



Бутенко Тетяна Василівна

старший викладач кафедри менеджменту організації ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.е.н.

Новак Геннадій Дмитрович

слухач факультету Державного управління ОРІДУ НАДУ при Президентові України

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ І ГРОМАДСЬКОСТІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Стаття присвячена аналізу основних проблем, що існують у взаємодії органів влади з громадськістю. З метою налагодження активного партнерського співробітництва між громадськістю і органами влади запропоновані напрями вдосконалення діалогу на регіональному рівні. Визначені актуальні питання підвищення ефективності взаємовідносин між органами влади і громадськістю на державному та місцевому рівнях.

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

Butenko Tetyana, Novak Hennadiy

RECENT ISSUES OF COOPERATION BETWEEN THE AUTHORITIES AND THE PUBLIC AT THE REGIONAL LEVEL

The paper analyzes the main problems existing in the interaction with the public authorities. In order to develop an active partnership of cooperation between the public and the authorities suggested areas of improvement of dialogue at the regional level. Designated FAQs efficiency relationship between the authorities and the public at national and local levels.

Keywords: dialogue, public, regional policy, expertise, advice, authority.

Бутенко Татьяна Васильевна, Новак Геннадий Дмитриевич

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННОСТИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Статья посвящена анализу основных проблем, существующих во взаимодействии органов власти с общественностью. С целью налаживания активного партнерского сотрудничества между общественностью и органами власти предложены направления совершенствования диалога на региональном уровне. Определены актуальные вопросы повышения эффективности взаимоотношений между органами власти и общественности на государственном и местном уровнях.

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

Постановка проблеми. Ефективна взаємодія держави і громадянського суспільства є однією з важливих процедур розвитку демократичної держави. Успіх цієї взаємодії визначається постійним діалогом, удосконаленням практики взаємовідносин, а також активною участю громадян у справах держави. Саме тому потрібен новий підхід до вирішення завдань щодо удосконалення діалогу між органами влади і громадськістю на регіональному рівні.

СПЕЦВИПУСК ДО 20-РІЧЧЯ ОРІДУ НАДУ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми проведення діалогу органів влади громадськістю в системі державного управління на сьогоднішній день є темою актуальною. Так, ця проблема була розглянута такими вітчизняними вченими, як: О. Бабінова [1], Е. Афонін [4], Р. Войтович [3], Л. Гонюкова [4], якою розглянуто питання громадської участі у творенні та здійсненні державної політики, О. Крутій [6], робота якої присвячена взаємодії владних структур, політичних і громадських організацій як засіб підвищення ефективності управління на регіональному рівні, В. Надрага [7] та багатьох інших.

Невирішені проблеми. Реформування державного управління та місцевого самоврядування на сьогоднішній день є одним із головних завдань сучасного розвитку України. Ця проблема стає гальмом в економічному і соціальному розвитку країни та однією з причин її відставання у світовому суспільстві. Актуальним питанням є вдосконалення діалогу громадськості загалом та громадських організацій безпосередньо як їх репрезентантів з органами влади всіх рівнів для здійснення реформ у системі публічної влади.

Мета дослідження. Визначити можливі напрями удосконалення діалогу органів влади і громадськості на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу. З часу виникнення держави – політичного інституту суспільства – з'являються особливі зв'язки і відносини між нею та суспільством. Причому ці зв'язки і відносини постійно змінюються. На перших стадіях становлення і розвитку держава збігалася з суспільством.

Проте, як свідчить історія, більшість сучасних суспільств і держав розвивається в діалектичній єдності і відносній самостійності держави при визначальному впливі на неї суспільства. Межа відносної самостійності держави в демократичних суспільствах встановлюється юридично, а ступінь такої самостійності залежить від історичних, національних, економічних, політичних, соціальних, психологічних та інших чинників [8].

Провідна функція інформування не передбачає просто надання деяких даних, а є реалізацією прав і обов'язків, які притаманні демократичній державі. Невід'ємною рисою демократичного ладу є орієнтація на діалог із суспільством, відкритість і прозорість, встановлення довірливих відносин між державними органами та громадськістю. Це стосується всіх гілок влади як на загальнодержавному, так і на регіональному та муніципальному рівнях. Сучасне суспільство вимагає від влади таких якостей, як відкритість, прозорість, поінформованість, наявність ефективно функціонуючого зворотного зв'язку. Такі характеристики органів влади як публічних організацій можливо забезпечити лише шляхом застосування діалогових форм управління, що можуть бути здійснені у формах публічного менеджменту в різних моделях соціального партнерства:

- як тристороння взаємодія влади, бізнесу та громадськості (трипартизму);
- як будь-які варіанти двосторонньої взаємодії влади та громадськості;
- як безпосередня взаємодія місцевих державних організацій з органами місцевого самоврядування [8].

