

УДК 342.5:316.3

О. Чемерис

ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ СПРОМОЖНОСТІ ВЛАДИ ДО ВЗАЄМОДІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ У КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Доведено необхідність здійснення публічних комунікацій на всіх етапах формування публічної політики – від формування проблеми до оцінювання наслідків реалізації публічної політики. Запропоновано системний підхід до інституалізації спроможності влади щодо взаємодії з громадськістю при розробленні та впровадженні державної політики. Уточнено поняття інституалізації відносно посилення спроможності влади до взаємодії з громадськістю.

Ключові слова: інституалізація спроможності влади, взаємодія з громадськістю, державна політика, консультації з громадськістю.

За роки незалежності в Україні так і не вдалося сформувати демократичну модель публічного управління, яка б опиралась на широке залучення громадськості до управління державою. Незважаючи на те, що в Україні створені правові передумови побудови ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо забезпечення участі громадськості у процесах формування і реалізації державної та регіональної політики [1], якість та ефективність політичних рішень є низькою, а рівень залучення громадян до розроблення та реалізації політичних рішень та врахування інтересів заінтересованих осіб є неприйнятним. Головною причиною такого становища є низька інституційна спроможність центральних і місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування до взаємодії з громадськістю та відсутність персоналізованої відповідальності у відносинах влада – громадськість. Особливо це проявляється при розробленні державної 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, основні теоретико-методологічні засади взаємодії органів влади з громадськістю досліджувала О. Бабінова. Аналізуючи законодавчу базу щодо взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадськістю, автор стверджує, що загалом українське законодавство відповідає міжнародним нормам щодо питань захисту прав людини, її основних свобод та участі громадськості в процесі управління державними справами [2].

Європейський досвід інституційного забезпечення державної комунікативної політики вивчала А. Баровська [3]. Автор, опираючись на міжнародний досвід, пропонує при формуванні та реалізації державної комунікативної політики дотримуватися принципів: когерентності; гнучкості; відповідальності керівника та органу влади; інституційної пам'яті.

А. Халецька пропонує розглядати інституціональне забезпечення взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства на трьох рівнях: інституційному, функціональному та законодавчому [4].

Можливості та форми впливу громадян на діяльність органів влади аналізує у своїх працях П. Манжола. Учений доводить потребу у посиленні інституційної спроможності громадських рад при органах державної влади, удосконалення законодавчої бази забезпечення механізмів прямої демократії у політичному процесі тощо, а також виокремлює форми впливу громадян та інституцій громадянського суспільства на процес підготовки та прийняття політичних рішень [5].

Інституціональне забезпечення державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства досліджує Г. Зеленько [6]. Вона стверджує, що існують істотні розбіжності між положеннями правових актів та рівнем їх виконання, що зумовлено недостатнім професійним рівнем держслужбовців, браком організаційних та кадрових ресурсів у представників власне громадських організацій, браком фінансових ресурсів і у владних органів, і у громадських організацій.

Однак, на нашу думку, подальшого наукового дослідження потребують питання інституалізації спроможності влади щодо взаємодії з громадськістю у сфері формування та реалізації державної політики.

Метою статті є запропонувати системний підхід до інституалізації спроможності влади щодо взаємодії з громадськістю при розробленні та впровадженні державної політики.

Реалізація конституційного права громадян брати участь в управлінні державою юридично забезпечено Постановою Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 996 від 03.11.2010 р., але інституційно не розвинено.

Ця постанова затверджує Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (далі – Порядок) та Типове положення про громадську раду при центральних та місцевих органах виконавчої влади (далі – Типове положення).

Порядком визначено, що консультації з громадськістю (далі – Консультації) проводяться з питань, що стосуються соціально-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Консультації проводяться за двома формами – безпосередньою та опосередкованою. Безпосередня форма передбачає проведення публічного громадського обговорення, а опосередкована – вивчення громадської думки. Крім того, Порядок визначає формат проведення публічного громадського обговорення та випадки, коли необхідно обов’язково проводити консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення.

Однак на практиці передбачені у цих документах механізми участі громадськості в управлінні державою належно не реалізуються. Переважно державні органи влади лише формально проводять консультації з громадськістю, типовим є закритість та колуарність процесів розроблення державного втручання у соціальну дійсність. Показовим у цьому контексті є схвалення Кабінетом Міністрів України плану дій з впровадження в Україні ініціативи “Партнерство “Відкритий уряд” [7] та його виконання. Звіти про виконання цього плану дій свідчать про те, що реального залучення громадськості до управління державою немає, а на

центральному і регіональному рівнях влади відбувається імітація відкритості і прозорості [8].

