

УДК 35.075.1:342.2:321

О. Чемерис

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ І ГРОМАДСЬКОСТІ ПРИ ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Узагальнено теоретико-правові засади взаємодії органів влади і громадськості при формуванні та реалізації державної політики. Виокремлено основні форми, методи та інструменти такої взаємодії. Сформовано пропозиції щодо удосконалення порядку організації та проведення консультацій з громадськістю щодо формування та реалізації державної політики.

Ключові слова: державна політика, інститути громадянського суспільства, консультації з громадськістю, форми та методи консультацій з громадськістю, громадська експертиза.

Важливим показником оцінки ефективності діяльності державних органів влади та органів місцевого самоврядування є рівень довіри населення. Результати досліджень соціологів свідчать, що в Україні існує криза довіри населення до усіх гілок влади [1].

Події листопада 2013 – лютого 2014 р. в Україні фактично дискредитували взаємодію між органами державної влади та інституціями громадянського суспільства. Деструктивна діяльність посадових осіб державних інституцій, їх політична та юридична безвідповідальність та безкарність у порушенні прав і свобод громадян, ігнорування громадською думкою призвели до політичної та правової дизфункціональності [2].

Аналітики [3] характеризують сучасну ситуацію в Україні як системну кризу – кризу базових відносин у політико-правовій та соціально-економічній сферах, на яких будувалась чинна модель розвитку країни. Тривалий час в Україні поглиблювалась прірва між усіма гілками влади і суспільством, що спричинила глибоку ціннісну, інформаційну, політичну дезорієнтацію значної частини населення країни, поставила країну на межу втрати цілісності, зробила її вразливою щодо зовнішньої інтервенції. Тому нагальним завданням для української спільноти є досягнення державницького консенсусу основних політичних сил і громадянського суспільства [4].

Отже, на сьогодні в українському суспільстві сформовано запит щодо активізації взаємодії органів влади з організаціями громадянського суспільства (далі – ОГС).

Органам влади в Україні необхідно модернізувати свою діяльність шляхом запровадження зручного, зрозумілого та ефективного механізму взаємодії з громадськістю у сфері формування та реалізації зовнішньої і внутрішньої політики.

Різні аспекти взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства досліджували зарубіжні та вітчизняні учені, зокрема Г. Алмонд, О. Бабінова, А. Баровська, В. Бортніков, С. Верба, П. Возняк, Н. Дембіцька, Я. Жаліло, Г. Зеленько, М. Кармазіна, Б. Кістяківський, А. Колодій, О. Корнієвський, О. Крутій, А. Крупник, П. Манжола, В. Нанівська, О. Фісун, Дж. Ціммерман, В. Яблонський та інші.

Зокрема відомий український правник і політолог Б. Кістяківський наголошував, що “правильне і нормальне виконання державних функцій у правовій державі залежить від самодіяльності суспільства і народних мас. Свого повного розвитку права держава

досягає при високому рівні правосвідомості в народі і при сильно розвиненому в ньому почутті відповідальності” [5].

Можливості та форми впливу громадян на діяльність органів влади аналізує у своїх працях П. Манжола. Учений доводить потребу, зокрема, у посиленні інституційної спроможності громадських рад при органах державної влади, удосконалення законодавчої бази забезпечення механізмів прямої демократії у політичному процесі тощо [6].

Основою розбудови ефективної взаємодії органів влади та організацій громадянського суспільства, розвитку демократичної консолідації в країні є законодавче закріплення можливості громадян, громадських об’єднань брати участь у формуванні та реалізації державної політики.

Метою статті є визначення теоретико-правових засад взаємодії органів влади і громадськості, виокремлення основних форм, методів, інструментів такої взаємодії та розробка рекомендацій щодо її активізації.

Необхідно констатувати, що в Україні створено передумови побудови ефективної системи взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства. Так, Конституція України [7] (ст. 3) передбачає, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність і головним обов’язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Для захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів громадяни України мають право на свободу об’єднання у політичні партії та громадські організації. Для захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів громадяни України мають право на участь у професійних спілках, які є громадськими організаціями, що об’єднують громадян, пов’язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності (ст. 36). Єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5). Формами народного волевиявлення, згідно із Конституцією України, є вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69). Громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами (ст. 38), а також направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов’язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40). Як бачимо, Конституція України забезпечує досить широкі права та можливості громадянам брати участь у державному управлінні, у формуванні та реалізації державної політики.

