

**Висоцька О.М.,**

*аспірант кафедри державного управління і менеджменту НАДУ*

## **Удосконалення діалогу органів влади і громадськості на регіональному рівні**

У статті проаналізовані основні проблеми, що існують у взаємодії органів влади з громадськістю. Визначено напрями вдосконалення діалогу на регіональному рівні з метою налагодження активного партнерського співробітництва між громадськістю і місцевими органами влади.

*Ключові слова:* діалог, орган влади, громадськість, консультація, регіональна політика.

### **Висоцкая О.Н. Совершенствование диалога органов власти и общественности на региональном уровне**

В статье проанализированы основные проблемы, существующие во взаимодействии органов власти с общественностью. Определены направления совершенствования диалога на региональном уровне с целью налаживания активного партнерского сотрудничества между общественностью и местными органами власти.

*Ключевые слова:* диалог, орган власти, общественность, консультация, региональная политика.

### **Vysotska O.M. Improvement of dialogue and public authorities in regional level**

The article is devoted to the analysis of the main problems present in the interaction between the authorities and the public. The ways of improving the dialogue between the public and the local authorities with an aim to establish active partnership collaboration on the regional level are defined.

*Key words:* dialogue, authority, public consultation, regional policy.

*Постановка проблеми.* Ефективна взаємодія держави і громадянського суспільства є однією з важливих передумов розвитку демократії. Успішність цієї взаємодії зумовлюється постійним діалогом, удосконаленням практики взаємовідносин, активною участю громадян у державних справах.

Загалом взаємовідносини і взаємовплив громадянського суспільства і державної влади є визначальним фактором у забезпеченні демократичного розвитку країни, визначеного в Конституції України (ст. 1) як створення “суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави” [7]. Природно, що реалізація цієї конституційної мети і є змістом діяльності українського громадянського суспільства. Саме ця обставина зумовлює партнерство та діалог органів влади і громадськості, що потребує свого дослідження.

На думку відомої вітчизняної дослідниці в цій сфері О.Крутії, “державне управління як система суспільних відносин існує в різних формах взаємодії влади та громадськості. Традиційним є встановлення зворотного зв’язку між суспільством і владою через загальне виборче право, що реалізується завдяки парламентському механізму. Однак на сучасному етапі суспільного розвитку вказана форма взаємодії, яка активно застосовувалася починаючи ще з XIX ст., вже не задовольняє вимог суспільства як у світі в цілому, так і в Україні зокрема” [10, с. 9].

Отже, сьогодні мають бути розроблені нові форми, способи, алгоритми взаємодії органів влади з громадськістю та удосконалені існуючі, у тому числі й така форма взаємодії, як діалог.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблеми проведення діалогу органів влади з громадськістю в системі державного управління розглядають такі вітчизняні вчені, як: О.Бабінова [1], Е.Афонін [6], Р.Войтович [4; 6], Л.Гонюкова [6], О.Крутії [10], В.Надрага [12] та ін.

Так, наприклад, О.Бабінова досліджує елементи, принципи та форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю, Р.Войтович висвітлює механізми реалізації зв'язків з громадськістю, Е.Афонін, Р.Войтович та Л.Гонюкова розглядають громадську участь у творенні та здійсненні державної політики, О.Кругій досліджує діалогову взаємодію органів державної влади з громадськістю, В.Надрага розглядає взаємодію владних структур і громадських організацій як засіб підвищення ефективності управління на регіональному рівні.

*Невирішені раніше частини загальної проблеми.* Реформування державного управління та місцевого самоврядування є одним із головних завдань сучасного етапу розвитку України, оскільки низька їх якість є на сьогодні основним гальмом в економічному і соціальному розвитку країни та причиною її відставання у світовій конкуренції. Особливо актуальним питанням є вдосконалення діалогу громадськості в цілому та громадських організацій безпосередньо як їх репрезентантів з органами влади всіх рівнів для здійснення реформ, насамперед, у системі публічної влади.

*Метою цієї статті* є визначення напрямів удосконалення діалогу органів влади і громадськості на регіональному рівні.

*Виклад основного матеріалу.* Реалізація реформ, спрямованих на вдосконалення самої системи публічної влади, – адміністративної реформи, реформи місцевого самоврядування, пенсійної реформи, територіальної реформи тощо – не можлива без участі в їх здійсненні інститутів громадянського суспільства. Тому залучення громадянського суспільства до взаємодії з органами влади всіх рівнів розглядається як одне з основних завдань державної політики з модернізації системи управління в Україні.

