

Русинюк М.М.

Національна академія державного управління при Президентові України

МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Ця стаття спрямована на з'ясування сутності, змісту і значення механізмів взаємодії публічної влади та громадянського суспільства у процесі реалізації публічної політики в Україні, визначення характеру наявних проблем у цій сфері та шляхів їх вирішення. У результаті проведеного дослідження встановлено, що до проблем розвитку громадянського суспільства доречно віднести: досить високий рівень скепсису організованої громадськості щодо можливості впливати на органи влади; нестача зрозумілих, чітко інституалізованих каналів інформації про діяльність органів влади і, як результат, майже повна відсутність дієвих важелів впливу на формування місцевої та регіональної політики; існуючі інституції взаємодії влади та громадськості мають занадто формалізований характер і незначний ефект діяльності; частина неурядових організацій намагається через засоби масової інформації висвітлювати свою діяльність, висловлювати своє ставлення до дій влади, однак така діяльність має більше рекламний, ніж дієвий характер; формування так званих «кишенькових» неурядових організацій при органах влади, які створюються, насамперед, з метою залучення коштів міжнародних донорських організацій для реалізації планів заходів владних структур, формування ілюзії взаємодії з організованим громадянським суспільством.

У межах роботи відзначено, що на сьогодні в реалізації державної політики об'єктивною є тенденція до дедалі більшого залучення організацій громадянського суспільства до виконання її завдань. У зв'язку із цим констатовано, що зростає потреба доступності, підзвітності та відповідальності органів влади, підсилення механізмів контролю в антикорупційних та інших чутливих для громадської думки питаннях. Попри те, що абсолютна більшість українських громадян не належить до жодної організації громадянського суспільства, запит на вплив інституцій громадянського суспільства помітний. Соціологічні опитування ілюструють, що участь у громадських організаціях сприймається як одна з найбільш ефективних форм участі громадян в ухваленні рішень та управлінні на державному і місцевому рівнях.

Ключові слова: громадянське суспільство, публічна політика, публічна влада, громадські об'єднання, публічне управління та адміністрування.

Постановка проблеми. Проблема громадянського суспільства та його взаємодії з державою сьогодні – одна із центральних у політичній і державно-управлінській науці. Очевидно, що її актуальність спричинена складними і досить суперечливими трансформаціями відносин у перехідних суспільствах, до яких належить і Україна.

Становлення ефективної взаємодії між інституціями громадянського суспільства та державними інституціями напряму залежить від якісної трансформації політичної системи в Україні, змін у моделі державного управління, серед яких децентралізація, послаблення неефективних адміністративно-командних і суто регулятивних методів тощо. Такі цілі потребують створення повноцінних, а не декоративних інституцій громадянського суспільства, здатних отримати інформацію на початкових стадіях ухвалення політичних рішень, запропонувати альтернативи, здійснити контроль.

Практика ухвалення політичних рішень, реалізації державної політики в Україні без обговорення і схвалення з боку громадськості свідчить про уповільнені темпи поширення необхідного мінімуму процедур публічної політики. Обстоювання інтересів суспільства як органами державної влади, так і громадським сектором є фрагментарним, що несе особливі ризики в умовах неструктурованості суспільства. Натомість напрацювання цивілізованих алгоритмів і конструктивних форм захисту інтересів різних соціальних груп, узгодження конфліктів інтересів сприяють мінімізації соціально-економічних і політичних ризиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значна увага питанням взаємодії громадянського суспільства та держави приділена у працях учених Г. Алмонда, Ю. Габермаса, Р. Дарендорфа, М. Кеннеді, Дж. Кіна, Р. Патнема тощо. В Україні громадсько-політичні об'єднання під

