

СПІВПРАЦЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ З НЕУРЯДОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ В ПИТАННЯХ РОЗВИТКУ ВІДКРИТОСТІ

COOPERATION OF AUTHORITIES WITH NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS ON OPENING DEVELOPMENT

Терещук Г.А.,

кандидат юридичних наук,

*доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного економічного університету*

У статті розглянуто окремі проблеми співпраці органів влади з неурядовими організаціями в питаннях розвитку відкритості. У ній зазначені слабкі сторони діяльності громадських інституцій щодо впливу на ухвалені рішення державних органів та їхню діяльність. Серед недоліків співпраці із громадськістю, за зазначеними й іншими численними джерелами, а також за нашими власними спостереженнями, можна назвати зменшення швидкості ухвалення рішень, елемент непрофесіоналізму громадськості, на відміну від принципу професійності державної служби, неохочість громадськості до комплексного вивчення питання та ситуативних аспектів (наприклад, питання прав людини), що не спрямовані на головні цілі державної та місцевої політики. Метою співпраці органів влади з неурядовими організаціями визначаємо вплив на державну, регіональну та місцеву політику і практику їх реалізації. Межа між взаємодією влади і громадськості і формами демократії участі полягає в питанні виконання ухвалених рішень, адже демократія участі зупиняється на стадії ухвалення рішень, коли включаються елементи громадського контролю. Здійснення взаємоконтролю щодо вирішення суспільних проблем проводиться через інституційну мережу різноманітних громадських рад, комісій, робочих груп тощо. Констатовано, що слабкою стороною громадських моніторинрів усе ще залишається їхній обмежений вплив на органи влади в частині реалізації рекомендацій моніторинрів. Тому на цьому рівні актуальне застосування механізмів громадської експертизи, яка встановлює певне коло обов'язків для органу влади щодо впровадження напрацьованих пропозицій. З метою посилення якості та професійності громадського впливу і взаємодії з неурядовими організаціями запропоновані пропозиції до законодавства щодо належного відображення принципу відкритості і взаємодії із громадськістю. Зокрема, у Конституції України запропоновано уточнити та пов'язати зміст прав на свободу об'єднання та участь в управлінні державними справами, що викладені у статтях 36–38 Конституції.

Ключові слова: органи публічної влади, неурядові організації, співпраця, відкритість, транспарентність, інформаційна відкритість.

The article considers separate problems of cooperation between government bodies and non-governmental organizations in the issues of development of openness. It identifies the weaknesses of the activities of public institutions regarding the impact on the decisions of state bodies and their activities. Among the shortcomings of cooperation with the public in these and other numerous sources and from our own observations is the reduction of the speed of decision-making, an element of unprofessionalism of the civil service, the public's disposition to a comprehensive study of the issue and raising the situational aspects (for example, human rights), which are not aimed at the main goals of state and local politics. The purpose of cooperation between government and non-governmental organizations is to determine the impact on state, regional and local policies and the practice of their implementation. The boundary between the interaction between government and the public and the forms of democracy is to participate in the implementation of the decisions, since the participation democracy stops at the stage of decision-making when elements of public control are included. The implementation of mutual control over the solution of public problems is carried out through an institutional network of various public councils, commissions, working groups, and others like that. It was stated that the weakness of public monitoring still remains their limited influence on the authorities in the implementation of the recommendations of the monitoring. Therefore, at this level, it is relevant to apply mechanisms of public examination, which establishes a certain range of responsibilities for the authority to implement the elaborated proposals. In order to enhance the quality and professionalism of civic influence and interaction with non-governmental organizations, legislative proposals have been proposed to adequately reflect the principle of openness and interaction with the public. In particular, the Constitution of Ukraine proposes to clarify and link the content of the right to freedom of association and participation in the management of state affairs, as set forth in Articles 36–38 of the Constitution.

Key words: public authorities, non-governmental organizations, cooperation, openness, transparency, informational openness.

Постановка проблеми. Система органів публічного управління перебуває в перманентному стані реформування. Триває пошук моделі ефективної діяльності, нових форм і методів роботи, які повинні забезпечити досягнення сталого розвитку держави і сформувати баланс взаємин між владою та громадянами. Започаткування й існування діалогу – свідчення розвитку країни на засадах взаємної поваги та сервісності державної публічної діяльності, що вимагає обізнаності людей про напрями, способи та методи діяльності органів публічної адміністрації. Тому транспарентність є однією із ключових вимог до сучасної влади, яка зумовлена поступальним розвитком України як сучасної, демократичної та правової держави, у якій найбільшою цінністю визнається людина. Стан прозорості та відкритості є безумовним свідченням розвиненості державного апарату і механізму, передбачає залучення сил і засобів різних публічних інституцій, тому розгляд питань співпраці органів влади з неурядовими організаціями щодо подальшого розвитку відкритості, безумовно, є актуальною темою наукового пошуку.

