

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 11, 2012 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 316.334.52

А. В. Халецький,
кандидат наук з державного управління

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД СПРІЯННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Проаналізовано провідний зарубіжний досвід взаємодії органів державної влади з громадськістю як критерії ефективності механізмів державного управління сприяння розвитку громадянського суспільства та розроблено пропозиції щодо його впровадження в Україні.

Проведен анализ передового зарубежного опыта взаимодействия органов государственной власти с общественностью как критерия эффективности механизмов государственного управления содействием в развитии гражданского общества и разработаны предложения по его внедрению в Украине.

The analysis of foreign experience of interaction between the government and the public as a criterion of the effectiveness of public administration in the development of civil society and proposals for its implementation in Ukraine have been made.

Ключові слова: розвиток громадянського суспільства, зарубіжний досвід, взаємодія органів влади з громадськістю.

Ключевые слова: развитие гражданского общества, зарубежный опыт, взаимодействие органов власти с общественностью.

Keywords: development of civil society, international experience, interaction with the public authorities.

Постановка проблеми. У багатьох країнах світу протягом останніх двадцяти років було прийнято той чи інший політичний документ, який пов'язано з розвитком громадянського суспільства та сектору організації громадянського суспільства (далі – ОГС). Ці документи знаходяться у діапазоні від взаємних угод між урядами (Велика Британія, Хорватія) чи парламентами (Естонія) та ОГС, до паралельних угод з урядом та парламентом (Латвія) і до односторонніх стратегій, прийнятих урядом (Угорщина, Польща, Данія, Чехія). У половині з цих країн такі політичні документи протягом 10–12 років переглядали або поновлювали; у деяких випадках (Угорщина, Естонія) такий перегляд був запланованим, у той час як в інших це було пов'язано зі зміною уряду (особливо у випадку Великої Британії) або з коригуванням графіку реалізації (Польща). Хорватія свою стратегію громадянського суспільства досі не переглядала. У той час політичні документи Латвії та Чехії прийнято нещодавно та їх перегляд заплановано на наступні роки. У нових країнах-членах ЄС перегляд також пов'язано з програмним циклом національних планів розвитку (як у Польщі та Латвії).

Різні країни забезпечують реалізацію у різний спосіб. У декількох країнах прийняли один чи декілька політичних документів, які виконують функції планів реалізації (Хорватія, Естонія, Данія – для співпраці в сфері розвитку, Угорщина та Польща). У той час як в інших країнах відсутні конкретні загальні плани реалізації чи оперативні плани і вони проводять реалізацію своїх стратегій, виходячи з деталізованих річних планів відповідальних осіб/органів (Чехія, Латвія, Велика Британія). Крім того, у деяких країнах (Велика Британія, Хорватія, Естонія) прийнято подальші політичні документи, що пов'язано з тематичними чи процедурними питаннями як складові частини реалізації – найчастіше це принципи/або вказівки («кодекси») щодо процедур фінансування, участі ОГС та місцевого розвитку. Окрім планів реалізації та політичних документів, країни також проводять реалізацію своєї політики у сфері громадянського суспільства за допомогою урядових програм: звичайно це фонди та фундації (Хорватія, Чехія, Данія, Угорщина, Естонія), але діють також програми зміцнення потенціалу та програми розвитку спільнот (Велика Британія) і так звані «оперативні програми», які фінансуються зі структурних фондів ЄС як складові національних планів розвитку країн-членів ЄС (Угорщина, Польща).

Важливим чинником побудови нової держави, основаної на демократичних цінностях у період трансформаційних процесів, особливо при переході від тоталітарної форми правління до демократії є вивчення та впровадження ефективних моделей зарубіжного досвіду. Це допомагає уникнути як небажаних наслідків, так і змарнування часу на розробку того, що вже існує та працює у світі.

Тому **метою даного дослідження** є аналіз та узагальнення зарубіжного досвіду сприяння розвитку громадянського суспільства та розробка пропозицій щодо його впровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу. Багато з розвинених демократичних країн мають значний досвід щодо взаємодії органів державної влади з громадськістю на засадах побудови взаємної довіри з метою досягнення соціальної інтеграції, покращення умов життя і сталого розвитку суспільства, а саме: країни Європейського Союзу та США. У наступному аналізі провідного досвіду взаємодії як критерії ефективності механізмів державного управління взаємодією органів державної влади з громадянським суспільством взято три основних принципи належного державного управління: прозорість, участі й підзвітність.

Успіх демократичних перетворень потребує своєрідного підґрунтя у вигляді розвинених інститутів громадянського суспільства, що діють за принципами демократичного узгодження інтересів між групами, а також визнання й впровадження постулатів європейської ідентичності [1]. В Україні стрижневим завданням науково-практичної діяльності є вирішення проблеми ефективної реалізації взаємодії органів державної влади та громадських організацій в умовах демократизації всіх сфер суспільного життя.

