

УДК 342.951:351/354

КОРЖ І.Ф., доктор юридичних наук, завідувач науковою лабораторією
НДІ інформатики і права НАПрН України

КОМУНІКАЦІЯ ВЛАДИ І СУСПІЛЬСТВА В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ^(*)

***Анотація.** В даній статті досліджується питання сутності, сучасного стану, проблеми, основні механізми та форми взаємодії держави і суспільства. Розглядаються підходи до функціонування органів державної влади в умовах модернізації та суспільних трансформацій. Досліджується роль громадянського суспільства на сучасному етапі у процесі вироблення та формування публічної політики, роль держави у формуванні та розвитку громадянського суспільства.*

***Ключові слова:** влада, Інтернет, інформація, комунікація, реформування, суспільство.*

***Аннотация.** В данной статье исследуется вопрос о сущности, современном состоянии, проблемах, основных механизмах и формах взаимодействия государства и общества. Рассматриваются подходы к функционированию органов государственной власти в условиях ее модернизации и общественных трансформаций. Исследуется роль гражданского общества на современном этапе в процессе разработки и формирования публичной политики, роль государства в формировании и развитии гражданского общества.*

***Ключевые слова:** власть, Интернет, информация, коммуникация, реформирование, общество.*

***Summary.** This article explores the question of essence, the present state, problems, basic mechanisms and forms of cooperation between the state and society; the approaches to the functioning of public authorities in terms of its modernization and social transformation. We investigate the role of civil society at the present stage in the process of the development and formation of public policy, the state's role in the formation and development of civil society.*

***Keywords:** authority, Internet, information, communication, reforming, society.*

Постановка проблеми. Взаємодія влади і структур громадянського суспільства постійно набуває політичної гостроти та зростаючої актуальності. Актуальність зазначеного обумовлено тим, що в демократичній державі влада не може ефективно функціонувати без взаєморозуміння і конструктивної взаємодії з громадянським суспільством, яке являє собою множинність самодіяльних, незалежних від держави соціальних груп та індивідів, які самостійно захищають свої інтереси.

Демократизація політичного життя, децентралізація влади, здійснювані реформи у державі відбуваються в умовах ускладнення простору політичної комунікації та урізноманітнення технологій комунікативної взаємодії. При збільшенні кількості суб'єктів політичного процесу зростає і якість їх взаємозв'язку, що пов'язано як з диверсифікацією джерел інформації, так і з удосконаленням технічного забезпечення влади і громадян. Особливого значення в цих умовах набуває готовність і здатність органів державної влади та місцевого самоврядування використовувати ефективні механізми взаємодії з громадськістю, як безпосередньо (з залученням громадських організацій), так і опосередковано (через мас-медіа). В умовах здійснюваних реформ

© Корж І.Ф., 2017

* Робота є продовженням досліджень за темою НДР “Науково-методичне, правове та інформаційне забезпечення формування національної інтегрованої системи нормативно-правових актів в умовах децентралізації в Україні”.

в Україні, можна констатувати, що комунікативні технології у сфері взаємовідносин гілок влади і суспільства активно використовуються усіма політичними гравцями. Однак часто зазначене посилює конфронтацію між ними. Тому є необхідним напрацювання механізмів та форм налагодження взаєморозуміння між усіма суб'єктами відносин.

Вплив комунікативних технологій на суспільні відносини постійно знаходиться у полі зору вітчизняних дослідників. Певну увагу зазначеному приділяли такі науковці, як: І. Арістова, О. Баранов, К. Беляков, В. Брижко, О. Довгань, В. Гура, О. Золотар, Л. Климанська, М. Кравчук, А. Марущак, В. Настюк, В. Пилипчук, Г. Почепцов, Н. Савінова, В. Фурашев, В. Шкляр, Д. Яковлев та інші.

Метою статті є здійснення аналізу стану взаємодії влади і суспільства, визначення існуючих проблем, ролі влади і громадськості у виробленні та реалізації публічної політики держави у сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Нині в Україні провадиться ряд реформ, які кардинально мають змінити суспільне життя в державі, прискорити подальший поступ країни у всебічному її розвитку. Це є своєрідною довгоочікуваною відповіддю на суспільний запит щодо зміни існуючої системи влади в Україні. Відповідні спроби її зберегти чи завадити її реформуванню шляхом адаптації її до сучасних умов є одною із загроз національному суверенітету та державності. Нині взаємини між так званим «центром» і регіонами характеризується хитким балансом доцентрових і відцентрових напрямків, що створює загрозу виникнення конфлікту між ними.

Відповідно до базових документів держави [1–4], їхніми положеннями передбачається проведення у державі 62 реформи, 18 з яких є ключовими, такі як: реформування місцевого самоврядування, децентралізація державної влади тощо.

Як зазначав на нараді “Основні напрямки децентралізації влади в Україні в 2016 році” [5] Прем'єр-міністр України В. Гройсман, одним із перших кроків здійснюваних реформ має бути підтримка з боку державної влади об'єднання громад, їх укріплення, що дозволить значно підвищити їхню всебічну спроможність, а також передача повноважень місцевому самоврядуванню і розвиток місцевої демократії. Механізм місцевої демократії, можливості впливу громадян на свою владу має залишатися в полі нашої уваги і прийняття конкретних рішень. Вирішення цього питання здатне забезпечити відповідальність органів місцевої влади як перед державою, так і перед громадою. Таким чином спроможність, повноваження і відповідальність, розвиток місцевої демократії – три ключові завдання що дозволять змінити ситуацію в державі у кращий бік.