Для визначення відмінностей українського законодавства щодо проведення консультацій з громадськістю нами проведено порівняльний аналіз Порядку та Документу для консультацій, який прийнятий Європейською Комісією 5 червня 2002 р. У результаті аналізу виявлено основні відмінності цих документів щодо впливу на зміст та якість проведення Консультацій. Зокрема, у Порядку не передбачено зворотного зв'язку між органом влади та зацікавленими особами, які надали свої пропозиції щодо теми, яка розглядається/обговорюється та системи контролю за здійсненням зворотного зв'язку. У Порядку не вписані вимоги до змісту матеріалів, що розсилаються учасникам Консультацій та не визначені мінімальні стандарти Консультацій.

Водночас консультації з громадськістю не є єдиним способом інформування населення щодо діяльності виконавчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Важливим є налагодження регулярного інформування громадськості про реагування влади на визнані суспільні проблеми, розроблення державної політики, її зміст, наміри державного втручання та можливі наслідки.

Не зважаючи на те, що існує правове забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, державні органи влади і державні службовці демонструють неготовність враховувати думку громадськості при розробленні політики. Інформація, яку влада доносить до громадянського суспільства часто є декларативною, а не конкретною. Зокрема, при оголошенні політичних рішень суспільна проблема, на вирішення якої спрямовані ці рішення, не розглядається взагалі, або описується не конкретно без ідентифікації заінтересованих осіб і причинно-наслідкових зв'язків, без формулювання моделі причинності. Це призводить до прийняття таких політичних рішень, які не усувають причини проблем, що розглядаються. Іншими словами, державний апарат працює, рішення виробляються і приймаються, бюджет використовується, а суспільні проблеми залишаються та в окремих випадках ще й загострюються.

Для того, щоб змінити цю ситуацію, потрібно консультації з громадськістю проводити не лише на етапі прийняття політичної програми, як це, зазвичай, робиться в Україні, а починати консультиватись ще при виявленні та сприйнятті публічної проблеми, далі внесення до урядового порядку денного, розроблення альтернативних планів та оцінки наслідків державної політики (табл. 1). Це ускладнить процес вироблення державної політики, але значно покращить її якість та результативність, про що свідчить досвід країн ЄС, Швейцарії, Норвегії та інших. Іншими словами Консультації необхідно проводити при формуванні політики та оцінюванні її наслідків. Якщо ми визначимо Консультації як обов'язковий процес у циклі публічної політики, у якому здійснюється уточнення проблеми, ідентифікація зацікавлених осіб, вибір мети та цілей політики чи узгодження альтернативних варіантів рішень, тоді поняття консультації з громадськістю можна трактувати як спосіб залучення громадськості до прийняття рішень чи ще ширше – до управління державою чи окремими територіями на рівні місцевого самоврядування. У цьому сенсі Консультації проходять через увесь цикл публічної політики (виникнення проблеми; сприйняття приватних і публічних проблем; внесення до урядового порядку денного; створення альтернативних планів; прийняття політичної програми; впровадження плану дій; оцінка наслідків публічної політики) за винятком двох етапів – прийняття політичної програми та впровадження плану дій (табл. 1).

Таблиця 1

Процеси консультацій з громадськістю за етапами публічної політики

№ з/п	Етапи (стадії) публічної політики	Зміст процесу консультацій з громадськістю
1	Виникнення проблеми	Інформування громадськості про виявлення суспільної проблеми. Встановлення заінтересованих осіб і проведення з ними консультацій задля уточнення проблеми і деталізації їх інтересів
2	Сприйняття приватних і публічних проблем	Заохочення заінтересованих осіб представити своє бачення розвитку проблеми та надіслати свої пропозиції
3	Внесення до урядового порядку денного	Відбір проблемних питань, опрацювання звернень від заінтересованих осіб та інформування заявників про внесення проблеми до урядового порядку денного та використання їх матеріалів
4	Створення альтернативних планів	Визначення моделі причинності та інформування про це громадськості. Проведення консультацій з громадськістю на предмет апробації та уточнення моделі причинності. Інформування громадськості про цілі, інструменти та процедури, які пропонуються для вирішення проблеми. Збір та обробка пропозицій щодо уточнення цілей та інструментів публічної політики. Повідомлення заявників про використання їх розробок чи пропозицій для підготовки політичного рішення з вирішення проблеми та розроблення концепту дій
5	Прийняття політичної програми	–
6	Впровадження плану дій	–
7	Оцінювання наслідків публічної політики	Інформування громадськості про результати і наслідки публічної політики з описом успіхів та невдач, оприлюднення звітів про результати публічної політики з вказанням соціальних груп, становище яких покращилось

Опис процесів консультацій з громадськістю відповідно до етапів циклу публічної політики створює передумови щодо інституалізації спроможності влади до взаємодії з громадськістю у контексті формування і реалізації державної політики.

