

УДК 35:351:811.111'276.6(477)

Т. Сегеда

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ КОМУНІКАТИВНОГО ДІАЛОГУ МІЖ ВЛАДОЮ ТА СУСПІЛЬСТВОМ

Розглянуто проблеми формування інституційних механізмів публічної політики в Україні у контексті комунікативного діалогу між владою та суспільством; особливу увагу приділено питанням впливу інститутів громадянського суспільства на вироблення та реалізацію публічної політики.

Ключові слова: громадянське суспільство, державне управління, інституціоналізація, комунікація, механізми публічної політики, політичний процес, публічна влада, публічна політика.

Ефективність політичного та державного управління у сучасному суспільстві залежить від дієвості механізмів публічної політики, які забезпечують взаємодію держави, суспільства, органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, діяльність яких регламентується, керується і контролюється на законодавчому рівні. Механізми публічної політики мають розглядатися як основа ефективного функціонування політичної системи держави, в якій громадські ініціативи та суспільні рухи діють на паритетних засадах із політичними партіями, державою та іншими активними суб'єктами політичного процесу. Саме залучення інститутів громадянського суспільства, громадських рухів, об'єднань, організацій, свідомих та компетентних громадян як експертів із актуальних питань та проблем розвитку суспільства до процесу вироблення та реалізації публічної політики забезпечує його якість, змінюючи основні принципи та підходи до здійснення публічної влади.

Основою дослідження є ґрунтовні наукові напрацювання таких сучасних вітчизняних та зарубіжних дослідників, як: В. Бакуменко, В. Гавриленко, І. Дзялошинський, Ю. Кальниць, С. Коверзнева, Д. Кумбс, К. Кязімов, Т. Мордасова, С. Патрушев, О. Руденко, А. Сунгуров та інших учених, які детально досліджували питання розвитку публічної сфери в контексті формування демократичного суспільства та механізмів її ефективного функціонування.

Мета статті полягає у дослідженні проблем формування інституційних механізмів публічної політики в Україні у контексті комунікативного діалогу між владою та суспільством.

Суспільство є головним суб'єктом зміни публічної влади, вироблення та реалізації публічної політики на основі ефективної взаємодії держави та громадськості, визнання взаємної рівності, компетенцій та прав громадян як активних суб'єктів публічної політики і публічної влади на участь у прийнятті та реалізації державно-політичних рішень щодо вирішення проблем розвитку суспільства і держави. В останньому випадку йдеться про активну суспільну позицію, яка передбачає створення системи рівних можливостей у сфері реалізації загальних благ, забезпечення законності та правопорядку, гідного соціально-економічного рівня життя не стільки у вигляді запропонованих державною або політичною владою рішень, скільки у вигляді підготовлених інститутами

громадянського суспільства рішень, запропонованих органам державної влади та політичним партіям як представникам інтересів громадян. Здатність державної і політичної влади прислухатися та враховувати у виробленні та прийнятті відповідних рішень інтересів, пріоритетів та очікувань громадян, незважаючи на ступінь та можливість їх адаптування до мінливих умов соціальної дійсності, є основою збереження суспільної єдності, створення системи протистояння глобальним викликам, що мають високий потенціал дестабілізації внутрішнього життя держави та суспільства, його соціальної структури.

