

Олександр Корнієвський

СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Проаналізовано зарубіжний досвід залучення громадян, неурядових організацій до формування та реалізації державної політики. Запропоновано низку відповідних стратегічних пріоритетів та першочергових заходів для розвитку державно-громадської взаємодії в Україні.

Ключові слова: *громадянське суспільство, органи влади, державна політика, неурядові організації, громадський контроль.*

Kornievsky O. Strategic priorities of institutional support of state-public interaction in modern Ukraine. *Foreign experience of bringing in of citizens, non government organizations to forming and realization of public policy is analyzed. The row of corresponding strategic priorities and primary events for development of cooperation between the state and public in Ukraine is offered.*

Keywords: *civil society, government bodies, public policy, non government organizations, public inspection.*

Надзвичайне загострення соціально-політичної ситуації в Україні багато в чому стало наслідком системної кризи у відносинах між державою та громадянським суспільством, зумовленої, з-по-

між іншого: недостатністю наявних форм і засобів суспільного діалогу та державно-громадської взаємодії; фактичним відстороненням громадян від вироблення, прийняття і контролю за виконанням політичних рішень, зокрема, тих, які безпосередньо стосуються інтересів значущих соціальних груп; закритістю влади від суспільства, відсутністю ефективних практик у сфері зв'язків із громадськістю; ігноруванням державою потреб громадянського суспільства, підміною реальної співпраці з ним, підтримкою обмеженого кола «кишенькових» структур.

Відповідно, максимальне врахування соціальних інтересів та запитів у практичній діяльності владних інстанцій, створення дієвих механізмів комунікації та взаємодії між громадськістю і владою стало однією з основних вимог учасників масових громадських акцій. Отже, український правлячий клас мусить нарешті «почути» громадян та під їхнім контролем розробити й почати втілювати новий політичний курс – таким був лейтмотив масових протестів.

Відмова від застарілих схем «ручного» керування країною передбачає насамперед пошук ефективних правових моделей та організаційних форм забезпечення участі інституцій громадянського суспільства (далі – ІГС), громадськості загалом у виробленні державної політики.

Понад те, останнім часом вибух суспільної активності починає стихійно конвертуватися у різноманітні формальні та неформальні механізми державно-громадської взаємодії. Так, на думку виконавчого директора Міжнародного фонду «Відродження» Євгена Бистрицького, спостерігається певний розподіл сфер впливу та діяльності серед різних категорій активістів Майдану: групи, що сформувалися під час вуличних подій, інтегруються з органами державної влади, відповідальними за безпеку, або принаймні намагаються справляти на них вплив; неурядові громадські організації залучаються до моніторингу діяльності представників влади й забезпечують боротьбу з корупцією; дослідницькі та експертні центри розробляють державну політику й відіграють роль у проведенні правових змін та політики порозуміння й діалогу [1]. Тобто, громадськість і влада вже активно шукають «точки дотику» та можливості співпраці, не чекаючи на давно назрілі системні

перетворення у цій сфері. Все це актуалізує розв'язання таких дослідницьких завдань:

- оптимізація наявних структур та механізмів громадянської участі та державно-громадської взаємодії відповідно до нової суспільно-політичної ситуації та вимог організованої громадськості;
- практична інституціоналізація та організаційно-правове оформлення громадянських ініціатив, озвучених у ході масових протестних акцій.

Метою статті є визначення, за результатами аналізу, резонансних громадянських ініціатив, стратегічних пріоритетів інституціонального забезпечення державно-громадської взаємодії в сучасній Україні.

У процесі реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами найважливішими є питання правового забезпечення підстав та порядку проведення консультацій із громадськістю для прийняття нормативно-правових актів та інших суспільно важливих рішень. Зважаючи на брак демократичних традицій та відповідної політичної культури в Україні, саме інструментами законодавчого регулювання можна стимулювати органи влади до належного проведення публічних консультацій.

