

## ПОЛІТИЧНА УЧАСТЬ ГРОМАДЯН В ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ ВЛАДНИХ РІШЕНЬ

*Статтю присвячено актуальному питанню взаємодії влади та громадян у сучасній Україні: участі громадян у прийнятті владних рішень. Розглянуто основні форми політичної участі громадян, механізми впливу на прийняття та реалізацію владних рішень. Визначено, що залучення громадян до процесів розробки та прийняття рішень виступає фундаментальним принципом демократичного політичного режиму, сприяє підвищенню прозорості процесу ухвалення владних рішень.*

**Ключові слова:** влада, громадянське суспільство, владне рішення, демократичний політичний режим, форми участі громадян.

У процесі демократичного розвитку нашої країни зростає необхідність удосконалення механізмів прийняття органами державної влади та місцевого самоврядування суспільно важливих рішень, забезпечення їхньої прозорості та публічності. Урядові рішення мають бути ефективними, оптимальними, відповідати національним інтересам, їх має підтримувати громадськість.

Формування сучасної демократичної моделі політичного управління є результатом ефективної взаємодії політично активних громадян та влади на всіх рівнях суспільного життя.

Актуальність дослідження участі громадян у процесі прийняття владних рішень обумовлена загальною рисою сучасних демократичних політичних режимів — зменшенням ролі громадянського суспільства у політиці, появою та розвитком феномену «демократичного конформізму». Найбільш очевидною ця проблема стає під час виборчих змагань та виражається у зменшенні явки виборців.

Для нашої країни головним завданням вже більш ніж 19 років залишається вироблення механізмів участі громадян у прийнятті рішень органами державної влади та місцевого самоврядування у міжвиборчий період та удосконалення їхньої ефективності.

На цю особливість української політики звертає увагу Н. Ротар: «специфіка сучасного політичного процесу в Україні, одним з проявів якого є характер взаємодії між владою та громадянами, актуалізує

проблему політико-правового й інституційного забезпечення політичної участі громадян у міжвиборчий період. Адже сьогодні і владний, і опозиційний сегменти еліти фактично не визнають політичної суб'єктності громадян у позаелекторальній ситуації, що не сприяє засвоєнню останніми усього комплексу автономної за суттю та конвенційної за формою політичної участі. Факт перетворення громадян на ресурс влади — на жаль, іноді за характером навіть не на політичний, а фізичний — спонукає нас шукати оптимальну модель політичної участі громадян у міжвиборчому політичному дискурсі» [7, 5].

Основними обмеженнями на шляху ефективної взаємодії влади та громадян, участі громадян у прийнятті владних рішень стають недостатній рівень інформованості населення, невизначеність механізмів фінансового та матеріального забезпечення громадських ініціатив, пасивність громадян, відсутність необхідності (та відповідних стимулів) у представників влади до взаємодії із громадою.

Проблема прийняття якісних та виражених рішень в Україні зберігає актуальність, тому що характеристиками владних рішень часто виступають непрозорість процедури підготовки та ухвалення, недостатня суспільна підтримка (або її відсутність), що обумовлює низьку якість управлінських рішень як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях.

На відміну від демократичних країн, в Україні так і не сформувалась традиція підготовки, ухвалення та реалізації владного рішення як результату тривалого процесу консультацій, обговорень, діалогу влади та громадян, урахування пропозицій громадянського суспільства.

Дана стаття має на меті проаналізувати феномен участі громадян у процесі прийняття владних рішень, визначити форми, види та рівні такої участі.

Владне рішення має формуватись як результат взаємодії суб'єктів прийняття рішення, таких як органи державної влади та місцевого самоврядування, експерти, громадяни.

Саме тому сьогодні необхідні механізми, які повинні забезпечувати громадянам право доносити власні погляди та забезпечувати урахування плюральних інтересів у процесі прийняття рішень разом з представниками політичних партій, мас-медіа і латентними лобістськими структурами.