Процес законодавчого забезпечення взаємодії влади та ОГС в Україні має позитивну тенденцію. У цій сфері прийнято низку законодавчих актів, зокрема: “Про свободу совісті та релігійні організації” (1991 р.), “Про інформацію” (1992 р.), “Про об’єднання громадян” (1992 р.), “Про звернення громадян” (1996 р.), “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.), “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” (1999 р.), “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” (1997 р.), “Про політичні партії в Україні” (2001 р.), “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” (2003 р.), “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” (2010 р.), “Про соціальний діалог в Україні” (2010 р.), “Про доступ до публічної інформації” (2011 р.), “Про волонтерську діяльність” (2011 р.), “Про благодійну діяльність та благодійні організації” (2012 р.), “Про громадські об’єднання” (2012 р.), “Про Кабінет Міністрів України” (2014 р.) та інші.

Відповідно до Закону України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, внутрішня політика ґрунтується, зокрема, на таких принципах, як: відкритість та прозорість процесів підготовки і прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування; свобода, соціальна справедливість і творча самореалізація, участь громадян в управлінні державними і суспільними справами; соціальне партнерство та громадянська солідарність [8]. Формування інститутів громадянського суспільства у цьому законі виокремлено в окрему сферу внутрішньої державної політики. Серед основних засад внутрішньої політики у цій сфері є: посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об’єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади; посилення впливу об’єднань громадян на прийняття суспільно важливих рішень; проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави; проведення всеукраїнських та місцевих референдумів як ефективних форм народного волевиявлення, участі народу у прийнятті суспільно важливих рішень тощо.

Із 1 січня 2013 р. введено у дію Закон України “Про громадські об’єднання” [9]. Цей закон визначає правові та організаційні засади реалізації права на свободу об’єднання, гарантованого Конституцією України та порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об’єднань.

Ст. 1 цього закону визначає, що громадськими об’єднаннями є добровільні об’єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Громадські об’єднання за організаційно-правовою формою можуть реєструватись як громадська організація або громадська спілка. Громадські об’єднання можуть здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу.

Процедуру створення та ведення Реєстру громадський об’єднань визначено у “Порядку ведення Реєстру громадських об’єднань та обміну відомостями між зазначеним Реєстром і Єдиним державним реєстром юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців”, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 1212 від 19 грудня 2012 р.

Відомості, що містяться у такому реєстрі, групуються за видами громадських об’єднань: громадська спілка; громадська організація; відокремлений підрозділ громадського об’єднання; відокремлений підрозділ іноземної неурядової організації (філіал, відділення, представництво тощо).

Ст. 22 Закону України “Про громадські об’єднання” визначає, що органи влади можуть залучати громадські об’єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема шляхом проведення консультацій з громадськими об’єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах влади, в роботі яких беруть участь представники громадських об’єднань. Проведення консультацій з громадськими об’єднаннями щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються правового статусу громадських об’єднань, їх фінансування та діяльності, є обов’язковим.

Результати моніторингових соціологічних опитувань свідчать, що участь у громадських організаціях сприймається українцями як найбільш ефективна форма участі громадян у прийнятті рішень та управлінні на державному та місцевому рівнях [10].

На кінець 2013 р. в Україні зареєстровано 67155 центральних органів громадських організацій та 21783 їх відокремлених підрозділів, 599 громадських спілок та 65 їх відокремлених підрозділів, 10482 благодійні організації, 199 політичних партій, 5746 професійних спілок, 1133 об'єднань профспілок (табл. 1).

Таблиця 1

Кількість зареєстрованих громадських об'єднань, професійних спілок, політичних партій та благодійних організацій у 2013 році [11]

№ з/п	Найменування організацій, спілок та об'єднань	Кількість центральних органів на кінець 2013 р., одиниць	Кількість центральних органів, які	
			були зареєстровані та утворені у 2013 р.	припинили діяльність у 2013 р.
1	Політичні партії	199	6	7
2	Професійні спілки	5746	148	90
3	Об'єднання профспілок	1133	2	5
4	Громадські організації,	67155	3164	287
5	Відокремлені підрозділи громадських організацій	21789	3164	287
6	Громадські спілки	599	121	54
7	Благодійні організації	10482	692	