Однак на сьогодні вітчизняна нормативна база у цій сфері містить низку проблемних нюансів. Так, на думку фахівців Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, чинний Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996), по-перше, штучно звужує коло суб'єктів нормотворчої ініціативи (наприклад, щодо органів місцевого самоврядування цей урядовий акт має лише рекомендаційний характер); по-друге, не стосується Президента України та інших інституцій, які не належать до органів виконавчої влади; по-третє, не передбачає юридичних наслідків за непроведення або неналежне проведення консультацій, оскільки цей документ не має сили закону.

Крім цього, важливим організаційним недоліком наявної практики проведення консультацій є те, що на громадське обговорення виносяться проекти нормативних актів, тобто складні юридичні тексти. Натомість, у багатьох західних країнах використовуються

спеціальні консультаційні документи/документи політики: «зелені книги» та «білі книги», де проблема і способи її розв'язання описані у більш стислій та доступній формі [2, с. 52–56]. Представники українських ІГС також вказують на декларативний характер вітчизняного законодавства у сфері забезпечення публічності владної діяльності, відзначаючи відсутність процедур залучення громадськості, яких не можна було б уникнути, та імперативної обумовленості врахування можновладцями громадської думки у той чи той спосіб [3, с. 73–74].

Зважаючи на зазначені недоліки, а також задля чіткого правового врегулювання інституту громадської консультації загалом, фахівці вважають за потрібне ухвалити окремий закон про консультації з громадськістю або ухвалити вже зареєстрований Закон «Про нормативно-правові акти» з відповідним розділом (публічні консультації) [2, с. 61].

У контексті останніх подій в Україні привертає увагу позитивний досвід країн Європи, де віднедавна помітно поширилася практика залучення ІГС до процесу вироблення політики національної безпеки через різні механізми консультування (консультації з широким колом громадськості та консультації уряду чи органів влади з певною «групою інтересів», які ще отримали назву «обмежених консультацій»), що відкриває нові можливості для гарантування безпеки й добробуту громадян, протидії корупції, спонукає органи влади до адекватнішого реагування на потреби суспільства, врахування інтересів різних соціальних груп. «Обмежена консультація» є досить корисною на ранніх етапах розгляду проблем у контексті виявлення додаткових можливостей та отримання необхідної інформації, що може слугувати розвитку та вдосконаленню політики уряду (органів влади). Консультації з широким колом громадськості організовуються на пізнішому етапі, коли уряд (чи орган влади) вже виконав певний обсяг роботи й зупинився на реалізації одного з попередньо запропонованих варіантів програми дій. Більшість консультацій між органами влади та ІГС проводиться в межах конкретних сфер політики: освіта, охорона здоров'я, економічний розвиток тощо. Задля забезпечення високого рівня проведення консультацій Європейська Комісія розробила мінімальні стандарти,

які передбачають чіткість змісту інформації, адекватність методів поширення інформації характерові цільової аудиторії, чітке додержання часових рамок, зворотний зв'язок, надання можливості усім зацікавленим сторонам висловити свої позиції. У Великій Британії залученню недержавних акторів до процесу підготовки та прийняття державних рішень служить система «кванго», яка діє на всіх рівнях влади і є важливою з'єднувальною ланкою між ІГС, бізнесовими структурами та органами державної влади. Крім представників міністерств і відомств, до цієї системи входять представники бізнесових організацій, окремих фірм, особи, делеговані до неї комерційними організаціями, провідні експерти. Загальна кількість «кванго» у Великій Британії сягає 800. Здебільшого вони виконують консультативні функції. Діяльність значної частини «кванго» спрямована на вирішення управлінських завдань.

Країни, де демократичні традиції є менш сталими, за необхідностей, потребують додаткових нормативних гарантій додержання стандартів належного залучення громадськості до процесу вироблення державної політики. Зокрема, в таких країнах, як Естонія та Хорватія, відповідні питання регулюються спеціальними кодексами. Позитивну динаміку громадської участі на найвищому, парламентському, рівні демонструє Угорщина завдяки ухваленню досить ефективного закону про лобювання [4, с. 32–33].