У сучасній Україні дослідженням ролі громадянського суспільства у політичному житті, участі громадян у процесі прийняття владних рішень займалися такі представники політичної науки та

аналізу державної політики, як Б. Андресюк, Е. Афонін, В. Бебик, М. Головатий, В. Горбатенко, В. Денисенко, Л. Дунаєва, А. Колодій, Л. Кормич, І. Кресіна, В. Куйбіда, В. Кулик, Б. Кухта, Ю. Куц, В. Латишева, М. Михальченко, С. Наумкіна, Ю. Привалов, Н. Ротар, Ф. Рудич, С. Рябов, Ю. Саєнко, О. Сушинський, В. Тертичка, С. Телешун, А. Ткачук, В. Токовенко, Л. Угрин, С. Чукут, В. Шаповал та інші.

Як зазначає В. Тертичка, «державно-політичне рішення як основа розв'язання конкретної проблеми стосується значної частини суспільства або найважливіших сфер його життєдіяльності. Окреме рішення ще не є політикою, але їхня сукупність (в межах стратегії) визначає напрям державної політики, тому аналіз й оцінювання цілеспрямованості та цілесюжності рішень сприяє вдосконаленню державної політики країни» [8].

У процесі взаємодії громадян та влади можна виділити один із ключових елементів, а саме — культуру управління, що виявляється у державній кадровій політиці, яка є «вираженням назрілих потреб суспільства, вимог життя, найглибших інтересів народу, важливим складником політики держави, її головної лінії у сфері добру, розстановки та виховання кадрів. Загалом виділяються два основних принципи участі громадян у формуванні політики: формальні консультації з громадськістю; партнерство. Суттєвим елементом механізму впровадження політики в життя є культура управління, оскільки процес управління містить як змістовий, організаційний, так і технологічний бік» [8].

В умовах демократичного політичного режиму у взаємодії влади та громадян вкрай важливим елементом стає довіра, демократія обов'язково здійснює часткове включення мереж довіри в публічну політику.

Так, на думку Л. Дунаєвої, «Якщо базові мережі довіри, які створюються громадянами для здійснення своїх колективних заходів, залишаються на відстані від публічної політики, тоді у громадян виявляється мало стимулів брати участь у такій політиці, але досить потужні стимули приховувати свої соціальні зв'язки від політичної інтервенції. За таких умов майже неможливо ефективно та послідовно впроваджувати колективну волю громадян у діяльність держави, принаймні без революції. Але повна інтеграція, наприклад, як за умов теократії, родових олігархій та фашизмі, також виключає можливість демократії, оскільки має місце недопущення переводу колективної волі громадян через переговори в діяльність держави» [4, 8].

Досвід демократичних країн переконливо демонструє наявний зв'язок між посиленням ролі громадян у прийнятті суспільно важливих рішень та покращенням рівня їхнього добробуту.

Участь громадян є необхідним елементом не лише прийняття владного рішення, але і здійснення громадського контролю в умовах демократизації суспільства, зокрема вона: забезпечує легітимність діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; підвищує якість владного рішення; сприяє розвитку громадянського суспільства, вдосконаленню зв'язків між владою та інституціями громадянського суспільства; виступає в якості ефективного антикорупційного засобу, забезпечує відкритість влади; мобілізує експертні ресурси, дозволяє підтримувати високий ступінь активності громадян, мобілізувати їх.

Звичайно, мова не йде про те, щоб підмінити інституціями громадянського суспільства органи державної влади — передусім слід говорити про участь громадян у забезпеченні якісного публічного обговорення окремого виду владних рішень, які характеризуються значним, навіть вирішальним впливом на політичні процеси. Йдеться про визначальні, суспільно значущі проблеми української держави, такі як: визначення напрямків реалізації державної стратегії; гарантування національної безпеки в усіх сферах; оптимізація форми державного правління, державно-територіального устрою, політичного режиму; захист прав людини і громадянина тощо. Це сфери, які потребують громадської участі у першу чергу.

