

О. В. Рашковська,
аспірант кафедри державної політики та суспільного розвитку,
НАДУ при Президентіві України

СТАН КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

O. Rashkovskaya,
postgraduate student, Department of public policy and social developent, National Academy
of Public Administration by the President of Ukraine, Kyiv

STATE OF COMMUNICATIVE INTERACTION BETWEEN CIVIL SOCIETY AND STATE AUTHORITIES IN UKRAINE

Стаття присвячена аналізу стану комунікативної взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади в Україні, їх гармонізації і подальшої демократизації. Важливою складовою громадянських інститутів та захисту інтересів окремих груп населення є громадські організації, недержавні фонди, благодійні організації. Особливу увагу автор приділяє ролі посилення відкритості і прозорості державної політики, діяльності органів державної влади, програмі залучення України до міжнародної ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд".

The article is devoted to analysis of communicative interaction between civil society and state authorities in Ukraine, their harmonization and further democratization. An important component of civil institutions and protect the interests of certain groups are non-governmental organizations, private foundations and charitable organizations. Special attention is paid to strengthening the role of openness and transparency of public policy, activities of public authorities, program involvement of Ukraine in the international initiative "Partnership "Open Government".

Ключові слова: комунікації, громадські комунікації, державна політика, органи державної влади, недержавні громадські організації, профспілки.

Key words: communication, social communication, public policy, public authorities, NGOs, trade unions.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Функціонування системи державного управління з урахуванням впливу громадянської комунікації формує власні механізми адаптації та модернізації з притаманними їм специфічними способами та засобами трансформації вимог і підтримки, перетворює її на саморегулюючий механізм. Лише за цієї умови громадяни України можуть бути активними учасниками перетворювальних процесів, які відбуваються в суспільстві й господарями власної долі.

Досить важливим у цих перетворювальних процесах є аналіз стану комунікативної взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади в Україні

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ З ПРОБЛЕМИ

У межах вітчизняної науки державного управління концептуальні засади теорії комунікації, питань розвитку масової, громадянської комунікації, зв'язків з громадськістю відобразили в своїх роботах такі учені,

як А. Афонін, В. Бакуменко, В. Бебик, Т. Бутирська, М. Білінська, О. Валецький, Р. Войтович, В. Голубь, Л. Гонюкова, Н. Грицяк, Н.Гудима, В. Гурковський, О. Дмитренко, Н. Дніпенко, Ю. Ковбасюк, В. Козаков, Г. Почепцов, О. Пухкал, Я. Радиш, В. Ребало, М. Розумний, С. Телешун, В. Тертичка, Є. Романенко та ін.

Враховуючи результати досліджень питань комунікацій в різних контекстах зазначених та інших авторів виникла потреба розробити узагальнене розуміння громадянських комунікацій та їх взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади в Україні.

В цьому полягає актуальність та практичне значення запропонованої статті.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Мета статті полягає в аналізі стану комунікативної взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади в Україні. Для досягнення цілей статті автор поставив перед собою наукові завдання, а саме: — проаналізувати комунікативну взаємодію інсти-

тутів громадянського суспільства та органів державної влади в Україні та виробити практичні рекомендації щодо їх гармонізації і подальшої демократизації.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

В Україні формування комунікативної взаємодії основних інститутів суспільної організації, а саме: органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, що є важливою передумовою демократизації суспільного життя та системи державного управління через впровадження громадської і громадянської комунікації, слід розглядати як довготривалий і багатоетапний процес. Цей процес становлення розпочався в останні роки існування СРСР. Зокрема, реальним зрушенням у правовому оформленні системи державного управління стало ухвалення у червні 1985 року Конституційної угоди між Верховною Радою України та Президентом України, у якій було зазначено основні положення організації державної влади в Україні [1]. Внаслідок взаємних поступок та компромісів 28 червня 1996 році стало можливим ухвалення Конституції України, яка створила умови певної модифікації радянської авторитарної системи управління на шляху подальшого розвитку засад європейської демократії. В 2004 році в контексті проведення в країні політичної реформи прийнята оновлена Конституція України.

У той же час, наявні форми безпосередньої демократії, наприклад, вибори, референдуми, не призводять до зростання дієвості процесу впливу та контролю народу за повсякденною діяльністю влади. Складною і дискусійною залишається проблема реалізації громадянами України свого права на звернення до суду для захисту своїх конституційних прав і свобод (гарантованого частиною 3 ст. 8 Конституції України) про запровадження так званого інституту конституційної скарги. Основною метою функціонування інституту конституційної скарги є надання можливості громадянам захищати свої права від порушень з боку держави. У частині 3 ст. 152 Конституції України визначено, що "матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку" [2]. Проте Основний Закон України, як і Закон України "Про Конституційний Суд України", не передбачає права громадян на безпосереднє звернення до Конституційного Суду України із приводу конституційності законів. Натомість в Україні задіяний опосередкований механізм захисту громадянами своїх конституційних прав через громадські організації.