Стан опрацювання проблематики. Окремі питання забезпечення принципу транспарентності державних органів досліджувалися такими вченими, як: К. Беляков, В. Брижко, В. Гавловський, С. Грицак, Р. Каложний, І. Катеринчук, В. Пилипчук, В. Цимбалюк, В. Шамрай, М. Швець, М. Федотов та ін.

Мета роботи полягає у з'ясуванні теоретико-правової моделі співпраці органів влади з неурядовими організаціями в питаннях розвитку відкритості.

Виклад основного матеріалу. Питання відкритості публічної влади є вагомим принципом її належної діяльності. Ця засада складає групу положень, визнаних на міжнародному рівні.

Так, відповідні положення викладені в низці міжнародних стандартів, зокрема у ст. 19 Загальної декларації прав людини [1], положеннях ст. ст. 6, 8 та 10 Конвенції Ради Європи «Про захист прав людини та основоположних свобод» [2], Конвенції Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) «Про доступ до інформації, участі громадськості в процесі вироблення рішень та доступі до правосуддя в питаннях, коли йдеться про захист довкілля» [3],

Рекомендації Ради Європи № R (81) 19 «Про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів» [4], низці інших.

Положення про первинну роль держави у визначенні пріоритетів суспільного розвитку в сучасних концепціях лібералізму нівелює цей постулат. Так, згідно зі ст. 3 Конституції України, зміст і спрямованість держави становлять права і свободи людей. На відміну від держави, громадянське суспільство будується на принципі самоврядності, воно захищено традиціями, звичаями, моральними та правовими нормами від прямого втручання з боку держави. Громадянське суспільство захищає себе від опіки й регламентації державної влади [5, с. 22].

Сукупність державних політик, що передбачають відкритість публічного управління, істотно доповнює принцип взаємодії в розбудові прозорості та підзвітності з інститутами громадянського суспільства. Так, 26–27 червня 2000 р. у Варшаві під час міжурядової зустрічі «До спільноти демократії» укладено декларацію підтримки цивільного (громадянського) суспільства, включаючи жіночі організації, неурядові організації, трудові та бізнес-асоціації, а також незалежні засоби масової інформації у процесі здійснення ними своїх демократичних прав [6, с. 2]. У межах сесії Генеральної Асамблеї ООН 20 вересня 2011 р. 8 країн-засновниць (Бразилія, Сполучені Штати Америки, Індонезія, Мексика, Норвегія, Філіппіни, Південно-Африканська Республіка, Сполучене Королівство) започаткували міжнародну ініціативу «Партнерство «Відкритий Уряд»», яка сприяє посиленню доступу до публічної інформації, взаємодії влади із громадськістю під час формування та втілення в життя державної політики [7]. Сьогодні до цієї концепції приєднались майже 80 країн світу.

Отже, питання розвитку підходів відкритості і прозорості державної політики нерозривно пов'язані з активною участю в цьому процесі громадян та їх об'єднань. Нова форма суспільної організації потребує нових підходів, форм і методів її діяльності [8].

Інформаційна відкритість влади підвищує соціальну відповідальність, ефективність, якість управління та підзвітність органів державної влади, покращує умови для реалізації особистих, соціальних і громадянських прав людей на доступ до інформації про суспільство і державу; сприяє поліпшенню можливостей громадян для участі в суспільно-політичному житті, підвищенню їхньої політичної та правової культури. Тому зусилля неурядових організацій та інших представників громадянського суспільства, спрямовані на реалізацію права громадян на отримання інформації й онлайн-послуг від органів виконавчої влади, повинні зробити істотний внесок у розширення механізмів інформаційної відкритості в Україні [9, с. 12–14].

Розглянемо навівні наукові підходи до участі громадськості в публічному управлінні у взаємодії з інститутами державної влади.

Питання розгляду неурядових організацій як суб'єктів адміністративно-правових відносин розкривав А. Галай [5, с. 18]. На його погляд, вони є суб'єктами адміністративного права та беруть участь у публічному управлінні, тому що: виражають інтереси інших суб'єктів (громадян та інших фізичних осіб); долучаються до виконання державних функцій (передусім реалізація прав людини і правозахист, освіта, наукові дослідження); активно взаємодіють та забезпечують контроль за діяльністю органів публічного управління, передусім органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, у свою чергу, перебувають під загальним контролем із боку держави [5, с. 18].