У цьому контексті закономірним виглядає вимога щодо децентралізації та демонополізації влади, оскільки за таких умов вивільняється потенціал публічної влади, коли громадськість має можливість, у випадку зміни відношення до влади, до суспільного ладу, відкрито висловлювати власну думку, змінюючи пріоритети державної та політичної влади у процесі формулювання цілей соціального управління. Водночас демократизація публічної влади уможливує зниження втручання державної та політичної влади у процес вироблення та реалізації публічної політики з метою досягнення власних цілей, що не поділяються та не підтримуються більшістю населення. Така демократизація публічної влади прикриває державній та політичній владі шляхи для впровадження й використання у сфері публічного штучних механізмів громадянського суспільства, створюваних з метою задоволення громадської думки та громадськості, в якій формується відчуття справедливої влади. Насправді ж, як наголошують дослідники [1], штучне будівництво громадянського суспільства “зверху”, інститути якого досить часто не користуються довірою населення, може створювати соціальні симулякри, які не мають підґрунтя у суспільному житті. Звертаючись до російського досвіду реалізації публічної влади та публічної політики, дослідники вказують [2, 3], що організації громадянського суспільства у такому випадку функціонують як імітаційні інститути та інструменти, що легітимують дії органів державної влади та політичних партій. Проте громадянське суспільство має здатність до формулювання загальних, таких, що поділяються усіма його членами, цінностей, які відображують інтереси та пріоритети кожного громадянина, про свідчать громадські рухи стосовно окремих вимог, які висуваються до влади у європейських країнах, а останнім часом і в Росії. Саме такі цінності мають у собі потенціал до формування громадянським суспільством політичних та державно-управлінських цілей, які нездатні, в силу певних причин, визначити політичні партії, створюючи політичні та суспільні проекти, які не приймаються суспільством.

Досвід розвинених країн світу вказує на необхідність налагодження та розвитку партнерських взаємовідносин між державою та громадянським суспільством. Подібні партнерські відносини держави та суспільства обумовлюють поступовий перехід від застарілих та неефективних практик адміністративного управління суспільним розвитком до орієнтованих на сучасні потреби та умови розвитку суспільства в глобальному світовому просторі практик координуючого управління, управління, яке координує суспільну взаємодію, забезпечуючи підтримку державної та політичної влади з боку різних соціальних груп суспільства, тобто відображаючи належний рівень реалізації публічної влади у суспільстві. Але основою формування таких відносин між владою та громадянським суспільством залишається сфера комунікативної дії, тобто інформаційне середовище, яке ресурсно забезпечує суб'єктів публічної політики можливістю брати участь у процесі її вироблення та реалізації, перетворюючи інститути громадянського суспільства та власне громадян на активних суб'єктів публічної влади.

Роль та місце громадських комунікацій у виробленні та реалізації публічної політики розкривається через встановлення важливості ЗМІ (як сукупності каналів розповсюдження інформації у суспільстві, а також виразника суспільної думки у відкритому публічному просторі). Хоча ЗМІ не вичерпують змісту та зовнішніх форм виявлення громадських комунікацій. Так, громадські комунікації, на думку дослідників, – це системи, які забезпечують [4]:

- зв’язок індивідів із некомерційними, неурядовими, громадськими організаціями;
- зв’язок громадянського суспільства загалом із іншими компонентами соціальної системи;

- можливість участі індивідів і структур громадянського суспільства у виробленні, обговоренні та прийнятті рішень з економічних, політичних, соціальних тощо питань, тобто в публічній політиці.

Отже, дійсно, фактично, йдеться про те, що громадська комунікація – це процес актуалізації у свідомості індивіда, групи індивідів, всього суспільства сенсів, що виробляються громадянським суспільством, та зворотна реакція на них.

Іншим інституційним шляхом розвитку публічної влади та публічної політики є формування некомерційних і недержавних організацій, які залишаються основою всіх соціальних рухів (екологічні, жіночі, дитячі, громадянські права тощо), мобілізуючи людські та фінансові ресурси у соціальний розвиток суспільства через залучення громадян до публічної влади, до процесу вироблення та реалізації публічної політики. Але для більш повного та ефективного функціонування цих інституцій у публічній сфері важливим є вирішення проблем інформаційної насиченості публічного простору, прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інформаційної відкритості процесів вироблення та прийняття державно-управлінських і публічно-політичних рішень.

