

УДК 316.46

І. М. Прімишев

РОЗВИТОК ФОРМ СПІЛКУВАННЯ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК ЧИННИК СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Сучасний розвиток українського суспільства відбувається під впливом бажання пересічного громадянина мати певну інформацію про стан справ у тій чи іншій сфері суспільного життя, а також висловити у зручний для себе спосіб своє бачення проблем розвитку свого регіону, територіальної громади.

Справа в тому, що країни, які порівняно недавно звільнилися від авторитарних або тоталітарних форм правління, доходять висновку, що відкрите суспільство і правова держава не можуть існувати без свободи слова, свободних засобів масової інформації.

Україна йде шляхом розвитку демократії, і від того, які механізми для цього застосовуватимуться, залежать темпи розвитку суспільства. Демократія за цих обставин означає вільне обговорення в суспільстві різноманітних питань і відкритий процес прийняття рішень, а тому вільний обмін інформацією, ідеями та думками є надзвичайно важливими чинниками громадянського суспільства, сталого соціально-економічного розвитку регіонів.

За демократії функція інформування громадськості полягає не лише у поширенні фактів, а й у стимулюванні загалом громадян для обміркування державних проблем, адже демократія краще розквітає на дебатах, ніж на згоді.

Здобуття Україною незалежності призвело до питання негайної побудови у країні системи спілкування органів влади з громадськістю. Це об'єктивно зумовлений процес розвитку будь-якої сучасної країни. Якщо проаналізуємо головні проблемні питання, які виникли впродовж останнього часу, то стає зрозумілим, що майже всі вони мають якимось чином перетинатися з розвитком сектору недержавних організацій (НДО), формуванням громадянського суспільства. Деякі події мають певні риси наслідків активізації громадського руху. В українському істемблїшменті ці події чомусь називають суто політичними та поділяють їх залежно від ставлення до влади на дві групи: опозиційні та підтримуючі. Інших спектрів розмови з владою нібито немає. А між іншим, якщо розглядати опозицію як джерело змін у соціальному житті громадян, то зацікавленість у конструктивному діалозі мають обидві сторони: і влада, і громадськість. Влада отримує певний поштовх розвитку соціально-економічного життя країни чи регіону, опозиція знаходить реалізацію деяких своїх принципових міркувань. Такий тандем можливий тільки до того моменту, коли гранична схильність опозиції перерости в політичну боротьбу отримує перемогу над граничною схильністю влади у межах сформованої конфігурації сил знаходити компромісні рішення.

Опозиція не може розглядатися як протидія влади, опозиція – це глибинне утворення, яке має різні рівні спілкування з владою та поширюється за межі суто політичного життя громадян. Якщо казати коротко – це життєва позиція, образ життя.

Прикро, але в Україні опозиційні сили – це ті, що проти влади. Такий жорсткий режим спілкування не йде на користь державі загалом, і ми це бачимо на прикладі активізації процесу можливої федералізації країни. Сепаратистські настрої набули образу нібито “оптимальної” для сучасної України системи управління. Як приклад, наводяться “досягнення” російського державотворення.

За цих обставин як винахід знаходить свого поширення регіоналізм у державному управлінні. Регіоналізм у кращому розумінні не можна ототожнювати із загрозою федералізації країни. Регіоналізм на межі комунікативного зв'язку громадськості з владою є найоптимальнішим інструментом розвитку країни, її окремих регіонів. Мова йде про природно тісніші взаємостосунки влади з громадськістю на рівні регіонів, а не країни в цілому. Така конструкція стає працездатною і корисною для розвитку регіону за умови бажання влади “розмовляти” з громадськістю. За таких умов найбільш радикалізовані політичні сили на рівні регіону стикаються з необхідністю враховувати фактор репрезентативності своїх вимог, формування серед місцевого населення образу справедливості таких вимог.

На наш погляд, побудована система політичного устрою в Україні відповідає саме регіональній ланці конструктивного діалогу владних структур із представниками сектору недержавних організацій. Законодавством України передбачена така система представницької влади на місцях, за якої фактор політичної належності менш важливий, ніж соціальне значення вибору кандидата до представницького органу. Це сталося через те, що політичне оточення характеризується спроможністю здобути владу, утримати її, нести відповідальність за наслідки діяльності, а соціальне оточення відповідає за сформовані умови життєдіяльності населення, які досить відрізняються за регіонами країни.