Однак про результати своєї діяльності за 2013 р. органам державної статистики прозвітувало лише 41,7% від загальної кількості центральних органів громадських організацій із статусом юридичної особи. Інші не були знайдені за реєстраційними адресами і додаткові відомості про їхнє розташування відсутні. У 2013 р. громадськими організаціями усіх рівнів було проведено 447,5 тис. масових заходів. Найбільша питома вага у структурі масових заходів припала на лекції (зустрічі) – 36,7%, на з'їзди, конференції, збори – 15,9%. Для фінансування своєї діяльності громадські організації отримали за 2013 р. із різних джерел 3,8 млрд грн, 45,4 % від цієї суми склали надходження від благодійності. Найбільшу питому вагу у структурі використання коштів громадськими організаціями займали: оплата праці – 27,1%, витрати на благодійну діяльність – 20,1% та оплату послуг – 18,3% [12].

Правовою основою забезпечення прозорості та відкритості влади є Закон України “Про доступ до публічної інформації” [13]. Згідно із ст. 5 цього закону доступ до інформації забезпечується шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації (в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет, на інформаційних стендах тощо) та надання інформації за запитами на інформацію. Закон передбачає здійснення парламентського, громадського та державного контролю за догриманням прав людини на доступ до інформації та за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації. Суб'єктами громадського контролю у цій сфері є депутати місцевих рад, громадські організації та громадські ради, окремі громадяни. Громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо.

Можливість співпраці представників політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, представників громадськості з представниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування передбачена Регламентом діяльності Верховної

Ради у формі участі в парламентських слуханнях (глава 39 Регламенту ВР). Для цього усім, хто виявив бажання прийняти участь у парламентських слуханнях, необхідно подати відповідну заявку до комітету, що проводить підготовку до слухань за п'ять днів до дати проведення слухань [14]. Керівники державних органів та органів місцевого самоврядування, керівники підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян можуть бути запрошені для участі у засіданнях комітетів Верховної Ради України (ст. 48 Закону "Про комітети ВР України") [15]. Комітети ВР України при здійсненні законопроектної функції зобов'язані вивчати громадську думку, розглядати звернення громадян, об'єднань громадян, будь-які пропозиції, що свідчать про потребу в прийнятті нових законодавчих актів або внесення змін до законодавчих актів, і, в разі необхідності, готувати відповідні проекти актів та вносити їх на розгляд Верховної Ради України (ст. 16 Закону "Про комітети ВР України").

З метою запровадження ефективного механізму взаємодії ОГС із органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування указом Президента затверджено "Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні" [16]. Короткостроковими (до 2015 р.) очікуваними результатами виконання цієї стратегії, з-поміж інших, є забезпечення інституційної спроможності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування до ефективної взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Для забезпечення реалізації положень цієї стратегії розроблено та затверджено План заходів на 2013 р. [17]. Другий розділ цього плану заходів передбачає дії щодо підвищення ефективності взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства та забезпечення умов їх співпраці на засадах партнерства і взаємовідповідальності. Зокрема пропонується Кабінету Міністрів України запровадити оцінку результатів діяльності органів виконавчої влади, їх структурних підрозділів за напрямом "робота з громадськістю"; Кабінету Міністрів, центральним органам виконавчої влади, обласним державним адміністраціям проводити аналіз практики виконання функцій щодо залучення громадськості до формування та реалізації державної і регіональної політики, та за результатами аналізу здійснювати додаткові заходи щодо вдосконалення роботи відповідних підрозділів та сформувати їх належне організаційно-технічне і кадрове забезпечення.

Відносини Кабінету Міністрів України з громадськими об'єднаннями визначено у ст. 40 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" [18] та Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України" [19]. Кабінет Міністрів України безпосередньо або через органи виконавчої влади забезпечує реалізацію передбачених законом прав громадських об'єднань та розглядає пропозиції громадських об'єднань із питань, що належать до його компетенції. Відносини з громадськістю Кабінет Міністрів здійснює шляхом:

– інформування (оприлюднює звіти та іншу інформацію про свою діяльність у засобах масової інформації, на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів, проводить роз'яснювальну роботу щодо цілей, змісту та механізму реалізації державної політики; надає об'єднанням громадян інформацію, необхідну для досягнення їх цілей і виконання відповідних завдань);

– консультацій (забезпечує проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики шляхом громадського обговорення за процедурами встановленими параграфом 42 глави 3 Регламенту КМ України);

– розгляду пропозицій / звернень (здійснюється за процедурою встановленою п. 6 – 7 параграфу 12 Регламенту Кабінету Міністрів України);

– задоволення запиту на інформацію (здійснюється у порядку, встановленому Законом України “Про доступ до публічної інформації”).

Проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики здійснюється згідно із порядком, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 (далі – Порядок). Він визначає основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до публічної інформації, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності влади [20]. До участі у проведенні консультацій з громадськістю можуть залучатись і органи місцевого самоврядування.

У Порядку визначено, що інститутами громадянського суспільства є: громадські, релігійні, благодійні організації, професійні спілки та їх об’єднання, творчі спілки, асоціації, організації роботодавців, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства України (п. 7 Порядку).

Організація і проведення консультацій з громадськістю покладається на органи виконавчої влади, які є ініціаторами/головними розробниками проекту нормативно-правового акта або готують пропозиції щодо реалізації державної політики у певній сфері. Проведення консультацій з громадськістю здійснюється згідно із складеним та оприлюдненим органами влади на офіційному веб-сайті щорічним орієнтованим планом. Ініціювати проведення консультацій можуть також інститути громадянського суспільства (коли пропозиція з одного питання надходить не менше, ніж від трьох інститутів) та громадські ради. Порядок передбачає дві форми консультацій з громадськістю:

- безпосередня форма (публічне громадське обговорення);
- опосередкована форма (вивчення громадської думки).

Форми та методи консультацій з громадськістю, передбачені Порядком представлені у табл. 2.

Таблиця 2

Форми та методи консультацій з громадськістю, згідно із порядком [21]

Публічне громадське обговорення		Вивчення громадської думки	
Методи	– конференції	Методи	– опитування
	– форуми		– анкетування
	– громадські слухання		– контент-аналіз інформаційних матеріалів
	– круглі столи		– фокус-групи тощо
	– збори		– телефонні “гарячі лінії”
	– зустрічі		– моніторинг коментарів, відгуків, інтерв’ю
	– теле та радіодебати		– опрацювання та узагальнення звернень громадян
	– інтернет-конференції		
	– електронні консультації		
	–		

Необхідно зазначити, що у європейській практиці розрізняють і відповідно використовують такі види консультування, як інформація (односторонні зв’язки), консультація (двосторонні відносини), активна участь (стосунки, що будуються на “партнерстві” між державними органами та громадянами) [22].

Аналіз Постанови Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 996 від 03.11.2010 р., якою затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю, дозволив виявити, що текст цієї постанови не відповідає правилам нормопроектувальної техніки в питаннях дотримання принципів логічної послідовності та узгодженості положень з актами законодавства. Зокрема в положеннях постанови прослідковується невідповідність до норм Закону України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, який визначає перелік сфер державної зовнішньої та внутрішньої політики. У цьому законі визначені такі сфери внутрішньої політики: розбудова державності; розвиток місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів; формування інститутів громадянського суспільства; національна безпека і оборона; економічна, соціальна і гуманітарна сфера; екологічна сфера; сфера техногенної безпеки, а також сфера зовнішньої політики. За назвою цієї постанови та змістом її першого пункту зрозуміло, що вона стосується порядку проведення консультацій з громадськістю з формування та реалізації державної політики в усіх її сферах. Однак зміст п. 3 Порядку звужує перелік цих сфер і зазначає, що консультації з громадськістю проводяться лише з питань, що стосуються:

- суспільно-економічного розвитку держави;
- реалізації та захисту прав і свобод громадян;
- задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Окрім цього зміст абзацу 4 п. 4 згаданої постанови конкретизує доручення органам влади щодо забезпечення урахування позицій заінтересованих сторін лише в одній сфері внутрішньої політики, а саме у соціально-економічній сфері.

Доцільно зазначити, що ця постанова не встановлює відповідальності за порушення чи неналежне виконання запроваджених норм.

Така невідповідність ускладнює розуміння вимог Порядку та може провокувати формальний підхід до їх виконання.