Зазначене передбачає істотну зміну режиму комунікації між органами влади – як центральними, так і на місцевому рівні – з громадянами зокрема, та з громадянським суспільством в цілому, і передбачає виникнення нагальної потреби у проведенні постійного переговорного процесу влади і громадянського суспільства, окремих громадян, представників малого і середнього бізнесу.

Необхідно зазначити, що на сьогоднішній день існують різні форми, засоби та види комунікації влади і суспільства. Широкого вжитку нині набули саме засоби масової комунікації. Якщо раніше комунікації між владою та населенням полягали в особистому спілкуванні представників влади і населення, то сучасний етап розвитку технологій призвів до появи особливого виду масової комунікації – від друкованих засобів і електронних засобів (телебачення, радіо) комунікації, до Інтернет-комунікацій, які характеризуються високою швидкістю передавання та поширення інформації. Застосування Інтернет-комунікацій (інформаційно-комунікаційних систем – ІКС) дозволяє утримувати великий обсяг інформації і сприяти розвитку громадянського

суспільства. Процес Інтернет-комунікації підживлює формування ефективного діалогу між владою і суспільством, дозволяє здійснювати взаємодію представників влади безпосередньо з цільовою аудиторією і тим самим отримувати зворотну реакцію.

ІКС являють собою свого роду інформаційну базу, в якій акумулюється, зберігається і відтворюється безмежний об'єм інформації, що, у свою чергу, забезпечує оперативний доступ до неї. Крім того, ІКС відіграє важливу роль у розвитку громадянського суспільства щодо розширення функції соціального контролю влади. Також спрощується і зворотній процес – формування суспільної думки [6].

Необхідно зазначити, що дослідники, які ведуть наукову розвідку сучасних засобів масової інформації, включаючи використання соціальних мереж, відзначають, що сьогодні віртуальне спілкування шляхом використання Інтернет отримало велику популярність у населення, що підтверджується різними дослідженнями користувачів мережі Інтернет і соціальних мереж. В Україні кількість користувачів мережі Інтернет зростає швидкими темпами. Якщо 20 років тому лише 1 % українців користувалися мережею Інтернет, то зараз – 62 %. За останні два роки кількість користувачів зросла на 8 відсоткових пунктів, йдеться на порталі ZN.UA (див. Рис.) [7].

Частка користувачів серед людей 18 – 39 років в Україні сягнула 91 %, свідчать дані опитування КМІС. Як зазначають соціологи, кількість користувачів Інтернету продовжує зростати більшими темпами, ніж це прогнозувалося і суттєво варіюється в залежності від області проживання. Найбільш домогосподарств із домашнім підключенням спостерігається у Києві (78 %), найменше – у Кіровоградській області майже в 2,5 разів менше. Однак, згідно з опитуванням КМІС, проведеним у жовтні 2014 року, телебачення залишається основним джерелом отримання новин для переважної більшості українців: 83,5 % респондентів вказали, що джерелом виступає українське телебачення, 31 % – Інтернет-сайти, 29 % – знайомі і родичі.

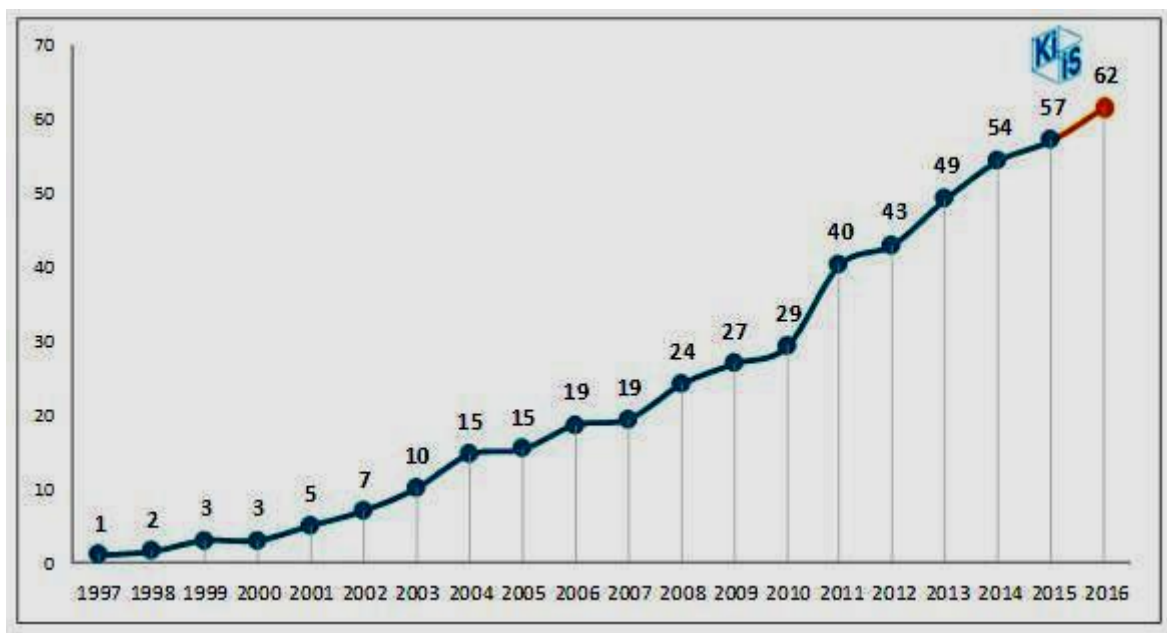


Рис.

