

УДК 342.9

В. М. Юрахкандидат юридичних наук,
Донецький юридичний інститут МВС України**ПРИНЦИПИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПІДВИЩЕННІ ФУНКЦІОНУВАННЯ
ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Постановка проблеми. Продовжуючи розпочате раніше нами дослідження участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади, зауважимо на тому, що цей процес має, безумовно, здійснюватися у відповідності до чітко визначених принципів. Що стосується спеціальних принципів участі громадськості в управлінні державними справами, то слід зауважити на тому, що це є дуже складна система відносин, яка охоплює одразу декілька інститутів та навіть галузей. Так, наприклад, участь громадськості передбачає інформування громадськості, що є предметом інформаційного права та базується на відповідних принципах; також одним із напрямків діяльності є антикорупційний громадський контроль, він в свою чергу базується на принципах антикорупційної діяльності; тощо. Відтак, в даному дослідженні маємо за мету визначити ті принципи, відповідно до яких участь громадськості в підвищенні ефективності функціонування зазначених вище органів має реалізовуватись як право демократії участі. В роботі використано наукові здобутки Ю.П. Сурміна, Ф.М. Рудича, Е.А. Афоніна, Л.В. Гонюкової, Р.В. Войтович, О. Мороза, М.І. Рудакевич, І.В. Чаплай, а також зарубіжних дослідників J. Bělohřadová, M. Muro.

Виклад основного матеріалу. На думку Ю.П. Сурміна, «одним з головних принципів, або навіть і передумовою залучення громадян є принцип довіри влади до пересічних громадян. Хоча багато хто з громадян сьогодні певною мірою або повністю не довіряє представникам влади, разом з тим ці ж люди водночас підсвідомо очікують довіри до себе з боку владних структур» [1, с. 303]. Окрім того, цитуючи Ф.М.Рудича, він наводить ряд таких принципів як: принцип відкритості, координованості, прямого спілкування, об'єктивності. Принцип відкритості полягає в тому, що інформація має бути донесена до представників різних соціальних груп, до всіх зацікавлених в отриманні інформації учасників процесу розробки та прийняття рішень. Змістом цього принципу стає те, що поширення інформації та залучення громадян до відповідних проектів здійснюється без будь-яких обмежень з огляду на соціальний статус, професію, політичні погляди. Кожен етап залучення громадян має відбуватися з дотриманням відкритих, зрозумілих та єдиних для всіх учасників правил поведінки та умов прийняття

рішень. Мають бути вироблені однакові і зрозумілі для всіх критерії. Принцип координованості дій полягає в залученні громадян до розробки, прийняття рішень влади та контролю за їх виконанням. Принцип прямого спілкування передбачає необхідність оптимізації діяльності усіх фахівців (державних службовців), що співпрацюють з громадою. Принцип об'єктивності полягає в тому, що об'єктивно оцінена ситуація й ретельно підібрана аргументація здатні заздалегідь запобігти виникненню проблем, пов'язаних з тим, що певні дії владних структур зачіпають інтереси окремих соціальних груп і навпаки, неправдива, викривлена інформація може повністю підірвати довіру населення до влади [2].

Безпосередньо ж Ю.П.Сурмін, зазначає з приводу принципів наступне: «під державно-громадянською взаємодією розуміємо позитивні форми, які відображають пошук спільного поля діяльності і передбачають досягнення консенсусу обома сторонами. Очевидно, що таке визначення автоматично вказує на те, що діалог між державою та громадянським суспільством має ґрунтуватися на таких головних соціальних процесах: об'єднання; визнання; комунікації; взаєморозуміння; довіри. Новою стратегією демократизації системи державного управління є налагодження взаємодії з громадськістю на основі декларування відкритості, прозорості, повної інформованості, правдивості та законності діяльності влади [1, с. 305].

Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович основними принципами організації (відмітимо, що не участі громадськості, а саме організації громадської участі, проте виділені ними принципи організації є важливим для нашого подальшого вироблення єдиної системи принципів участі) громадської участі: наявність конкретної мети; створення умов для зворотного зв'язку; альтернативність; створення умов для активної участі громадськості на стадії підготовки управлінського рішення; залучення максимальної кількості учасників до обговорення та прийняття відповідного управлінського рішення; надання адекватної відкритої та повної інформації й навчання щодо громадської взаємодії; відкритість та контролюваність процесу громадської участі, здатність формулювати лише реалістичні цілі; використання якісної методичної бази для організації процесу та контролю за його результатами. У процесі орга-

нізації громадської участі мова йде про наділення громадян реальними повноваженнями впливати та контролювати державно-управлінські рішення, а не лише декларувати символічну участь громадян у державному управлінні [3, с. 19-20].