Процеси проведення публічних громадських обговорень не інтегровані до стадій циклу політики. Фактично консультації з громадськістю мають відбуватись на кожній стадії циклу політики та здійснюватись за універсальним для всіх етапів алгоритмом. Важливо, щоб усі заходи процесу організації та проведення публічних громадських обговорень були згруповані за логічною послідовністю: планування/підготовка процесу, його організація та впровадження, аналіз та підготовка звітів/документів, зворотній зв'язок і оцінка результатів.

Порядок передбачає випадки обов'язкового проведення консультацій з громадськістю у формі публічного громадського обговорення (п. 12) та визначає послідовність процесів (формат) організації і проведення публічного громадського обговорення (п. 14). Аналіз цих пунктів Порядку засвідчив, що сформована послідовність етапів організації і проведення публічного громадського обговорення є неоднозначною та не досконалою у практичному використанні, а також спонукає виконавців до формального підходу щодо реалізації цієї важливої процедури. Зокрема, запропонована послідовність дій органу виконавчої влади з організації публічного громадського обговорення передбачає визначення питання, яке буде винесене на обговорення (визначення сфери консультацій), але не передбачає формулювання мети і цілей публічного громадського обговорення. Якщо мета консультаційного процесу не

сформульована і не задекларована, то подальші консультаційні заходи не можуть бути добре структуровані; важко правильно визначити коло заінтересованих осіб і обрати спосіб їх поінформування; запланувати відповідні консультаційні заходи; обрати вірні методи проведення консультацій; оцінити результати обговорення та підготувати звіт тощо. Тому на етапі підготовки організації консультаційного процесу необхідно не лише визначитись із сферою консультацій, але й чітко сформулювати мету та конкретні цілі, які необхідно досягнути. Наступним важливим етапом підготовки процесу є визначення кола заінтересованих осіб. У Порядку цей етап організації публічного громадського обговорення сформульовано як "...орган виконавчої влади вживає заходів для забезпечення репрезентативності...заінтересованих суб'єктів". Вважаємо, що таке формулювання є дуже загальним і неконкретним. Загальновідомо, що консультація, діалог, комунікація може бути ефективною тоді, коли цілі, цінності, прагнення сторін діалогу співпадають. Отже, представникам органів виконавчої влади для організації ефективних консультацій необхідно не лише забезпечити репрезентативність заінтересованих осіб, але й провести кропіткий аналіз потреб, можливостей, інтересів заінтересованих у формуванні та реалізації державної політики у визначеній сфері осіб. Подальше планування організації та проведення публічного громадського обговорення, а саме вибір методів, інструментів, заходів, каналів інформування тощо має відбуватись із врахуванням результатів цього аналізу.

Окрім цього визначення мети та послідовності дій з організації і проведення консультаційного процесу з питань формування та реалізації державної політики має відповідати стадіям циклу політики: визначення проблеми; розробка альтернативних варіантів; вибір найприйнятнішого варіанта та інструментів політики; проектування політики; впровадження політики та моніторинг; оцінювання політики. Наприклад, якщо розглядати етап визначення (формулювання) та деталізації проблеми у циклі політики, то метою публічних громадських обговорень на цьому етапі має бути вивчення, систематизація та максимальне врахування позицій заінтересованих груп політики. Якщо влада на цьому етапі зуміє чітко з'ясувати позиції (потреби, можливості, інтереси тощо) заінтересованих сторін, максимально врахує їх інтереси у формуванні політики, то це сприятиме формуванню у суспільстві довіри до органів влади і призведе до бажання заінтересованих груп (громадян, організацій, суб'єктів господарювання інших) ставати активними учасниками процесу реалізації цієї політики.

Запропонований у Порядку формат проведення громадських обговорень (п. 14 Порядку) не є прийнятним для усіх випадків, зокрема він не може бути застосований на практиці щодо громадського обговорення звітів головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік, хоча такі обговорення включені у Порядок до переліку обов'язкових (п. 12).

Отже, запропонована у Порядку (п. 14) послідовність дій посадових осіб органів виконавчої влади, які організують публічне громадське обговорення з питань формування та реалізації державної політики, формує лише загальні вимоги до їхньої поведінки у цьому процесі. Ця послідовність не передбачає конкретизації дій стосовно стадій у повному циклі політики – від концепції до впровадження. Процедури щодо оцінки результативності та ефективності процесів консультацій із громадськістю та відповідальності посадових осіб за порушення норм, принципів та неефективну діяльність у цій сфері у запропонованому Порядку не передбачено. Усе це (відсутність конкретики,

загальні норми та вимоги, відсутність оціночних процедур та безвідповідальності посадових осіб) призводить до формального підходу в організації та проведенні процедур публічних громадських обговорень у сфері формування та реалізації державної політики.