Таким чином, Інтернет-комунікації можуть сприяти розвитку взаємодії як між людьми, так і між органами державної влади і населенням, стати важливим засобом зворотного зв'язку. Нині виборчий штаб будь-якого кандидата в депутати, органи влади використовують сучасні інформаційні технології для здійснення моніторингу

коментарів і публікацій громадян і виборців, виокремлюючи найбільш важливі і значні питання і проблеми коментаторів. Навколо блогів, спільнот і форумів популярних політиків, партій, громадських чи державних представників утворюється велика кількість учасників, які обговорюють важливі питання щодо різних тем, які пов’язані із соціально-політичними процесами. Дуже часто класичні і цифрові ЗМІ включаються у зазначене спілкування за допомоги надання можливостей на своїх майданчиках обговорювати різноманітні питання. Вони створюють свої аналоги на просторах Інтернет і тим самим підвищують свою популярність і рівень довіри населення до них.

Присутність політика чи державного чиновника у соціальних мережах робить його таким самим, як і усі інші користувачі: наявність можливих друзів, партнерів, опонентів, можливість написати повідомлення чи коментар, його хобі чи повсякденні заняття тощо. Таким чином вони стають більш доступними для громадськості, що може вплинути на думку людей щодо їхньої відкритості і доступності, сприяє більшій довірі до нього з боку суспільства, ніж на офіційних зустрічах і передачах.

Необхідно зазначити, що проблема дослідження взаємодії влади і суспільства була завжди актуальною, оскільки полягає у складності інформування усього населення про діяльність влади, а також в отриманні зворотного зв’язку від населення щодо проблем, які існують у суспільстві. З появою класичних ЗМІ дана проблема була частково вирішена. З появою мережі Інтернет, органи влади створили свої представництва у вигляді Інтернет-порталів, що сприяло зближенню з народом, а також сформувалась думка про те, що органи влади мають бути відкритими і доступними суспільству.

У процесі функціонування органів державної влади, коли інформаційний супровід їх діяльності не завжди є відкритим, питання зворотного зв’язку між владою і суспільством набуло актуальності, що і стало одною із підстав для реформ, здійснюваних нині в Україні. В соціальних мережах представники громадськості відкрито висловлюють свою позицію, формуючи суспільну думку про недостатню відкритість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, про імітацію ними здійснення комунікації з населенням. Зазначене потребує від органів влади підвищення своєї відкритості і легітимності, а також оперативного здійснення комунікації з суспільством для вирішення проблем, що виникають у суспільстві.

Враховуючи те, що аудиторію більшості популярних соціальних мереж складає молодь, існує доцільність використання цих мереж для комунікації саме з активною молоддю, яка спроможна формувати громадську думку. Зазначене є важливим, оскільки комунікації шляхом використання соціальних мереж може позитивно відобразитись на іміджі та авторитеті влади, на формуванні у суспільстві позитивної думки щодо відкритості і доступності влади для людей. Крім того, витрати на комунікацію шляхом використання соціальних мереж Інтернету можуть бути менш затратними, ніж інформування громадськості про діяльність влади на різних інформаційних ресурсах.

Таким чином, ефективна комунікація – це взаємодія, що передбачає зворотній зв’язок та дозволяє підтримувати інтерес і довіру населення до діяльності влади. Вона спрямована на формування довготривалого лояльного відношення до законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Як зазначають експерти, важливість формування ефективної комунікації доцільна з наступних причин:

- ефективна комунікація між владою і населенням сприяє вирішенню проблем громадян шляхом донесення їх до влади;

- вирішуючи проблеми громадян, влада формує про свою діяльність позитивну думку, тим самим сприяє підвищенню рівня довіри і мінімізує можливі протести з боку суспільства;

– висвітлюючи таку діяльність, ЗМІ підвищують і свій рейтинг, шляхом підвищення кількості переглядів реальними людьми і подіями, учасники яких цікавляться даними сюжетами.

Зазначений взаємозв'язок вигідний для обох сторін, оскільки кожна з них отримує наступні позитивні преференції:

- можливість швидкого доведення інформації до населення про важливі події, не задіюючи для зазначеного журналістів;
- можливість посилення своєї позиції у політиці в рамках проведення відповідної інформаційної політики;
- використання та оперування думкою своїх експертів, тим самим зміцнюючи їхній авторитет і формуючи думку у суспільстві про професіоналізм зазначених осіб [8].

Для населення ж зазначене надає можливість отримати інформацію про важливі події із першоджерела та відповідних експертів, незалежно від часу доби, а також мати можливість прокоментувати їх чи задати питання безпосередньо авторам повідомлення, тим самим розвиваючи мережеву комунікацію. Одночасно, така палітра думок, таке існування плюралізму думок, що являє собою свободу виразу політичних поглядів, однозначно сприятиме розвитку громадянського суспільства.

На думку багатьох дослідників, найбільш оптимальним механізмом комунікації для влади є соціальні мережі. Однак при їх використанні акцент має бути зосереджений не на простому інформуванні громадян про розвиток подій, а на роз'ясненні прийнятих рішень, що мають суспільний інтерес і суспільне значення, а також на отриманні від громадян наказів, пропозицій щодо вирішення тих чи інших важливих проблемних питань. Крім того, використання соціальних мереж буде набагато доцільніше і логічніше, якщо зазначене буде здійснюватися від імені конкретних осіб (політиків, посадових осіб тощо) з метою виконання адміністративних і політичних рішень.