різними кутами зору досліджують представники різних наук, зокрема: Р. Балабан, В. Бебик, В. Головенько, А. Колодій, О. Корнієвський, І. Кресіна, Б. Кухта, М. Лациба, М. Обушний, С. Рябов, С. Тимченко, В. Якушик, Г. Атаманчук, К. Коктиш, В. Козбаненко, В. Крисаченко, О. Крюков, О. Лебединська, В. Мельниченко, І. Надольний, М. Пірен, В. Ребкало, Г. Ситник, П. Штомпка, Ф. Шамхалов, Е. Афонін, В. Бакуменко, В. Бондаренко, К. Гаджиев, В. Козаков, А. Мацюк, В. Місюра, Л. Шкляр, О. Якубовський, О. Бабінова, Ю. Барабаш, Я. Буздуган, Р. Гринюк, М. Козюбра, В. Лемак, О. Петришин, Ю. Тодика й ін. Проте проблеми взаємин органів публічної влади із громадянськими об'єднаннями у процесі формування публічної політики демократичного суспільства і сьогодні є актуальними і визначають мету даної роботи.

Постановка завдання. Мета статті – з'ясувати сутність, зміст і значення механізмів взаємодії публічної влади та громадянського суспільства у процесі реалізації публічної політики в Україні, визначити характер наявних проблем у цій сфері та запропонувати шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Участь громадян (представників громадських об'єднань) в обговоренні складних проблем життєдіяльності стає чи ненайголовнішим імперативом сьогодення. Громадяни, взявши участь у визначенні проблем, шляхів їх розв'язання, стають причетними до ухвалення рішень і реально беруть на себе відповідальність за їх виконання. Будучи причетними до ухвалення рішень, громадяни підтримують владу щодо виконання цих спільних рішень [1, с. 8].

На думку Ю. Габермаса, саме громадськість за допомогою публічного обговорення контролює й легітимізує систему влади, а також саме вона здатна розв'язувати конфліктні ситуації. Цьому відповідає ідея творення громадянського суспільства діяльними індивідами [2, с. 67]. Тому сьогодні ми говоримо про активного громадянина, якого характеризує його громадянська позиція. Ця позиція полягає в обстоюванні власних інтересів, а не підтримці чужих. Ця позиція полягає в узгодженні власних і суспільних інтересів, що особисті інтереси індивіда виводить на інший щабель і потребує від нього громадянськості.

Механізмом реалізації громадянськості виступає громадська участь населення, через яку проявляється його здатність до самоорганізації і суспільного самоврядування. Існування громадянського суспільства стає можливим за наяв-

ності вільних рівноправних особистостей, які мають право вільного асоціювання і добровільно здійснюють відповідні політичні настанови. Громадська праця людей проводиться в різних формах, залежно від специфіки їхньої діяльності. Це і громадські організації, і політичні партії, а також громадські рухи тощо.

Структурно-громадянське суспільство в Україні можна представити такими сегментами (соціальні інститути, групи), як: громадські організації та об'єднання громадян; політичні партії, що не прийшли до влади; благодійні організації; громадські засоби масової інформації (далі – ЗМІ); самоврядні територіальні громади; трудові та навчальні колективи; професійні та творчі спілки; релігійні об'єднання.

Загалом, громадські об'єднання – це своєрідна ланка між політичним і громадянським суспільством, між «низамми» і «верхами». Саме в цьому полягає їхня стабілізуюча, інтегративна роль у суспільстві (ст. ст. 36, 37 Конституції України) [3].

Як слушно зауважує Д. Сірик, залучення громадян до процесу вироблення і здійснення державної політики дає можливість спільно діяти заради суспільного блага [4, с. 48]. Зауважимо, що співпраця неурядових організацій з органами виконавчої влади в питаннях формування та реалізації державної політики є невід'ємним елементом демократичної політичної культури суспільства та країни загалом. Наявність налагоджених ефективно діючих каналів взаємодії між цими інститутами є запорукою якісної державної політики, спрямованої на потреби населення, відповідно до стратегічних національних інтересів. За визначенням В. Тертички [5, с. 297], рішення в державній політиці є результатом діяльності суб'єктів процесу політики, які мають бути спрямовані на вирішення проблем державного рівня.