Основними функціональними завданнями зв'язків з громадськістю в системі державного управління науковці виокремлюють: участь у процесі демократизації державного управління (зокрема і на самоврядному рівні); сприяння у встановленні засад громадянського суспільства; залучення громадян до державного управління

У зарубіжних країнах, які мають багатовіковий досвід взаємодії органів влади з громадськістю, технології взаємодії влади з громадськістю дістали подальшого розвитку. Сьогодні на їх основі формуються нові форми та засоби залучення громадськості до спільного з владою вирішення наявних проблем; органи влади залучають громадськість для покращення своєї діяльності, особливо при наданні послуг населенню та при вирішенні проблем, що виникають в окремих громадян (розгляд скарг тощо).

Розглядаючи нові форми такої співпраці, американський дослідник Джон Клайтон Томас виділяє 5 основних з них:

- омбудсмени та центри громадської активності;
- спільне створення та надання послуг;
- волонтерство;
- інституціалізація ролі громадськості у процесі прийняття рішень;
- структури для захисту інтересів громадян [15].

Використання цих форм співпраці влади з громадськістю корисні як для владних структур, так і для громадських об'єднань та окремих громадян.

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» [5].

Громадянське суспільство — це суспільство вільних індивідів і рівних можливостей. Кожен є власником і володіє необхідними матеріальними засобами і благами, які б забезпечували його нормальне існування. Ця конституційна мета і є змістом діяльності українського громадянського суспільства.

Структурну основу громадянського суспільства в Україні складають:

- громадські організації та об'єднання громадян;
- політичні партії, що не прийшли до влади;
- благодійні організації;
- громадські ЗМІ;
- самоврядні територіальні громади;
- трудові та навчальні колективи;
- професійні та творчі спілки;
- релігійні об'єднання тощо [4].

Загалом вирішення проблем врівноваження співвідношення сучасного перехідного суспільства і держави полягає у визначенні узгоджених механізмів державно-правового регулювання всіх сфер життєдіяльності суспільства й механізмів ринкового саморегулювання.

Отже, сьогодні мають бути розроблені нові форми, методи, алгоритми взаємодії органів влади з громадськістю та удосконалені чинні зокрема діалог.

Сьогодні існує декілька форм взаємодії між органами влади та інститутами громадянського суспільства. Передусім, це консультації з громадськістю, проведення яких унормовано в 2004 році. На жаль, ця форма ефективно використовується як органами влади, так і громадськими організаціями. Часто консультації мають формальний характер. Однією з причин цього є відсутність у нашій країні традиції проведення консультацій із громадськістю.

Тому є питання і до органів влади, й до громадських об'єднань. Зокрема, завжди постає питання дотримання часових рамок проведення консультацій, інформування про консультації та залучення представників усіх зацікавлених сторін, звітування про врахування пропозицій та зауважень. Крім того, проблемою також є недостатній рівень підготовки держслужбовців, що організують процес консультацій.

Нововведенням є електронні консультації з громадськістю, адже влада повинна оперативно реагувати на зміни в сучасному світі інформаційних технологій. Проекти майже всіх актів, що розробляються органами виконавчої влади, розміщуються на сайті «Громадянське суспільство і влада». Крім того, з метою спрощення пошуку інформації про консультації, що проводяться всіма органами виконавчої влади, на цьому ж сайті розміщується інформація про заплановані консультації на місяць.

Ще однією формою співпраці органів влади та інститутів громадянського суспільства є громадська експертиза. У застосуванні цієї форми взаємодії також є свої прогалини. По-перше, органи виконавчої влади не завжди дотримуються встановленої процедури, а, по-друге, ІГС, отримавши всі необхідні матеріали, не завжди надають свої експертні висновки.

Ще одним механізмом є громадські ради – консультативно-дорадчі органи, завдання яких – доносити думку громадян до органів влади. Сьогодні громадські ради створені на місцевому рівні при всіх обласних районних адміністраціях. На центральному рівні процес, на жаль, ще не завершився. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. № 996, громадські ради мають формуватися за принципом самоорганізації, що є доволі демократично. Проте, проблеми, що виникали під час створення громадських рад, засвідчили, що і громадянське суспільство, і органи влади виявилися не зовсім готовими до таких демократичних перетворень.

