

А. В. Халецький, кандидат наук з державного управління, перший заступник начальника
Головного управління взаємодії з громадськістю
та у справах національностей і релігій
Донецької облдержадміністрації

СИСТЕМА ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

У статті проаналізовано існуючу систему відносин органів виконавчої влади з громадськими організаціями на регіональному рівні та основні проблеми. У загальному вигляді накреслено шляхи підвищення ефективності реалізації взаємодії виконавчих органів та громадськості в системі державного управління.

В статье проанализирована существующая система отношений органов исполнительной власти с общественными организациями на региональном уровне, а также основные проблемы. В общем виде представлены пути повышения эффективности реализации взаимодействия исполнительных органов и общественности в системе государственного управления.

In the article the existing system of interaction of the executive bodies with non-government organisations on the regional level have been analyzed, as well as the main problems of their communication. In general approach the ways of increasing efficiency of realization of the interrelations of the executives and population within the system of Public Administration have been introduced.

Ключові слова. Громадянське суспільство, взаємодія органів державної влади та громадських організацій, принципи взаємодії, соціальне партнерство.

© А. В. Халецький, 2010

Вступ. Сучасні демократичні цінності європейської цивілізації відіграють провідну роль у питаннях узгодження інтересів громадян і суспільства, а їх гармонізація – визначальна умова формування громадянського суспільства. Вітчизняні представники в галузі науки державного управління єдині у своїх поглядах щодо необхідності участі громадських організацій у виробленні та переосмисленні ключових положень державної політики, прийнятті рішень та їх реалізації в побудові громадянського суспільства на основі загально визначених демократичних цінностей. Саме такі організації є каналами відображення існуючих у суспільстві різноманітних інтересів, через які громадяни отримують інформацію та висловлюють свою думку з приводу планованих рішень. Запровадження демократичних стандартів діяльності органів державної влади у взаємодії з громадськими організаціями, коли останні сприймаються не як пасивні суб'єкти політики й управлінських рішень, а як безпосередні, активні та зацікавлені сторони, є однією з передумов забезпечення прав та свобод, законних інтересів громадян в Україні. Громадські організації мають право брати участь у процесі прийняття та реалізації таких рішень на всіх його етапах – від початкових стадій обговорення доцільності їх прийняття до остаточного прийняття та реалізації.

Закріплення в національному законодавстві європейських принципів і стандартів, зокрема щодо взаємодії органів державної влади з громадянами, громадськими організаціями, відкриває шлях зближенню країн Європи й забезпеченню уніфікації та стандартизації правил і процедур відносин органів влади з громадянами. Основні принципи і стандарти зазначених вище відносин нині закріплені в договорах про заснування Європейського Співтовариства та ЄС, Ніццькій хартії фундаментальних прав, рішеннях Європейського суду справедливості в Люксембурзі та Європейського суду з прав людини, законодавстві ЄС, а також Європейському кодексі належної адміністративної поведінки, багатьох конвенціях, резолюціях та рекомендаціях Ради Європи [1].

Проте в Україні спостерігається недостатня захищеність прав громадян у відносинах з владними структурами. На думку Г. К. Губерної, це пояснюється наявними розривами між суспільством і державою [2]. Влада ще не має напрацьованого механізму, способів та форм постійного інформування суспільства про плани й результати управлінських рішень. У відносинах громадян і влади бракує системи зворотних зв'язків. Водночас і суспільство не структуровано належним чином щодо вирішення зазначених питань, тому й не виявляє активності.

Успіх демократичних перетворень потребує своєрідного підґрунтя у вигляді розвинених інститутів громадянського суспільства, що діють за принципами демократичного узгодження інтересів між групами, а також визнання й упровадження постулатів європейської ідентичності [3].

Постановка завдання. В Україні стрижневим завданням науково-практичної діяльності є розв'язання проблеми ефективної реалізації взаємодії органів державної влади та громадських організацій в умовах демократизації всіх сфер суспільного життя. У статті досліджується існуючий механізм взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю (на прикладі Головного управління з питань взаємодії з громадськістю та у справах національностей і релігій Донецької облдержадміністрації).