Отже, можна стверджувати, що, на жаль, ні Конституція 1996 року, ні Конституція 2004 року не вирішила питання щодо формування дієздатної та збалансованої системи державної влади, не створила ефективні механізми політичної відповідальності та взаємодії її суб'єктів, що призводить до конфліктних загострень. Сьогодні державне управління в Україні можна охарактеризувати як складне, суперечливе явище з багатьма бюрократичними деформаціями, слабкими сторонами, недоліками та уразливими місцями, що успадковані від тоталітарного минулого. Негативно на організації та функціонуванні державного апарату позначається невизначеність концепції нового державного устрою, відсутність належно-

го прогнозування та проектування структурних перетворень, нестабільність державно-управлінських структур та їхнього правового статусу, відсутність єдиної державної політики у сфері державного управління. Слабо використовуються демократичні управлінські інститути в діяльності держави. Не знайдені ще механізми прихильності громадян Української держави, службовців державного апарату до реформ і мотивації їхніх активних дій з практичного здійснення останніх.

До перепон щодо налагодження ефективної та результативної комунікативної взаємодії між органами державної влади та інститутів громадянського суспільства (ІГС) слід віднести слабкий рівень мотивації органів державної влади до взаємодії та ІГС до продуктивної співпраці є недостатнім. За даними експертного опитування, проведеного всеукраїнською громадською організацією "Комітет виборців України" [3] у 2012 р., серед причин неефективності консультацій із громадськістю виокремимо такі:

- небажання органів виконавчої влади враховувати пропозиції ІГС при проведенні консультацій;
- низька якість пропозицій ІГС;
- відсутність належного інформування про проведення консультацій;
- корупція, яка заважає прозорості ухвалення рішень;
- проблеми внутрішньої взаємодії між структурними підрозділами органу влади;
- відсутність належної кваліфікації посадових осіб, які відповідають за проведення консультацій і врахування результатів тощо [4, с. 27—28].

Наприклад, практика імплементації нових процедур формування громадських рад також свідчить, що й ІГС виявилися не готовими до належної самоорганізації та кооперації. Тому підвищення ефективності діяльності громадських рад має відбуватися у спосіб підвищення професійного рівня їхніх членів, запровадження чітких і прозорих процедур взаємодії громадських рад та органів виконавчої влади. Тобто формування системи державного управління з потужним комунікаційним забезпеченням, яка б передбачала ефективну участь громадян у процесі вироблення управлінських рішень залежить безпосередньо також і від рівня інституціоналізованості суспільно-політичної діяльності громадян, що, у свою чергу, можуть забезпечити саме організації громадянського суспільства, або так званого "третього сектора". Мова йде не про кількісний та секторальний склад громадських об'єднань, а скоріше про якісну практику та довіру до них з боку самих громадян. Як свідчать оприлюднені дані Центру інновацій та розвитку, на початок 2000 року в Україні зареєстровано майже 28 тис. громадських об'єднань [5]. Водночас протягом 2012 р. динаміка розвитку організацій громадянського суспільства суттєво не змінилася. За офіційними статистичними даними, кількість зареєстрованих об'єднань громадян постійно збільшується, але міжнародні рейтингові агенції, оцінюючи сучасні вітчизняні практики громадської самоорганізації, в той же час вказують на її повільні темпи [6].

"Третій сектор" має власну структуру і зовнішню форму існування у вигляді різних об'єднань громадян. Серед них — сім'я, церква, приватні та колективні

підприємства, комерційні організації, об'єднання за інтересами, профспілки, органи громадського самоврядування, громадські організації, політичні партії, недержавні засоби масової інформації. Головною ознакою цих інститутів є те, що вони утворюються не державою, а самими громадянами, тому їх стан є реальним показником зрілості суспільства та рівня його самосвідомості.

Правовою основою функціонування цих інститутів є норми Конституції України, насамперед ст. 36, в якій зазначено, що громадяни мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення та захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [2].