У сучасній демократичній державі, в якій інститути громадянського суспільства функціонують достатньо ефективно, державно-владні структури не можуть встановлювати так звані “власні правила гри” у відносинах з громадськістю, оскільки в такому разі будь-які рішення, навіть досить ефективні і такі, що відповідають інтересам громадськості, не будуть мати легітимності. Основним критерієм ефективності функціонування відносин влади з громадськістю є створення умов для вільного схвалення громадянами дій органів влади, прийнятих ними рішень. Тому саме у формі двостороннього, збалансованого зв'язку суспільства та влади створюються найбільш оптимальні умови для ефективного функціонування суб'єктів зазначених відносин оскільки передбачає:

- відкритість інформаційних потоків у поясненні змісту державної політики, що гарантує максимальну свободу в обговоренні суспільних проблем;
- сприяння розумінню громадянами діяльності органів державної влади, доцільності прийняття ними відповідних рішень;
- активну участь громадськості в управлінні державою, яка супроводжується систематичним залученням її до вирішення соціально значущих проблем;
- організацію та підтримку владою соціальних дискусій шляхом залучення громадськості до процесів творення та реалізації державної політики [9, с. 11].

Реалізація зазначеного підвищує інтерес до потенціалу нових форм державного управління, які запроваджені в демократичних країнах, сприяє оновленню суспільних відносин під впливом орієнтації на діалог, свободу і активну участь громадськості в державному управлінні, демократизації соціальних інститутів, налагодженню діалогових форм співпраці влади та громадськості України.

Як зазначено в науковій літературі, важливим елементом діалогу влади і громадськості є консультації через такі засоби, як різні форми опитування, громадські слухання, симпозиуми, конференції, “гарячі лінії”, за допомогою інформаційних технологій тощо, що є формою залучення громадян до участі у процесі ухвалення рішень, що на них впливають. Так, під публічними консультаціями розуміють процес комунікації між органами державної влади та громадянами (зацікавленими сторонами), за допомогою якого обидві сторони отримують інформацію про різні перспективи та пропозиції парламентської законотворчої чи урядової політики, які надають можливість громадянам впливати на зміст рішень, що ухвалюються органами державної влади.

Для Уряду консультації є засобом:

- збирання інформації, потрібної для вироблення публічної політики;
- більшого залучення громадян до розгляду питань, які безпосередньо або опосередковано їх стосуються;
- залучення різноманітних позаурядових груп (зацікавлених сторін) до процесу формування та впровадження державної політики;
- вимірювання впливу (зокрема рівня задоволення) владних рішень на зацікавлені сторони;
- отримання пропозицій до дискусійних і складних рішень, які зачіпатимуть економічні, соціальні чи політичні інтереси окремих громадян чи груп людей більше, ніж інших;
- досягнення підтримки громадян для прийняття пропонованого рішення;
- поліпшення якості процесу вироблення політики;
- визначення пріоритетів, потреб і застережень зацікавлених сторін;
- підвищення рівня обізнаності громадян про державні справи;
- сприяння обміну думками, поглядами та інформацією.

Консультації є інструментом громадян стосовно:

- поліпшення якості публічної політики;
- участі в демократичному управлінні державою;
- розуміння та підтримки владних рішень, здійснення публічного контролю за їх реалізацією. Публічні консультації – це стратегія, вироблена для залучення широкої громадськості та встановлення суспільної довіри до політики уряду. Перехід країн до демократичної системи правління, коли громадянам гарантують участь у державному управлінні через вибори та участь у політичних партіях, створює політичну конкуренцію в суспільстві. За наявності багатьох конкуруючих інтересів перемога жодної політичної сили на виборах не гарантує належної підтримки в суспільстві. У реальних продуктах механізмів консультацій зацікавлені і представники органів влади (передусім політики), і громадянського суспільства, оскільки консультації дають змогу владі краще розуміти потреби й інтереси різноманітних груп населення та визначити пріоритети урядової політики, що ґрунтується на комплексному аналізі очікувань громадян та інших зацікавлених груп [10, с. 264-265].

З метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, Постановою Кабінету Міністрів України [11] було затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Щодо парламенту, то, як показує передовий досвід розвинутих демократичних країн, для функціонування сильних парламентів з якісним прийняттям політичних рішень існує необхідність у залученні громадян до політичного та законотворчого процесу. Аналіз ролі парламенту у майбутньому показує, що одним із провідних факторів його ефективності має стати поява нової концепції представництва, яка має полягати у діяльності на користь тих, кого він представляє, шляхом постійного зв'язку з останніми. Таку повну інтегрованість громадян із парламентарями, яка передбачає постійний дискурс, дуже важко було уявити у добу до поширення Інтернет-технологій. Рациональний дискус пов'язує демократію з громадською участю та забезпечує зв'язок між позицією громадськості та процесом прийняття рішень на національному рівні.

Необхідно зазначити, що протягом останніх років у роботі парламентарів відбулися суттєві зміни формату їхньої роботи та їхньої ролі. Сучасні комунікаційні технології дозволяють громадянам отримати доступ безпосередньо до суб'єктів прийняття рішень. Тому ефективна каналізація інформації навколо парламенту, а також використання нових технічних можливостей наразі є вимогою нинішнього часу. Нині чітко проглядається тенденція до більш тісної комунікації та безпосередньої взаємодії парламентарів з представниками громадськості. Вони набули особливої актуальності у зв'язку з підвищенням уваги до представницької ролі парламенту. Народні обранці дедалі частіше обирають особисті поїздки до виборчих округів з метою підтримки безпосереднього зв'язку з громадськістю.