В останньому випадку, як зазначають дослідники, необхідною є реалізація певного комплексу законодавчих, організаційно-технологічних та економічних заходів, зокрема [5]: вироблення та впровадження у практику механізму реалізації конституційного права на свободу отримання інформації (законодавчо визначені та закріплені правила, умови та порядок отримання громадянами та інституційними структурами суспільства інформації в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, інших державних та недержавних утворень, прямого доступу до державних та недержавних інформаційних ресурсів); закріплення обов’язків та відповідальності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері інформування громадян та інститутів громадянського суспільства, надання інформаційних послуг, зберігання та використання державних інформаційних ресурсів); обмеження можливості корупційних відносин у сфері реалізації публічної та державно-політичної влади; обмеження доступу до певної інформації з метою забезпечення особистих прав і свобод громадян, державної безпеки тощо; зменшення втручання держави в особисте життя громадян поряд із обмеженням несанкціонованої діяльності недержавних структур у сфері отримання і розповсюдження інформації.

Реалізація зазначених заходів передбачає розвиток нормативно-правових засад здійснення публічної політики та інформаційного забезпечення діяльності публічної влади. Але, попри наявний досвід розвинених країн у цій сфері, громадянське суспільство та державна влада в Україні в їх взаємовідносинах поки що достатньо не регулюється на законодавчому рівні. Так, аналіз нормативно-правового поля України щодо регулювання,

захисту та розвитку інформаційного простору дає змогу дослідникам визначити, що важливою проблемою залишається певна несистемність вітчизняної правової політики в інформаційній сфері, зокрема з огляду на те, що почасти законодавчі акти ухвалюються з метою вирішення тактичних завдань, без урахування стратегічних орієнтирів та об'єктивних українських умов. Окрім того, частина інформаційних відносин регулюється підзаконними, а подекуди й відомчими нормативними актами. Як наслідок, значна кількість питань функціонування інформаційної сфери в Україні залишається досі недостатньо врегульованою на законодавчому рівні – це стосується як проблем інфраструктури, так і діяльності ЗМІ, інформаційно-аналітичних установ тощо [6]. Це обумовлює необхідність на законодавчому рівні урегулювання питань, пов'язаних із формуванням правових умов для забезпечення плюралізму, прозорості та неупередженості діяльності ЗМІ, недопущення їх монополізації та використання у маніпулятивних цілях; унормування діяльності з поширення інформації в мережі Інтернет; вдосконалення захисту інтелектуальної власності в умовах поширення Інтернет-технологій; удосконалення правових вимог щодо дотримання журналістами професійних та етичних стандартів; забезпечення професійної компетентності та моральної відповідальності журналістів перед суспільством. Фактично, як зазначають дослідники, на сьогодні актуальним постає питання вдосконалення українського інформаційного законодавства у сфері створення, поширення та використання інформації відповідно до сучасних потреб та викликів шляхом кодифікації, тобто розробки та прийняття Інформаційного кодексу України (Кодексу України про інформацію).

Своєю чергою, поширення Інтернет-технологій, які перетворюються на потужний механізм впливу громадськості на публічну владу та сферу безпосередньої участі громадян у процесі вироблення та реалізації публічної політики, потребує вироблення нових моделей та механізмів публічного управління. Зокрема, як зазначають дослідники [7], необхідним є перехід від роздільної до конвергентної моделі регулювання, який у зарубіжних державах здійснюється на основі: законодавчо-нормативного підходу, який полягає у розробці законодавства чи створенні нової нормативно-правової бази у відповідь на конвергентні виклики, шляхом розробки та реалізації реформи всієї правової бази телекомунікаційної сфері, або внесенні поправок до існуючих законів; інституціонального підходу, який полягає у реформуванні системи органів державного управління, шляхом створення єдиних конвергентно-регуляторних органів, повноваження яких охоплюють сферу телекомунікацій, телерадіомовлення, надання інших видів електронних інформаційних продуктів і послуг, зокрема в Інтернеті; або шляхом їх поєднання. Загалом, інституціонально-конвергентний підхід управління інформаційною сферою, який розвивається у провідних країнах світу, передбачає, що деякі питання вирішуються органами державної влади, інші – незалежними громадськими організаціями, які у сукупності формують відповідну інституційну систему публічної влади. Спільною ознакою для таких конвергентних органів є те, що вони здійснюють регулювання усього спектру діяльності в інформаційно-комунікаційній сфері з одного управлінського центру, внаслідок чого уможливується зменшення зарегульованості галузі та бюрократичних перепон для суб'єктів господарювання в електронному інформаційному середовищі.