У США набули розвитку різноманітні форми прямої участі населення у місцевих заходах:

створення громадських рад (комітетів) і спеціалізованих комісій, в основу діяльності яких закладено добровільний принцип. Пропозиції, розглянуті й прийняті на рівні рад і комісій, є обов'язковими для розгляду міської ради;

практика волонтерської діяльності; ініціювання форумів для обговорення стратегічних планів розвитку міст, які мають статус обов'язкових;

особливої уваги заслуговує досвід функціонування такої форми, як наглядові ради, що складаються із рядових членів територіальних громад. Головне завдання наглядових рад – громадська діяльність і допомога владі під час надзвичайних криз;

на всіх територіальних рівнях існує така форма діяльності, як громадські ради. Сутність роботи рад полягає в здійсненні оперативного контролю за рішеннями, які приймаються комісіями в межах міських рад. Громадські ради (громадські дорадчі комітети) у системі здійснення самоврядних функцій у США є альтернативним інструментом громадських слухань.

Взаємодія влади з громадськістю через інформаційні ресурси є важливим інструментом налагодження партнерських стосунків між ними, поліпшення діяльності самої влади. Це передбачає не тільки надання, а й обмін інформацією.

Для реалізації цього необхідно мати відповідний рівень інформаційних технологій та забезпечення ними усіх задіяних сторін, тобто як органів влади, так і широкого кола громадськості. Громадські об'єднання мають впливати на державу, органи публічної влади, посадових осіб, а кожен громадянин повинен усвідомити свою причетність у формуванні та здійсненні узгодженої державної комунікативної політики.

Світова практика взаємодії органів державної влади з громадськістю визначає також загальноприйняті міжнародні принципи роботи прес-служб інститутів

державної влади, відповідно до трактування Всесвітньої організації «Стаття 19». Організація «Стаття 19» бере початок від Статті 19 Загальної декларації прав людини, яка визначає, що «кожна людина має право на свободу переконань і на вільне вираження їх; це право включає свободу безперешкодно шукати, одержувати, розповсюджувати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів».

Організація «Стаття 19» містить такі принципи взаємодії:

1. Принцип 1 «Максимальна відвертість». Законодавство про свободу інформації повинне базуватися на принципі максимальної відвертості). Принцип максимальної відвертості встановлює презумпцію того, що вся наявна в державних органах інформація має бути відкритою, і від цієї презумпції можна відступити тільки в дуже обмежених випадках (принцип 4, Закон «Про державну таємницю».

Даний принцип лежить в основі всієї концепції свободи інформації, і, в ідеалі, це повинно бути закріплено в Конституції, що показувало б доступ до інформації є одним з основоположних принципів правової держави, а найвищою метою законодавства є реалізація відвертості інформації на практиці.

2. Принцип 2 «Обов'язок публікації». Державні органи мають бути зобов'язані публікувати інформацію, яка має особливу важливість. Свобода інформації означає не тільки те, що державні органи надають інформацію у відповідь на запит, але й те, що вони самі, виходячи з наявних ресурсів і можливостей, публікують документи, які представляють особливий суспільний інтерес. Державні органи, як мінімум, повинні публікувати такі категорії інформації:

оперативну інформацію про те, як державний орган працює, включаючи вартість послуг, що надаються ним, його цілі, результати аудиторських перевірок, стандарти, досягнуті результати і так далі, особливо, якщо державний орган надає безпосередні послуги громадськості;

інформацію по будь-яких запитах, скаргах та інших діях, які члени суспільства можуть зробити відносно державних органів;

відомості про можливі форми участі представників громадськості в ухваленні рішень в області політики і законотворчості;

перелік інформації, якою володіє орган, і ті форми, у яких ця інформація міститься;

зміст будь-якого рішення державного органу та його намірів, які можуть відбитися на громадськості, а також причини і підготовчий матеріал, що мав значення при ухваленні рішення.

3. Принцип 3 «Пропаганда прозорості діяльності уряду». Державні органи повинні активно сприяти прозорості і відвертості діяльності уряду. Якщо суспільство хоче реалізувати цілі, які встановлюються інформаційним законодавством, необхідно інформувати членів суспільства про їх права, а так само пропагувати відвертість діяльності уряду. Досвід різних країн показує, що бездіяльність державних службовців може підірвати реалізацію навіть найпрогресивнішого законодавства. Отже, діяльність по пропаганді відвертості є необхідним компонентом свободи інформації.

