

УДК 352.072: 061.2

А. Г. Леухіна

ВЗАЄМОДІЯ ОБ'ЄДНАНЬ ГРОМАДЯН ТА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ВПЛИВ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ

Проблема взаємодії між об'єднаннями громадян та органами державної влади постає все більш актуальною в контексті демократичного розвитку української держави, прагнення України інтегруватися в міжнародну спільноту, зокрема в Європейські структури, а також із зростанням активності об'єднань громадян у різних царинах суспільного життя. Співпраця НДО та органів державної влади – важливий показник розвитку громадянського суспільства та демократизації суспільного устрою оскільки він свідчить „про залучення НДО до суспільних процесів, їх спроможність справляти вплив на різні елементи суспільства. [3, с. 24]” Рівень такої співпраці також свідчить про міру відкритості та зацікавленості органів влади у залученні громадськості до обговорення суспільно-значущих питань та, врахування суспільної думки під час розробки, прийняття та оцінки рішень. Більше того, послідовна та ефективна співпраця між державою, її громадянами та їх об'єднаннями є прерогативою для вступу та участі країн у багатьох міжурядових організаціях та союзах.

Як вже було згадано в іншій публікації автора, серед основних факторів, що впливають на взаємодію об'єднань громадян із державними інститутами та державну політику регулювання діяльності об'єднань громадян, виділяються такі: тип політичного режиму, рівень політичної та правової культури населення, інституційна спроможність та професійність об'єднань громадян, інституційна спроможність органів влади до впровадження державної політики, а також політична стабільність у певній країні. У вищезгаданій публікації було досить детально розглянуто тип політичного режиму та політичну культуру як чинники впливу на взаємодію між об'єднаннями громадян та органами влади [див. 5].

Зокрема, ми дійшли висновків щодо важливості демократичного устрою та розвиненої політичної культури та високого рівня правової свідомості громадян. «Незважаючи на те, що прямої залежності між політичним режимом та взаємодією між об'єднаннями громадян та державними інститутами не існує, демократичне середовище є сприятливим для інституційного розвитку об'єднань громадян та можливостей для співпраці з державними органами оскільки свобода вираження та асоціацій забезпечує безпечні умови функціонування об'єднань громадян... демократичне врядування підсилює роль об'єднань громадян у розробці та реалізації державної політики... Такі складові політичної культури є надзвичайно важливими для розвитку й функціонування об'єднань громадян та їх успішної взаємодії з державними інститутами: розуміння громадянами власних інтересів і знання політичної системи,

механізмів впливу на її підрозділи, можливих і дієвих методів взаємодії [6, с. 206]. Таким чином, вона великою мірою програмує розвиток об'єднань громадян та їх залучення до розв'язання проблем і прийняття рішень, а також ставлення державних інститутів до діяльності об'єднань громадян та їх політики [5]".

Ця стаття присвячена вивченню питань щодо інституційних спроможностей обидвох суб'єктів взаємодії – об'єднань громадян та органів державної влади, як чинників, які впливають на характер та зміст взаємодії між ними. Отже, нашою гіпотезою є таке твердження: «Інституційні спроможності органів державної влади та об'єднань громадян істотно впливають на здатність цих суб'єктів до конструктивної та результативної співпраці.» Насамперед слід проаналізувати існуючий сьогодні рівень взаємодії між об'єднаннями громадян та органами влади в Україні, а потім – проаналізувати складові взаємодії та описати характерні риси інституційної спроможності обидвох суб'єктів, які впливають на формування існуючого рівня взаємодії.