В органи виконавчої влади консультації з громадськістю мають проводити всі підрозділи, які розробляють проекти державних рішень. І консультації мають розпочинатися з самого початку, коли обговорюються шляхи вирішення проблеми, коли формується концепція того чи іншого рішення, нехай це навіть на початку будуть вузькі консультації з експертами, потім вже напрацьований варіант можна представити широкому загалу. Необхідно підходити до роботи не формально, а відштовхуватися від результату. Головна мета – виходити на конструктивний діалог з громадськістю. Для цього, по-перше, необхідно забезпечити;

- більш ґрунтовне методичне забезпечення органів виконавчої влади щодо взаємодії з громадськими організаціями.
- підвищення контролю за роботою органів виконавчої влади в цьому напрямі;
- звернення до громадськості щодо проведення громадського моніторингу цієї роботи органів виконавчої влади.

Консультації з громадськістю проводяться з метою:

- залучення громадян до участі управління державними справами;

- сприяння системному діалогу органів виконавчої влади і громадськості;
- підвищення якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахування думки громадськості;
- забезпечення вільного доступу громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади.

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, які будуть враховувати права, інтереси та знання всіх зацікавлених сторін.

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, рішення про хід їх виконання;
- звітів головних розпорядників коштів Державного бюджету України про витрачення бюджетних коштів за минулий рік;
- інформація про роботу Кабінету Міністрів, центральних та місцевих органів виконавчої влади [8].

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. У результаті розвитку новітніх технологій з'явилася можливість проводити Інтернет-форуми для обговорення певних важливих питань [12].

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 [13].

Підвищення ефективності взаємовідносин між органами влади і громадськості на державному та місцевому рівнях слід очікувати за умови розв'язання таких актуальних проблем:

- подолання вибіркового підходу, формального та епізодичного залучення до співпраці громадськості з органами державної влади;
- включення 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;
- покращення ресурсного забезпечення (фінансового, матеріального, кадрового, інформаційного) структурних підрозділів органів державної влади, відповідальних за взаємодію із громадськістю;
- підвищення рівня компетентності, інституційної спроможності, відповідальності як громадськості, так і органів державної влади, а також загалом – правової, політичної, громадянської культури населення;
- дотримання вимог законодавства щодо врахування конструктивних пропозицій громадськості за результатами консультацій або надання обґрунтувань неврахування таких пропозицій[2].

Отже, потенціал результативної взаємодії громадськості з органами влади зростає завдяки створенню інституційних і процедурних можливостей для їх повноцінної діяльності.

Висновки. Таким чином, можна визначити такі основні актуальні питання вдосконалення діалогу органів влади та громадськості на регіональному рівні:

- створення сприятливих умов зокрема правових) для діяльності та розвитку інститутів громадянського суспільства;
- забезпечення співпраці виконавчої влади з громадськістю в процесі формування й реалізації регіональної та місцевої політик;
- підвищення професійного рівня та інституціональної спроможності громадськості та органів влади щодо використання механізмів участі громадськості у формуванні й реалізації державної, регіональної та місцевої політик;
- проведення консультацій із громадськістю з використанням інтерактивних форм (круглих столів, теле- або радіодебатів, інтернет-конференцій тощо);

- забезпечити врахування громадської думки в управлінському процесі;
- поліпшити якість надання соціальних послуг населенню, залучити для цього додаткові ресурси;
- підвищити рівень громадянської культури і правової освіти населення області;
- забезпечити оптимізацію бюджетних витрат на суспільно корисні послуги завдяки залученню додаткових ресурсів;
- збільшити можливості залучення позабюджетних надходжень для реалізації самостійних проектів інститутів громадянського суспільства та спільних з місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, спрямованих на вирішення соціально-економічних завдань розвитку області

У зарубіжних країнах основною запорукою успішного розвитку виступав активний соціальний діалог з населенням в різних його формах.

Література.

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>.
3. Войтович Р. В. Механізми реалізації зв'язків з громадськістю в державному управлінні : навч. посіб. / Р. В. Войтович. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 72 с.
4. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / уклад. : Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. – К., 2005. – 250 с.
5. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 72/1. – (Спец. вип.). – Ст. 2598.
6. Крутій О. М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : [монографія] / О. М. Крутій. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2008. – 302 с.
7. 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.
8. Правознавство: Підручник В. Ф. Опришко, Ф. П. Шульженко, С. І. Шимон та ін.; За заг. ред. В. Ф. Опришка, Ф. П. Шульженка. – К. : КНЕУ, 2003. – 767 с.
9. 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.
10. 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.
11. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні : 7 Постанова Кабінету Міністрів України від 25 трав. 2011 р. № 555 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 41. – Ст. 1669.
12. 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.
13. 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.
14. 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.
15. Thomas John Clayton. Public Participation in Public Decisions. – Jossey – Bass Publishers, Canada, 1995. – 211 p. 16. Rosenbloom David H. Public Administration.
16. 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.