У різних країнах ця діяльність буде різною і залежатиме від таких чинників, як система організації державної служби, основні обмеження свободи і відвертості інформації, рівень письменності, ступень інформованості громадськості. Закон повинен вимагати залучення достатніх ресурсів і відповідного зняття для реалізації цілей законодавства.

4. Принцип 4 «Вичерпний перелік винятків з принципу відвертості інформації». Питання відвертості інформації мають бути чітко і ясно позначені, підлягати суворій перевірці на «шкоду» і «суспільний інтерес».

Усі індивідуальні запити інформації в державні органи мають бути задоволені, за винятком випадків, коли державний орган зможе продемонструвати, що запрошувана інформація підпадає під обмежувальний перелік винятків з принципу відвертості інформації.

Відмова в наданні інформації може бути виправдана у разі, якщо державний орган зможе довести, що інформація відповідає трьом необхідним в сукупності ознакам: інформація має бути пов'язана із законною діяльністю, закріпленою в законі; розкриття інформації повинне загрожувати нанесенням суттєвої шкоди цієї меті; шкода, нанесена цій меті, повинна перевершувати суспільний інтерес в розкритті цієї інформації.

5. Принцип 5 «Процедури, які сприяють доступу до інформації». Швидкість і сумлінність розгляду запитів інформації: доступність оскарження будь-яких відмов в наданні інформації [2, с. 57–62; 3, с. 42–48; 4, с. 57].

Автор даної статті також вважає, що без координації робота не може виконуватися добре. Координуванню надають украй важливого значення у більшості прес-служб центральних урядових установ США. Наприклад, центральна служба зв'язків із громадськістю міністра фінансів США проводить щотижневую телефонну конференцію для спілкування зі службами зв'язків із громадськістю при відповідних бюро міністерства. Кожна конференція присвячена певній темі. Наприклад, одного тижня центральна служба зв'язків із громадськістю зв'язується з усіма п'ятьма міністерськими бюро з питань правозастосування й обговорює тему правозастосування, а наступного тижня на зв'язок викликаються бюро з питань внутрішніх фінансів.

Необхідно висвітлити структурну побудову прес-служб у різних міністерствах та відомствах США з наведенням чотирьох організаційних моделей.

1. У Державному Департаменті США зв'язками з громадськістю та засобами масової інформації, а також інформаційною роботою в широкому розумінні цього слова керує підсекретар з питань суспільної дипломатії та відносин із громадськістю. Підлеглим підсекретаря є секретар-асистент з питань зв'язків з громадськістю – він виступає від імені держсекретаря й наглядає за роботою п'яти служб. Це прес-служба (щоденно готує інформаційні матеріали загального плану, довідкові матеріали для журналістів, а також запитання та відповіді, що їх секретар-асистент використовує для підготування своїх щоденних брифінгів для журналістів); служба роботи з регіонами (займається плануванням інтерв'ю посадових осіб Державного Департаменту для американських регіональних засобів масової інформації – телебачення, радіо та друкованих видань); служба зв'язків з громадськістю та органами влади (влаштує зустрічі та виступи посадовців Державного Департаменту у різних регіонах Сполучених Штатів, організує спілкування з посадовцями органів влади рівня штату й місцевого рівня, а також брифінги для делегацій, які відвідують Державний Департамент); служба електронного інформування та зв'язку (забезпечує існування веб-сайту Державного Департаменту та проведення відеоконференцій через Інтернет, підтримує роботу програм інтерактивного телебачення за допомогою супутникового зв'язку) та служба стратегічного планування інформаційної роботи (координує роботу решти служб, аби їхня інформаційна робота йшла в єдиному стратегічному руслі [5].

2. У Міністерстві оборони США головною посадовою особою у справах зв'язків з громадськістю є секретар-асистент з питань зв'язків з громадськістю, який виступає ще й у ролі речника міністра оборони та керує кількома інформаційними підрозділами на рівні міністерства, а саме: підрозділом зв'язків із засобами масової інформації (відповідає на запитання ЗМІ); підрозділ планування (відповідає за зв'язки із різними частинами світу відповідно до тематики та географії); підрозділ зв'язків із громадами (оглядає клопотання про участь представників міністерства у громадських заходах та заходах, влаштованих різними громадами, й координує таку роботу); підрозділ командних інформаційних матеріалів – внутрішня військова інформаційна служба для військовослужбовців.

Усі підрозділи збройних сил США та управління Міністерства оборони мають схожу інформаційну структуру. В кожному управлінні є найвищий інформаційний начальник – він же старший речник, а йому підпорядкована низка підрозділів. Наприклад, начальник об'єднаного головнокомандування (головний військовий радник президента) має підлеглого – головного уповноваженого у справах зв'язків із громадськістю. Цей уповноважений відповідає за роботу підрозділу зв'язків із засобами масової інформації, підрозділу планування, підрозділу зв'язків із громадами та підрозділу командних інформаційних матеріалів. Ці служби підпорядковані головному уповноваженому у справах зв'язків із громадськістю, але речники цих служб керуються ще й вказівками служби зв'язків із громадськістю при міністрі оборони [6].