Про це неодноразово наголошував Президент України, наприклад, у своєму Щорічному посланні до Верховної Ради України [11]. Слід підкреслити, що В.Ф.Янукович виступає за відкритий діалог влади і суспільства. “Нам треба дуже серйозно вести діалог із суспільством, виходити до людей”, – зазначив Глава держави у заключному слові на розширеному засіданні Кабінету Міністрів України за участю членів Комітету з економічних реформ [5].

Так, на регіональному рівні, наприклад, у Вінницькій області громадською радою при облдержадміністрації та обласній раді вже започаткований проект “Влада і суспільство: діалог через громадськість”. Цей проект має на меті запровадження постійного спілкування представників органів влади з громадськістю через громадську раду [3]. У всіх областях України прийняті та реалізуються обласні програми сприяння розвитку громадянського суспільства на період 2013–2015 рр.

Однак якісне вирішення завдань щодо створення системи зворотного зв'язку і залучення до активного діалогу з органами влади громадських організацій та активних громадян можливе лише за наявності відповідного кадрового забезпечення. Необхідні спеціалісти – соціальні модератори, які здатні організувати конструктивний і результативний діалог.

Соціальні модератори мають забезпечити взаєморозуміння сторін з огляду на існуючі значні відмінності у природі й функціях учасників взаємодії, у тому числі в організації діяльності, способах і формах активності, мотивації до співпраці. Потреба у фахівцях, здатних працювати в технологіях міжсекторної взаємодії, існує на всіх рівнях влади, у всіх регіонах і органах місцевого самоврядування. І ця потреба буде тільки зростати разом з модернізацією державного управління та місцевого самоврядування, перетворенням їх у модель доброго та належного врядування (“good governance”).

Задовольнити цю зростаючу потребу в таких фахівцях можна тільки через їх масову підготовку та перепідготовку в системі професійної освіти державних службовців. Для організації подібного навчання і має бути розроблена практико-орієнтована навчальна програма “Розвиток діалогу між громадянським суспільством і органами влади”.

Отже, органи влади мають розглядатися як надавачі послуг, а громадяни – не як прохачі, відвідувачі, зацікавлені особи, а як клієнти – споживачі цих послуг. Тільки за цієї умови влада зможе налагодити дійсно конструктивний діалог з громадськістю, а відтак, стане відкритою й ефективною.

З метою залучення громадян до участі у формуванні та реалізації державної політики Президент України і Кабінет Міністрів України запроваджують проведення консультацій з громадськістю з найбільш важливих для суспільства питань [9; 14–17].

Консультації з громадськістю проводяться з метою:

- залучення громадян до участі в управлінні державними справами;
- забезпечення вільного доступу громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади;
- забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності органів влади;
- сприяння системному діалогу органів виконавчої влади і громадськості;
- підвищення якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості;
- створення умов для участі громадян у розробленні проектів рішень влади з питань, що є важливими для суспільства [8].

Консультації з громадськістю – це процес комунікації між органами державної влади та місцевого самоврядування і громадянами та їх об’єднаннями. Метою проведення консультацій з громадськістю є прийняття рішень, у яких буде враховано права, інтереси та знання всіх зацікавлених сторін. Консультації з громадськістю надають можливість громадянам впливати на зміст рішень, що ухвалюються органами влади.

В обов’язковому порядку проводяться консультації з громадськістю щодо:

- проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян;
- проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень про хід їх виконання;
- звітів головних розпорядників коштів Державного бюджету України про витрачання бюджетних коштів за минулий рік;
- інформації про роботу Кабінету Міністрів, центральних та місцевих органів виконавчої влади [8; 18].

Формою проведення консультацій з громадськістю є публічне громадське обговорення: конференції, семінари, форуми, громадські слухання, круглі столи, збори, зустрічі з громадськістю, робота громадських приймалень, теле- або радіодебати, дискусії, діалоги, інтерв’ю, підготовка інших матеріалів для оприлюднення в засобах масової інформації, інтернет-конференції, телефонні “гарячі лінії”, інтерактивне спілкування в інших формах [14].

Строки і питання для проведення консультацій з громадськістю визначаються в орієнтовному плані, який складається та затверджується органами виконавчої влади до початку року за пропозиціями громадських рад. Зазначений план до початку року оприлюднюється в засобах масової інформації, на офіційних веб-сайтах відповідних органів виконавчої влади чи в інший спосіб доводиться до відома громадськості.