Результати дослідження. Діяльність, спрямована на задоволення суспільних інтересів, потребує як від громадянського суспільства, так і від органів влади відкритості, почуття відповідальності та готовності давати звіт про свою діяльність. Розробка механізмів громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та прийняттям ними рішень, пов'язаних із дотриманням прав і свобод громадян, відкритістю й прозорістю, передбачає звітність інститутів влади перед громадськістю в публічній формі, на засадах принципу інформаційної відкритості, який передбачає:

- прозорість, гласність, доступ засобів масової інформації та інститутів громадянського суспільства до офіційної інформації з метою боротьби з корупцією та надання відкритої й достовірної інформації для ефективної взаємодії між сторонами;

- активну комунікацію з громадськими організаціями стосовно завдань і обов'язків органів державної влади, а також рішень, які ними приймаються; визначення взаємних, прозорих і доступних каналів спілкування та інформування про ці канали зацікавлених груп і громадськості;

- надання необхідної інформації з уточненням, за необхідності її конфіденційності, та гарантуванням конфіденційності інформації, отриманої на тих же умовах від іншої сторони для достатньої обізнаності щодо предмета співробітництва;

- популяризацію і підтримку через засоби масової інформації та в публічних виступах політики взаємного співробітництва.

Громадські організації утворюють окремих так званий “третій сектор” (інші сектори – це держава і комерційні організації) й покликані виконувати певну роль у реалізації соціальної програми держави. “Третій сектор” – сума громадських організацій, консолідований громадський рух, який складається з окремих, взаємно не підпорядкованих громадських організацій, що взаємодіють, спрямовують енергію громадян на творчу діяльність, тим самим знижуючи соціальне напруження в суспільстві, є ефективним у демократичному суспільстві. По-перше, існує “критична маса” організацій, здатних впливати на рух суспільних процесів; по-друге, переважна більшість громадських організацій не є антагоністами (вони не тяжіють до взаємовиключних політичних, національних або інших полюсів) [4].

Сфера громадських організацій на Заході охоплює практично всі галузі життя людини – економіку, політику, науку, культуру, освіту. Розгалужена мережа молодіжних, професійних, дитячих, жіночих, ветеранських, релігійних, а також елітарних організацій-клубів, аналітичних центрів (так званих “мозкових центрів” – Think Tank). Зазначені організації створюють основу громадянського суспільства, стають вирішальним стабілізуючим фактором, гарантом демократичного шляху розвитку. Громадські організації беруть активну участь у реалізації спільних програм і проектів уряду України та міжнародних неприбуткових організацій, Всесвітнього банку, міжнародних агенцій.

Аналіз діяльності громадських організацій в Україні (на прикладі Донецької області) свідчить, що станом на кінець 2005 р. Головним управлінням юстиції в Донецькій області зареєстровано 969 обласних громадських організацій. Відповідно на кінець 2006 р. це – 1083; 2007 р. – 1169; 2008 р. – 1263; 2009 р. – 1398 громадських організацій. Станом на 1 жовтня 2010 р. в Донецькій області зареєстровано 1467 громадських організацій [5].

За спрямуванням їх можна поділити на такі: ветеранські (68); жіночі (86); організації інвалідів (25); культурологічного спрямування (193); молодіжні (261); охорони довкілля (76); правозахисні (97); професійні (398); чорнобильські (31); релігійні (8); пенсійні (16); інші (214).

Найбільш структуровані та впливові серед зазначених об'єднань – професійні, профспілкові, ветеранські, молодіжні, козацькі громадські організації.

У Донецькій області діє значна кількість профспілок, які об'єднують близько 2,4 млн осіб. Профспілкові об'єднання можна умовно поділити на традиційні та “альтернативні” профспілки. Найвпливовішою серед традиційних є Донецька обласна рада профспілок. До складу облпрофради входять 16 обкомів профспілок, 15 обласних рад галузевих профспілок, 14 теркомів профспілок. Декларована чисельність організації понад 1 млн 400 тис. членів. Серед “незалежних” профспілок слід зазначити, передусім, Конфедерацію профспілок Донецької області (далі – КПДО). Загальна кількість членів 8 профспілок КПДО – близько 250 тис. чол. Окремо слід виділити “вугільні” профспілки. Серед них найактивніша – Незалежна профспілка гірників України, у Донецькій області до цієї профспілки входять близько 18 тис. чол.