Окрім того, чинне законодавство України не містить, ні визначення поняття засобу масової інформації в мережі Інтернет, ні спеціального нормативно-правового акту, який би визначав їх статус, порядок створення, засади діяльності тощо. Подібний стан

нормативно-правового забезпечення діяльності Інтернет-ЗМІ призводить до низки проблем розвитку в сфері забезпечення громадян інформацією та, передусім, забезпечення необхідних умов роботи для самих Інтернет-ЗМІ. Серед таких проблемних моментів є [8]:

- не поширення на журналістів Інтернет-видань положень законодавства щодо традиційних ЗМІ;

- відсутність можливості забезпечення для Інтернет-журналістів прав і гарантій, пов'язаних із професійною журналістською діяльністю (зокрема при отриманні інформації, збереженні таємниці авторства та джерел інформації, зверненні до спеціалістів при перевірці одержаних інформаційних матеріалів тощо);

- можливість появи в середовищі Інтернет-ЗМІ видань, що своєю діяльністю (наприклад, робота з інформацією, що порушує основні права і свободи людини) дестабілізують роботи всього середовища Інтернет-ЗМІ.

Узагальнюючи наявну зарубіжну практику правового регулювання інформаційної діяльності Інтернет-ЗМІ, дослідники зазначають [9], що вона базується на принципах свободи користування інформаційними ресурсами, встановлення розумного балансу між нормативно-правовою базою та інструментами саморегуляції, регулювання державою найважливіших положень, які здебільшого стосуються загальних принципів і технічних стандартів інформаційної діяльності. Проте для забезпечення ефективної взаємодії державної і політичної влади та громадянського суспільства потрібне відповідне закріплення розвитку інформаційної складової публічної політики у конституційних нормах.

Наголошують на важливості конституційного закріплення норм суспільного життя та змін у ньому, необхідності залучення до конституційного процесу всіх суб'єктів публічної влади, О. Шморгун зазначає, що Конституція писана значно більшою мірою орієнтується не стільки на традицію, скільки на сучасність, не тільки на відтворення існуючих архетипів політичного керівництва і збереження сталості й спадковості, а й на так зване державне будівництво, тобто здатність до вирішення поточних проблем, пов'язаних із новими тенденціями і навіть на віддалену перспективу, соціально-економічними і політичними ідеалами, яких ще тільки потрібно досягти [10]. Відповідно, вірною є думка фахівців, які зазначають, що реалізація права громадян на інформацію, забезпечення вільного доступу до інформації, що становить суспільний інтерес, інформаційна відкритість органів влади є основними умовами функціонування та критеріями стабільності та демократичного розвитку держави. Особлива роль групи інформаційних прав полягає в тім, що вони є зв'язуючою ланкою усієї системи основних прав і свобод. Тільки за умов їх дотримання може йтися про фактичну реалізацію особистих, політичних, соціальних, економічних, екологічних та культурних прав і свобод людини, що особливо наголошується в Йоганесбурзьких принципах [11], досягнення чого має бути здійснено на основі вирішення проблем, пов'язаних із посиленням конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина, створенням ефективного механізму їх системної реалізації відповідно до кращих світових стандартів.