Політична активність громадян у нашій країні виявляється головним чином під час виборчих кампаній. Про це свідчить достатньо висока явка, незважаючи на те що Україна пережила чотири виборчі кампанії за п'ять років (президентські вибори у 2004 і 2010 рр. та парламентські у 2006 та 2007 роках). Голосування на виборах є найбільш поширеною формою політичної участі громадян, проте, водночас і найменш дієвою. Більшою ефективністю характеризується участь в якості волонтерів у виборчій кампанії, громадських слуханнях, масових акціях протесту тощо.

Але в цілому участь громадян сьогодні у прийнятті владних рішень залишається вкрай низькою, передусім через інертність як самої влади (яка не бажає відмовлятися від «радянської» моделі відносин із суспільством), так і суспільства (так званий «споживацький» підхід).

Варто погодитись із тим, що «Формування сучасної демократичної моделі політичного управління є результатом політичної активності громадян на всіх рівнях суспільства. Особливо

актуальним сьогодні є питання про реальні політичні та правові механізми участі громадян в управлінні суспільними справами. Ідея громадської участі базується на визнанні конституційного права кожного громадянина у демократичному суспільстві на певну політичну свободу. Особливо важливим у цьому плані також є питання досягнення певного громадського балансу, що стосується паритетного представлення інтересів у політичному житті суспільства усіх прошарків суспільства, та врахування їх при прийнятті відповідних державно-управлінських рішень. Наступною проблемою, яка відіграє особливо важливу роль, є включення громадян в процес обговорення та розробку політичних, соціально-економічних, культурних програм, проєктів; вплив на прийняття рішень та контроль за їх виконанням. Саме цей аспект передбачає перерозподіл влади та закріплення цього перерозподілу в політико-правових механізмах держави» [2].

Процес участі громадян у прийнятті владних рішень можна розуміти як безперервну взаємодію влади і громадян, яка стосується всього циклу прийняття та реалізації рішення: від визначення сутності проблеми, вивчення громадської думки, шляхів та етапів переведення рішення у практичну площину до оцінки наслідків рішення та трансформації політики. Очевидно, що передумовою такої участі виступає високий рівень самоорганізації членів громадянського суспільства.

Громадська участь є однією із форм функціонування громадянського суспільства, побудованого на демократичних засадах, яка спирається на реальну можливість та здатність громадян отримувати інформацію щодо владного рішення, публічно та аргументовано її обговорювати, формувати шляхом компромісів консолідовану позицію та відстоювати її.

Якщо представити цю тезу у розгорнутому вигляді, то можна стверджувати, що у демократичному суспільстві громадськість «планує роботу органів державної влади; опікується системою налагодження тісної взаємодії з владою; проводить моніторинг громадської думки (відносин, поведінки та реагування громадськості); аналізує вплив процедур і дій влади на громадськість; модифікує політичну технологію, якщо вона входить у конфлікт з інтересами громадськості; консулює та прогнозує створення нових прийомів, процедур взаємодії з владою; налагоджує і підтримує двосторонні відносини між владою і громадськістю; здійснює повне та своєчасне інформування громадськості про дії влади. За таких умов держава є абсолютно залежною від громадськості, оскільки її існування можливе лише за сприятливого ставлення до неї громадськості» [2].

Розглянемо форми участі громадян у взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування, процесі прийняття владних рішень. До них слід віднести: участь у голосуванні, участь у проведенні референдумів, участь в опитуваннях громадської думки, фокус-групах, консультаціях, круглих столах та неформальних зустрічах, а також — збори громадян, місцеві ініціативи, що знайшли масову підтримку, громадські слухання, участь у діяльності політичних партій, асоціацій та інших добровільних об'єднаннях та органах самоорганізації населення, участь у створенні дорадчих комітетів тощо.

У цілому форми взаємодії громадян із владою можна поділити на безпосередні та опосередковані. До безпосередніх форм належать участь у виборчих кампаніях, референдумах, опитуваннях громадської думки, участь у громадських акціях. До форм опосередкованої участі можна віднести представництво інтересів громадян через депутатів всіх рівнів, посадовців, активістів політичних партій, мас-медіа, залучення професійних лобістів для захисту інтересів громади тощо.