3. У Міністерстві фінансів США вищим інформаційним керівником є секретар-асистент міністра фінансів з питань зв'язків із громадськістю, що виконує й функції прес-секретаря міністра фінансів, керує роботою прес-служби та розробляє перспективні плани інформаційної роботи міністерства та наглядає за роботою відділу освітньої роботи для громадян, який проводить кампанії зі зв'язків з громадськістю.

4. У Міністерстві освіти США існує посада директора з інформаційних питань, до функцій якого належить нагляд за наданням свіжої інформації пресі й публікації, внутрішня та зовнішня інформаційна робота і зв'язок, а також звернення громадян. Директор розробляє перспективні плани інформаційної роботи міністерства. Підлеглим директора з інформаційних питань є прес-секретар, який робить заяви від імені міністра освіти й керує роботою прес-служби. В основі роботи прес-служби лежить «система постів» – один інформаційний працівник працює з пресою в питаннях початкової освіти та освіти в середніх класах, один – у питаннях професійно-технічної освіти та освіти для дорослих, ще один – у питаннях спеціальної освіти тощо. Окрім цього, існує ще й служба, де пишуть промови, а також служба зв'язків із громадськістю, якою керує один із заступників директора з інформаційних питань [7].

Висновки. Діяльність, спрямована на задоволення суспільних інтересів, потребує як від громадянського суспільства, так і від органів влади відкритості, почуття відповідальності та готовності давати звіт про свою діяльність. Розробка механізмів громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та прийняття ними рішень, пов'язаних із дотриманням прав і свобод громадян, відкритістю і прозорістю передбачає звітність інститутів влади перед громадськістю в публічній формі на засадах принципу інформаційної відкритості, який передбачає:

прозорість, гласність і доступ засобів масової інформації та інститутів громадянського суспільства до офіційної інформації з метою боротьби з корупцією та надання відкритої та достовірної інформації для ефективної взаємодії між сторонами;

активну комунікацію із громадськими організаціями стосовно завдань і обов'язків органів державної влади, а також рішень, які ними приймаються; визначення взаємних, прозорих і доступних каналів спілкування й інформування про ці канали зацікавлених груп і громадськості;

надання необхідної інформації з уточненням за необхідності її конфіденційності та гарантуванням конфіденційності інформації, отриманої на тих же умовах від іншої сторони з метою достатньої обізнаності предмету співробітництва;

популяризацію й підтримку через засоби масової інформації та у публічних виступах політики взаємного співробітництва.

Провідний досвід зарубіжних країн переконливо свідчить про необхідність використання такої моделі ефективної інформаційної взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з громадськістю в Україні, яка б відповідала сучасним демократичним вимогам і забезпечувала б права і свободи

громадян, задоволення їх потреб та підвищення добробуту.

Література

1. Основні засади діяльності прес-служб органів державної влади та місцевого самоврядування: світовий та український досвід: наук.-метод. видання / Під наук. керівн. О.С. Поважного. – Донецьк: Донецький держ. ун-т управління, 2011. – 107 с.
2. Взаємодія органів державної влади з громадськістю: теорія та практика державного управління: монографія / А.О. Дегтяр, А.В. Халецький, С.В. Белай. – Донецьк: Видавництво «Донбас», ООО «РА Ваш імідж», 2012. – 415 с.
3. Основи організації громадянського суспільства: навч.-метод. посіб. / О.О. Ахмедова, А.В. Халецький. – Донецьк: Видавництво «Донбас», ООО «РА Ваш імідж», 2012. – 125 с.
4. Халецький А.В. Зарубіжний досвід взаємодії органів державної влади з громадянським суспільством / А.В. Халецький // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади: VII міжнар. наук.-практ. конф., Полтава, 28 листопада 2012 р. – Ч. II. – Полтава: Полтавський нац. техн. ун-т імені Юрія Кондратюка, 2012. – С. 57–60.
5. Громадянське суспільство в Україні та «політика ідентичності» / Ю. Тищенко, С. Горобчишина; Укр.незалеж. центр політ.дослідж. – К.: Агенство «Україна», 2010. – 76 с.
6. Князев В. Держава і громадянське суспільство: еволюція стосунків та їх осмислення // Формування громадянського суспільства в Україні: стан, проблеми, перспективи / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Б.в., 2001. – 252 с.
7. Надійний прес-офіс. Довідник професіонала» – публікація Служби міжнародних інформаційних програм Державного Департаменту США // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.html.

Стаття надійшла до редакції 17.11.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"