

УДК 351:340.111.5

Л.В. Гонюкова

**БАЗОВІ ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ІНСТИТУТІВ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ
ВЛАДИ У ЗДІЙСНЕННІ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

***Анотація.** Взаємодія влади і громади не дає очікуваних результатів. Можливо, проблема перебуває у площині неузгодженості базових принципів взаємодії інститутів громадянського суспільства й органів державної влади. Сьогодні ми перебуваємо на перетині двох ціннісних систем – старої радянської та нової демократичної. Потрібно узгодити та дотримуватися таких базових принципів, як надійність і передбачуваність, відкритість і прозорість, звітність, ефективність і результативність. Недотримання цих принципів робить громадян апатичними.*

***Ключові слова:** громадянське суспільство, нормотворча діяльність, органи державної влади, принципи діяльності, взаємодія, довіра.*

Gonukova L.V. Basic principles of interaction between civil society and public authorities in the implementation of regulatory activities.

***Annotation.** Interaction between government and the community does not give the expected results. Perhaps the problem is in the inconsistency of basic principles of interaction between civil society and public authorities. Today we are at the intersection of two value systems: the old soviet and new democratic. It is necessary to coordinate and follow basic principles such as reliability and predictability, openness and transparency, accountability, efficiency and effectiveness. Not complying with these principles make people apathetic.*

***Key words:** civil society, rule-making activities, public authorities, principles of activity, cooperation, trust.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. В Україні, починаючи з 1991 року, особлива увага приділяється розвитку громадської ініціативи, громадських організацій, становленню громадянського суспільства. Але і через двадцять років розмов про розробку нормативно-правової бази, наукових досліджень, обговорень на конференціях і круглих столах ми констатуємо низький рівень громадянської активності, небажання громадян ініціювати співпрацю з владою, небажання брати на себе відповідальність, небажання влади почути громаду. Для подальшого руху вперед, демократичного розвитку держави слід з'ясувати причини такого суспільного стану, що допоможе розробити конкретні рекомендації для розвитку взаємодії влади і громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми взаємодії органів влади з громадськістю в системі державного управління розглядають учені Е.Афонін, О.Бабінова, Р.Войтович, О.Крутий, В.Надрага та ін. Так, О.Бабінова досліджує форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю, Р.Войтович – теоретико-методологічне підґрунтя зв'язків з громадськістю, Е.Афонін – громадську участь у творенні та здійсненні державної політики, О.Крутий – діалогову взаємодію органів державної влади з громадськістю, В.Надрага – взаємодію владних структур і громадських організацій як засіб підвищення ефективності управління на регіональному рівні. Європейські принципи належного врядування, запровадження їх в Україні досліджують І.Грицяк, А.Колодій, А.Пухтецька та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Реалізація принципу відкритості полягає в ліквідації будь-яких перешкод для отримання інформації громадянами. Це можливість отримувати інформацію щодо соціальних, політичних та інших питань державного управління. Відкритість означає відносно необмежений доступ до всіх видів інформації, документів, діяльності тощо. Дотримання демократичних принципів взаємодії влади і громади необхідно обґрунтувати теоретично.

Формулювання цілей статті. Метою статті є визначення базових принципів взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади під час здійснення нормотворчої діяльності.

Виклад основного матеріалу. Розвиток будь-якої держави спирається на базові цінності, що становлять основу принципів її діяльності. Базовими цінностями демократичних держав, до

яких відповідно до Конституції належить і Україна, є права людини та демократія як ідея, рівноправ'я, верховенство права. Вони базуються зокрема на фундаментальних правах і свободах, проголошених в Європейській конвенції з прав людини, конституційних традиціях держав-членів ЄС, Соціальной хартії Ради Європи, Хартії основних соціальних прав робітників ЄС (див. «Соціальна хартія»), Хартії основних прав ЄС та інших міжнародних конвенцій, членами яких є держави ЄС або сам ЄС. «Європа постає не стільки географічним поняттям, скільки ціннісним, бо європейські цінності складають основні підвалини ліберально-демократичних інститутів західноєвропейського простору, кордони якого не обмежуються географічними ознаками приналежності країн до європейської частини світу» [1]. Сьогодні ми, перебуваючи на перетині двох ціннісних систем, не можемо продукувати ефективні рішення. Відсутність сформованої спільної ідентичності, яка поділяється більшістю громадян, на думку В. Андрусіва, створює суттєві загрози національній безпеці України. До них він відносить: кризу легітимності політичних інститутів, сепаратизм, конфлікт політичних інтересів, низький рівень розвитку політичної культури та громадянського суспільства, цивілізаційну невизначеність і перебування в «сірій зоні» міжнародної політики, десуверенізацію (коли внутрішньополітична невизначеність щодо цивілізаційної приналежності, неефективність політичних інститутів, криза політичної системи можуть призвести до втрати суверенітету) [2, с. 3-4.].