Можливості комунікувати з парламентарями не лише у виборчий період, а й постійно підтримувати зв'язок з ними он-лайн, спонукає громадян формувати власні позиції та робити оцінки на основі інформації, отриманої з медіа та інших джерел. Це перетворює їх на активних акторів вироблення політики та змушує шукати нові канали впливу на законотворчий процес. Тому майбутнє парламенту буде визначено з урахуванням нових форм неконтрольованої та неієрархічної взаємодії та комунікації. Враховуючи тенденції до інформатизації політичного процесу, основними тенденціями розвитку парламентської комунікації у майбутньому мають стати:

- масштабне оцифрування інформації від самого початку її продукування з активним використанням он-лайн сервісів і оперативним друком документів (у разі необхідності);
- висока інформаційна мобільність через ефективні мережі, а також зростання кількості персональних зустрічей парламентарів з виборцями;
- взаємна інтеграція тих, хто продукує інформацію, та тих, хто її споживає (парламентарів і громадян);
- технічна підтримка буде гнучкою, забезпечуватиметься через швидку адаптацію новітніх технологій до потреб користувачів інформації.

В цілому, роль технологічного потенціалу, спрямованого на максимальне поширення парламентської інформації, має оцінюватися з урахуванням того, що стимулювання інформаційної відкритості парламентів може сприяти змінам, однак не обумовлювати їх. Парламентарі більше схильні оприлюднювати (транслювати) результати власної роботи, аніж безпосередньо контактувати з мільйонним населенням. Водночас он-лайн комунікація не може повністю покрити всі аспекти принципу прозорості та доступності роботи законодавчого органу. У цьому контексті цікавим є досвід створення парламентських кафе в Уганді. “Парламентські кафе” — це новий спосіб підвищення суспільного інтересу до новітніх наукових розробок, який передбачає створення форуму для обговорення актуальних для парламентарів і громадськості питань. Такий форум передбачає дискусії парламентарів і звичайних

громадян з експертами по конкретних питаннях у комфортному для вільної розмови громадському місці (зазвичай, поза аудиторіями та лабораторіями). Такий обмін інформацією передбачає визначення взаємно цікавих моментів для розмови, що сприяє освіті громадян і забезпечує відповідальність експертів і науковців перед суспільством [12, с. 6].

Використання інформаційно-комунікаційних технологій з метою підвищення політичної та операційної ефективності парламентів стало популярним протягом останніх років. Комп'ютери та інші способи дистанційної комунікації у парламентах багатьох країн світу використовувалися десятиліттями, однак, здебільшого, для виконання адміністративних або дуже конкретних завдань (обслуговування персоналу, листування тощо). Зростання масштабів використання комп'ютерів та Інтернету у світі обумовив більшу увагу до можливостей інформаційно-комунікаційних технологій у сфері законотворення. Дедалі більше членів парламенту мають навички використання відповідних ресурсів, що призводить до усвідомлення дивідендів від такого використання (наприклад, у контексті виборів, вирішення питань місцевого значення, визначення національних пріоритетів політичного розвитку тощо). Запровадження використання інформаційно-комунікаційних технологій при необхідному для цього стратегічному плануванні було визнано одним із ключових пріоритетів багатьох парламентів, оскільки могло б підвищити ефективність представництва, а також реалізації парламентом законодавчої функції.

У контексті законотворення варто пам'ятати, що одним із основних завдань парламенту є розгляд у парламенті пропозицій, які у перспективі можуть стати національними законами. Відповідно способи використання нових технологій на етапі розробки законодавчих пропозицій можуть варіюватися. Наприклад, наявність зведеної електронної бази даних міжнародних стандартів по конкретних питаннях може суттєво допомогти відповідальним за проектування законів у самому парламенті; до того ж, це допоможе подальшому поширенню розробленої документації з метою її друку, оприлюднення в Інтернеті, електронної розсилки тощо. Якщо ж законопроект розробляють поза парламентом, електронні механізми врахування всіх ідей і позицій спрощують процес уніфікації, а також їх поширення серед парламентарів. Базована на інформаційно-комунікаційних технологіях система електронного документообігу підвищує швидкість, точність і гнучкість обміну інформацією між комітетами та депутатами, а також допомагає збільшити час на безпосереднє вивчення пропозицій. Крім того, електронний збір інформації дозволяє отримати максимально повну інформацію про історію конкретної проблеми та оцінки виборців щодо того чи іншого варіанту її вирішення. Ще один позитивний момент – рівність доступу всіх парламентарів до потрібної інформації, що сприяє підвищенню якості парламентських дебатів у комітетах і в сесійній залі. Систематизація інформації про розгляд і проходження законопроектів дозволяє вести повний постійно доступний громадянам електронний архів законодавчого процесу, що спонукає динамічно оцінювати ефективність законодавчого органу [12, с. 7].

Український парламент зробив ще один крок назустріч суспільству, ввівши в дію портал громадського обговорення законопроектів, розроблений за підтримки Програми USAID ПАДА та за ініціативи Управління комп'ютерних систем Апарату ВРУ у відповідь на рекомендації Європейського Парламенту щодо внутрішнього реформування Верховної Ради з метою поліпшення її інституційної спроможності. Зазначене надає змогу громадянам заздалегідь ознайомитися з законопроектами, що мають бути внесені на обговорення парламенту, перебувають на розгляді профільних

комітетів, та взяти участь у їх обговоренні. Крім того, зазначене надає можливість поліпшити прозорість діяльності та довіру до комітетів, а це є частиною комплексної програми відкритості комітетів.