Згідно з чинним законодавством, партії України реєструються на рівні країни загалом, маючи осередки на місцях. Враховуючи партійну дисципліну та внутрішній розпорядок партійного життя, місцеві інтереси громад мають відповідати інтересам стратегії розвитку партії загалом. На відміну від партій, об'єднання громадян більш мобільно репрезентують інтереси громад, залишаючи певною мірою політику поза розглядом. Запитайте будь-якого мешканця регіону країни, що його турбує, відповідь буде майже у ста відсотків випадках одна: робота, хліб. Політика його цікавить тією мірою, якою вона стосується його долі.

Таким чином, прагнення деяких політичних сил сформувати тотальну пропорційну виборчу систему, на наш погляд, позбавлене здорового глузду. При н'ятидесяти відсотках населення країни, яке співвідносить себе до будь-якої політичної сили, це може призвести до зменшення репрезентативності локальних інтересів громади при прийнятті рішень місцевими органами влади. А це вже пряма загроза локальної демократії.

З іншого боку, чинна система виборів не обмежує виборців у своїх правах обрати конкретну особу, яка висловила вимоги територіальної громади у більш прийнятній формі.

І запропонована, і чинна системи, безсумнівно, потребують потсилення контролю з боку громадян. Загальна риса цих систем – якщо не відсутність контролю, то принаймні обмежена відповідальність за наслідки діяльності чи бездіяльності.

Бракує інструментарію такого контролю, практично не працюють законодавчо закріплені механізми відповідальності. Обрання депутата місцевої ради за терміном часу – останнє вираження прямої локальної демократії. З цього моменту все залежить від обранця. У деяких випадках звітування носить формальний характер, є приклади, коли виборці не пам'ятають прізвища обраного до місцевої ради кандидата.

Між іншим, демократія може розвиватися тільки за умови двостороннього діалогу, тобто потрібна комунікація, у якої зворотній зв'язок – головна складова процесу.

Виходячи із цих засад, у більшості країн, що обрали шлях демократії, у тому числі й Україна, усвідомили, що для органів державного управління вкрай необхідно розробляти і систематично застосовувати політику покращення своїх зв'язків із громадськістю. Адже у процесі своєї діяльності жодна організація не може обійтися без ефективних громадських зв'язків.

Створення підрозділів зв'язків із громадськістю в органах державної влади України розпочалося на початку 90-х років як необхідність суспільних зрушень у напрямі формування політичних інститутів демократії. У структурі Адміністрації Президента України створена прес-служба глави держави, в Україні розпочався процес налагодження основ зв'язків із громадськістю в органах державної влади. Саме в той період у Законі України "Про інформацію" від 2 жовтня 1992 року була зафіксована норма, відповідно до якої право на інформацію забезпечується створенням у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації.

Ігнорування конституційного права громадян України одержувати відповідну інформацію від органів влади створює передумови формування іміджу такої влади як закритої, а її рішення не тільки не популярні серед населення, а й позбавлені громадської підтримки.

Невипадково в 1997 році прийнято Закон України "Про звертання громадян", відповідно до якого органи державної влади зобов'язані створити відповідні підрозділи, покликані забезпечити виконання вимог законодавства України стосовно інформування заявників з того чи іншого питання. Жорстка регламентація процесу зворотного зв'язку у вигляді відповідей на скарги, звертання громадян зобов'язує неухильно дотримувати основні вимоги до термінів, обсягу і якості відповідей, що направляються заявникам.

Але це пасивне інформування громадян, що відбувається за принципом "написали-відповіли". Багато органів державної влади, у тому числі й місцеве самоврядування досить відповідально виконували цю роботу і до прийняття закону України, а його прийняття дозволило ввести в штати нові посади і вакансії. З іншого боку, розуміючи, що цього явно недостатньо, місцеві органи влади почали створювати місцеві друковані ЗМІ – газети, дайджести, інформаційні вісники, проводячи в такий спосіб активне інформування жителів відповідних населених пунктів з найбільш

здободенних питаннях для територіальної громади. І такий підхід виявився найбільш вірним і своєчасним і з погляду охоплення потенційних споживачів інформації про діяльність місцевої влади, і з погляду економії часу на висвітлення і роз'яснення серед місцевих жителів основних проблем розвитку територіальної громади.