Вирішення зазначених проблем і питань спрямоване на стимулювання діалогу між владою і суспільством, у якому інститути громадянського суспільства набувають значення в якості суб'єкта вироблення управлінської інформації, яка має залучатися до процесу вироблення, прийняття та реалізації державно-управлінських та публічно-політичних рішень. Саме суспільство є основним джерелом інформації, яку повинні

враховувати органи державної влади, що, втім, потребує інституціоналізації самого суспільства у напрямку демократизації публічної влади на всіх рівнях. Як зазначає І. Дзялошинський, політичні, суспільні, професійні, корпоративні та інші структури суспільства народжують значні обсяги інформації, а наявність численних структурованих та упорядкованих незалежних джерел інформації розширює для масового споживача можливості отримання достовірної інформації у зручній для нього формі, створює умови для підвищення оперативності та достовірності інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень в органах влади, ефективності інформаційної підтримки публічної політичної та суспільної діяльності, а також формування та впливу громадської думки [12].

У цьому випадку взаємодія органів державної і політичної влади із громадянським суспільством на інституційному рівні може бути забезпечена створенням та поширенням діяльності консультативних громадських рад і комісій при органах влади, основним завданням яких є виявлення суспільно значимих проблем, встановлення відношення громадськості до шляхів та засобів їх вирішення, які пропонуються державною та політичною владою, визначення можливих компромісів та найменш конфліктних з точки зору суспільства державно-управлінських та публічно-політичних рішень, якщо вони суперечать очікуванням, інтересам і прагненням суспільної більшості. Саме можливість влади вести активний та конструктивний діалог із суспільством, ефективність взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства залежить від прийняття державною та політичною владою необхідності забезпечення інформаційної прозорості власної діяльності.

Взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, тобто взаємодія різних суб'єктів публічної влади, передбачає наявність соціального діалогу, який розвивається на основі ефективної комунікативної системи публічно-політичного простору суспільства. Актуалізація соціального діалогу як механізму реалізації публічної влади та публічної політики обумовлена необхідністю розвитку соціальної держави, яка ґрунтується на соціальній відповідальності та справедливості (вимоги, які пред'являються й до політичного процесу). Розвиток інституційних засад ведення соціального діалогу між основними суб'єктами публічної влади передбачає вироблення та впровадження в реальну державно-управлінську та публічно-політичну практику механізмів соціального партнерства. Сутність таких механізмів полягає у можливості вирішення соціальних конфліктів та проблем, оскільки їх зміст розкривається через звернення до більш загального механізму забезпечення соціальної справедливості, який підвищує ефективність публічної політики у соціальній сфері (зокрема, соціальної політики держави).

Механізм соціального партнерства є одним із важливіших елементів процесу інституціоналізації публічного управління, застосування якого сприяє виявленню та врахуванню у виробленні, прийнятті та реалізації публічно-політичних та державно-управлінських рішень суспільної думки, представлені всіма учасниками партнерських відносин стосовно актуальних проблем життя суспільства і держави. Як зазнає К. Кязімов, соціальне партнерство є системою взаємовідносин недержавних, некомерційних організацій з об'єднаннями бізнесу, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямована на узгодження та захист інтересів різних соціальних і професійних груп, бізнесу та органів влади на основі договорів, угод із актуальних проблем економічного, соціально-політичного та духовного розвитку [13]. Ураховуючи це, потрібно погодитися з висновком, що ефективність влади у демократичній державі

залежить від якості її взаємодії з громадянським суспільством [14]. У цьому контексті взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства розкривається у спільній правотворчості, інформуванні, консультуванні тощо, що наголошує на необхідності вироблення нових інституційних механізмів взаємодії, які ґрунтуються на конкретній нормативно-правовій та організаційній основі.