Сприяння саморозвитку громадянського суспільства з боку органів публічної влади (органи державної влади й органи місцевого самоврядування) передбачає: створення системних, передусім правових і фінансових, умов діяльності організацій і структур громадського сектора; реалізацію політики громадської консолідації для вирішення соціально значущих проблем, спрямованої на забезпечення добробуту громадян; визначення і втілення принципів, на яких будується взаємодія органів публічної влади із структурами ділового і громадського секторів, створення інститутів взаємодії владного, ділового і громадського секторів; удосконалення існуючих і розроблення нових форм соціального партнерства

та форм співробітництва органів публічної влади зі структурами ділового і громадського секторів; вироблення ефективних механізмів підтримки діяльності недержавних організацій у реалізації ними соціально значущих програм.

Співробітництво органів публічної влади та громадянського суспільства має ґрунтуватись на таких принципах:

1. Громадська активність. Громадська активність як ініціативна та добровільна участь людей у житті суспільства та виробленні державної та місцевої політики в різних важливих для людей сферах є важливим складовим елементом демократичного суспільства. Органи публічної влади мають підтримувати громадську ініціативу шляхом створення сприятливих умов для її виникнення та реалізації.

2. Партнерство. Взаємодія органів публічної влади й організацій громадянського суспільства має будуватись на основі партнерства та рівноправності. Це дозволить зробити співпрацю ефективною та створить умови для об'єднання зусиль державного та громадського секторів із метою вирішення суспільно значущих питань.

3. Відкритість і відповідальність. Діяльність організацій громадянського суспільства, органів державної влади, органів місцевого самоврядування має бути відкритою, відповідальною та підзвітною суспільству з питань своєї діяльності, зокрема з питань реалізації проєктів і фінансового забезпечення цих проєктів.

4. Політична незалежність. Організації громадянського суспільства під час здійснення своєї діяльності мають бути вільними та незалежними, діяти суто в межах закону. Підтримка громадських ініціатив і організацій коштом бюджетів і фондів органів державної влади чи органів місцевого самоврядування має здійснюватись зазвичай на конкурсній основі, з дотриманням прозорих процедур і безсторонності, щоби не допускати надання привілеїв чи створення обмежень політичного характеру, а також поширення політичного впливу на громадські ініціативи.

5. Запобігання корупції. За підтримки громадських ініціатив та організацій коштом бюджетів і фондів органів державної влади чи органів місцевого самоврядування необхідно створити умови та механізми, що виключають конфлікт інтересів та запобігатимуть корупції.

6. Раціональний і збалансований розвиток. Органи публічної влади, а також організації громадянського суспільства під час реалізації власних чи спільних проєктів і програм мають дбати

про їхній раціональний та збалансований розвиток відповідно до наявних у суспільстві потреб. Така діяльність має максимально задовольняти потреби суспільства в різних сферах суспільного життя та не припускати надмірної концентрації проєктів в одній чи кількох сферах, що веде до дублювання та неефективного використання ресурсів, коли інші залишаються поза увагою влади й організацій громадянського суспільства.

7. Комплексність. Форми реалізації громадських ініціатив через організації громадянського суспільства є взаємопов'язаною та взаємодоповнюючою системою до виконання органами публічної влади власних повноважень в інтересах суспільства загалом та окремих, соціально вразливих груп населення зокрема. Усі форми реалізації громадських ініціатив мають розвиватись та діяти цілісно і системно. Кожна з форм є невід'ємним елементом громадянського суспільства, що сприяє становленню й укріпленню інститутів громадянського суспільства.

8. Форми реалізації громадських ініціатив. У демократичних суспільствах саме розумна влада прагне якомога активніше залучати громадськість до управління державою, тому вона зацікавлена в розвитку «третього сектора» і фінансово його підтримує (пільги, пряме фінансування, гранти). З іншого боку, високий рівень життя населення в цих країнах дає можливість неурядовим організаціям мати власну фінансову базу. Це відбувається тому, що головним інтересом демократичної влади є національний інтерес.