Проведення консультацій з громадськістю ініціюється органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування або відповідною громадською радою. Також ініціювати проведення консультацій з громадськістю може об'єднання громадян, яке має звернутися до відповідної громадської ради або органу виконавчої влади.

У разі, коли пропозиція щодо проведення консультацій надійшла не менш як від трьох легалізованих об'єднань громадян, діяльність яких поширюється на відповідну територію, проведення консультацій з громадськістю обов'язкове.

Громадянин може подати пропозиції та зауваження робочій групі у письмовій формі (листом, електронною поштою, з використанням засобів масової інформації) або усній формі (усні заяви, по телефону), при цьому слід обов'язково зазначити відомості про заявника. Відсутність таких відомостей (анонімні пропозиції) є підставою для відмови в реєстрації. Крім того, громадянин може безпосередньо взяти участь у конференціях, семінарах, форумах, громадських слуханнях тощо. У результаті розвитку новітніх технологій з'явилася можливість проводити Інтернет-форуми для обговорення певних важливих питань [14].

Додатковою гарантією врахування думки суспільства органами влади є обов'язок останніх ознайомити з результатами громадського обговорення всіх бажаючих. Так, законодавство передбачає, що результати публічного громадського обговорення доводяться органом виконавчої влади до відома громадськості. Це здійснюється шляхом оприлюднення у засобах масової інформації прийнятого рішення з обов'язковим його обґрунтуванням, а також зазначенням підстав для відхилення альтернативних рішень.

Результати проведення консультацій з громадськістю не є обов'язковими в процесі прийняття остаточного рішення органом виконавчої влади і мають лише консультативний характер.

Процедура проведення громадських слухань дає можливість органам влади і громадянам досягти більшої взаємодовіри, уникнути непорозумінь, а також прийняти обґрунтоване рішення, що буде з розумінням сприйматися та виконуватися. Громадські слухання можуть бути проведені як у сфері місцевого самоврядування, так і у сфері прийняття державних рішень. Усе залежить від того, який орган влади вирішує те чи інше питання – орган місцевого самоврядування або орган виконавчої влади [15].

На практиці розділити їхню компетенцію дуже складно, оскільки повноваження обох органів з багатьох питань майже збігаються. Така ситуація виникла у зв'язку з тим, що на території будь-якого району в Україні діють як місцева державна адміністрація, так і виконавчі комітети місцевих рад. Крім того, виконкоми рад повністю реалізують делеговані їм повноваження виконавчої влади. Тож законодавством України передбачено проведення громадських слухань з питань, що мають значення тільки для громадян певної місцевості, а також із загальносуспільних питань: проектів законів, інформування громадян про вирішення актуальних питань. Отже, громадські слухання можна умовно розділити на слухання місцевого і загальнодержавного рівня.

Новим інструментом підтримки діалогу влади з громадськістю стають обласні цільові програми сприяння розвитку громадянського суспільства та співпраці органів влади з громадськістю. Завданнями таких програм є створення умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження співпраці влади та громадськості, фінансова підтримка ініціатив громадськості для спільного вирішення завдань регіональної політики. У межах програм передбачаються фінансові ресурси для

проведення публічних консультацій із громадськістю, вивчення громадської думки, проведення конкурсів соціальних проектів серед громадськості, створення ресурсних центрів громадських ініціатив, навчання державних службовців та представників громадськості використанню інструментів громадської участі, проведення форумів соціальних інвестицій тощо. Наразі програми сприяння розвитку громадянського суспільства ухвалили та виконують у всіх областях України [13].

Отже, потенціал результативної взаємодії громадськості з органами влади зростає завдяки створенню інституційних і процедурних можливостей для їх повноцінної діяльності. Підвищення ефективності взаємовідносин між органами влади і громадськості на державному та місцевому рівнях слід очікувати за умови розв'язання таких актуальних проблем:

- забезпечення належної імплементації вимог законодавства щодо консультацій із громадською та формування громадських рад;
- подолання вибіркового підходу, формального та епізодичного залучення до співпраці громадськості з органами державної влади;
- недопущення дискредитації процедур, використання громадських рад як лобістського інструменту для просування вузькогрупових інтересів, проведення фальсифікованих або заангажованих громадських обговорень, експертиз, слухань;
- уключення процедур залучення громадських рад до ухвалення рішень і консультацій із громадськістю до регламентів органів виконавчої влади;
- забезпечення повноцінного висвітлення результатів взаємодії з громадськістю на веб-сайтах органів державної влади;
- посилення механізмів відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб за перешкоджання участі громадськості, передусім у питаннях реального доступу до інформації, забезпечення своєчасного й повного оприлюднення інформації;
- покращення ресурсного забезпечення (фінансового, матеріального, кадрового, інформаційного) структурних підрозділів органів державної влади, відповідальних за взаємодію з громадськістю;
- підвищення кваліфікації як посадових осіб таких підрозділів, так і громадськості щодо використання інструментів участі громадськості у формуванні та реалізації політики;
- підвищення рівня компетентності, інституційної спроможності, відповідальності як громадськості, так і органів державної влади, а також у цілому – правової, політичної, громадянської культури населення;
- дотримання вимог законодавства щодо врахування конструктивних пропозицій громадськості за результатами консультацій або надання обґрунтувань неврахування таких пропозицій [2; 13].

*Висновки.* Підсумовуючи все вищевикладене, можна визначити такі основні напрями вдосконалення діалогу органів влади та громадськості на регіональному рівні:

- проведення консультацій з громадськістю з використанням інтерактивних форм (круглих столів, теле- або радіодебатів, інтернет-конференцій тощо);
- створення сприятливих умов (у тому числі правових) для діяльності та розвитку інститутів громадянського суспільства;
- забезпечення співпраці органів виконавчої влади з громадськістю в процесі формування й реалізації регіональної та місцевої політик;

– підтримка ініціатив громадськості для вирішення завдань регіональної та місцевої політик;

– підвищення професійного рівня та інституційної спроможності громадськості та органів влади щодо використання механізмів участі громадськості у формуванні й реалізації державної, регіональної та місцевої політик;

– забезпечення поінформованості суспільства про діяльність громадськості через впровадження постійно діючої інформаційно-просвітницької кампанії.

*Перспективи подальших досліджень* полягають, на нашу думку, насамперед у розробленні шляхів ефективного проведення діалогу органів влади з громадськістю на принципах партнерства, довіри, прозорості, відкритості та взаємоповаги, зокрема у сфері реалізації державних цільових програм, обласних програм сприяння розвитку громадянського суспільства.

### **Список використаних джерел**

1. *Бабінова О.* Основні елементи, принципи та форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю / О. Бабінова // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2005. – № 1 (19). – С. 83–90.

2. Взаємодія держави та інституцій громадянського суспільства : роз'яснення Міністерства юстиції України від 3 лют. 2011 р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11>. – Назва з екрана.

3. В області стартувала програма “Влада і суспільство: діалог через громадськість”. – Режим доступу: [http://www.vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/web\\_alldocs/DocP5L6C](http://www.vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/web_alldocs/DocP5L6C). – Назва з екрана.

4. *Войтович Р. В.* Механізми реалізації зв'язків з громадськістю в державному управлінні : навч. посіб. / Р. В. Войтович. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 72 с.

5. Глава держави: “Влада повинна вести відкритий діалог із суспільством”. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/22005.html>. – Назва з екрана.

6. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / уклад. : Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. – К., 2005. – 250 с.

7. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 72/1. – (Спец. вип.). – Ст. 2598.

8. Консультації з громадськістю : [досвід Великоберезнянської районної державної адміністрації]. – Режим доступу: <http://www.vberez.gov.ua/ua/467.htm>. – Назва з екрана.

9. Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листоп. 2007 р. № 1035-р (втратило чинність) // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 89. – Ст. 3284.

10. *Крутий О. М.* Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : [монографія] / О. М. Крутий. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – 302 с.

11. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щоріч. Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 432 с.

12. *Надрага В. І.* Взаємодія владних структур, політичних і громадських організацій як засіб підвищення ефективності управління на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Надрага Василь Іванович. – К., 2003. – 16 с.

13. Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? / М. В. Лациба, А. О. Красносільська, О. Ю. Вінніков [та ін.] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство “Україна”, 2011. – 132 с.

14. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.

15. Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 черв. 2011 р. № 771 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 55. – Ст. 2210.

16. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні :

Постанова Кабінету Міністрів України від 25 трав. 2011 р. № 555 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 41. – Ст. 1669.

17. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24 берез. 2012 р. № 212 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 26. – Ст. 966.

18. Фінальний аналітичний звіт “Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади” / за ред. К. С. Ковриженко ; Всеукр. громад. організація “Комітет виборців України”. – К. : КВУ, 2012. – 50 с.