Діє значна кількість організацій, мета яких сприяння захисту соціальних та економічних прав ветеранів Великої Вітчизняної війни та праці, війни в Афганістані та членів їх родин, організація меморіальних заходів з увічнення пам'яті учасників війн та патріотичного виховання молоді. Однією з

найбільш потужних та активних є Донецька обласна організація ветеранів України (1,48 млн осіб). Усього зареєстровано 28 міських та 17 районних організацій ветеранів України.

В області мешкає понад 248 тис. інвалідів. Найбільш представницька організація – соціально-політичне об'єднання “Асамблея громадських організацій інвалідів та громадських організацій Донбасу”, до складу якої входить 20 громадських організацій.

Метою діяльності Донецької обласної організації Українського союзу ветеранів Афганістану (воїнів-інтернаціоналістів) є захист соціальних та економічних прав ветеранів Афганістану (чисельність – 14 тис. осіб, у тому числі 1,6 тис. інвалідів та 346 родин загиблих). Усього зареєстровано 32 організації.

Характеризуючи молодіжний політичний рух в області та його особливості, слід підкреслити що близько 17 % населення області – саме молодь. Молодіжні організації становлять 21 % із загальної кількості громадських організацій і об'єднань області. Найактивніші та найчисленніші організації в області: Союз молоді регіонів України (53 тис. членів), Асоціація студентських правозахисних організацій (1,5 тис.). Разом із тим можна зазначити, що основна маса молодіжних об'єднань не пов'язує свою діяльність із політичними партіями та їхніми структурними утвореннями.

Активну роль у вихованні молодого покоління, збереженні традицій і культури українського народу відіграють численні козацькі об'єднання, серед яких найактивніші: Українське реєстрове козацтво, Міжобласна громадська організація “Азово-Чорноморське козацьке військо”, Кальміуська паланка Українського козацтва Донецької області, Міжнародний союз козацького війська України та зарубіжжя, Донбаська паланка Війська Запорізького.

Можна виділити такі організації, як: ДОО ВГО “Комітет виборців України”, ДОГО “Громадянська коаліція “Право на майбутнє”, ДОМГО “Євро-клуб”, ДОО “Центр політологічних досліджень”, ДОО “Центр законодавчих ініціатив”, Донецька обласна екологічна громадська організація “До чистих джерел”, благодійний фонд “Доброта”, фонд “Правова освіта”, інформаційний правозахисний центр “СКІФ”, ДОО ВО “Просвіта” ім. Т. Г. Шевченка, “Асамблея громадських організацій інвалідів та громадських організацій Донбасу”, Донецький молодіжний дебатний центр, Донецька обласна ліга ділових та професійних жінок, Донецька обласна рада профспілок, Конфедерація профспілок Донецької області, ДОО Всеукраїнського товариства політичних в'язнів і репресованих, ДОО Всеукраїнського союзу ветеранів Афганістану (воїнів-інтернаціоналістів), Донецька обласна рада ветеранів тощо.

Ефективна взаємодія органів державної влади та громадських організацій в умовах демократизації всіх сфер суспільного життя забезпечується через:

- 1) моніторинг, аналіз та прогнозування суспільно-політичних процесів у регіоні;
- 2) проведення консультацій з громадськістю щодо питань формування і реалізації державної політики;
- 3) сприяння місцевим органам влади у забезпеченні взаємодії з політичними партіями та громадськими організаціями;
- 4) реалізацію державної політики у сфері сприяння консолідації та розвитку української нації, забезпечення прав і свобод громадян.

Реалізацію взаємодії органів виконавчої влади з громадськими організаціями покладено на Головне управління взаємодії з громадськістю та у справах національностей і релігій Донецької облдержадміністрації (далі – Головне управління), яке є структурним підрозділом Донецької облдержадміністрації, що створюється головою облдержадміністрації. Головне управління підзвітне і підконтрольне голові облдержадміністрації та Державному комітету України у справах національностей і релігій.