Вагомим аргументом на користь негайного законодавчого закріплення обов'язковості публічного розгляду проектів державних рішень є й непоодинокі прецеденти ухвалення вельми дискусійних політичних актів без належного громадського обговорення. Такими були Харківські угоди 2010 р. щодо умов базування російського Чорноморського флоту на території України, закони 2012 р. про мовну політику та про всеукраїнський референдум тощо. Останнім і надзвичайно резонансним прикладом такого підходу стало ухвалення Верховною Радою України так званих «антипротестних» («диктаторських») законів 16 січня 2014 р., що спричинило стрімку ескалацію громадянського протистояння в Україні. Не випадково надалі у протестному порядку денному з'явився пункт про необхідність утворення при кожному органі влади (від сільради до парламенту) структур громадського контролю, наділених правом оскаржувати та, навіть, ветоувати владні рішення [5].

Порядок здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади також потребує нормативного закріплення. До ухвалення відповідного профільного закону питання контролю за владою з боку громадськості найтіснішим чином пов'язане із наявністю спеціалізованих інституцій – колегій міністерств та громадських рад при інших органах виконавчої влади. Для забезпечення дієвості цих органів варто внести зміни до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади України», які, з одного боку, надавали б функціонуванню громадських консультативно-дорадчих структур усталеного та регулярного характеру; з іншого – давали б керівництву державних органів ширші можливості для залучення до складу таких структур компетентних у тій чи тій галузі фахівців [6].

Важливим є й те, що на сьогодні однією з основних характеристик взаємодії держави і громадянського суспільства стала поширена в демократичних країнах традиція створення при парламентах та урядах, інших органах влади громадських рад і комісій, які виконують функції громадської експертизи та громадського контролю за діяльністю державних органів, зокрема, у сферах надання адміністративних та соціальних послуг, захисту прав споживачів, у разі порушення прав та обмеження законних інтересів людей. Особливої уваги заслуговує: практика запровадження в Німеччині на комунальному та земельному рівнях механізмів забезпечення реалізації громадських законодавчих ініціатив через подання петицій, проведення плебісцитів; досвід функціонування в США на усіх територіальних рівнях громадських рад (громадських дорадчих комітетів) та спеціалізованих комісій, проведення громадських слухань, форумів, рішення яких є обов'язковими для реагування з боку органів державної влади. Право громадської законодавчої ініціативи включено до усіх комунальних статутів адміністративних одиниць Німеччини. Чітко була визначена в них тематика ініціатив, кількісна підтримка з боку громадян висунутих петицій та форми втілення прийнятих рішень місцевими органами самоврядування. Прикладом постійно діючих в США спеціалізованих комісій є комісії з планування, що функціонують при більшості структур місцевого самоврядування. До складу комісії входять члени міського законодавчого органу, представ-

ники громадськості з-поміж співробітників державних установ, екологічних, фінансових та освітніх організацій, комітетів з питань нерухомості та інших структур. Кількість членів комісії перевищує чисельність представників міської влади. Комісії з планування розглядають пропозиції щодо поліпшення стану міського господарства, подають рекомендації мерові міста та міському законодавчому органу стосовно запропонованих до здійснення проєктів розвитку міста.

Корисним для України може бути й урахування інших аспектів європейського досвіду впровадження громадського контролю за діяльністю органів державної влади, зокрема, запровадження інституту місцевих уповноважених з прав людини, посад місцевих та регіональних омбудсменів, що дасть змогу уникнути занадто тривалих і дорогих судових процедур, скоротити їхню кількість та відстань між громадянами та органами державної влади, сприятиме захистові прав громадян, врахуванню їхніх нагальних потреб, забезпеченню прозорості та ефективності державного управління загалом.