Законами України нормуються такі форми взаємодії влади і громади, як: громадські ради; громадські слухання; громадські ініціативи; консультації; круглі столи; опитування громадської думки; організація громади; соціальний моніторинг; створення коаліцій та ін.

Форми роботи із громадянами формально поділяються на безпосередні (публічне громадське обговорення, електронні консультації із громадянами) та опосередковані (вивчення громадської думки). Згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадянської у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996, публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення: громадських слухань; зустрічей із громадськістю; конференцій, семінарів, форумів, «круглих столів», зборів, громадських приймальень; теле- або радіодебатів, дискусій, діалогів, інтерв'ю та інших передач теле- і радіомовлення; інтернет-конференцій, електронних

консультацій; телефонних «гарячих ліній», інтерактивного спілкування в інших сучасних формах [6].

Вивчення громадської думки здійснюється шляхом: проведення соціологічних досліджень і спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи); запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних засобах масової інформації; проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо й телебаченні для визначення позицій різних соціальних груп; опрацювання й узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій; проведення аналізу інформації, що надходить до спеціальних скриньок.

Окремо варто згадати єдиний вебпортал органів виконавчої влади «Урядовий портал», який містить систематизовану інформацію про діяльність органів влади, звернення та запити громадян, громадське обговорення проектів нормативно-правових актів тощо. Ефективну діяльність такого роду ресурсів можна вважати значним кроком на шляху до повноцінного електронного урядування, про необхідність запровадження якого говорять усі провладні українські партії.

Серед форм впливу об'єднань громадян на процес підготовки й ухвалення рішень, що впливають на формування державної політики, варто виокремити такі: безпосередня участь громадян (вибори, референдуми); опосередковане представництво інтересів громадян (через депутатів усіх рівнів, виборних посадовців, політичні партії); направлення пропозицій, петицій, звернень, вимог до органів влади, які безпосередньо ухвалюють управлінські рішення – до глави держави, законодавчого органу (зокрема, парламентських комітетів), в органи виконавчої влади, державні комітети тощо; підготовка громадських експертиз, експертних висновків і оцінок щодо конкретних документів, рішень і громадського контролю за їх виконанням; організація громадських акцій (мирні збори, інші масові заходи); участь представників громадських об'єднань у діяльності неурядових аналітичних центрів. Зрештою, результативність впливу об'єднань громадян на формування державної політики безпосередньо залежить від рівня інституціоналізованості суспільно-політичної діяльності громадян, що можуть забезпечити власне організації громадянського суспільства [7, с. 205].

Громадська участь у формуванні та реалізації державної політики може вважатися ефективною

лише тоді, коли озвучені громадянами проблеми будуть розв'язуватися саме за їхньої участі у процесі ухвалення рішень. Досягнення ефективної співпраці між об'єднаннями громадян і місцевими органами виконавчої влади можливе, з одного боку, за умови підвищення ступеня обізнаності громадян зі своїми правами та можливостями, а з іншого – за умови використання органами виконавчої влади існуючих механізмів та інструментів зв'язків із громадськістю, а також розроблення нових підходів до такого залучення.