На Головне управління покладено такі завдання у сфері внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю.

1. Аналіз та прогноз розвитку суспільно-політичних процесів у регіоні, розгляд питань, пов'язаних із реалізацією внутрішньої політики, підготовка інформаційно-аналітичних матеріалів та подання відповідних пропозицій голові облдержадміністрації.
2. Забезпечення взаємодії облдержадміністрації з політичними партіями та громадськими організаціями з питань, що належать до його компетенції.
3. Аналіз діяльності політичних партій та громадських організацій, підготовка пропозицій щодо залучення зазначених організацій до вирішення соціально-економічних питань регіону.
4. Забезпечення підготовки і проведення разом з іншими структурними підрозділами облдержадміністрації консультацій з громадськістю щодо актуальних питань суспільного життя з приводу шляхів розв'язання проблем і визначення перспектив розвитку регіону та ін.

5. Узагальнення висновків, пропозицій та зауважень, що надійшли під час проведення консультацій з громадськістю, сприяння врахуванню громадської думки під час прийняття рішень місцевими органами виконавчої влади.

6. Організаційно-правове та матеріально-технічне забезпечення діяльності громадської ради при облдержадміністрації.

7. Моніторинг проведення мирних зібрань, організація в установленому порядку, разом з іншими структурними підрозділами облдержадміністрації, розгляду вимог учасників зазначених акцій та інформування про результати.

8. Аналіз оприлюднених у засобах масової інформації матеріалів з питань, що належать до його компетенції, підготовка у разі необхідності відповідних роз'яснень або спростувань.

Крім зазначеного, Головне управління:

– надає методичну і практичну допомогу іншим структурним підрозділам облдержадміністрації, райдержадміністраціям з питань, що належать до компетенції Головного управління;

– бере участь у підготовці матеріалів для засобів масової інформації з питань, що належать до його компетенції, а також сприяє їх поширенню;

– уживає, в межах своєї компетенції, заходів для забезпечення реалізації права громадян щодо участі в управлінні державними справами та задоволення їх потреб в інформації;

– організовує підготовку проектів розпоряджень голови облдержадміністрації з питань, що належать до компетенції Головного управління;

– бере в установленому порядку участь у розробленні відповідних розділів проектів бюджету та програми соціально-економічного розвитку області;

– розглядає звернення громадян, підприємств, установ та організацій з питань, що належать до його компетенції, тощо.

Реалізація зазначених цілей та завдань органів виконавчої влади дозволяє забезпечувати тісну співпрацю громадських організацій з державними інститутами. Принципами такої співпраці стають:

1) соціальне партнерство, за яким передбачено налагодження конструктивної взаємодії між органами влади та громадськими організаціями у розв'язанні соціально значущих проблем та наданні конкретних послуг органами влади;

2) установлення балансу між державними інтересами й інтересами окремо взятих громадських організацій, за яким передбачено встановлення рівноваги, що характеризується оптимальним співвідношенням державних інтересів та інтересів громадських організацій у виробленні та прийнятті рішень;

3) ефективність, гнучкість, за якими державна політика на національному та регіональному рівні повинна відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі та прийматися з урахуванням оцінки їх очікуваного впливу й попереднього досвіду;

4) повага, довіра, толерантність, визнання своєї ролі іншою стороною, за яким органи влади у формуванні та здійсненні політики відіграють різні, але взаємодоповнюючі ролі, поважають право громадян і їх об'єднань самостійно ставити перед собою мету і спрямовувати свою діяльність на її досягнення в рамках правового поля України.

Водночас слід зазначити, що кількість громадських об'єднань, які проводять активну діяльність, зростає повільніше, ніж зареєстрованих. Так, з категорії громадських організацій "інші" близько 70 % за останній рік не здійснювали жодної діяльності та не реалізовували суспільно значущих проектів. Схожа ситуація має місце в громадських організаціях інших напрямків діяльності. Наприклад, близько 30 % козацьких об'єднань існують виключно на папері. З молодіжних – 55 %, екологічних – 60, жіночих та дитячих – 60 та 70 % відповідно.