Відомо, що інституалізація це процес визначення і закріплення соціальних норм, правил, статусів і ролей, приведення їх в систему, здатну діяти у напрямі задоволення деякої суспільної потреби. З огляду на це, ми пропонуємо розглядати інституалізацію спроможності влади до взаємодії з громадськістю як систему, що складається зі стратегії, структури, процесів і шаблонів, вмінь та навичок персоналу та має за мету покращення якості публічної політики за допомогою залучення громадськості до її формування.

Стратегія покращення якості публічної політики за допомогою залучення громадськості має розроблятися після формування образу майбутнього (бачення) стану комунікативного зв'язку “влада – громадськість”. Наприклад, це може бути такий стан, коли в державі буде запроваджено обов'язкове інформування владою громадськості на всіх стадіях циклу вироблення публічної політики та прийняття

стандартів такого інформування щодо змісту, якості та строків. За мінімальні стандарти проведення публічних консультацій органами влади необхідно взяти стандарти, розроблені Європейською Комісією: чіткий зміст інформації; методи розповсюдження інформації, адекватні цільовій аудиторії; адекватні часові рамки; підтвердження та зворотний зв'язок; надання можливості всім зацікавленим сторонам висловити свої позиції [9]. Органи влади, які формують публічну політику, будуть мати експертів, здатних виробляти ефективну публічну політику, використовуючи публічні комунікації, зокрема консультації, а громадянське суспільство буде розвинене до такого рівня, що його інститути будуть спроможні брати активну участь у розробленні публічної політики та оцінюванні її результатів і наслідків. Після формування візії потрібно розробити стратегію її досягнення. Цього на сьогодні немає у жодному органі державної влади. Проте формально у всіх органах центральної і регіональної влади розроблені положення про консультації з громадськістю, і діяльність державних службовців здійснюється з дотриманням вимог цих положень. Однак зміст цієї діяльності, зазвичай, спрямований не на вдосконалення політичних рішень через врахування пропозицій громадськості, а на захист розроблених проектів нормативних актів. Державні службовці розглядають громадськість із позиції загрози для прийняття розроблених ними проектів законів і нормативних актів. Це рудимент адміністративно-командної системи державного управління, в якій влада домінує над громадою, а не надає громаді послуги, тобто не є сервісною службою, як це є у країнах ЄС. Відносно до цінностей адміністративно-командної системи управління формується відповідна адміністративна поведінка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що унеможливує покращення ефективності публічної політики. Отже, при формуванні візії необхідно визначити не лише образ майбутнього, а й описати цінності системи управління, які стануть підґрунтям для прийняття публічних рішень, та навчити персонал користуватися ними при прийнятті рішень.

Структури державних органів влади та органів місцевого самоврядування мають містити відповідні підрозділи чи окремі посади, до функціональних обов'язків яких повинно бути включено забезпечення взаємодії з громадськістю, а назви цих підрозділів мають відображати їх функціональне призначення як це, наприклад, є у Міністерстві зовнішніх справ України – департамент політики і комунікацій чи у Львівській обласній державній адміністрації – департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю. До посадових інструкцій державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування необхідно внести відповідні функціональні обов'язки із забезпечення організації процесу публічних консультацій.

У структурних підрозділах і окремих виконавців мають бути розроблені процеси комунікацій і шаблони комунікаційних документів (листів, повідомлень, планів/графіків, “зеленої книги”, звітів, реєстру заінтересованих осіб) із громадськістю та проведення консультацій. Основні кроки організації процесу консультацій представлено у табл. 2 [10].