Потрібно узгодити різні підходи до суспільного розвитку і визначитися з ціннісними орієнтирами для формування базових принципів взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади.

До ціннісних пріоритетів країн-членів ЄС належить право кожного громадянина на поліпшення послуг, що надаються державою. 2001 року Європейський парламент ухвалив Кодекс належної управлінської поведінки, положення якого мають дотримуватися установами та органами ЄС, їхніми керівниками та службовцями у стосунках із громадянами.

Власне, ціннісні орієнтири визначають базові принципи політики і програм, їх правового забезпечення. Б. Шевчук наголошує, що на сучасному етапі розвитку Української держави та проведення в Україні адміністративної реформи передбачається врахування основних європейських принципів належного врядування [3]. Під принципами управління розуміються керівні правила, основні положення, норми поведінки, що відбивають найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління, яких слід дотримуватися в управлінській діяльності. Провідні принципи управління, визначені правовою практикою європейського суду систематизовано й описано в документі програми SIGMA «Європейські принципи державного управління» [4, с. 9]. До таких принципів належать надійність і передбачуваність, відкритість і прозорість, звітність, ефективність і результативність. Похідними принципами надійності та передбачуваності можна вважати верховенство права, субсидіарності та пропорційності, децентралізації та деконцентрації, процедурної справедливості.

Участь громадян у нормотворчій діяльності органів державної влади є проявом реалізації зазначених принципів. Нормотворчі функції здійснюються й органами місцевого самоврядування, а також різними установами й організаціями. Нормотворча діяльність належить до публічно-правової сфери, тобто спрямована на встановлення регулятивного впливу на суспільні відносини. До початку організації нормотворчого процесу виявляється необхідність у правовому регулюванні відповідних суспільних відносин, унаслідок чого здійснюється розроблення проекту нормативно-правового акта [5]. Саме інститути громадянського суспільства найкраще можуть упоратися з цим завданням. Обмеження державної влади правом означає, що свобода в суспільстві можлива лише за умов, коли державна влада буде обмежуватися правом і перебувати під його контролем, а також взаємодіяти з громадянським суспільством у межах, визначених правом (так зване «правове поле»). Перетворення принципу верховенства права на реальність, забезпечення гармонійного вираження у правових нормах об'єктивних потреб суспільного розвитку є метою нормотворчої діяльності, яка полягає у формуванні, систематизації, ухваленні й оприлюдненні нормативно-правових актів.

Нормотворчий процес в органах місцевого самоврядування в Україні має відповідати загальнодемократичним принципам – законності, гуманізму, відкритості, колегіальності, професійності, науковості та здійснюватися з дотриманням правил нормотворчої техніки. Це має сприяти встановленню такого порядку підготовки, обговорення й затвердження правових

актів, який би забезпечував активну й ефективну участь у ньому членів територіальної громади, об'єднань громадян, підприємницьких структур, депутатів; урахування громадської думки, потреб соціально-економічного розвитку відповідної території, інтересів різних верств населення [6].

Реалізація базових європейських принципів в українському законодавстві сприятиме вихованню відповідальної влади і відповідальних громадян. Адже спільна участь, спільні рішення, контроль за діяльністю дозволяє зосередитись саме на проблемах громадян та визначити найоптимальніші шляхи їхнього вирішення.

Власне в базових документах закладено ці принципи. Так, Указ Президента України № 212/2012 «Про стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» [7] наголошує, що державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства виходить зокрема з необхідності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, гарантії яких закріплено у фундаментальних міжнародних документах, насамперед Загальній декларації прав людини, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та відповідних протоколах до неї, Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права, у Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, інших міжнародних документах у цій сфері. Держава свідома, що без розвиненого громадянського суспільства, зокрема без створення належних умов для забезпечення свободи думки і слова, вільного вираження поглядів і переконань, свободи об'єднань, свободи зборів, участі громадян в управлінні державними справами та місцевому самоврядуванні, вона не створить можливостей для забезпечення функціонування різних моделей демократії участі, що в поєднанні з безпосередньою та представницькою демократією є умовою успішної модернізації, європейської інтеграції та сталого розвитку. Метою державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є створення більш сприятливих умов, спрямованих на задоволення інтересів, захист прав і свобод людини і громадянина, подальше становлення громадянського суспільства на засадах безпосередньої, представницької демократії, широкого впровадження форм демократії участі, самореалізації та самоорганізації громадян.