Зростання кількості неурядових організацій, різних за організаційними формами вимагало правового врегулювання багатьох питань їхньої діяльності. На основі консенсусу та співпраці між фахівцями державних установ і громадськими експертами неурядових організацій розроблено низку юридичних документів, що мають zasadниче значення для розвитку в Україні громадянського суспільства. Важливо відзначити, що їхнє ухвалення Верховною Радою України відбулося завдяки підтримці провладної більшості і парламентської опозиції. Отже, ідея консолідуючої ролі громадянського суспільства в Україні починає наповнюватися реальним змістом.

Найбільш впливовою громадською організацією в Україні є профспілки. Важливою функцією ефективності профспілкового руху є забезпечення паритетності прав організацій роботодавців і профспілок як сторін соціального діалогу. Масштаби та значення соціального діалогу в Україні цілком європейські. За безпосередньою участю профспілок розробляються десятки законів, державних і регіональних програм, реалізується соціальна політика на місцях.

У контексті нашого предмету дослідження позитивним підсумком можна назвати впровадження норм Закону України "Про соціальний діалог в Україні" (2010 р.) [7] та застосування соціального діалогу на національному й територіальному рівнях для вирішення важливих соціально-економічних питань. Подальший розвиток соціального партнерства, безумовно, залежить від перегляду передбачених зазначеним Законом критеріїв репрезентативності сторін соціального діалогу, які фактично залишають об'єднання підприємців середнього і малого бізнесу, новостворені профспілкові організації та організації роботодавців без реальних важелів впливу на вироблення й реалізацію соціальної та економічної політики держави. Сприятиме забезпеченню сталого розвитку територіальних громад і утворення також тристоронніх рад на рівні міст і районів.

Показовою щодо розвитку комунікативної взаємодії органів державного управління та громадських організацій щодо захисту інтересів громадян стала діяльність жіночих організацій в Україні. Нині в Україні налічується понад 2 тис. жіночих організацій, що складає близько 5% від загальної кількості громадських організацій України. Вони впливають на вдосконалення законодавства щодо державних механізмів поліпшення становища жінок, перетворюють організований жіночий рух на важливий державотворчий чинник.

Для його реалізації за ініціативою Жіночої громади було створено Блок жіночих організацій України, куди

увійшли представниці 15 жіночих організацій. Можна виокремити кілька, поки ще розрізнених, напрямів цього руху. Проблемами культурологічного характеру займається Всеукраїнське жіноче товариство ім. О.Теліги, утворене у 1993 році, змістом діяльності якого є виховання свідомості українського народу, відродження національних традицій, вивчення забутих сторінок історії України, вшанування пам'яті тих, хто боровся за самостійність та соборність України. Діяльність товариства висвітлюється на шпальтах газети "Українське слово".

У молодіжному русі провідну роль відіграють центральні та регіональні молодіжні об'єднання, особливо ті, які мають свої ЗМІ. Вони разом із відповідними державними молодіжними інститутами та структурами розробляють і здійснюють державну молодіжну політику.

Важливою складовою громадянських інститутів та захисту інтересів окремих груп населення є недержавні фонди, благодійні організації та об'єднання батьків дітей з функціональними обмеженнями та інвалідів. Без участі цих організацій самостійно реалізувати різноманітні заходи з соціальної реабілітації таких дітей нездатні ні сім'ї, ні інтернатні заклади. Важливість співпраці батьків, які виховують дітей з функціональними обмеженнями, та вихователів інтернатних закладів з різними організаціями соціальної підтримки беззаперечна з точки зору розширення кола спілкування таких дітей, ознайомлення батьків і вихователів з інноваційними формами та методами соціалізації, допомоги у вирішенні психолого-педагогічних проблем.

Проте таких громадських організацій відчутно менше, ніж бажаних ними користуватися. Аналіз досвіду їхньої діяльності свідчить, що безкоштовно надавати комплексні соціальні послуги дітям з функціональними обмеженнями і членам їхніх сімей поки що спроможні далеко не всі громадські організації. Як правило, найбільш активно працюють об'єднання батьків дітей з функціональними обмеженнями, які фінансуються з джерел недержавних фондів, благодійних організацій, спонсорів тощо. Деякі з цих організацій, які довели свою ефективність і надають послуги безкоштовно, набули чималого авторитету в місцевих громадах і залучають до фінансування держбюджетні джерела: кошти соціальних служб для молоді, управлінь соціального захисту населення, інших організацій.