У співпраці місцевої влади та громадськості можуть бути різнобічні інструменти. Одним із таких дієвих і основних, на нашу думку, механізмів є місцевий референдум, який є відповідним способом прийняття громадянами рішень з суспільно важливих питань місцевого значення та підзаконних нормативно-правових актів шляхом голосування. Саме через референдум здійснюється народне волевиявлення. На місцевому рівні вони мають бути прерогативою територіальних громад, які мають забезпечувати їх проведення і практичне впровадження їхніх результатів. За своїм змістом місцеві референдуми є формою безпосередньої, прямої, локальної (місцевої) демократії, що передбачає здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Місцевий референдум є основним засобом локальної нормотворчості територіальної громади, який дозволяє їй брати пряму участь в управлінні місцевими справами. Однак, на сьогоднішній день Верховна рада України, прийнявши у 2012 році Закон України “Про всеукраїнський референдум” і скасувавши Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, до цього часу не прийняла новий закон, який би враховував законодавство про вибори та об’єктивні реалії місцевого розвитку, а також дозволив би зробити місцевий референдум дієвим механізмом впливу громадян на прийняття рішень. У ньому мають бути враховані такі недоліки попереднього закону, як фактичне унеможливлення проведення референдумів без згоди місцевої влади. Це особливо актуально в нинішніх трансформаційних умовах суспільного життя в Україні. Однак, незважаючи на наявні ускладнення, безпосереднє волевиявлення громадян має ключове значення для ефективного вироблення політики. Тому за новим законом місцевий референдум повинен стати пріоритетною формою волевиявлення територіальної громади при вирішенні локальних проблем. Таким чином створення належних умов для участі членів громад у місцевому управлінні шляхом місцевих референдумів потребує напрацювання сучасного законодавства.

Іншим механізмом є громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади, під якою розуміється оцінка діяльності органів виконавчої влади, а також ефективності прийняття та виконання ними рішень з метою підготовки пропозицій щодо розв’язання суспільно значущих проблем. З цією метою та метою створення належних умов для участі громадськості у формуванні державної політики Кабінет Міністрів України прийняв Постанову [13], яка надала організаціям громадянського суспільства можливість бути долученими до розробки та моніторингу державної політики, зокрема – на місцях. З огляду на зазначене громадяни отримують право провести аналіз та дати оцінку роботи органів влади, ефективності прийняття та виконання органами рішень, на основі проведеного аналізу сформулювати пропозиції та визначити необхідні заходи щодо розв’язання проблем у певній сфері державної політики. Органи державної влади повинні сприяти інститутам громадянського суспільства у проведенні відповідного аналізу, надавати необхідну інформацію для проведення експертизи та врахувати підготовлені пропозиції під час вирішення питань поточної діяльності.

Проте згадана Постанова не поширюється на органи місцевого самоврядування, в тому числі сільські, селищні, міські ради, їх виконавчі органи, а є обов’язковою до виконання тільки центральними та місцевими органами виконавчої влади, зокрема

міністерствами та їх територіальними органами, іншими центральними органами виконавчої влади, обласними, районними державними адміністраціями тощо. Для органів місцевого самоврядування Постанова має рекомендаційний характер і може використовуватися ними у питанні проведення громадських експертиз.

Відповідно до проведеного Українським незалежним центром політичних досліджень аналізу, деякі обласні центри України у питанні проведення громадських експертиз діяльності органів місцевого самоврядування (міської ради, міського голови, виконавчого комітету, виконавчих органів міської ради) керуються згаданою Постановою. Зокрема передбаченим Постановою порядком проведення громадських експертиз керуються міста Дніпропетровськ, Житомир, Київ та Кіровоград [14].

Крім проведення експертизи виконавчих органів міських рад, частина міст у своїх статутах територіальних громад серед механізмів участі членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування передбачають також участь жителів міста у проведенні громадських експертиз проектів рішень органів місцевого самоврядування. Проте статuti міст не визначають порядку проведення відповідних громадських експертиз членами територіальних громад. Крім цього, статuti надають право членам громади проводити громадську експертизу виключно щодо проектів рішень міської ради, тобто до моменту їх ухвалення на пленарному засіданні сесії ради. Тому є доцільним надання громадам права проведення громадської експертизи діяльності міської ради та її виконавчих органів, оскільки громадська експертиза передбачає аналіз ефективності імплементації рішень та діяльності органу влади, і за результатами проведеного аналізу надання рекомендацій щодо покращення практик в певній сфері публічної політики.