Вибір однієї із наявних форм участі громадян обумовлюється рівнем демократичності та професійності влади, активністю громадян та типом проблеми.

Безумовно, найбільш адекватною формою такої взаємодії виступає формалізована та структурована процедура громадських слухань, яка дозволяє інформувати суспільство, залучати експертів до обговорення та ухвалювати компромісні, взаємовигідні рішення.

Громадські слухання, зокрема, передбачають такі етапи: визначення та чітке формулювання проблеми для обговорення; поширення через мас-медіа достовірної попередньої інформації; доступність інформації з офіційних джерел; складання підсумкового результативного документа з визначенням узгоджених пунктів і розбіжностей та рекомендацій для органів влади. У ролі ініціаторів та організаторів громадських слухань на місцевому рівні можуть виступати як представники громади, так і органи влади.

У сучасних демократичних суспільствах участь громадян у прийнятті владних рішень дозволяє говорити про партнерські стосунки влади та громадян, здійснювати громадський контроль за діяльністю владних інституцій.

Ці функції перетинаються із завданнями мас-медіа, які покликані не лише надавати суспільству оперативну, достовірну та збалансовану інформацію щодо діяльності влади, а й забезпечувати зворотний зв'язок — тобто доводити до влади позицію громади. На жаль, сьогодні можна говорити про те, що представники мас-медіа

опинились в економічній, політичній та адміністративній залежності від влади, тому не завжди виконують функції контролера влади та «вартового» демократії. Українські мас-медіа «стали відлунням кланових інтересів, вони зорієнтовані як на розігрування і знищення смислу, так і на активне співробітництво з владою, працюючи на замовлення і здійснюючи маніпулювання інформацією» [9, 32-33].

Більше того, використовуючи мас-медіа з метою маніпуляції громадською думкою, влада може вдатись до імітації участі громадян або створити її видимість. У цьому сенсі, можна виділити три види участі громадян (за Ш. Арнстейн): по-перше, відсутність участі, що означає відсутність прямого впливу громади на власний розвиток; по-друге — видимість участі (по суті маніпуляції громадською думкою, які складаються з інформування, консультування та заспокоєння); по-третє, реальна влада громади, яка характеризується системним впливом на прийняття владних рішень [Цит. за: 5].

Можна відзначити ще дві класифікації видів участі громадян, які взаємно доповнюють одна одну. Так, згідно з класифікацією ПРООН виділяються такі види участі громадян: пасивна участь (громадяни отримують інформацію про дії влади); участь в наданні інформації, тобто у різних опитуваннях громадської думки; висловлювання власної думки, тобто консультування; участь через матеріальне стимулювання. Люди надають свої ресурси, наприклад, працю, в обмін на гроші або інші матеріальні стимули; функціональна участь (створення ініціативних груп для досягнення окремих цілей, пов'язаних з проектом розвитку); спільна участь, тобто члени громади беруть участь в спільному аналізі, який призводить до складання планів діяльності та створення нових локальних інституцій або посилення вже існуючих; самообілізація, коли громадяни беруть участь у процесі розвитку, висувуючи ініціативи незалежно від зовнішніх інституцій [Цит. за : 5.]. Взаємодія громадян та владних інститутів складається, на думку Д. Вілокса, з інформації, консультування, спільного прийняття рішень, спільних дій, підтримки дій громадськості [Цит. за : 5].

Ефективними методами залучення громадян до участі у прийнятті владного рішення виступають інформування, консультації, громадський контроль (у різних формах) та стратегічне планування розвитку громади.

На останньому методі зупинимось більш докладно, бо саме він сприяє формуванню партнерських відносин влади та громадян. Стратегічне планування у взаємодії влади та громадян виконує такі функції: увага до місцевих проблем; виявлення ресурсів громади;

ефективне використання наявних ресурсів. Основною метою стратегічного планування розвитку громади виступає «вироблення місцевих соціально-економічних стратегій на тривалий період для посилення економічної позиції громади та покращення рівня життя його мешканців» [5].

