

ІНСТРУМЕНТИ ВПРОВАДЖЕННЯ ВІДКРИТОЇ ТА ПРОЗОРОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Руслан Єрмолаєв
головний спеціаліст управління зв'язків
із ЗМІ та громадськістю Національної
експертної комісії України з питань
захисту суспільної моралі,
магістр державного управління

Стаття присвячена актуальній темі розробки механізмів відкритості державної влади України як системи стримувань і противаг, що реалізується у взаємовідносинах влади і суспільства (недержавних інституцій, громадян). Автор представив законодавчо закріплені принципи участі громадськості в державному управлінні, з впровадженням діючих механізмів цих принципів на всіх рівнях влади.

THE TOOLS OF OPENNESS AND TRANSPERENCY PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION IN UKRAINA

Ruslan Ermolaev,
Specialist of PR-department of National
Expert's Commission of Issue
for defense of public moral, MPA

The article is devoted to the actual theme of creation & development of machineries of openness of Ukraine authority, which have been realizing in the mutual relations between power and society (nongovernmental institutions, citizens). An author presented the legislatively fastened principles of public participation in policy-making, to have implementing to complete of acting machineries of these principles to all level of authority.

На сьогоднішній день проблема участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики виявляється дуже актуальною для будь-якої країни світу, оскільки для створення правового, демократичного суспільства держава має забезпечувати громадянам право брати участь в управлінні державними справами. Адже, зрозуміло, що тільки в умовах розвинутої демократії за дієвої участі механізмів *стримувань і противаг* можуть вільно відбуватися відносини між урядом і громадянами. Взаємодія між урядом і громадянами повинна існувати у всіляких сферах життя, починаючи від розробки політичного курсу й закінчуючи наданням споживчих послуг. Участь громадян у відкритому управлінні державою на демократичних засадах через встановленні і не встановленні законодавством форми безпосередньої участі та незалежний нагляд за діяльністю владних структур як основа механізмів стримувань і противаг неможливий без забезпечення вільного доступу до інформації та відкритому обговоренні тих чи інших рішень влади.

Без доступу до інформації абсолютна більшість громадян не висловлює довіру до влади і не впевнена, що влада здатна вирішити їх проблеми. Уряд

функціонує на різних рівнях: місцевому, регіональному, державному й міжнародному. І на кожному із цих рівнів уряд має вступати в контакт зі своїми громадянами. Обговорення політичних й економічних тем суспільства на національному й регіональному рівнях, залишається ще в певному замороженні, що призводить до процесів відторгнення влади від населення, і виявляється в падінні рейтингу влади всіх рівнів.

Для України відкритість органів державної влади – це не просто вимога часу, це необхідність, яку відчуває як суспільство, так і уряд, оскільки в Україні тільки за часів розбудови правової, демократичної, незалежної держави почали створюватися та поступово впроваджуватися в життя механізми залучення громадськості до вироблення та впровадження відкритої, прозорої державної політики. В цьому плані нагальною потребою виявилось не просто вироблення, а й наукове дослідження цих механізмів. Однак, в літературі дотепер ще немає фундаментально розроблених досліджень з зазначених питань. Над проблемою участі громадськості в державних справах почали працювати науково-методичні та аналітичні центри, наприклад, такі як Міжнародний центр перспективних досліджень, Український незалежний центр політичних досліджень, та інші. Конституцією України громадянам надані достатньо широкі права та можливості у різних формах брати участь в процесі прийняття рішень державними органами України [1, ст.5, 38, 36, 40, 55, 69.]. Однак існує проблема реального механізму і забезпечення проголошених у Конституції України прав.

Підкреслимо той факт, що дотепер жодний чинний нормативно-правовий акт не регламентує чітких процедур (крок за кроком) щодо забезпечення громадян з боку Верховної Ради України, а так само й з боку Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, інформацією щодо питань, які обговорюються цими органами, питання, відповідно до яких прийматимуться рішення, проєктів та механізмів прийняття важливих для суспільства рішень [2;3]. Постає необхідність у прийнятті норм, які б процедурно забезпечували взаємозв'язок урядових структур та громадян України з вироблення нової суспільної політики що містить дієві механізми стримувань і противаг.