В цілому законодавство у даній царині має наступні недоліки, які, на думку дослідників [14], доцільно врахувати при удосконаленні його положень:

- законодавство не передбачає обов’язковості врахування результатів громадської експертизи безпосередньо при прийнятті владних рішень. Тобто навіть якщо пропозиції будуть розглянуті на засіданнях органу виконавчої влади, немає гарантії, що вони вплинуть на конкретне вирішення того чи іншого питання;

- у контексті діяльності органів місцевого самоврядування, законодавство про сприяння проведенню громадської експертизи має рекомендаційний характер. Тобто залучення експертного потенціалу громадськості для цієї ланки місцевого управління залежить від політичної волі конкретних посадовців;

- запит на проведення громадської експертизи може бути надісланий лише письмово – тобто використання електронних каналів комунікації є обмеженим. Це не відповідає новітнім тенденціям поширення електронного урядування в Україні та світі;

- законодавство не встановлює фахових вимог до інститутів громадянського суспільства, які ініціюють експертизу, а також їх експертів. Фактично будь-яка легалізована неурядова організація може направити до органу виконавчої влади запит на проведення громадської експертизи. Якщо експертний потенціал інституту громадянського суспільства, що направляє запит, є неналежним, він може залучити зовнішніх експертів, однак прямий обов’язок робити це законодавчо не передбачений. Неспроможність того чи іншого інституту громадянського суспільства забезпечити належну експертизу може дискредитувати важливість цього інструменту співпраці в очах як місцевих органів влади, так і громадськості;

- як правило, проведення громадської експертизи фінансується інститутом громадянського суспільства з власних коштів. Можливість залучення ресурсів з боку зацікавлених осіб є обмеженою, оскільки законодавство відповідних приписів не

містить. Бажання та можливість органу виконавчої влади виділити певні кошти на громадську експертизу залежить від об'єкту, часу та місця її проведення;

– законодавство не передбачає механізмів запобігання конфлікту інтересів під час проведення громадської експертизи. Можливою є ситуація, коли залучені експерти мають професійні або фінансові зобов'язання перед об'єктом експертизи, родинні зв'язки з представниками органів влади тощо. За таких умов, незалежність громадської участі опиняється під загрозою.

Важливим є встановлення зворотного зв'язку з громадянами і в роботі місцевих рад. Для залучення громадян у процес прийняття рішень важливо не лише інформувати громадськість про заплановані консультації, але й розповсюджувати інформацію про результати цих консультацій та забезпечувати зворотній зв'язок не лише з учасниками процесу, а й з ширшою громадою. Потрібно не забувати забезпечувати отримання всіма групами та особами, які були запрошені на захід, протоколу цього заходу та інформації про дії, які будуть вжиті в результаті цього заходу, навіть якщо вони (запрошені) не змогли взяти в ньому участь. Для інформування про подальші дії мають використовуватися засоби масової інформації, включаючи соціальні мережі, веб-сайти, дошки оголошень тощо.

Водночас зазначимо, що закріплений Постановою [11] порядок проведення консультацій є обов'язковим до виконання тільки органами виконавчої влади, а для органів місцевого самоврядування має рекомендаційний характер. З огляду на зазначене у більшості обласних центрів України відсутнє будь-яке правове регулювання питання проведення консультацій з громадськістю та залучення громадян до ухвалення рішень. Відповідно місцевим радам потрібно розробляти власні нормативно-правові акти, що регулюватимуть порядок проведення консультацій з членами територіальної громади щодо питань місцевого значення.

Ще одним механізмом зв'язку з громадськістю є взаємодія з органами самоорганізації населення. Статути територіальних громад обласних центрів України розглядають органи самоорганізації населення як невід'ємну складову системи органів місцевого самоврядування. Комітети заповнюють прогалини у системі представницьких органів самоврядування, адже створюються найближче до життя територіальної громади – на рівні будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону, району, чи на рівні невеликого села, селища. Відповідні органи самоорганізації сприяють налагодженню діалогу між представницькими органами влади та безпосередньо громадянами.

Основним нормативно-правовим актом, що регулює порядок створення та діяльності органів самоорганізації населення є Закон України “Про органи самоорганізації населення” [15]. Проте чинний закон містить ряд недоліків, що гальмує розвиток місцевої демократії та перешкоджає самоорганізації членів територіальних громад:

– ускладнена процедура створення органів самоорганізації населення (необхідність проведення декількох загальних зборів (конференцій) громадян за місцем проживання, що включає декілька кроків: ініціювання, подання заяви про створення, отримання дозволу на створення, проведення загальних зборів, на яких створюється орган самоорганізації населення тощо);

– невизначеність правового статусу органів самоорганізації населення, меж їх діяльності, а також розділення повноважень між органами самоорганізації населення різного рівня, що діють на одній території (якщо, наприклад, на певній території діють комітет мікрорайону і будинковий комітет, то за умови рівного правового статусу між ними неодмінно виникатимуть колізії щодо розподілу повноважень та фінансування для належного виконання повноважень);

– відсутність переліку делегованих повноважень органів самоорганізації населення та відсутність чітко визначеного механізму делегування повноважень органами місцевого самоврядування;

– не врегульовано питання гласності роботи і підзвітності органу самоорганізації населення, зокрема в частині розпорядження коштами та майном, господарської діяльності тощо.

За такого законодавства правовий вакуум діяльності органів самоорганізації населення, співпраці з органами місцевого самоврядування можна заповнити через ухвалення відповідних нормативно-правових актів на місцевому рівні, адже відповідно до ст. 4 Закону України “Про органи самоорганізації населення”, комітети діють на підставі рішень відповідних органів місцевого самоврядування, рішень місцевого референдуму, статутів територіальних громад, розпоряджень сільського, селищного, міського голови.

Існує думка, що згаданий Закон не відповідає ні загальнодемократичному принципу правової держави, що “органи влади, їхні посадові та службові особи діють в межах, в спосіб та у порядку, визначеному законом, а громадянам дозволено робити все, що не заборонено законом”, ні вимогам сьогодення.