Існуючі дані про стан взаємодії між об'єднаннями громадян та органами влади свідчать про існування певного рівня співпраці, але не надають інформацію про змістовність та глибину цієї співпраці. Щоправда, висока конфліктність, якою часто характеризують взаємини між об'єднаннями громадян та органами влади, виявляється, не таким частим явищем – тільки 5% організацій, переважно це юридичні організації та ті, що займаються представництвом та захистом інтересів, характеризували свої відносини з центральними та місцевими органами державної влади як конфліктні [3, с. 24]. Варто зазначити, що ці дослідження переважно вивчали думку представників третього сектору і не брали до уваги точку зору представників державних структур. Хоча, зі свого власного досвіду спілкування з представниками органів державної влади, зазначу, що державні службовці зазначали подібні проблеми з боку об'єднань громадян у їх взаємодії. Згідно з дослідженням Творчого центру Каунтерпарт, майже чверть організацій „нерегулярно" контактують з державними структурами, а 30% „не виконують жодного проекту" з ними. У той же час кожна шоста організація контактує з органами влади на денній основі, а третина - щотижня та щомісяця [7, с. 13, 18]. Дослідження Світового Банку за той же 2003 рік свідчить про те, що в більшості випадків конструктивна співпраця з органами влади налагоджена на місцевому рівні (79%), а майже вдвічі рідше (38%) - з центральними органами влади [3, с. 46]. Це може свідчити про певну дистанційність центральних органів влади від місцевих проблем та потреб.

Цікавим фактом є те, що, незважаючи на різні рівні співпраці з центральними та місцевими органами влади, проблеми, з якими стикаються організації на обох рівнях однакові. Серед інших, менш згаданих, але не менш важливих проблем організації зазначили такі (знов таки однакові на центральному та місцевому рівні): „пасивність громадськості та байдуже ставлення," а також „низький рівень репутації НУО в суспільстві [3, с. 47]".

Розглянувши сучасний стан взаємодії між органами влади та об'єднаннями громадян, спробуємо проаналізувати його більш детально вивчивши складові взаємодії

та з'ясувавши які саме конституційні спроможності органів влади та об'єднань громадян впливають на міру розвиненості інформації, консультування та участі, які складових цієї взаємодії.

Згідно з висновками ОБСЄ, поданими у звіті „Залучення громадськості до процесу прийняття рішень: інформація, консультування та громадська участь,” взаємодія між громадськістю, зокрема об'єднаннями громадян, та органами влади має **три основні складові: інформація, консультування та участь** [1]. Саме ці основні складові ми будемо використовувати для аналізу сучасного стану взаємодії між об'єднаннями громадян та органами влади, та визначення конкретних інституційних спроможностей обидвох суб'єктів для побудови і розвитку ефективної взаємодії між ними.

Сьогодні інформацію визначають як односторонній зв'язок, який містить в собі як пасивний доступ до інформації, так і активні заходи уряду та його підрозділів чи об'єднань, спрямовані на розповсюдження інформації [1, с. 12]. За умови побудови ефективних відносин такі риси притаманні інформаційному обміну між об'єднаннями громадян та органами влади: повнота, об'єктивність, надійність, зрозумілість та легка доступність інформації. Забезпечення доступу до інформації потребує існування таких умов: а) розвинутої нормативної бази, яка регулює інформаційні відносини; б) існування чітких інституційних механізмів для реалізації законодавства; в) функціонування незалежних інститутів контролю та судової системи для забезпечення виконання вищезазначених норм та механізмів [1, с. 12]. Більше того, для забезпечення доступу до інформації необхідний г) високий рівень обізнаності суб'єктів інформаційного обміну (громадян, їх об'єднань, органів державної влади та інших учасників громадського сектора) щодо їх прав; д) зацікавленість сторін у інформаційному обміні; ж) наявність ресурсів та бажання їх інвестувати в створення умов для пасивного доступу та пошуки каналів для активного інформування.

Якщо говорити про *сучасний стан інформаційного обміну в Україні*, як складової взаємодії, між об'єднаннями громадян та органами влади, то його можна охарактеризувати як недостатній та такий, що не сприяє побудові ефективної взаємодії між суб'єктами, враховуючи наступне:

а) Існуюча нормативна база, що регулює відносини в інформаційному полі, не в змозі збалансувати право на доступ, захист приватної інформації та обмеження доступу до інформації, яка містить державну таємницю.

б) Чіткі інституційні механізми для здійснення обміну інформацією відсутні. Відповідно, практика надання інформації органами влади полягає у відповіді (не завжди змістовної) на звернення громадян, а не в інформуванні громадськості про роботу органів влади та прийняті рішення.