Міжнародна асоціація з питань участі громадськості описала основні цінності, на просування яких спрямована участь громадськості. До них належать: участь у процесі прийняття рішень осіб, яких стосується відповідне рішення, або які зацікавлені у цьому рішенні; залучення учасників до викладення свого бачення формату їхньої участі; надання учасникам інформації, необхідної для ефективної участі; визнання та обговорення потреб та інтересів всіх учасників, в тому числі осіб, які приймають рішення; надання громадськості можливості впливати на рішення; доведення до відома учасників, яким чином їх внесок вплинув на рішення.

Кодекс належної практики участі громадськості в процесі прийняття рішень містить п'ять важливих принципів участі громадськості: участь шляхом збору та передачі поглядів різних членів ГО та зацікавлених громадян через ГО з метою впливу на процес прийняття політичних рішень; довіра як чесна взаємодія між політичними силами та суспільством; відповідальність та прозорість як з боку ГО, так і з боку державних органів на всіх етапах діяльності; незалежність ГО, оскільки важливо визнавати ГО як вільні й незалежні структури із власними цілями, рішеннями та заходами.

Рекомендації щодо поліпшення участі об'єднань у публічному процесі прийняття рішень, від учасників Форуму ГО, організованому ОБСЄ-БДПЛ містять такі принципи: принцип прозорості, в тому числі своєчасний доступ громадськості до всіх документів, проектів, рішень та висновків, які мають значення для процесу участі; принцип неупередженості, особливо з боку ГО, оскільки вони мають право діяти самостійно та відстоювати різні позиції перед органами влади; принципи відкритості та доступності, оскільки процеси участі повинні бути відкритими та доступними для всіх на основі узгоджених меж участі; принципи відповідальності та ефективності, за яких участь повинна бути зорієнтованою на результат, щоб мати реальний вплив на зміст, а також органи повинні нести відповідальність перед суспільством за плин консультаційних процесів та доповідати про результати; принципи відсутності дискримінації, рівного ставлення та відкритості, а саме рівного доступу для всіх, у тому числі задоволення потреб меншин, осіб, які перебувають у несприятливих умовах, вразливих чи соціально відчужених осіб або груп осіб, які бажають взяти участь; принцип незалежності об'єднань, у тому числі відмови від нав'язування зобов'язань ГО щодо участі в процесах прийняття рішень або відстоювання певних позицій.

Окрім того, іншими установами та організаціями в Європі було виділено ще декілька принципів управління процесом участі громадськості, у тому числі зобов'язання, визнання прав та обов'язків, ресурси, достатній проміжок часу, визнання та надання зворотного зв'язку, оцінки тощо [4, с. 7-8].

Важливо відмітити, що названі принципи не враховують деяких нюансів співпраці органів виконавчої влади та громадськості. Так, досить справедливі та аргументовані зауваження з цього приводу зробив О.Мороз, який вивчав в межах наукової статті взаємодію органів місцевого самоврядування та громадськості, але його зауваження є тим більше актуальними і для нашого предмету дослідження.

Вчений пише наступне: «Безумовно, використання «управлінської» інформації значно розширює можливості менеджменту в підготовці найбільш ефективних варіантів управлінських рішень. Одна із суттєвих причин, що обмежує використання «управлінської» інформації виконавчими органами місцевого самоврядування пов'язана з пильним контролем з боку як депутатського корпусу, так і громадських організацій та окремих активістів за обґрунтуванням та підставами прийняття того чи іншого управлінського рішення. Сама функція контролю, безумовно, є притаманною для усіх видів менеджменту та є невід'ємною частиною управлінського процесу. Контроль здійснюється як в публічному, так і в традиційному управлінні. Різниця полягає в тому, що в процесі управління бізнесовими та комерційними структурами контроль управлінських функцій здійснюється органами контролю (наглядові (спостережні) ради, уповноважені органи тощо) за результатами діяльності управлінських структур. Здійснення в процесі публічного управління і адміністрування функції контролю декількома інститутами громадянського суспільства та окремими громадянами (їх об'єднаннями), які в багатьох випадках мають різні цільові уподобання та прагнення, за самими процесами, як формування та обґрунтування управлінських рішень, так і безпосереднього здійснення окремих управлінських функцій, здебільше відбувається шляхом перевірки дотримання цих процесів відповідності встановленим регламентам та процедурам. Такий підхід значно звужує ініціативність та інноваційність підходів менеджерів до вирішення проблем, та застосування багатоваріантності під час їх розробки. З метою підвищення якості підготовки управлінських рішень виконавчими органами місцевого самоврядування пропонується здійснення контролю в процесі остаточного визначення ефективністю та результативністю впливів й наслідків результатів публічного управління шляхом впровадження системи їх моніторингу, не вдаючись до з'ясування процесів здійснення