Як показують реалії життя в Україні, надання місцевими радами дозволу громадянам щодо самоорганізації для забезпечення та відстоювання своїх законних прав та інтересів, які часто ідуть в розріз із ухваленими рішеннями місцевих рад, чи у випадку їхньої бездіяльності щодо існуючих порушень прав громадян – є анахронізмом минулого і потребує правової корекції. Крім того, життя породило нові форми органів самоорганізації громадян (комітети під’їзду або секції; комітети, які поєднали громадян різних будинків і вулиць для вирішення конкретної проблеми – припинення незаконного будівництва, збереження екології в конкретному місці тощо). З огляду на зазначене, є очевидною зміна дозвільного характеру утворення органів самоорганізації на довідковий, що потребує внесення відповідних змін до Закону.

Існують і інші механізми зворотного зв’язку з громадськістю, як то:

– Громадська рада, як постійно діючий колегіальний виборний консультативно-дорадчий орган, утворений для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади, врахування позицій громадськості при формуванні та реалізації державної політики. Незважаючи на те, що законодавче зобов’язання для органів виконавчої влади та рекомендація для органів місцевого самоврядування створити громадські ради стало важливим кроком на шляху до посилення участі громадськості у процесі прийняття рішень на місцях, громадські ради наразі ще не повністю стали інструментом дієвого впливу.

Перший досвід їх формування продемонстрував, що, з одного боку, органи влади ще не навчилися максимально ефективно співпрацювати з громадськістю, а з іншого – самі інститути громадянського суспільства виявилися не готовими до належної самоорганізації та кооперації.

– Загальні збори громадян як зібрання усіх чи частини мешканців села (сіл), селища, міста для розв’язання питань місцевого значення; вони є формою безпосередньої участі громадян у розв’язанні питань місцевого значення, і регулюються Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Постановою Верховної Ради “Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні” та статутами територіальної громади.

Законодавець не наділив загальні збори правом приймати місцеві нормативні акти, але потенційно це може стати найбільш сильною за рівнем впливу на місцеву

владу формою безпосередньої демократії. Основною перевагою зборів як інституту безпосередньої демократії і як форми місцевого самоврядування є органічне поєднання в них колективної соціальної дії: обговорення тієї чи іншої проблеми, відображення колективної думки, прийняття колективного рішення за участі членів територіальної громади.

Висновки.

На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок про те, що в сучасних умовах, в умовах реформування влади в Україні, комунікація влади і суспільства є важливим інструментом намічених змін, в яких можна виділити соціальні мережі та інші засоби Інтернет-комунікації. Вони є незамінними для організації масових заходів, для залучення населення в роботу органів влади усіх рівнів.

Соціальні мережі – це, насамперед, робота з людьми, де використовуються методи і підходи, які різняться від тих, що використовуються в традиційних ЗМІ. Це стосується способів подання інформації та стилю спілкування. Сьогодні Інтернет надає широкі можливості використання різного контенту, невимушений стиль спілкування – все це дозволить залучити до взаємодії із органами влади більшої кількості людей, підвищити рівень прозорості такої взаємодії і рівень довіри до органів влади.

За наявності усіх позитивних і негативних моментів здійснення діалогу влади і суспільства за допомогою Інтернет-сайтів, зазначимо, що здійснення діалогу вигідно як для влади, так і для суспільства.

Використана література

1. Угода про коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна” від 27 листопада 2014 р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>
2. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.14 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 40. – Ст. 2021.
3. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”: Указ Президента України від 12.01.15 р. № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015 р. – № 4. – Ст. 67.
4. Меморандум України з МВФ, який визначає генеральну економічну лінію влади України в 2014 – 2016 роках. – Режим доступу : http://zn.ua/ECONOMICS/opublikovan-polnuu-tekst-memoranduma-ukrainy-i-mvf-144316_.html
5. Володимир Гройсман назвав основні завдання щодо реформи децентралізації на 2016 рік. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/news/Top-novyna/122889.html>
6. П. Шампань. Делать мнение : новая политическая игра ; [пер. с фр. под ред. Осиповой Н.Г.]. – М. : Socio-Logos, 1997. – 317 с.
7. Кількість користувачів Інтернетом в Україні зростає з рекордною швидкістю. – Режим доступу : <http://energolife.info/ua/2016/News/406>
8. Киселева А. М., Шпак Е. А. Социальные сети в процессе коммуникации между властью и обществом. – Режим доступу : <http://vestnik.uara.ru/ru/issue/2015/06/7>
9. Афонін Е.А. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е.А. Афонін, Л.В. Гонюкова, Р.В. Войтович. – К. : Центр сприяння інститут. розвитку держ. служби, 2006. - 160 с.
10. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навч. посіб. / [авт. кол. : Ю.П. Сурмін, А.М. Михненко, Т.П. Крушельницька та ін.] ; за наук. ред. д-ра соц. наук, проф. Ю.П. Сурміна, д-ра іст. наук, проф. А.М. Михненка. – К. : НАДУ, 2011. – 388 с.
11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.10 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010р. – № 84. – Ст.2945.

12. Чебаненко О. Інформаційний супровід роботи сучасних парламентарів : Часопис ПАРЛАМЕНТ / О. Чебаненко. – К. : Вістка. – № 3/2010.

13. Про затвердження Порядку сприяння проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.08 р. № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 2889.

14. Інші форми участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні. – Режим доступу : <http://civil-rada.in.ua/?p=2075>

15. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.01 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 48. – Ст. 254.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~