Відповідно до Указу Президента України від 1 серпня 2002 р. "Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості в діяльності органів державної влади" з метою формування додаткових умов для реалізації конституційних прав громадян на інформацію, участь в управлінні державними справами, положень Послання Президента України "Європейський вибір. Концептуальні основи стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002-2011 р. пріоритетним завданням Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади виділене "забезпечення відкритості формування і реалізації стабільної і зрозумілої громадянам економічної і соціальної політики держави".

Зокрема, передбачено провести ревізію у таких напрямках:

- забезпечення дотримання прав громадян на одержання у встановлений термін достовірної інформації про діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування,
- обов'язкове опублікування відповідних нормативно-правових актів,
- оперативне обнародування інформаційними службами органів державної влади й органів місцевого самоврядування інформації про діяльність цих органів,
- здійснення систематичного відкритого опублікування статистичної інформації про явища і процеси, що відбуваються в економічній, соціальній, культурній і іншій сферах життя, забезпечення відкритого доступу до неопублікованих статистичних даних, що не попадають під дію обмежень, установлених законами,
- недопущення обмеження права на одержання відкритої інформації, зокрема, шляхом необґрунтованого відмовлення в її одержанні, а також використання плати за одержання інформації в розмірах і випадках, не передбачених законодавством, встановлення економічно необґрунтованих цін і тарифів на одержання інформації.

Лише одна актуалізація на загальнодержавному рівні проблеми інформування населення про діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування не переборе пасивність наших громадян у справі участі їхній у процесі прийняття управлінських рішень.

Справа в тому, що в нашому суспільстві існує стереотип "гарної-поганої влади", і ми не віддаємо собі звіту в тому, що влада, особливо місцева – пряме відображення нас самих. З іншого боку, ми не знаємо наших повноважень у сфері нашої участі в цих процесах, не знаємо форм і методів такої участі.

А тим часом, у деяких регіонах України уже впроваджуються такі форми участі громадськості в управлінні розвитком територіальних громад як консультації з громадськістю, суспільний контроль (моніторинг), діяльність коаліцій громадських організацій. Усі ці походи забезпечують не тільки зв'язок із громадськістю, але і сприяють формуванню позитивного іміджу влади, а її дії в таких умовах стають більш відкритими і зрозумілими населенню.

Наприклад, консультації з громадськістю включають:

- громадські слухання,

- круглі столи,
- консультативні ради,
- зустрічі зацікавлених сторін,
- інші заходи.

Усі ці заходи дозволяють залучити до процесу визначення напрямків розвитку територіальної громади широке коло громадськості. Наприклад, громадські слухання з питань місцевого розвитку дають можливість територіальній громаді впливати на хід важливих для неї справ. Організовані групи, а також окремі особи, можуть відвідати громадські слухання, висловити свої думки й одержати користь від обміну інформацією й ідеями, що виникають у ході таких слухань.

Однак, в Україні деякі владні структури без особливого ентузіазму сприймають ідею участі громадськості в процесі розробки й прийняття рішень. Багатьом представникам влади не вистачає знань і досвіду, необхідного для того, щоб зробити громадські слухання продуктивним і корисним інструментом визначення напрямків розвитку громад. Фахівці відзначають, що часто громадські слухання переростають у нескінченні дебати і розбіжності, а ще гірше, форуми, де органи державної влади звітують про зроблену роботу. Це ті недоліки, які найближчим часом нам всім потрібно усунути.

Така співпраця відбувається в Автономній Республіці Крим останнім часом достатньо регулярно, зокрема, через проведення депутатських слухань, які вніормовано Регламентом Верховної Ради автономії та Постановою ВР АРК “Про Положення про депутатські слухання у ВР АРК” від 17 вересня 2003 року. Згідно з «Положенням...» «депутатські слухання проводяться з метою більш глибокого вивчення проблем збалансованого соціально-економічного, культурного та іншого розвитку Автономної Республіки Крим, пошуку шляхів реалізації прав і законних інтересів громадян, загальних інтересів населення, територіальних громад, місцевого самоврядування, Автономної Республіки Крим загалом, консолідації міркувань депутатів і вироблення рекомендацій щодо цих питань”. За півтора року роботи Верховної Ради Автономної Республіки Крим 4-го скликання з 7 найважливіших питань для автономії було проведено депутатські слухання.