Вирішуючи питання запровадження ефективних постійно діючих механізмів співпраці органів державної влади та ІГС у сфері вироблення державної політики, доцільно було б ґрунтовно проаналізувати й зарубіжну практику впровадження механізмів безпосереднього впливу організованої громадськості на політику держави, яка характеризується діяльністю спеціально створених з цією метою громадських структур на загальнонаціональному рівні. Так, у Чехії взаємодіють Громадський форум Чехії та Рада уряду Чеської Республіки з питань діяльності неурядових неприбуткових організацій. В Естонії створено державно-громадський спільний комітет з моніторингу виконання концепції розвитку громадянського суспільства (50% представників – від міністерств, 50% – від неурядових організацій), яка була обговорена в усіх регіонах і схвалена Генеральною асамблеєю громадських організацій Естонії. Комітет спочатку діяв як виконавчий орган, згодом – як дорадчий орган при Міністерстві регіонального розвитку.

Загалом, сучасний стан взаємодії соціальних рухів, груп інтересів та громадських організацій у державах трансформаційного типу показово характеризує становлення нових організаційних форм колективних дій (громадянські форуми, конгреси, координа-

ційні об'єднання, асоціації, громадські ради на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях тощо), що певним чином послуговує формуванню нових демократичних структур (громадські палати, центри громадських ініціатив, центри соціального партнерства тощо).

Один із варіантів залучення української громадськості та громадських об'єднань до вироблення державної політики вбачається нами у створенні всеукраїнської громадської ради як загальнонаціональної державно-громадської структури з постійно діючим апаратом, фінансуваням за рахунок державного бюджету й за активної взаємодії з Громадською асамблеєю України (ГАУ) як представницького органу громадських об'єднань. Таким чином, запропонована нами структура як виконавчий орган ГАУ здійснювала б організаційний супровід доведення до вищих органів влади розроблених в рамках громадської законодавчої ініціативи проектів законів, прийнятих регіональними осередками ГАУ резолюцій стосовно дій влади. Важливим є спрямованість такої ради на здійснення контролю та оцінки державних програм, проектів та рішень, створення системи моніторингу громадської думки з питань ефективності державної політики.

Організаційним осередком розбудови схожого формату державно-громадської співпраці в Україні може бути Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України.

Поряд із інституційно-правовим забезпеченням громадської участі необхідною умовою адекватного залучення громадськості у державотворчі процеси слід вважати матеріально-фінансове зміцнення неурядового сектору. Небезпека сьогоденної ситуації у цій сфері полягає в тому, що багато українських громадських організацій, а надто – стихійних громадських ініціатив, фактично позбавлені можливості претендувати на бюджетне фінансування – та й на будь-яке державне сприяння взагалі – на засадах чесної конкуренції. Такий стан справ, з-поміж іншого, є наслідком дотеперішньої відсутності відповідного законодавчого забезпечення надання такого сприяння. Це робить їх цілком залежними від зарубіжних грантодавців, абсолютна більшість яких діє в інтересах своїх національних урядів або транснаціональних корпорацій. Перебуваючи фактично

на утриманні у іноземних спонсорів, вітчизняні ІГС змушені наслідувати їхні цілі, які не завжди узгоджуються з національними інтересами та соціальною специфікою України.

Водночас, у цивілізованому світі загально визнано, що питання державного фінансування неурядових організацій є значною і невід'ємною частиною зусиль, спрямованих на концептуалізацію, раціоналізацію та загальну організацію відносин між урядом та неурядовими організаціями. Таким чином, постає потреба у створенні централізованої державної системи з акумулювання коштів та інших необхідних ресурсів для підтримки ІГС та неформальних громадських ініціатив. Важливо, що ефективність таких інституцій доведено зарубіжною практикою: у Хорватії така система успішно діє навколо Національного фонду розвитку громадянського суспільства та Ради з розвитку громадянського суспільства [7, с. 436–437, 479]. Схожі структури, які надають державні кошти у вигляді грантів на проекти громадським організаціям, існують в Угорщині (Національний громадянський фонд), Естонії (Національний фонд громадянського суспільства) та деяких інших країнах демократичного транзиту [4, с. 12–14].