в) Незалежні інститути контролю (як парламентського контролю, що його здійснює Уповноважений Верховної Ради з прав людини й Рахункова Палата, так і громадського контролю, в тому числі об'єднань громадян, дорадчих органів при державних агенціях) є інституційно слабкими та не мають достатніх повноважень *de facto* чи *de jure*, щоб істотно впливати на забезпечення доступу до інформації. Сумнівна ефективність та незалежність української судової системи теж не дозволяє їй в повному обсязі виконувати роль стражу порядку.

г) Суб'єкти інформаційного обміну, зокрема громадяни та їх об'єднання, а також представники органів влади далеко не завжди добре поінформовані про свої права та обов'язки щодо отримання, надання та поширення інформації.

д) Високий рівень недовіри та недостатня обізнаність з роботою інститутів публічного адміністрування та об'єднань громадян, низька віра в можливість впливу на певні рішення не дозволяє обидвом сторонам та громадянам із зацікавленням ставитися до роботи цих організацій чи бути залученими до неї.

ж) Ресурси органів влади та об'єднань громадян, до яких можна віднести, наприклад, відповіді на питання чи звернення, публікації в пресі чи веб-сторінку, далекі від досконалих та часто не є змістовними. Велика кількість об'єднань громадян немає достатніх ресурсів чи розуміння необхідності створення умов для пасивного доступу громадян чи органів влади до інформації про їх роботу. У той час як органи влади не мають традицій інформування громадян та їх об'єднань та досить часто порушують законодавство щодо роботи зі зверненнями громадян. Методи для активного розповсюдження інформації обидвома сторонами використовуються рідко.

Із вищезгаданого ми бачимо, що такі інституційні можливості органів влади та об'єднань громадян впливають на становлення та розвиток одностороннього зв'язку між ними: знання про права та обов'язки обидвох сторін інформаційного обміну, які стосуються доступу на користування інформацією, інституційні механізми для швидкого надання/отримання інформації, змістовні інформаційні ресурси, доступні широкому загалу (вебсайт, публікації, тощо).

Наступна складова взаємодії – *консультування*, яке, як правило, визначається як двосторонні відносини, спрямовані на отримання зворотного зв'язку [2, с. 2]. У звіті ОБСЄ йдеться про консультування як отримання урядом чи державними установами зворотного зв'язку від громадськості. На нашу думку, доцільно було б розширити цю дефініцію, включивши в нього зворотній зв'язок, який об'єднання громадян можуть отримувати від державних органів влади та пересічних громадян. Відповідно, визначимо консультування як двосторонні відносини між двома суб'єктами, один із яких надає інформацію та заохочує (очікує від) іншого суб'єкта надати зворотній зв'язок для того, щоб врахувати його в процесі прийняття рішень чи під час планування майбутньої діяльності.

У процесі консультації важливі такі аспекти для її реалізації, а) працюючі нормативні та інституційні рамки; б) визначення проблеми/питання/предмету консультування та питань до обговорення; в) активне розповсюдження інформації про предмет консультування; г) наявність механізмів збору та аналізу зворотнього зв'язку; д) щира зацікавленість(!) в отриманні і використанні зворотнього зв'язку та наявність каналів для інформування тих, хто цей зв'язок надає, про використання наданих коментарів у кінцевому продукті (план роботи, стратегія, нормативний документ, впровадження програми та ін).

З метою аналізу *практики консультування державних органів влади в Україні* наведу приклад громадського обговорення конституційної реформи, ініційованого Президентом України та здійсненого органами виконавчої влади протягом 2003 року. Ідея цього обговорення може слугувати класичним прикладом консультування з громадськістю оскільки в Указі визначено питання та проблему, запропонував про-

ект закону до обговорення, а також, встановлюючи нормативні рамки та відповідальність державних службовців, наказав розповсюдити інформацію про законопроект, організувати збір та аналіз отриманого зворотного зв'язку та включити отримані коментарі до остаточного варіанту документу.