Загалом, взаємодія організацій громадянського суспільства з органами державної влади ускладнюється через: використання організацій громадянського суспільства в політичному процесі, штучної активізації у виборчий період, в обстоюванні інтересів, прав, запитів не громадян, а партійно-політичних сил, приватних і корпоративних інтересів фінансово-промислових груп, посадових осіб державних органів і органів місцевого самоврядування; створення імітаційних громадських рухів та ініціатив, які з використанням організацій громадянського суспільства маскуються під стихійні реакції груп громадян, невдоволених діями чи рішеннями органів державної влади; брак прийнятних фінансових, кадрових, організаційних можливостей організацій громадянського суспільства, фіктивність значної кількості організацій громадянського суспільства, невідповідність змісту діяльності заявленим статутним завданням та ін.; систематичне ігнорування з боку органів державної влади під час ухвалення остаточних рішень як громадської думки загалом, так і позицій організацій громадянського суспільства, висловлених у процесі консультацій, у проведених експертизах, моніторингах, слуханнях тощо; дискредитацію потенційно ефективних процедур консультацій із громадськістю, громадської експертизи, слухань, це стосується непрозорості підбору тих організацій громадянського суспільства, які залучаються до консультацій із громадськістю, а також їхньої низької результативності, оскільки пропозиції і рекомендації здебільшого не піддаються ретельному аналізу та не враховуються; надання формалізованих відповідей на інформаційні запити до органів державної влади, безпідставних відмов у наданні інформації, а також неналежне і неповне її оприлюднення; наповнення вебсайтів органів державної влади здебільшого інформацією про фіксацію створення громадських рад, проведення слухань, експертиз, а

не їхнього внеску у зміст ухвалених рішень чи їх корегування; несиметричність практики соціального діалогу, участі його сторін. У переговорних процесах профспілкова сторона поступається важелям впливу органів державної влади та сторони роботодавців. Роль тих профспілкових організацій та організацій роботодавців, що не входять за встановленим законом цензом у формат соціального діалогу, є мінімальною. Отже, відкритим є питання ефективності ухвалених нормативно-правових актів, їхнього вдосконалення через упровадження «працюючих» процедур, разом із посиленням відповідальності органів державної влади та їхніх посадових осіб за дотриманням законодавства. Наступним етапом має стати вдосконалення процедур, що забезпечило б практику врахування органами державної влади позицій громадськості, закріплення принципів відкритості, прозорості, підзвітності.

Ефективна модель взаємодії організацій громадянського суспільства з органами державної влади потребує: забезпечення інформаційної відкритості з боку органів державної влади, вчасного інформування про підготовку політичних рішень; подальшого вдосконалення нормативно-правового поля, усунення його прорахунків і прогалин, що має забезпечити результативність процедур консультацій із громадськістю, повноцінне здійснення громадського контролю, громадських експертиз, зокрема й антикорупційної експертизи нормативно-правових актів; розширення меж і змісту громадського контролю за діяльністю органів державної влади, створення додаткових механізмів ефективного контролю громадськості у сферах, які не мають належного правового регулювання; охоплення механізмами громадського контролю, громадської експертизи, моніторингів, консультацій із громадськістю питань, що мають першочергове значення для суспільства (це передусім оцінки ефективності дотримання законодавства, використання бюджетних коштів; ухвалення рішень органів державної влади у сфері регуляторної політики; виконання державних програм, загальнонаціональних і місцевих програм розвитку, стратегічних документів, планів, програм розвитку сфер, галузей, регіонів тощо); забезпечення належних умов для виконання моніторингових функцій організацій громадянського суспільства щодо дотримання законодавства в перебігу передвиборчої кампанії та виборчого процесу, дій органів державної влади, політичних партій, ЗМІ, виборчих комісій; активізації організаціями

громадянського суспільства заходів, пов'язаних із здійсненням інформаційно-просвітницьких, експертно-аналітичних, правозахисних функцій; стимулювання громадської активності, підвищення громадянської компетентності, зокрема спеціальних навичок взаємодії з органами державної влади й обізнаності щодо визначених законодавством процедур; досягнення рівновіддаленості профспілкових організацій від подвійного впливу державних інституцій і організацій роботодавців, що потребує використання всіх можливостей у форматі соціального діалогу та поза ним [8].