Стратегічними пріоритетами державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є:

- сприяння встановленню максимальної відкритості, прозорості та підзвітності суспільству органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;
- зростання соціального капіталу для підвищення рівня взаємодовіри та взаємодії в суспільстві;
- створення сприятливих умов для утворення та функціонування інститутів громадянського суспільства;
- забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, зокрема шляхом створення умов для забезпечення широкого ефективного представництва інтересів громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій (діалогу) з громадськістю з найважливіших питань життя суспільства і держави;
- запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію;
- сприяння благодійній, волонтерській діяльності, іншим формам громадської активності та громадянської культури.

Кабінет Міністрів затвердив план заходів з упровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» розпорядженням № 514-р від 18 липня 2012 року. Згідно з цим урядовим документом передбачається залучення широкої громадськості до формування та реалізації державної політики, експертизи діяльності органів виконавчої влади, узагальнення європейського досвіду із застосування національного законодавства у сфері взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

Разом із тим громадськість, експертне і наукове середовище відчуває брак практичних кроків на реалізацію стратегії держави. Зокрема НІДС акцентується увага на трьох основних проблемних напрямках у взаємодії держави й ОГС: по-перше, залученні ОГС до консультацій та ухвалення рішень; по-друге, громадському контролю влади та її інформаційній відкритості; по-третє, спільному здійсненні соціально важливих програм [8]. Організації громадянського суспільства не здійснюють відчутного впливу на процес ухвалення державних рішень. Органи державної влади та ОГС не мають достатнього досвіду і навичок застосування процедур публічної політики та консультацій, що призводить до ухвалення неефективних рішень і незрозумілої політики. Найвні правові механізми консультування з громадськістю не використовуються повною мірою ані органами влади, ані самими ОГС.

Переважна більшість громадян позбавлені можливості реалізувати свої права на участь у процесі вирішення питань місцевого значення, оскільки самі процедури участі або їм не знайомі, або вони в них не вірять. Це впливає на рівень довіри громадян України до державно-політичних інститутів, який є найнижчим серед європейських країн.

«За результатами аналізу, громадяни України, як і громадяни Греції та Хорватії, мають найнижчий рівень довіри за показником «довіра до парламенту», разом із громадянами Болгарії мають статистично значущу відмінність від громадян усіх інших країн, що брали участь у дослідженні, у довірі до судово-правової системи. Довіра до міліції в Україні є найнижчою серед решти європейських країн. За довірою політикам і політичним партіям Україна випереджає лише Грецію і перебуває на одному рівні довіри з Хорватією, Португалією та Болгарією. Якщо обрахувати адитивний індекс з використання індикаторів «довіра парламенту», «довіра судово-правовій системі», «довіра практикам», «довіра політичним партіям», то в Україні він, змінюючись від 0 до 40, має найнижче значення серед країн Європи – 7,97 (статистично незначущі відмінності спостерігаються лише з Грецією, Хорватією та Болгарією – значення за індексом довіри 8,57, 8,85 та 8,88 відповідно)» [9, с.72-73].

Мають діяти реальні механізми доступу до звітної інформації, яка б включала як кількісні, так і якісні показники. Відкритість комунікації включає і доступ до інформації, і свободу критики, зворотній зв'язок. Якщо громадяни зможуть не лише відкрито висловлювати свою точку зору, декларувати свою позицію щодо актуальних питань державного управління, відверто висловлювати вимоги до органів державної влади, а й отримувати відповідну реакцію влади на їхні дії – тоді влада зможе отримати довіру населення з повноваженнями для успішного управління.

«Якщо громадянин не бачить у рішеннях, які приймаються державно-управлінськими органами, ціннісної мотивації до їх виконання, то він усіма силами буде прагнути обійти його положення. Відносини особи і держави мають будуватися на ціннісних засадах партнерства, принципах довіри і взаємної відповідальності. Громадянин має переконатися, що держава несе відповідальність за стан справ у країні і дійсно піклується про захист і реалізацію його інтересів. – Вважає В. Козаков. – Визнання влади демократичною, виконання урядом завдання щодо надання послуг населенню, розуміння того, що демократичні уряди зобов'язані звітувати перед громадськістю, а реалізація політики не буде успішною без розуміння та підтримки їх населенням, вимагає налагодження інформаційної взаємодії державних органів та громадськості. Публічний діалог є необхідною умовою підтримки довіри до державних органів. Діалог відкриває шлях легітимації рішень, підтримки програм діяльності органів державної влади й управління, мобілізації громадськості на бажані дії.