Отже, на сьогодні стратегічними пріоритетами інституціонального забезпечення державно-громадської взаємодії в Україні слід визнати такі:

- налагодження діалогу між органами державної влади та ІГС задля спільного вироблення і реалізації політичних рішень на загальнонаціональному та місцевому рівнях;

- зміцнення матеріально-фінансової бази громадського сектору;

- викорінення корупційних схем взаємодії між органами влади та неурядовими організаціями;

- створення умов для забезпечення конкурентності й прозорості надання державної підтримки ІГС, зменшення їхньої залежності від зовнішніх грантодавців;

- запровадження дієвої системи громадського контролю за діяльністю всіх органів державної влади, включно з найвищими.

Відповідно, серед першочергових заходів із інституціонального розвитку громадянського суспільства в Україні та започаткування сучасного формату суспільного діалогу варто виділити такі:

- законодавче врегулювання громадських консультацій, громадського контролю та лобістської діяльності;
- оптимізацію правового та організаційного поля функціонування громадських консультативно-дорадчих структур при органах влади;
- створення Національного фонду сприяння розвитку громадянського суспільства;
- формування на базі Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України постійного повноважного органу з узгодження інтересів та налагодження взаємодії між владою та громадськістю в усіх сферах життєдіяльності суспільства.

Подальшого вивчення потребує також питання утворення спеціальних структур громадського контролю при органах державної влади. Зокрема, одним із перших кроків на шляху до формування цілісної системи громадського контролю могло б стати створення повноважної контрольної інстанції при Кабінетові Міністрів України. Такий орган мав би здійснювати комплексну оцінку та експертизу політичних рішень з урахуванням інтересів усіх зацікавлених суспільних груп та/або громадськості загалом. Його особливий статус у системі органів влади передбачатиме наявність таких характеристик: певної організаційно-правової форми; певної структурної відокремленості, порядку утворення, діяльності, реорганізації, ліквідації; зовнішньої відокремленості, що визначатиметься наявністю системоутворюючих ознак – юридично відокремленого і закріпленого майна, самостійного балансу, статутних документів та ін.; державно-владних повноважень, визначених відповідним нормативним актом про цей орган.

1. Експертна дискусія «Нова Україна очима українських експертів: подальший шлях трансформації» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/ekspertna-diskusiia-nova-ukraiina-ochima-ukraiinskikh-ekspertiv-podalshii-shliakh-transformaciii-05032014-brussels>

2. Правові механізми взаємодії держави і громадянського суспільства в Україні: історичний досвід і виклики сучасності : наукова записка / Горбатенко В. П. (кер. авт. кол.), Кресіна І. О., Кукуруз О. В., Тимошук В. П. [та ін.]. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2013. – 82 с.

3. Законотворчість: Участь громадськості у законотворчому процесі. Основні аспекти законодавчого процесу / Базілевич Д. С., Валентайн Е., Вінокуров І. М. [та ін.]. – К. : [ФОП Москаленко О. М.], 2013. – 232 с.
4. Правовые и институциональные механизмы сотрудничества НПО и государственной власти. – Б. м.: ЕСNL; IPA, 2007. – 40 с.
5. Майдан создаст орган контроля за работой политиков // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://glavcom.ua/news/187634.html>
6. Коліушко І. Як контролювати виконавчі органи влади / Ігор Коліушко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/205-uriad/1599-yak-kontroliuvaty-vykonavchi-organy-vlady.html>
7. Діалог суспільства і влади: європейські правові стандарти та досвід: Зб. документів / [Заг. ред. В. М. Литвина]. – К. : Парламентське вид-во, 2011. – 480 с.