Висновки. Отже, очевидні такі проблеми розвитку громадянського суспільства, зокрема щодо його взаємодії з органами влади: досить високий рівень скепсису організованої громадськості щодо можливості впливати на органи влади; нестача зрозумілих, чітко інституалізованих каналів інформації про діяльність органів влади і, як результат, майже повна відсутність дієвих важелів впливу на формування місцевої та регіональної політики; існуючі інституції взаємодії влади та громадськості (консультаційно-дорадчі органи) мають занадто формалізований характер і незначний ефект діяльності; частина неурядових організацій намагається через ЗМІ висвітлювати свою діяльність, висловлювати своє ставлення до дій влади, однак така діяльність має більше рекламний, ніж дієвий характер; формування так званих «кишенькових» неурядових організацій при органах влади, які створюються, насамперед, з метою залучення коштів міжнародних донорських організацій для реалізації планів заходів владних структур, формування ілюзії взаємодії з організованим громадянським суспільством. Сьогодні в реалізації державної політики об'єктивною є тенденція до дедалі більшого залучення організацій громадянського суспільства до виконання її завдань. У зв'язку із цим зростає потреба доступності, підзвітності та відповідальності органів влади, підсилення механізмів контролю в антикорупційних та інших чутливих для громадської думки питаннях. Попри те, що абсолютна більшість українських громадян не належать до жодної організації громадянського суспільства, запит на вплив інституцій громадянського суспільства є помітним. Соціологічні опитування доводять, що участь у громадських організаціях сприймається як одна з найбільш ефективних форм участі громадян в ухваленні рішень та управлінні на державному і місцевому рівнях.

Список літератури:

1. Гонюкова Л., Войтович Р. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. Київ : НАДУ, 2005. С. 250.
2. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство. Львів : Літопис, 2000. С. 319.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 07.07.2019).
4. Сірик Д. Організаційно-правові форми участі громадян у діяльності виконавчої влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 9. С. 48–51.
5. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. С. 750.
6. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата звернення: 07.07.2019).
7. Розова Т. Специфіка становлення громадянського суспільства в Україні : монографія. Одеса : Юрид. літ., 2003. С. 336.
8. Розумного М. Формування соціального діалогу: світовий досвід і практика. Аналітична доповідь. URL: <http://www.niss.gov.ua/catalogue/12/> (дата звернення: 07.07.2019).

Rusyniuk M.M. MECHANISMS OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITY AND CIVIL SOCIETY IN THE PROCESS OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY IN UKRAINE

This article is aimed at clarification of the essence, content and importance of mechanisms of interaction between public authorities and civil society in the process of realization of public policy in Ukraine, definition of the nature of existing problems in this area and ways of their solution. As a result of the study, it was found that the following issues are relevant to the development of civil society: a rather high level of skepticism of the organized public about the possibility of influencing the authorities; the lack of clear, clearly institutionalized channels of information on the activities of the authorities and, as a result, almost complete absence of effective levers of influence on the formation of local and regional policies; the existing institutions of interaction between the authorities and the public are too formalized and have a negligible effect; part of non-governmental organizations is trying to highlight its activities through the media, express their attitude to the authorities, but this activity is more advertising than effective; the formation of so-called “pocket” non-governmental organizations in power bodies, which are created, first of all, with the purpose of attracting funds from international donor organizations for implementation of plans of measures of power structures, formation of illusion of interaction with organized civil society.

Within the framework of the work it was noted that today in the implementation of state policy there is an objective tendency towards the increasing involvement of civil society organizations in fulfilling its tasks. In this regard, it was stated that the need for accessibility, accountability and accountability of the authorities is growing, and the mechanisms of control in anti-corruption and other sensitive issues are growing. Despite the fact that an absolute majority of Ukrainian citizens do not belong to any civil society organization, the demand for the influence of civil society institutions is evident. Sociological surveys illustrate that participation in civic organizations is perceived as one of the most effective forms of citizen participation in decision-making and governance at the state and local levels.

Key words: *civil society, public policy, public authority, public associations, public administration and administration.*