Найбільш активні обласні громадські організації входять до складу громадської ради при облдержадміністрації. Створення цього консультативно-дорадчого органу сприяє конструктивній взаємодії між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян. У рамках роботи громадської ради при облдержадміністрації діють профільні комітети, координатори яких постійно беруть участь у засіданнях колегій облдержадміністрації, співпрацюють з комітетами обласної ради, що дозволяє залучати громадськість до участі в управлінні державними справами, дає можливість для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечує гласність, відкритість та прозорість у діяльності органів державної влади області.

Необхідно констатувати незначний вплив громадських організацій на суспільно-політичну ситуацію, соціально-економічну, гуманітарну та інші галузі суспільної життєдіяльності області. На цей час найбільшу кількість проектів громадські організації області реалізують у гуманітарній (охорона здоров'я, захист прав та свобод громадян, боротьба зі СНІДом і туберкульозом) та у сфері розвитку громадянського суспільства (проведення досліджень діяльності органів місцевої влади та громадської думки, підвищення активності

громадян, розв'язання проблем органів місцевого самоврядування тощо). Суттєвий вплив на розбудову громадянського суспільства мають організації, що входять до складу громадської ради при облдержадміністрації.

Висновки. В умовах суспільно-економічних трансформацій, поглиблення європейської інтеграції в останнє десятиріччя відбулося створення великої кількості наднаціональних структур і організацій. Як показує досвід провідних країн та всього світового співтовариства, забезпечити сталий соціально-економічний розвиток у країні можна за постійного соціального діалогу як системи заходів, що формують так звану модель соціально орієнтованої держави. Особливої актуальності такий соціальний діалог набуває в умовах активного співробітництва з міжнародною організацією праці, участі в міжнародному поділі праці, імплементації міжнародних норм законодавства в національне правове поле [6].

Основними складовими соціального діалогу є узгодження економічної та соціальної політики держави. Соціальне партнерство дає можливість громадським організаціям безпосередньо брати участь у формуванні політики держави. Досягнення балансу можливе за умов подолання розривів між владою та громадянами, що забезпечується постійним інформаційним зв'язком між ними, формуванням відносин довіри.

Прозорість стосунків між органами державної влади та громадськими організаціями має бути побудована за рахунок збільшення довіри громадськості до державних органів унаслідок скорочення корупційних ризиків, ефективного використання коштів, державної фінансової підтримки громадських організацій, закріплення в національному законодавстві європейських принципів та стандартів щодо взаємодії органів державної влади з громадськими організаціями, забезпечення уніфікації та стандартизації правил і процедур відносин органів влади з громадянами.

Література

1. Edward Elgar. The role of International Organizations in Social Policy: Ideas, Actors and Impact / Edward Elgar. – UK : MPG Books Group, 2009. – 247 p.
2. Губерная Г. К. Наследство в управлении страной и реформами / Г. К. Губерная // Менеджер. – 2002. – № 4. – С. 156–161.
3. Дарендорф Р. У пошуках нового устрою: Лекції на тему політики свободи у ХХІ ст. / Дарендорф Р. – К., 2006.
4. Амоша О. І. Стан, тенденції та основні напрямки розвитку соціально-трудових відносин на державному та регіональному рівнях / О. І. Амоша // Социально-экономические аспекты промышленной политики : сб. науч. тр. – Т. 1 : Социально-трудовые отношения в современных экономических условиях. – Донецк : ИЭП НАН Украины, 2001. – С. 14–24.
5. Статистичний звіт Головного управління юстиції у Донецькій області. – Донецьк : Головне управління юстиції у Донецькій області, 2009.
6. Олуйко В. М. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин / Олуйко В. М. / Хмельницький ун-т управління та права. Центр дослідження проблем публічного права / Нижник Н. Р. (заг. ред.), Олуйко В. М. (заг. ред.). – Хмельницький : ХУУП, 2007. – 236 с.