Висновки

Отже, можна зазначити, що необхідною розробка механізму інтеракції держави та громадянського суспільства, що передбачає застосування новітніх інформаційних технологій, які забезпечують підвищення можливостей участі громадян у здійсненні публічної влади та публічної політики, адже публічна політика та публічна влада у межах публічного управління щодо вироблення та реалізації публічної політики стосується таких сфер життєдіяльності суспільства, як планування державного бюджету, суспільний сектор інновацій, електронне врядування, боротьба з корупцією, публічні фінанси та оподаткування, регіональний розвиток, регуляторна політика, управління ризиками тощо.

Подальші дослідження у цьому напрямі можуть бути зосереджені на теоретико-методологічному обґрунтуванні системи конструктивного діалогу у процесі взаємодії органів державної, політичної та публічної влади із громадянським суспільством на інституційному рівні.

Література

1. Коверзнева С. Публичная политика и способности гражданского общества и государства / С. Коверзнева // Демократия и управление [Текст] : информ. бюллет. исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии. — 2010. — № 1 (9). — С. 10—13.
2. Мордасова Т. Факторы развития общественного участия в современной российской публичной политике / Мордасова Т. // Власть [Текст]. — 2010. — № 1. — С. 30—33.
3. Патрушев С. Массовые движения и институты политического представительства в современной России / Патрушев С. // Новые направления политической науки: тендерная политология. Институциональная политология. Политическая экономия. Социальная политика [Текст]. — М. : РОССПЭН, 2007. — С. 275—300.
4. Дзялошинский И. Гражданские коммуникации и публичная политика / Дзялошинский И. // Публичное пространство, гражданское общество и власть : опыт развития и взаимодействия [Текст] / редкол. : А. Ю. Сунгуров (отв. ред.) [и др.]. — М. : РОССПЭН, 2008. — С. 132—146.
5. Там же. — С. 132—146.
6. Проблеми інформаційного законодавства України в сфері створення, поширення та використання інформації та шляхи їх вирішення [Електронний ресурс] : аналіт. зап. / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.
7. Інституціонально-конвергентне управління інформаційною сферою можливість імплементації в Україні [Електронний ресурс] : аналіт. зап. / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.
8. Інтернет-ЗМІ в Україні : проблеми визначення нормативно-правового статусу та врегулювання діяльності [Електронний ресурс] : аналіт. зап. / Національний інститут

стратегічних досліджень при Президентіві України. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

9. Там само.

10. Шморгун О. Інноваційна стратегія побудови політичної влади в Україні / О. Шморгун // Феномен інновації : освіта, суспільство, культура [Текст] : [монографія] / В. Кремень, В. Льїн, С. Пролєєв [та ін.] ; за ред. В. Кременя. — К. : Педагогічна думка, 2008. — С. 348, 349.

11. Конституційний процес в Україні : пропозиції щодо регулювання інформаційних прав та свобод людини [Електронний ресурс] : аналіт. зап. / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентіві України. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

12. Дзялошинский И. Гражданские коммуникации и публичная политика... — С. 132—146.

13. Кязимов К. Социальное партнерство [Текст] : практ. пособ. по созданию корпоративного ресурса знаний юридического лица / К. Г. Кязимов. — М. : ЭНАС, 2008. — С. 18.

14. Гавриленко В. Гражданское общество и правовое государство: проблема обеспечения синхронного развития / Гавриленко В. // Конституционное развитие России [Текст] : межвуз. сб. науч. ст. — Вып. 7. — Саратов : Изд-во ГОУ ВПО “Саратовская государственная академия права”, 2006. — С. 36.

T. Scheda

FORMATION OF INSTITUTIONAL MECHANISMS OF PUBLIC POLICY IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF COMMUNICATIVE DIALOGUE BETWEEN THE AUTHORITIES AND SOCIETY

The problem of the public authorities' institutional mechanisms formation in Ukraine in the context of communicative dialogue between authorities and society are considered; the special attention is paid to the influence of civil society institutions on the public policy formulation and implementation.

Key words: civil society, communication, institutionalization, political process, public administration, public authorities, public authorities' mechanisms, public policy.