Якщо Верховна Рада України, як представницький орган влади, за своєю природою є відкритішим, то урядові структуру за своєю природою закритіші. Діяльність виконавчих органів влади незрозуміла більшості громадян. Громадяни мають менше інформації щодо того, як вони можуть брати участь у роботі системи органів виконавчої влади.

Тому мета дослідження полягає у з'ясуванні принципів вироблення відкритої та прозорої державної політики в Україні та виявленні законодавчо закріплених механізмів залучення громадськості до її впровадження в життя для створення громадянського суспільства.

Отже, в 2001 році виникла ідея створення Всеукраїнської громадської ради, що було регламентовано Указом Президента України «Про Всеукраїнську громадську раду»[4]. В цьому Указі зазначалося наступне: «Підтримати ініціативу Організаційного комітету, до складу якого входять відомі учасники правозахисного руху 60 – 80-х років І. Дзюба, С. Глузман, В. Малинкович, Л. Танюк, основними завданнями якого є: вивчення проєктів законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади з метою встановлення їх відповідності загально визнаним нормам міжнародного права та підготовка пропозицій; сприяння забезпечен-

ню принципів відкритості і гласності у діяльності органів державної влади. Установити, що пропозиції громадської ради є обов'язковими для розгляду державними органами»[4].

Однак, слід звернути увагу на те, що в Указі Президента України не визначено заходів, термінів, відповідно до яких Кабінет Міністрів України має сприяти у створенні Всеукраїнської громадської ради, не визначено особу, що контролюватиме виконання Указу Президента України. Тобто було схвалено ініціативу відомих учасників правозахисного руху щодо створення органу суттєвого громадського впливу, але на даний час залишаються відкритими наступні питання щодо того, чи було такий орган створено, чи ініціатива залишилася лише на папері, а якщо його було створено, то як він працює, скільки проектів законів він вивчив, напрацював пропозицій тощо.

Судячи з того, що жодного нормативного акта, яким би регламентувались порушені в Указі питання, не було прийнято, організаційний комітет з цим не впорався. Тому, напевне, Президент України й видав в 2004 році наступний Указ «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»[5]. Проте, ніяк не характеризуючи роботу організаційного комітету створеного згідно з попереднім Указом Президента[4], не визнаючи його незадовільною, Президент України продублював завдання, що були поставлені перед організаційним комітетом, та поклав їх виконання на Кабінет Міністрів України. Відповідно до цього Указу Кабінет Міністрів України приймає Постанову «Про деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»[6]. Однак, перманентна проблема Уряду – існування декларативних норм-намірів, які не знаходять свого розвитку, в виконанні, реалізації тощо.

Отже, залишається незрозумілим, чому не були чітко визначені засоби масової інформації, зокрема, чому не записано, що подібні проекти друкуватимуться в «Урядовому кур'єрі» та газетах місцевих органів виконавчої влади, та на власних веб-сторінках. Також, в Постанові не була визначена низка наступних питань: який орган влади розглядатиме думки громадян; яка процедура їх збору та опрацювання; хто несе відповідальність; за які кошти ці заходи будуть фінансуватися; як буде здійснюватися контроль за здійсненням відкритої державної політики.

Кабінету Міністрів України не було доручено передбачати у проектах Державного бюджету України окремим рядком бюджетні кошти на проведення зв'язків з громадськістю в обсягах, необхідних для виконання та проведення аналізу і оцінювання результатів вищезазначених заходів.

У демократичних країнах система зв'язків із громадськістю є невід'ємною складовою діяльності органів державного управління, що забезпечує взаємодію рівноправних і взаємозалежних суб'єктів.

Зв'язки з громадськістю, працюючи на державне управління, можуть стати реальним посередником в управлінні, механізмом гармонізації соціальних інтересів, встановлення цивілізованих форм діалогу між громадянами і владою. Закономірності становлення і розвитку зв'язків із громадськістю в органах державного управління відображають закономірності розвитку органів державного управління в цілому.