Одним із головних завдань взаємодії влади та громадян виступає поступовий рух від найнижчого рівня участі громадян у прийнятті владних рішень до конструювання партнерських відносин між владою та громадянами. Цей процес складається із таких послідовних етапів: 1) інформація; 2) консультація; 3) діалог; 4) партнерство. На етапі діалогу (форми якого можуть бути різними — від громадських слухань до круглих столів та нарад) відбувається постійна взаємодія між владою та громадянами, діалог стає основою партнерства. У свою чергу, партнерство передбачає спільну відповідальність влади та громадян на кожному етапі процесу прийняття владного рішення, делегування частини повноважень влади неурядовим організаціям, представникам громадськості.

Перспективним напрямком досліджень у сфері взаємодії влади та громадян у процесі прийняття владних рішень виступає аналіз формування глобального громадянського суспільства, яке В. Бебик пропонує розглядати як „планетарну сукупність усіх громадян світу, їх вільних об'єднань і асоціацій, пов'язаних суспільними відносинами, що перебувають за межами новостворюваної глобальної держави (наддержавних, міждержавних і державно-національних політичних структур), її директивного регулювання і регламентації, що гарантуються й охороняються політичними структурами глобального світу... глобальне громадянське суспільство складає систему суспільних інститутів і відносин, які не залежать від структур глобальної держави (наддержавних, міждержавних і державно-національних), що лише формуються, та водночас вони мають створити умови для самореалізації і всього людства, і окремих націй, і соціальних груп та індивідів [1, 142].

Сьогодні реальністю стає не лише взаємодія органів влади в Україні з міжнародними фінансовими та політичними структурами, а й поява наднаціональних громадянських мереж, які використовуючи сучасні технологічні можливості комунікації (зокрема Інтернет), формують пропозиції та вимоги владі у глобальному, світовому вимірі.



## Література

1. Бебик В. Глобальне громадянське суспільство: теорія, методологія, менеджмент / В. Бебик // Політичний менеджмент. — 2006. — № 2 (17). — С. 140—147.
2. Буханевич А. І. Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадськістю / А. Буханевич // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (постанова президії ВАК України № 2-05/3 від 08.07.2009 р.) <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=133>
3. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Уклад. : д-р соц. н., проф. Е. А. Афонін, к. і. н., доц. Л. В. Гонюкова, к. н. з держ. упр., доц. Р. В. Войтович. — К., 2005. — 250 с.
4. Дунаєва Л. М. Особливості аналізу категорії «влада» у сучасних політологічних дослідженнях / Л. М. Дунаєва // Наукові праці. Навч.-методич. журнал. — Том 110. — Випуск 97. — Політологія. — Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2009. — С. 6—10.
5. Льченко Н. В. Концепція участі та методи залучення населення до розвитку територіальної громади / Н. В. Льченко // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Постанова Президії ВАК України № 2-05/3 від 08.07.2009 р.) <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=156>.
6. Наумкіна С. М. Социально-политические аспекты управления / С. М. Наумкіна. — Одесса, 2004. — 175 с.
7. Ротар Н. Ю. Участь громадян України у циклічних політичних процесах трансформаційного періоду : дис. д-ра політ. наук : 23.00.02 / Н. Ю. Ротар. — Чернівці, 2007. — 517 с.
8. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук. з держ. управління : 25.00.01 / В. В. Тертичка. — К., 2004. — 36 с.
9. Яковлев Д. В. Політична взаємодія як комунікативний процес : медіатизація, демократизація, раціоналізація / Д. В. Яковлев. — Одеса : Астропринт, 2009. — 288 с.

**Драшкович Анастасія** — здобувач кафедри соціальних теорій Інституту інноваційної та післядипломної освіти Одеського національного університету імені І. І. Мечникова.

Рецензент: проф. Наумкіна С. М.