Незважаючи на те, що проведення обговорення регулювалося Указом Президента України „Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України „Про внесення змін до Конституції України,” а також іншими нормативними актами, рівень обізнаності та умінь державних службовців у забезпеченні проведення відкритого та прозорого консультування з громадськістю відіграє неабияку роль у налагодженні взаємодії між державною владою та громадськістю. Висновки мого дослідження показали такі тенденції в українській практиці проведення органами влади консультування з громадськістю:

- Порушення національного законодавства та міжнародних стандартів залучення громадськості до участі в ході проведення обговорення, – Відсутність можливостей для участі, прозорих процедур в обговоренні питань громадянами та їх об'єднаннями,
- Відсутність системи важелів та противаг в процесі консультування,
- Сумнівність врахування отриманих коментарів,
- Залучення громадськості на пізньому етапі та виділення занадто короткого часу для проведення обговорення,
- Надмірне втручання державних службовців у процес,
- Використання адміністративних важелів та тиск на ЗМІ,
- Недостатня прозорість фінансового звітування про кошти, витрачені на консультування [5, с. 160].

Якщо говорити про проведення *консультування з органами влади об'єднаннями громадян*, то можна відзначити, що такі випадки є досить рідкими. Для того, щоб поінформувати органи влади про роботу об'єднань громадян та отримати від них зворотній зв'язок можна використовувати такі засоби: публікації в пресі, видання та розповсюдження річного звіту та запрошення надання коментарів до нього, проведення заходів. Для багатьох об'єднань громадян ЗМІ не завжди є доступними для комунікації оскільки в більшості випадків друковані ЗМІ на місцевому рівні напряду чи опосередковано контролюються місцевими органами влади та використовуються ними для висвітлення подій та формування іміджу самих органів влади. Наприклад, річні звіти готує тільки 37% „активних” об'єднань громадян. Щоправда, „більш ніж половина НУО звітує державним установам, [7, с. 14]” але випадки отримання конструктивного зворотного зв'язку від органів влади залишаються поодинокими. У найкращому випадку, представники органів влади можуть позитивно оцінити діяльність організацій, якщо вони забезпечують певні потреби населення. „Слабким місцем НУО є ...систематичне залучення зворотного зв'язку від членів та громадськості, проведення подальших заходів з метою впливу на суспільно-політичні рішення [7, с. 26].” Отже, можна зробити висновок, що процедури консультування об'єднань громадян із громадськістю чи органами влади є недостатньо розробленими та впровадженими.

Відповідно, визначимо інституційні спроможності органів влади та об'єднань

громадян, що впливають на ефективність проведення консультування: розуміння потреби у проведенні консультування, знання та володіння методиками проведення консультування, наявність чітких процедур для проведення консультування, можливість побудувати та використовувати інформаційні канали для розповсюдження інформації та отримання зворотного зв'язку.

Третя складова взаємодії – *активна участь* – двосторонні відносини, які базуються на партнерстві держави та громадян, в якому обидва суб'єкти залучені до розробки та впровадження і політики. На даний момент тільки деякі з країн ОБСЄ почали впроваджувати такий підхід, тому досвід та методологія є досить обмеженими. [2, с. 2] В Україні активна участь громадян та їх об'єднань в процесі прийняття рішень не спостерігається, оскільки немає навіть мінімальних умов для належного доступу до інформації та напрацьованих механізмів проведення консультування, які є базовими стадіями розвитку й забезпечення взаємодії.

Фактично для залучення громадськості до процесу прийняття рішень необхідно підсилити інституційні спроможності, які дозволяють проводити ефективний інформаційний обмін та організовувати продуктивні заходи, спрямовані на отримання зворотного зв'язку. Окрім цього, на нашу думку, варто зосередитися на знаннях, уміннях та досвіді роботи з громадянами, спрямованої на підвищення їх правової обізнаності та громадянської активності, а також на вдосконалюванні механізмів впливу громадськості на прийнятті рішення. Підкреслимо, що це стосується як органів державної влади так і об'єднань громадян.