Діалог між державою і громадянським суспільством має ґрунтуватися на п'яти головних соціальних процесах – об'єднанні, визнанні, комунікації, взаєморозумінні, довірі. У цьому зв'язку можна виділити такі основні умови активності й ефективності реформування державної політики у сфері соціально-ціннісного діалогу між державою і громадянським суспільством:

- 1) настанова учасників суспільно-державної взаємодії на розвиток і підтримку співробітництва незалежно від особливостей мотивації кожної зі сторін;
- 2) певний ступінь зрілості і розвитку потенціалу інститутів громадянського суспільства, необхідний як для створення зацікавленості державних органів у співробітництві з ними, так і для ясного і точного вираження, просування і захисту своїх інтересів» [10].

Отже, відкритість державної інформації, адекватна поінформованість населення сприяє свідомій участі громадян у державному управлінні в цілому, надає можливості для обґрунтованої та вмотивованої участі в підготовці та ухваленні рішень.

Йдеться, таким чином, про налагодження постійного діалогу між державною владою та громадянським суспільством, діалогу, який певною мірою стимулює критичне мислення і створює умови взаємної відповідальності. Усе це має своїм наслідком підвищення ефективності та результативності управління, оскільки вони спрямовані на досягнення адекватної діяльності, критерієм успіху якої є саме порозуміння. Йдеться про адекватність, відповідність публічних рішень потребам та очікуванням громадськості, суспільним реаліям, чітко ідентифікованим соціальним проблемам та оптимальним шляхам їх розв'язання. А така відповідність власне і є суспільно-ціннісним підґрунтям, як зазначає В. Козаков.

Висновки з даного дослідження. Низька оцінка експертами та пересічними громадянами ефективності залучення громадськості до співпраці з органами влади супроводжується низькими оцінками загального рівня демократії в країні, відкритості й прозорості влади. Практика партнерства та діалогу влади і громади сьогодні суттєво обмежена. Попри низку кроків, зроблених виконавчою владою в напрямку сприяння залученню організацій громадянського суспільства до державної політики, діалог сучасної влади та громадськості й надалі залишається неефективним, адже порушено базові принципи взаємодії. Створені на сьогодні громадські ради мають номінальний характер, їхній вплив на формування та реалізацію державної політики є мінімальним або взагалі відсутній. Організації громадянського суспільства не стали основним партнером держави у наданні соціальних послуг.

Перспективи подальших розвідок. Брак інформації, який відчувають громадяни, заважає як здійсненню громадського контролю за діями влади, так і впровадженню соціально важливих програм. Інформаційна відкритість органів державної влади залишається важливою проблемою для подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. Цінності об'єднаної Європи / Лабораторія законодавчих ініціатив [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://parlament.org.ua/upload/docs/European_Values.pdf
2. Андрусів В. В. Механізми формування спільної ідентичності в ЄС та перспективи їх застосування в Україні / В. В. Андрусів. – Автореф. на здобуття наукового ступеня к. політ. наук за спец. 21.01.01 – основи національної безпеки держави (політичні науки). – К. 2010. – 21 с.
3. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні / Б. Шевчук. – Демократичне врядування : наук. вісник. – Вип. 9, 2012.
4. Європейські принципи державного управління [Текст] / пер. з англ. О. Ю. Куленкової. – К.: УАДУ, 2000. 48 с.
5. Нормографія: теорія і методологія нормотворчества : учеб.-метод. пособ. / под ред. д-ра юрид. наук Ю. Г. Арзамасова. – М. : Академ. Проект: Трикста, 2007. – 560 с.
6. Петришина М. Загальна характеристика нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в Україні / Петришина М. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.info-prensa.com/article-359.html
7. Указ Президента України № 212/2012 «Про стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>
8. Взаємодія органів державної влади і організацій громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/juli/23.htm>
9. Головаха Є. Довіра до державно-політичних інститутів і реформи в Україні / Є. Головаха, Т. Любива // Українське суспільство 1992-2012. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / за ред. В. Ворони, М. Шульги. – К.: Інститут соціології НАН України, 2012. – 660 с.
10. Реформування державної політики в Україні: теоретико-методологічні засади дослідження та впровадження : навчальний посібник. – К.; Львів: НАДУ, 2012. – 352 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://info-library.com/content/2458_Cinnisni_orientiri_v_reformyvanni_derjavnoi_politiki.html