Здійснення ефективної взаємодії органів влади з громадськістю покладається на громадські ради (які є постійно діючими колегіальними виборними консультативно-дорадчими органами), що утворюються при відповідних органах державної влади. Громадські ради здійснюють свою діяльність згідно із Типовим положенням про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, раді міністрів АР Крим, обласній, Київській та севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації (далі – Типове положення), затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України [23]. Основні завдання та функції громадської ради представлено в табл. 3.

Таблиця 3

Основні завдання та функції громадської ради при органах виконавчої влади [24]

Основні завдання громадської ради	Функції громадської ради в межах завдання
Створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами	Збирає, узагальнює та подає органу інформацію про пропозиції громадських організацій щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення
	Організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці
	Інформує в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті органу та в інший прийнятний спосіб
Сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики	Готує та подає органу виконавчої влади пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом
	Готує та подає органу пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю
	Готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність
	Проводить громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів
Здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади	Подає органу обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів із питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу
	Здійснює громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції

Процедуру сприяння проведенню інститутами громадянського суспільства громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади визначає Порядок, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 976 від 05.11.2008 р. (далі –

Порядок 2). Цією постановою визначено, що громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо вирішення суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [25].

Доцільно зазначити, що згадувані порядки проведення консультацій та сприяння проведенню громадської експертизи для органів місцевого самоврядування мають лише рекомендаційне спрямування.

Висновки

В українському суспільстві сформовано запит щодо активізації взаємодії органів влади з громадськістю. Протягом останніх років в Україні відбувалось формування нормативно-правового поля у сфері взаємодії органів влади, органів місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства і потрібно констатувати, що передумови побудови ефективної системи такої взаємодії сформовано. Прийнято низку законодавчих актів, які створюють умови для комунікації громадськості з органами влади, затверджено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та розроблено механізми такої взаємодії, які здебільшого стосуються інформування громадськості, консультацій з громадськістю та розгляду пропозицій і звернень. Однак запропоновані у чинних документах алгоритми організації та проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики є неоднозначними у практичному використанні, є недосконалими і можуть формувати у виконавців формальний підхід до цієї важливої процедури.

На нашу думку, необхідно приділити більше уваги розробці інструментів, форм та методів активного залучення громадськості до формування і реалізації державної політики, зокрема на стадії дослідження проблеми, розробки варіантів її вирішення, проектування політики та її впровадження. Змістовні, фахово підготовлені та організовані органами влади консультації з громадськістю на цих етапах дозволять зацікавленим у формуванні державної політики особам стати активними учасниками цього процесу. Якщо зацікавлені особи матимуть реальний вплив на вибір шляхів, інструментів, методів політики, якщо їх слушні пропозиції будуть враховані у підготовці документів, то у подальшому є велика вірогідність того, що вони будуть активними суб'єктами цієї політики і будуть активно підтримувати дії влади щодо реалізації цієї політики.

Для підвищення ефективності та результативності процедур консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики необхідно внести зміни до Порядку їх проведення. Зокрема:

1. Узгодити норми Порядку проведення консультацій з громадськістю з іншими актами законодавства, зокрема Закону України "Про засади внутрішньої та зовнішньої політики" в частині сфер зовнішньої та внутрішньої політики.
2. Передбачити у Порядку проведення консультацій інтегрування процесів проведення публічних громадських обговорень до стадій циклу політики.
3. Внести зміни до Порядку проведення консультацій в частині конкретизації випадків обов'язкового проведення консультацій у формі публічного громадського обговорення.

4. Передбачити проведення консультацій із зацікавленими особами на усіх стадіях циклу політики.

5. На підготовчому етапі консультаційного процесу при визначенні сфери консультацій передбачити формулювання мети та цілей консультацій та конкретних показників моніторингу та оцінки результативності процесу консультування.