Високий організаційний рівень проведення таких депутатських слухань сприяє налагодженню тісного діалогу влади з громадськістю автономії. Попередні оголошення в регіональних ЗМІ про проведення слухань, запрошення до участі провідних фахівців, учених – все це створює сприятливі умови інформованості населення.

Практика зв'язків органів управління автономії з тими, на кого вони здійснюють свій вплив, передбачає насамперед інформування громадськості з метою надання їй загального уявлення про свою діяльність, реалізацію своїх планів та проблеми, які доводиться розв'язувати. Для досягнення цієї мети органи державного управління на півострові використовують різні види комунікативних каналів:

- безпосереднє спілкування посадових осіб органів влади з громадянами, керівним складом автономії під час відвідування регіонів півострову, проведення прийому;
- спілкування за допомогою засобів зв'язку, постійно проводяться “гарячі лінії”, встановлені телефони довіри;

□ опосередковане спілкування через регіональні ТРК. Представницька і виконавча влада автономії заснували відповідні друковані ЗМІ, мають відповідні теле-радіопрोगрами у регіональних ТРК, які висвітлюють її діяльність.

Відомо, що найбільше враження від того чи іншого органу влади громадяни отримують завдяки особистому контакту з посадовими особами та державними службовцями. Британський дослідник Б.Гарві підкреслював, що функціонування громадських зв'язків влади починається з "фундаментальних і часто неосоціюваних малих справ". Тобто, громадські зв'язки починаються з передніх дверей, з телефону, із листування.

Для поширення інформації про діяльність органів державного управління в АРК використовуються майже всі сучасні форми її підготовки та отримання:

□ Верховна Рада, Рада міністрів АРК, Головне управління статистики в АРК, прес-служби органів влади здійснюють випуск і поширення інформаційних бюлетенів, інформаційних збірників, експрес-інформацій, прес-релізів, оглядів, відеоматеріалів.

□ Проводяться прес-конференції, політичні діалоги, "круглі столи", організуються інтерв'ю з керівниками органів влади, посадовими особами для працівників ЗМІ.

□ Готуються і проводяться теле- і радіопередачі.

□ Забезпечуються публікації (виступів) у ЗМІ керівників, відповідальних працівників органів державного управління, місцевого самоврядування.

□ Створюються архіви інформації про діяльність органів влади.

□ Розміщуються ВЕБ-сторінки в Інтернеті про органи влади та їх діяльність.

Розуміння важливості функції зв'язків із громадськістю у кримському регіоні призвело до створення спеціальних підрозділів, на які покладається здійснення відповідної діяльності. Це об'єктивно зумовлений процес. Якщо на початку становлення інституту державної служби в Україні зв'язки з громадськістю здебільшого обмежувалися роботою прес-секретаря керівника органу влади, то на сучасному етапі відповідні функції в кожному регіоні країни, зокрема і в Автономній Республіці Крим, здійснюють цілі структурні підрозділи – інформаційні служби. Відповідно до ст.1 Закону України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації", інформаційні служби органів державного управління – це структурні підрозділи цих органів, що виконують інформаційно-аналітичні функції та забезпечують зв'язки із засобами масової інформації та громадськістю. До них належать: інформаційні управління, управління внутрішньої політики, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом.

Крім того, певна частина структурних підрозділів органів державного управління спеціально зорієнтована на постійну роботу з окремими групами громадськості – це служби: кадрової роботи, розгляду звернень громадян, міграції, у справах релігій, соціального захисту населення.

Таким чином, наявність в автономії відповідного організаційного, кадрового забезпечення, а також сформована сприятлива політична ситуація дозволяють припу-

стити, що мешканці Криму мають всі можливості не тільки отримувати достовірну, вчасну, повну інформацію про діяльність будь-якого органу влади, а й привертати увагу посадових осіб до вирішення конкретних проблем соціального, економічного, культурного життя в автономії і здійснювати певний вплив при прийнятті управлінських рішень.