Таблиця 2

Основні кроки організації консультативного процесу

№ з/п	Етапи процесу	Діяльність
1	Підготовка	Визначення сфери консультацій. Призначення робочої (організаційної) групи. Встановлення переліку зацікавлених сторін і спосіб їх інформування. Розроблення проекту плану/графіку консультацій та його обговорення в робочій групі та зацікавленими особами. Планування оцінювання та схеми моніторингу/звітності
2	Розроблення процесу консультацій	Вибір методу проведення консультацій. Опрацювання плану проведення консультацій, призначення відповідальних осіб за реалізацію плану. Підготовка консультативних документів (“зелені книги”)
3	Впровадження	Реалізація плану проведення консультацій. Роз’яснення процесу проведення консультацій зацікавленим особам. Оцінювання результатів консультацій
4	Аналіз	Підготовка звіту за результатами консультацій. Аналіз інформації та опис результатів консультацій. Визначення формату кінцевого документа та внесення змін (за потреби) до проекту запропонованого рішення
5	Зворотний зв’язок	Інформування зацікавлених сторін про результати консультацій
6	Оцінювання	Оцінювання змісту і процесу консультацій. Оцінка ефективності обраного методу консультацій і репрезентативність залучених до консультацій представників зацікавлених сторін (можливе внесення змін до реєстру зацікавлених сторін)

Важливим етапом інституалізації спроможності влади до взаємодії з громадськістю є формування у службовців, відповідальних за публічні комунікації ефективних вмінь та навиків відповідно до їх функціональних обов’язків у консультативному процесі. Їх необхідно ознайомити з міжнародним досвідом у цій сфері, показати головні відмінності у змісті процесу проведення публічних комунікацій в країнах ЄС та в Україні, сформувати за допомогою тренінгів нові практичні вміння та навички проведення публічних комунікацій за європейським взірцем.

Висновки

Ефективність державної політики залежить від забезпечення участі громадськості у її розробленні на всіх етапах циклу вироблення політики – від визначення проблеми до оцінювання наслідків її впровадження.

Конституційне право громадян брати участь в управлінні державою потребує інституційного розвитку у контексті наповнення цього процесу системним сучасним змістом за європейськими взірцями. Для цього пропонується система інституалізації спроможності влади, складовими якої є стратегія, організаційна структура, процеси і шаблони, вміння та навички персоналу. Метою інституалізації спроможності влади до взаємодії з громадськістю є підвищення якості публічної політики і краще

розуміння потреб громадян за допомогою залучення громадськості до її формування та оцінювання.

Запровадження запропонованого підходу до інституалізації спроможності влади щодо взаємодії з громадськістю підвищить ефективність публічної політики та розвиватиме довіру громади до влади.

Література

1. Чемерис О. М. Теоретико-правові засади взаємодії органів влади і громадськості при формуванні та реалізації державної політики / О. Чемерис // Ефективність державного управління [Текст]. — Вип. 42. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. — С. 12

2. Бабінова О. О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект [Текст] : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. наук з держ. управ. : спец. 25.00.01 – теорія та історія державного управління / Бабінова Олена Олегівна ; Національна академія державного управління при Президентові України. — К. : [б. в.], 2006. — 18 с.

3. Баровська А. Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи [Текст] : аналіт. доп. / А. Баровська. — К. : НІСД, 2014. — 40 с.

4. Халецька А. А. Інституціональне забезпечення взаємодії органів влади та громадянського суспільства [Електронний ресурс] / А. А. Халецька, А. В. Халецький // Державне управління: удосконалення та розвиток : ел. наук. фах. вид. – 2014. — № 5. — Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=717>.

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

6. Держава і громадянське суспільство в Україні: пошук концепції співпраці [Текст] : аналіт. доп. / за ред. О. М. Майбороди. — К. : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2013. — 376 с.

7. Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 220 від 05.04.2012 р. — Режим доступу : www.kmu.gov.ua.

8. Щодо стану реалізації ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” в Україні” [Електронний ресурс] : аналіт. зап. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1253>.

9. 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.

10. Там само.

O. Chemerys

**INSTITUTIONALIZATION OF THE GOVERNMENT'S ABILITY
TO INTERACT WITH THE PUBLIC IN THE CONTEXT
OF PUBLIC POLICY FORMULATION AND IMPLEMENTATION**

The necessity to conduct public communications at all stages of public policy formulation – from problem definition to evaluation of impacts of public policy implementation is grounded. A systematic approach to institutionalization of the government's ability to interact with the public during public policy formulation and implementation is offered. The definition of institutionalization as to strengthening the government's ability to interact with the public is specified.

Key words: institutionalization of the government's ability, interaction with the public, public policy, consultations with the public.