6. На підготовчому етапі консультаційного процесу передбачити проведення посадовими особами аналізу потреб, можливостей, інтересів та вкладу визначеного кола заінтересованих осіб у формуванні державної політики у певній сфері; і подальше планування організації та проведення публічного громадського обговорення, а саме вибір методів, інструментів, заходів, каналів інформування тощо, здійснювати з врахуванням результатів цього аналізу.

7. Передбачити обов'язкову оцінку змісту, процесів та результатів консультацій.

8. Запровадити відповідальність посадових осіб за порушення норм Порядку проведення консультацій, приховування інформації, перешкоджання проведенню громадських експертиз, формальний підхід до підготовки та організації громадських обговорень, відхилення пропозицій заінтересованих осіб без належного обґрунтування.

Налагодження ефективної взаємодії органів публічної влади та організацій громадянського суспільства, створення системи дієвого громадського контролю сприятиме відновленню довіри до владних інститутів, підвищенню результативності та ефективності державних програм та проєктів.

Перспективною темою для подальших досліджень може бути інституційна спроможність органів влади до ефективної взаємодії з громадськістю у сфері формування та реалізації державної політики.

Література

1. Дані загальноукраїнського соціологічного дослідження Центру соціальних та маркетингових досліджень “СОЦИС” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.socis.kiev.ua/ua/press.html?beg=1>.

2. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості [Текст] : аналіт. доп. — К. : НІСД, 2014. — 78 с.

3. Системна криза в Україні: передумови, ризики, шляхи подолання [Текст] : аналіт. доп. / Я. А. Жаліло, К. А. Кононенко, В. М. Яблонський [та ін.] ; за заг. ред. Я. А. Жаліла. — К. : НІСД, 2014. — 132 с.

4. Там само. — С. 3.

5. Кистяковский Б. А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и права [Электронный ресурс] / Б. А. Кистяковский. — Режим доступа : civil.consultant.ru/book/136/563.html.

6. Манжола П. Г. Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень / Манжола Петро Григорович // Стратегічні пріоритети [Текст]. — 2007. — № 4(5). — С. 13—18.

7. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

8. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики [Електронний ресурс] : Закон України № 2411-VI від 01.07.2010 р. — Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

9. Про громадські об'єднання [Електронний ресурс] : Закон України № 4572 від 22.03.2012 р. — Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

10. Українське суспільство 1992 – 2010. Соціологічний моніторинг [Текст] / за ред. д. е. н. В. Ворони, д. соц. н. М. Шульги. — К. : Інститут соціології НАН України, 2010. — С. 611.

11. Кількість зареєстрованих громадських об'єднань, професійних спілок, політичних партій та благодійних організацій у 2013 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

12. Результати діяльності громадських організацій в Україні за 2013 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

13. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Закон України № 2939 від 13.01.2011 р. — Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

14. Регламент діяльності Верховної Ради України [Електронний ресурс] : Закон України № 1861-VI від 10.02.2010 р. — Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

15. Про комітети Верховної Ради України [Електронний ресурс] : Закон України № 116/95-ВР від 04.04.1995 р. — Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

16. Про стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 212 від 24.03.2012 р. — Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

17. Про План заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 342 від 25.06.2013 р. — Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

18. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Закон України № 794-VII від 27.02.2014 р. — Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

19. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 950 від 18.07.2007 р. — Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

20. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. — Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

21. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. — Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

22. Посібник щодо проведення публічних консультацій [Текст] : посібник / [Віра Нанівська] ; проект “Позиція громадськості щодо урядових пріоритетів та інституціоналізація урядових консультацій з громадськістю у процесі формування державної політики в Україні”. — К. : Друкарня “Київська типографія”, 2004. — 69 с.

23. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. — Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

24. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від № 996 від 03.11.2010 р. — Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

25. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 05.11.2008 р. — Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

O. Chemerys

**THEORETICAL AND LEGAL BASIS OF THE INTERACTION BETWEEN
GOVERNMENT AUTHORITIES AND THE PUBLIC IN PUBLIC POLICY
FORMULATION AND IMPLEMENTATION**

The theoretical and legal basis of the interaction between government authorities and the public in public policy formulation and implementation is generalized. The main forms, methods and instruments of such interaction are highlighted. The propositions to improve the procedure of organization and conduction of public consultations on public policy formulation and implementation are developed.

Key words: public policy, civil society institutions, public consultations, forms and methods of public consultations, public expertise.