Характеризуючи взаємодію державних інституцій із громадськістю, зазначений автор класифікував напрями співпраці окремо для органів виконавчої влади і місцевого самоврядування і, погоджуючись з іншим дослідни-

ком, В. Сороковським, визначив численні переваги і деякі недоліки від упровадження цих форм співпраці в різних державних органах. Так, на їхній погляд:

1. Органи державної виконавчої влади під час побудови співпраці з неурядовими організаціями у сфері розвитку відкритості зможуть добитися:

- зниження соціально-економічної напруги на територіях, особливо сільських;
- зменшення соціальної та психологічної залежності людей від пільг, дотацій та інших форм соціального патронажу;
- розвитку демократизації та місцевого самоврядування [10, с. 61].

2. Органи місцевого самоврядування та місцеві громади отримають можливості:

- удосконалення механізму планування з урахуванням інтересів населення та місцевих пріоритетів;
- установа сталеї взаємодії з населенням та конструктивного підходу до врегулювання конфліктів і суперечностей;
- використання систематизованої інформації про соціальну й економічну ситуацію в регіоні;
- модернізації та будівництва нових об'єктів соціально-економічної інфраструктури за допомогою додаткових капіталовкладень із боку населення [10, с. 60].

Серед недоліків співпраці із громадськістю в зазначених та інших численних джерелах, а також за нашими власними спостереженнями, можна назвати зменшення швидкості ухвалення рішень, елемент непрофесіоналізму громадськості, на відміну від принципу професійності державної служби, неохильність громадськості до комплексного вивчення питання та ситуативних аспектів (наприклад, питання прав людини), що не спрямовані на головні цілі державної та місцевої політики. Із сучасних проявів впливу громадськості на рішення та дії органів публічної влади можна додати можливість зловживати громадською участю, коли громадські інституції можуть де-факто «вербуватися» опозиційними фракціями й окремими політичними силами для зривання ухвалення важливих рішень, існування громадських інституцій з ультраспрямованими поглядами, що суперечать виваженій державній політиці.

Наведемо кілька простих і зрозумілих прикладів. Рух за так звані традиційні сімейні цінності і проти впровадження ефективних підходів державних органів щодо захисту жертв домашнього та гендерного насильства в Україні пропагується прихильниками крайнього правого політичного спектра [11–13]. Системні рішення за права людини і впровадження європейських цінностей прав людини в Україні часто блокується представниками проросійської «православної» громадськості [14–15].

У зіставленні позитивних результатів і групи недоліків, на наш погляд, останні значно поступаються перевагам взаємодії органів публічного управління із громадськістю.

Розглядаючи зазначені положення про позитивні і негативні приклади співпраці органів публічної влади та неурядових організацій, ми загалом погоджуємося з думками згаданих науковців і практиків, однак додаємо дві ключові тези, що дозволяють системніше поглянути на це питання.

По-перше, у час публікацій В. Соколовського й А. Галай питання впливу громадськості на публічну владу не було однозначного розуміння неприпустимості діяльності органів публічного управління без громадської участі. Принцип відкритості розглядався як важливий, проте не висувався як рівноцінний, поруч із принципами верховенства права і законності, професіоналізму і компетентності тощо. Сьогодні ж участь громадськості є невід'ємним постулатом реалізації публічної влади, і підтримка громадськості незалежно від рівня, загальнодержавного, регіонального чи місцевого, є обов'язковим елементом легітимізації й ефективності рішень державного апарату.

По-друге, зазначені слабкі сторони діяльності громадських інституцій щодо впливу на ухвалені рішення державних органів та їхню діяльність є усвідомлене зло, яке компенсується численними позитивними чинниками. З метою посилення якості та професійності громадського впливу і взаємодії з неурядовими організаціями державі, як і власне громадському сектору, варто вживати системних заходів посилення професійності та компетентності спеціалізованої громадськості.

Висновки. У зв'язку з наведеним пропонуємо відобразити принцип відкритості і взаємодії із громадськістю у ключових нормативно-правових актах щодо діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування:

1. У Конституції України уточнити та пов'язати зміст прав на свободу об'єднання й участь в управлінні державними справами, що викладені у ст. ст. 36–38 Конституції. Зокрема, поточна редакція недостатньо формулює діяльність громадських об'єднань як інструмент участі громадян у вирішенні питань державної політики, впливі на практику діяльності центральних та місцевих органів публічного управління. Прямої редакції такого важливого принципу ми не наважимося формулювати самостійно, вважаючи, що зміни до Конституції України мають пропонуватись системно, утвореним колегіальним робочим колективом.

2. У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» додати групу положень, які розкривають зміст принципів, викладених у ч. 1 ст. 2. Зокрема, принцип відкритості та прозорості викласти в такій редакції: «Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади діють прозоро, широко висвітлюють власні рішення та результати діяльності, вживають заходів громадського обговорення під час ухвалення рішень та громадської участі в їхній реалізації. Центральні органи виконавчої влади вживають додаткових заходів взаємодії зі спеціалізованими та правозахисними громадськими об'єднаннями під час вироблення державної політики та моніторингу її реалізації».