Список літератури

1. Закон України "Про інформацію".
2. Закон України "Про звертання громадян".
3. Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості в діяльності органів державної влади".
4. Аспекти самоврядування: часопис українсько-американської програми "Партнерство громад" 1(9). – К., Фондація "Україна – США", 2001. – 48 с.
5. Винников О., Соф'яни Н. Правові засади соціального партнерства в територіальних громадах України: громадські організації та органи влади. – Севастополь, Донецьк, "Сприяння", 2001. – 95 с.
6. Від тоталітаризму до участі громадськості у виробленні політики. – К.: Міжнародний центр перспективних досліджень, 1999. – 35 с.
7. Вісник громадських слухань: Публічний звіт Уряду України про виконання програми дій "Реформи заради добробуту" у 2000 році. – К.: Інститут Реформ, 2001. – 126 с.
8. Городская власть: какой ей быть? – Николаев: Муниципальная инициатива, 1998. – 27 с.
9. Громадські слухання "Про доцільність та можливості створення державної установи з питань проведення адміністративної реформи та розвитку місцевого самоврядування" // Збірник матеріалів громадських слухань (Київ, 2 червня 2000р.). – К.: Логос, 2000 р. – 88 с.
10. Дослідження якості послуг, які надаються населенню м. Тернопіль / Проект "Голос Громадськості, МЦПД. – Ів.-Ф., 2000. – 40 с.
11. Дослідження якості послуг, які надаються населенню м.Івано – Франківськ / Проект "Голос Громадськості, МЦПД. – Ів.-Ф., 2001. – 55 с.
12. Дробенко Г, Брусак Р. Свірський Ю. Стратегічне планування розвитку територіальних громад" (методичний посібник), СПОЛОМ, – Львів, 2001.
13. Задорожний Г.В., Коврига О.В., Смоловик В.В. Соціальне партнерство-реальний шлях до відкритого суспільства. – Харків: ХІБМ, 2000 - 192с.
14. Залучення громадськості до управління розвитком територій // У рамках проекту" Активна громадськість – ефективне управління" (реформування системи муніципального управління через передачу частини управлінських функцій неприбутковим організаціям. – Івано-Франківськ: Асоціація економічного розвитку Івано-Франківщини, 2001. – 24 с.
15. Запорожец А. и др. Участие горожан в жизнедеятельности местного самоуправления. Николаев: Муниципальная инициатива, 2001. – 26 с.
16. Здійснення моніторингу виконання стратегічних планів розвитку територій // В рамках проекту "Активна громадськість – ефективне управління" (реформування системи муніципального управління через передачу частини управлінських функцій неприбутковим організаціям. – Івано-Франківськ: Асоціація економічного розвитку Івано-Франківщини, 2001. – 24 с.
17. Зимовець Р. Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування // Збірник матеріалів конференції. – К.: Науково-аналітичний центр "Перспектива", 1999.
18. Коаліції НДО в країнах Центрально-Східної Європи: досвід співпраці з місцевою владою (за результатами міжнародної конференції 20-22 липня 2000р.) // Проект "Голос Громадськості, МЦПД. – Ів.-Ф., 2000. – 72 с.
19. Логачов М.М. Громадський аудит – шлях до оптимізації надання житлово-комунальних послуг населення міст України (на прикладі малих міст України), Агентство регіонального розвитку Луганської області. – Луганськ, 2001.
20. Методика підбору членів дорадчого комітету та основні засади їх роботи / В рамках проекту "Активна громадськість – ефективне управління" (реформування системи муніципаль-

- ного управління через передачу частини управлінських функцій неприбутковим організаціям). – Івано-Франківськ: Асоціація економічного розвитку Івано-Франківщини, 2001. – 16 с.
21. Організація освітньої роботи серед громадськості. – Київ: Міністерство праці та соціальної політики України, 1998. – 32 с.
22. Парламент та проблеми розвитку регіонального та місцевого самоврядування в Україні: Матеріали міжнародних семінарів 1999-2000 рр. – Київ, Інститут громадянського суспільства, 2001. – 206 с.
23. Представницькі органи місцевого самоврядування (методичні рекомендації для сільських, селищних, міських депутатів). – Полтава: Виконавча дирекція асоціації міст Полтавщини, 2001.

Поступило в редакцію 23 люля 2004 г.