток отримали сучасні інструменти електронної місцевої демократії.

Забезпечення ефективності громадсько-владної партнерської взаємодії потребує наявності механізмів, які передбачають прозорість функціонування органів місцевого самоврядування, зв'язок членів представницьких органів на місцях з громадою, ефективність систем адміністрування місцевих коштів, відповідальність депутатів місцевих рад перед територіальною громадою.

Водночас необхідними кроками є посилення взаємодії держави та громадянського суспільства в процесах публічної політики, а саме імплементація сучасних інструментів електронної демократії на рівні місцевого самоврядування, формування інформаційно-комунікативних можливостей громадської участі в розвитку громад. Відповідні нові форми демократії ще потрібно розвивати для зменшення викликів у запровадженні, зокрема продукування визначеної та прозорої процедури реагування влади на петиції громадян, створення чіткої регламентації всіх питань розгляду петицій, вирішення питань щодо електронної ідентифікації особи через альтернативні сервіси, які створили деякі міські ради на власних сайтах, а також недопущення експлуатації можливостей електронних петицій політичними силами у власних інтересах [1, с. 90].

На нашу думку, ефективна участь громадян у прийнятті державних рішень має відповідати європейським нормам. Задля цього органи місцевої влади повинні діяти відповідно до таких правил. По-перше, для забезпечення прийняття рішень та використання ресурсів органи місцевої влади мають затвердити цикл формування політики та планування, який визначатиме шляхи залучення громадян на всіх етапах політичного циклу та відповідні механізми, які будуть використовуватися для забезпечення ефективного залучення громадян. По-друге, органи місцевої влади повинні забезпечити прозорість процесів прийняття рішень шляхом великого поширення інформації про заходи, надання доступу до інформації, зокрема до відповідних документів з питань прийнятих політичних рішень та бюджетів, надання громадянам відгуків про результати прийнятих рішень. Дотримання ще таких правил взаємодії влади з громадськістю, як відкритість, відповідальність, компетентність, неупередженість, послідовність, доброчесність органів державної влади, стане тією базою, завдяки якій налагодиться співпраця громадян з представниками державних структур.

Отже, участь громадян у здійсненні державної влади – це реальний шлях до відкритості державної влади, побудови демократичної та правової країни. Законодавче закріплення цього права у формі безпосередньої та опосередкованої участі має створити перспективу для функціонування та розвитку держави, поваги до державної влади та ефективної діяльності інститутів громадянського суспільства.

Основними засадами внутрішньої політики України визначено необхідність утворення інститутів громадянського суспільства, посилення взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, тому великого значення набуває розвиток нових методів та форм такої співпраці.

Однак можна зробити висновок про те, що нині стан владно-громадської взаємодії має низку проблем, які негативно впливають на результативність її механізмів.

Отже, можемо назвати необхідність удосконалення механізму взаємодії між державними органами та громадою, зокрема пропонуємо шляхи впровадження принципу партнерської взаємодії, що передбачає не тільки інформування населення, але й налагодження ефективного зворотного зв'язку, проведення відповідної роз'яснювальної роботи, встановлення громадського контролю.

Таким чином, щоби забезпечити реалізацію демократичних стандартів громадської участі, держава має забезпечити умови для активної участі громадськості у виробленні та реалізації державної політики. Відповідно, необхідним є вироблення ефективних механізмів інформування громадськості про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, сприяючи її участі у виробленні, обговоренні та прийнятті як загальнодержавних рішень, так і рішень на рівні територіальної громади, а також у здійсненні контролю за їх реалізацією.

Список використаної літератури

1. Бойчук М. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії. Київ : Атлант ЮЕм-СІ, 2007. 207 с.
2. Бортніков В. Політична участь і демократія: українські реалії : монографія. Луцьк : Вежа, 2007. 522 с.
3. Кравченко Б. Громадянське суспільство. Київ : Міленіум, 2001. 250 с.
4. Романенко Є. Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості її налагодження. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2 (21). С. 190–201.
5. Романенко Є. Діалогічна взаємодія громадськості та органів державної влади у процесі формування державної політики. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 2. С. 50–54.
6. Якубовський О. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. 198 с.

TO THE QUESTION ON THE INTERACTION OF POWER AND CIVIL SOCIETY IN THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE AND LOCAL POLICY

Maryna Kostelniuk

*Petro Mohyla Black Sea National University,
Faculty of Political Science, Department of Sociology,
68 Desantnykiv str., 10, 54003, Mykolaiv, Ukraine*

The article emphasizes that an important aspect of civil society development is the need to formulate and implement promising and working mechanisms of partnership between civil society and public authorities, which would help to solve socially significant problems, develop and implement complex reforms, and effectively control the functioning of government actions. The interaction of public authorities and civil society in the process of decentralization of power in Ukraine is characterized. It is analyzed of the nature of the interaction between the state and civil society, which largely determines the state of the state-society and influences the principles of authority and legitimacy of state power. The paper studies a system of different in nature, but equally effective and efficient mechanisms of public involvement in solving community problems that public authorities and the community through organized public.

It is emphasized that ensuring the effectiveness of public-government interaction requires some mechanisms that provide for the following: a liaison of members of local representative institutions (local council deputies) with the community; transparency of functioning of local government bodies; responsibility of local council deputies to the territorial community; efficiency of local funds administration systems.

Democratic transformations have been proven to require a consolidated effort by all types of public associations in cooperation with government.

The essence and peculiarities of increasing the efficiency and effectiveness of such partnership are revealed, the effective instruments are highlighted, and the practical aspects are investigated. The article states the need for improvement of the mechanism of interaction between state bodies and the community. In particular, the ways of introduction of partnership interaction principle are proposed. This provides not only informing the population, but also establishing effective feedback, conducting appropriate explanatory work, establishing public control, etc.

Key words: interaction, partnership, decentralization, civil society, interaction between government and community, public authorities, local governments' bodies.