3. У Законі України «Про місцеве самоврядування»:

- доповнити ст. 3 новою ч. 3 такого змісту: «Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні реалізується безпосередньо та з використанням інструментарію діяльності об'єднань громадян, які виражають їхні інтереси»;
- замінити в абз. 3 ч. 1 ст. 4 принцип «гласності» принципом «відкритості та взаємодії із громадськістю»;

– додати в зазначеному Законі групу статей, які розкривають зміст принципів, викладених у ст. 4. Зокрема, запропонований принцип відкритості та взаємодії із громадськістю викласти в такій редакції: «Органи місцевого самоврядування діють прозоро, широко висвітлюють власні рішення та результати діяльності, вживають заходів громадського обговорення під час ухвалення рішень та громадської участі в їхній реалізації. Органи місцевого самоврядування вживають додаткових заходів взаємодії зі спеціалізованими та правозахисними громадськими об'єднаннями під час вироблення місцевої політики та моніторингу її реалізації». Наступним аспектом, що має вагоме значення для розкриття співпраці неурядових організацій з органами влади, є форми такої діяльності.

Демократія участі (інші близькі назви, з якими її досить часто плутають – пряма, партисипаторна демократія) – група способів, за допомогою яких люди безпосередньо впливають на рішення органів влади.

На нашу думку, водорозділ між взаємодією влади і громадськістю і формами демократії участі полягає в питанні виконання ухвалених рішень, адже, на наш погляд, демократія участі зупиняється на стадії ухвалення рішень, коли включаються елементи громадського контролю.

Формами демократії участі, на наш погляд, є консультації із громадськістю щодо розроблення нормативно-правових актів, громадські слухання, адвокація важливих ініціатив, громадська експертиза, участь у громадських радах.

Характеризуючи питання здійснення контрольної функції, зазначимо, що це діяльність взаємна, у ній одночасно зацікавлені і її здійснюють органи влади і неурядові організації.

Громадський контроль уже не є малоусвідомленою практикою, що здійснюється інтуїтивно. Щодо неї розробляються методології, практикується експертне супроводження від дослідницьких центрів громадського сектора і міжнародних організацій.

Здійснення взаємоконтролю щодо вирішення суспільних проблем проводиться через інституційну мережу різноманітних громадських рад, комісій, робочих груп тощо.

Слабкою стороною громадських моніторинрів усе ще залишається їхній обмежений вплив на органи влади в частині реалізації рекомендацій моніторинрів. Тому на цьому рівні актуальне застосування механізмів громадської експертизи, яка встановлює певне коло обов'язків для органу влади щодо впровадження напрацьованих пропозицій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Загальна декларація прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
3. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015.
4. Про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів : рекомендації Ради Європи № R (81) 19. URL: <http://www.dzvalosh.ru/02-dostup/books/otcrit/r3-rekomend-81.html>.
5. Галай А. Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління : монографія. Київ : КНТ, 2015. 408 с.
6. Якименко Ю. Громадянське суспільство в Україні: основні характеристики. URL: http://razumkov.org.ua/upload/yakymenko_civic_society_2004.pdf.
7. Open Government Declaration. URL: <https://www.opengovpartnership.org/about/approach/>.
8. Гонюкова Л. Основні напрями співпраці влади та громади і необхідні для цього умови. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=819>.
9. Крук Н. Інформаційна відкритість влади як принцип діяльності органів державної влади : автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Одеса, 2014. 18 с.
10. Сороковський В. Децентралізація в дії: підвищення спроможності громад у наданні послуг : методичний посібник. Київ : ТОВ РПЦ «Золоті Ворота», 2009. 115 с.
11. Чому націоналісти зривають ґендерні заходи в Україні. 19 грудня 2018 р. URL: <https://povaha.org.ua/ideji-feminizmu-je-lyudynonpenavnytskyumu-chomu-natsionalisty-zryvayut-henderni-zahody-v-ukrajini/>.
12. Борці за ґендерні права руйнують традиційні сімейні цінності й ненавидять жінок в декреті. URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/miroshnuchenko/513a9276512d5/>.
13. Як «ґендер» і «сексуальна орієнтація» злякали народних депутатів. 17 листопада 2016 р. URL: <https://povaha.org.ua/yak-hender-i-seksualna-orijentatsiya-zlyakaly-narodnyh-deputativ/>.
14. Релігійна резидентура Кремля. Кому служить Імператорське православне палестинське товариство. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2517386-religijna-rezidentura-kremla-komu-sluzhit-imperatorske-pravoslavne-palestinske-tovarisstvo.html>.
15. Політичне православ'я. 11 липня 2012 р. URL: <https://risu.org.ua/ua/index/resources/directory/48781/>.