Зокрема в плані ефективного використання мережі Інтернет щодо співробітництва між громадськими об'єднаннями та органами влади, посиленню відкритості і прозорості державної політики, діяльності органів державної влади демонструє програма залучення України до міжнародної Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд". Конкретним кроком на шляху її реалізації в Україні стало ухвалення розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2012 р. "Про схвалення плану дій з впровадження в Україні міжнародної Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" [8]. Спеціальну комісію з координації впровадження цієї міжнародної Ініціативи в Україні створено у складі Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства. Заслугує на увагу той факт, що на всесвітньому форумі в Ріо-де-Жанейро Національний план дій України з її впровадження було визнано одним із найкращих. Здійснення передбачених ним заходів має сприяти оп-

тимізації взаємодії органів влади та громадськості під час підготовки та реалізації державних рішень, забезпеченню доступу до публічної інформації, застосуванню дієвих інструментів протидії корупції, оптимізації демократичної спрямованості та підвищенню ефективності державного управління, у т.ч. завдяки широкому застосуванню сучасних електронних технологій.

ВИСНОВКИ

Таким чином, аналізуючи стан реалізації процесу впровадження громадянської комунікації як важливого ресурсу демократизації державного управління в Україні, можна констатувати, що законодавчо визначені умови та техніко-технологічні ресурси взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади часом випереджають можливості скористатися ними повною мірою. Нині виразними є і позитивні, і негативні тенденції. Тому актуальною залишається вирішення низки пов'язаних із цими тенденціями проблем, які повинні стати в перспективі окремими завданнями досліджень:

- сформовані консультативно-дорадчі та експертні органи, ради в цілому не справляють відчутного впливу на процес прийняття та ухвалення політико-управлінських рішень;

- низька активність й ініціативність інститутів громадянського суспільства в організації консультацій з органами державної влади, що свідчить про низьку ефективність такої форми особливо на регіональному рівні;

- вплив громадськості зазвичай обмежується етапом проведення консультацій, які кардинально не впливають на остаточні управлінські рішення та дії. У такий спосіб виконання дорадчо-консультативної функції інститутів громадянського суспільства зводиться до формальної процедурної ланки;

- громадські ради часто використовуються для обстоювання вузькогрупових інтересів, а не суспільно значущих питань;

- недостатньою є ресурсна (організаційна, фінансова, кадрова, інформаційна) основа інститутів громадянського суспільства й органів державної влади та пов'язана з цим здатність повною мірою використовувати законодавчо визначені інструменти взаємодії;

- органи державної влади не демонструють належного рівня готовності та здатності до виконання усіх завдань державної політики в даній сфері, зокрема й використання можливостей електронного уряду (e-Government);

- надмірний вплив суб'єктивного чинника, пряма залежність створення та роботи у спільних форматах взаємодії представників обох сторін від політичної волі посадових осіб органів державної влади.

Література:

1. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 18. — 13 травня. — С. 133.
2. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. Звіт за результатами довгострокового спостереження за виборами народних депутатів України 2012

року в день голосування / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:433>

4. Василенко И. Связь с общественностью в государственных организациях и местных органах власти: западный опыт / И. Василенко // Проблемы теории и практики управления. — 2003. — № 4. — С. 27—42.

5. Третій сектор в Україні: проблеми становлення / М.Ф. Шевченко (кер. авт. кол.), В.А.Головенько, Ю.М. Галустян та ін. — К.: Український ін-т соціальних досліджень, 2001. — 173 с.

6. The 2011 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://transition.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/

7. Закон України "Про соціальний діалог в Україні" (від 23 грудня 2010 року N 2862-VI) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2862-17>

8. Про схвалення плану дій з впровадження в Україні міжнародної Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд". Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/220-2012-%D1%80>

References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (1995), "Konstitution Agreement between the Verkhovna Rada of Ukraine and President of Ukraine", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 18, p. 133.
2. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 10.
3. Committee of Voters of Ukraine (2012), "Report on the long-term observation of the parliamentary election Ukraine Election Day 2012", [Online], available at: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:433> (Accessed 10 March 2016).
4. Vasilenko, V. (2003), "Public Relations in state institutions and local governments : the Western experience", Problemu teorii i praktiki upravleniya, vol. 4, pp. 27—42.
5. Shevchenko, M. F. Golovenko, V. A. and Galustyan, Y. M. (2001), Tretyi sektor v Ukraine: problemu stanovleniya [The third sector in Ukraine: problems of formation], Ukraskiyi Institut sozialnux doslidjen, Kyev, Ukraine.
6. USAID (2011), "The 2011 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia" [Online], available at: http://transition.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/ (Accessed 10 March 2016).
7. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine "On Social Dialogue in Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2862-17> (Accessed 10 March 2016).
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2012), "On approval of the action plan for implementation in Ukraine of the international initiative "Partnership "Open Government", [Online], available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/220-2012-%D1%80> (Accessed 10 March 2016).
Стаття надійшла до редакції 11.03.2016 р.