Високий рівень взаємодії між об'єднаннями громадян та органами державної влади є важливим для забезпечення сталого розвитку демократичного суспільства тому природа, характеристики та фактори впливу потребують нашої уваги.

Характеризуючи відносини між об'єднаннями громадян та органами влади в Україні на сучасному історичному етапі, виділимо такі основні проблеми взаємодії:

- Відсутність чіткої взаємодії та координації;
- Нерівноправність відносин та нерозвинений рівень партнерських відносин [9];
- Недостатня поінформованість обидвох суб'єктів про роботу одне одного;
- Нерозуміння корисності співпраці з об'єднаннями громадян державними структурами [7, с. 13];
- Упереджене ставлення та відсутність бажання співпрацювати з боку органів влади;
- „Непрозорість діяльності органів влади, відсутність інформації” " про прийняті рішення, Відсутність правових механізмів громадського контролю за органами влади." [3, с. 47].

Як ми бачимо усі проблеми прямо чи опосередковано стосуються прозорості та відкритості у взаємодії між двома суб'єктами. Саме тому для нашого аналізу ми обрали три складові взаємодії: інформацію як односторонній зв'язок, а також консультування та активну участь, як двосторонні відносини. Як не дивно, ці три складові спрямовані на забезпечення відкритості та прозорості відносин. Охарактеризувавши кожну з трьох складових взаємодії та з'ясувавши необхідні умови для їх існування, ми проаналізували сучасний стан розвитку кожної складової в Україні та прийшли до таких висновків:

- сучасний стан інформаційного обміну в Україні є недостатнім та несприятливим для побудови ефективної взаємодії між суб'єктами;
- процедури консультування об'єднань громадян із громадськістю чи органами влади та навпаки є недостатньо розробленими та впровадженими в практику;
- активної участі суб'єктів у процесі прийняття рішень не спостерігається. Якщо розділити інституційні спроможності суб'єктів на основні категорії, то можна виділити регуляторні рамки (розроблені та прописані принципи та процедури, працюючі механізми для їх виконання) та людські ресурси (знання методик та процедур, уміння користуватися ними, досвід роботи). Саме на цих двох інституційних спроможностях варто сконцентрувати свою увагу як державним службовцям, так і лідерам громадського руху з метою підвищення рівня взаємодії між їх інститутами.

Список літератури

1. Engaging Citizens in Policy – making: Information, Consultation and Public Participation. OECD Report. / – Paris: OECD Publications. – 2001.
2. Engaging Citizens in Policy – making: Information, Consultation and Public Participation. OECD Public Management Policy Brief #10 July 2001. / – Paris, 2001, OECD Publications.
3. Бачинський Я., Кучерів І., Бекешкіна І., Стегній О., Полуйко В. Аналітичний звіт за результатами загальнонаціонального опитування недержавних організацій України Громадянське суспільство в Україні. – К.: Світовий Банк, 2003. – С.54.
4. Леухіна А. Г. Взаємодія між об'єднаннями громадян та державними інститутами: концепція та можливі моделі // Наукові записки НаУКМА. Політичні науки. / – К: Видавничий Дім КМА (готується до друку).
5. Леухіна А.Г. Взаємодія органів державної влади з громадськістю в процесі обговорення конституційної реформи на папері і на практиці: втрачені можливості // Конституційна реформа: експертний аналіз / ред. Захаров Є.Ю. – Харків: Фоліо. – 2004. – С. 151-163.
6. Рябов С.Г. Політологічна теорія держави. – Тандем, Київ, 1996. – 240 с.
7. Тихомирова Ю. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002-2003 роки. Короткий огляд. – Творчий центр Каунтерпарт, Київ», 2004. – 28 с.
8. Diaz-Albertini, J. (1993). Nonprofit advocacy in weakly institutionalized political systems: the case of NGOs in Lima, Peru. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 22, 321.
9. Стегній О. Зведений звіт соціологічного опитування учасників регіональних семінарів. Київ, 2003. – <http://www.alter-ego.org.ua/kyiv2003/pub/stegniy1.htm>37.

Поступило в редакцію 15 юля 2004 г.