У цьому зв'язку підкреслимо, що апелювання до населення може бути зручним шляхом маніпулювання суспільною думкою та досягнення власних

корпоративних інтересів. Саме тому важливим є забезпечення реального громадського контролю над діяльністю влади через чіткі дієві механізми за умови відкритості та прозорості процесів підготовки та ухвалення рішень.

Втім, залишається відкритим питання, який механізм на урядовому рівні запроваджено з дотримання, виконання, контролю зобов'язань держави відповідно до вимог Указу Президента України[5] щодо участі громадськості в процесі прийняття державних рішень.

Для організації вивчення громадської думки з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації органи виконавчої влади можуть відповідно до законодавства укладати договори з дослідницькими організаціями, окремими фахівцями, експертами, об'єднаннями громадян на умовах відкритого конкурсу на проведення фахових, науково обґрунтованих соціологічних досліджень, спостережень, експрес-аналізу думок різних соціальних груп, що відображено у Постанові Кабінету Міністрів України[6].

Акти законодавчих органів чи президентські укази потребують адміністративної структури для їх виконання. Часто для влади має більший сенс не вдаватися до жодних дій доти, доки проблема не набуде більшого консенсусу в суспільстві у зв'язку з чим наведемо приклад: при Національному Інституті стратегічних досліджень було створено соціологічну службу для забезпечення потреб Президента України у соціологічній інформації про суспільно-політичні й соціально-економічні процеси в державі. На Інститут покладалося видання щорічних комплексних досліджень. У проектах «Державного бюджету України» передбачено окремим рядком бюджетні кошти на утримання Інституту в обсягах, необхідних для виконання покладених на нього завдань[7]. Цікавим є те, що додаткові завдання Національного Інституту стратегічних досліджень, наче створені для впровадження заходів, передбачених Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми проведення досліджень з проблем державного управління та місцевого самоврядування на період до 2004 року»[8]. Постає питання: чи не провокує прийняття таких нормативних актів виникнення конфлікту інтересів? Це, поперше. А по друге, навіщо створювати чергову структуру, котра буде існувати на кошти Державного бюджету України?

Однак, в цьому плані постають деякі питання: чи не виникне проблема дублювання завдань, які виконуватимуться Інститутом, та завдань, які виконуватимуться структурою, обраною державним замовником, за умов, якщо Інститут не буде виступати постійно обраним виконавцем державних замовлень щодо проведення досліджень та їх аналізу. Крім того, аналіз взаємодії громадян та органів державної влади всіх рівнів мають здійснювати відділи звернень громадян у межах передбачених на їх фінансування державних коштів[10]. У який же спосіб громадяни України матимуть змогу знайомитися з результатами, і чи будуть ознайомлені взагалі? Нормативні акти відповіді на ці питання не дають, натомість породжують безліч сумнівів.

В ході дослідження автором була розглянута і вивчена низка нормативно законодавчих актів України, та докладний аналіз законодавчої бази показав, що існують нагальні потреби для підвищення рівня громадської участі в процесі вироблення та реалізації політики. Для активізації участі громадськості, для налагодження соціального партнерства: «державна – громадські організації – громадяни» необхідно виробити нові підходи, задіяти ефективні механізми. Без

збільшення міри залучення громадськості до керування суспільними процесами неможливо розмежувати й збалансувати обов'язки між центральними й місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Отже, проаналізувавши законодавчу базу України з питання участі громадськості в державному управлінні слід відзначити, що в національному законодавстві України необхідно, насамперед, закріпити права та визначити механізми проведення консультацій у процесі вироблення й реалізації політики та проведення громадських експертиз нормативних актів та проектів рішень, також потребують удосконалення та розширення форми і засоби консультування у процесі вироблення та реалізації політики, під час прийняття рішень на всіх рівнях влади. Особливої уваги заслуговує необхідність розробки процедурних механізмів реалізації, закріплених у законодавстві прав громадян на участь у державному управлінні, тому необхідно вживати заходи з активізування громадських організацій, проваджувати просвітницькі, освітні, інформаційні програми для громадян.

Встановлення ефективного діалогу з громадськістю є найважливішим інструментом у реалізації процесів демократизації і забезпечення відкритості системи державного управління і місцевого самоврядування. У сучасних умовах зв'язок із громадськістю являє собою один з актуальних ресурсів державного управління і місцевого самоврядування, які слід задіяти в інтересах усього суспільства. Здатність органів державного управління оптимізувати діалог із громадськістю перетворюється на питання національного відродження.

Важливим моментом при залученні зацікавлених груп необхідне розуміння нерівності сторін щодо специфічних інтересів які презентують громадські організації з різними поглядами. Насамперед, при проведенні консультацій не слід наперед детермінувати рішення і якщо в процесі консультування досягається згода, учасники повинні відчувати відповідальність за здійснені рекомендації.

Політика з боку держави повинна орієнтуватися на вільне висвітлення дійсності, а й можливість обговорення і висунення ідей громадськістю. Подання об'єктивної критики рішень уряду дасть можливість повніше задовольнити соціальні потреби.

Водночас, буде повною ілюзією вважати, що ми можемо одним стрибком подолати відстань між тоталітаризмом і опинитися в демократії європейського зразка. Це тривалий еволюційний процес, для якого потрібен час, реальна демократична система, сильні й дієздатні органи державної влади, які сприяють розбудові основних інститутів демократії та громадянського суспільства. Концентрація влади стає неможливим завдяки прозорості і відкритості її дій. Це надає змогу громадськості контролювати владу. Розвиток зв'язків з громадськістю орієнтується саме на зворотній зв'язок від населення до влади, і при цьому влада стає принципово залежною від інтересів населення. ЗМІ відіграють значну роль в суспільних процесах і становленні відкритого суспільства.

Реалізація ідеалів «демократії (спів)участі» – влади у взаємодії – передбачає налагодження постійного діалогу з громадськістю на паритетних началах, провокування критичного мислення та обопільну відповідальність. Принциповими є потреба в обміні інформацією, готовність до сприйняття іншої точки зору, активна роль всіх учасників у комунікаційному процесі. Державні

органи зобов'язані не просто інформувати населення, але також, обґрунтовувати, пояснювати, залучати громадськість до обговорення діяльності державних органів та суспільних проблем. Діалог потрібен щодо того, які питання слід порушувати, чи правильно визначені проблеми, які інтереси і ризики у тих чи інших проблем, чи враховані всі альтернативи, як посилити здатність розв'язувати подібні проблеми у майбутньому тощо. Важливо пропонувати альтернативні шляхи тлумачення і розв'язання суспільних проблем.

Підсумовуючи вищенаведене, слід зазначити, що для організації демократичних засад державного управління необхідно пропорційне представництво громадських організацій, зацікавлених у відстоюванні власних інтересів та потреб, а також впровадження чітких механізмів для здійснення відкритої інформаційної політики з боку держави, коли влада зобов'язана надавати вільний доступ до інформації та неупереджене висвітлення різних поглядів на події. Замовчування негативу, навпаки, може призвести, до політичної кризи.

Основою механізмів стримувань і противаг є відкритість і прозорість державної політики від визначення суспільних проблем, що потребують владного реагування до вибору інструментів впровадження політики в життя та оцінювання результатів, наслідків і впливів цієї політики.

Сильна влада, сильна опозиція і сильні ЗМІ є обов'язковими атрибутами здорового суспільства. Якщо будь-який із цих компонентів буде слабкий, це відразу ж деформує суспільне життя в країні нівелює систему стримувань і противаг у виробленні державної політики на засадах відкритості і прозорості.

ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року.
2. Регламент Верховної Ради України, від 27 липня 1994 року № 129.
3. Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України, від 5 червня 2000 р. № 915.
4. Указ Президента України «Про Всеукраїнську громадську раду» від 11 квітня 2001 року № 244/2001.
5. Указ Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31 липня 2004 року № 854.
6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15 жовтня 2004 року № 1378.
7. Указ Президента України «Про питання Національного Інституту стратегічних досліджень» від 16 грудня 2002 року № 1158/2002.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми проведення досліджень з проблем державного управління та місцевого самоврядування на період до 2004 року» від 7 квітня 2003 року № 492.
9. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», від 23 вересня 1997 року № 539/97-вр.
10. Закон України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 року, № 394/96-вр.