управлінських функцій. При цьому громадський контроль та оцінка результатів ефективності управлінської діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування може зосередитися, зокрема на таких питаннях, наприклад, як: забезпечення захисту прав і свобод громадян та їх об'єднань; цільове та економне витрачання ресурсів та публічних фінансових коштів; забезпечення екологічної безпеки, а також збереження життя і здоров'я людей; якість та обсяг публічних послуг, що надаються, реалізація пріоритетних національних програм і проектів, тощо [5, с. 248].

Другим зауваженням є таке: «такий суттєвий чинник, що впливає на ефективність роботи керуючої системи, як організаційна структура управління виконавчих органів місцевого самоврядування, яка базується на штатному розкладі і визначає обсяги прав, обов'язків та повноважень посадових осіб, їх комунікаційні зв'язки та «зони відповідальності» окремих підрозділів, ще на стадії формування знаходиться під впливом намагання її авторів не оптимізувати функції управління, а збільшити можливість отримання частини заробітної платні, що змінюється, бо фіксована її частина вже визначена «зверху». Звичайно такий підхід до організації управлінської діяльності не сприяє підвищенню ефективності публічного управління, навіть за рахунок прагнення підвищити роль та значення «мотиваційної складової». Тим більш, що ця «мотиваційна складова» вкрай обмежена, бо, як правило, в якості показників преміювання використовують щось на кшталт «... ініціативність у роботі, складність та якість виконання доручень, обсяг додаткового навантаження», або «... порушення трудової та виконавської дисципліни, неналежне виконання посадових обов'язків «та таке інше. Тобто діюча система преміювання фактично є додатком до посадового окладу та має низький мотиваційний ефект (безвідносно до абсолютних розмірів оплати в цілому та преміальної її частини зокрема). Впровадженню ж мотиваційних систем, що довели свою ефективність в умовах традиційного управління, наприклад за досягнення ключових показників ефективності (КРІ) та інших, стоїть на заваді вірогідність можливого розгляду нарахування премій за досягнення (можливо часткове) тих чи інших певних показників, з боку окремих кіл громадськості та/або їх представників, недостатньо обґрунтованим та недоцільним і навіть як нецільове використання бюджетних коштів. Тобто «публічна складова» управління може розглядати «мотиваційну складову» посадових осіб виконавчих органів місцевого самоврядування з точки зору порушення діючого законодавства України за яке передбачена як адміністративна (ст. 164-12 Кодексу України Про адміністративні правопорушення - передбачено накладення штра-

фу) так і кримінальна відповідальність (ст. 210 Кримінального кодексу України - передбачено накладення штрафу, позбавлення волі, позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю) [5, с. 249-250].

Отже, О. Мороз, по суті, зауважує на тому, що контроль з боку громадськості повинен мати розумні межі. І це справедливо. Адже сьогодні ми спостерігаємо тенденцію в українській науці, за якої іншою стороною «людиноцентристської концепції» є те, що людина ставиться не просто в центр діяльності держави, а взагалі культивується ідея про те, що кожна особа, на надання послуг яким існує держава та державні органи, особливо органи виконавчої влади, повинна мати можливість втрутитися в діяльність публічних органів. Тому наголошується на необхідності дотримання принципу прозорості, відкритості, тощо. І дотримання цих принципів, безсумнівно, є вірним. Але із певними розумними межами. Зокрема, подивимося як підходять до цього питання в деяких країнах ЄС.

При визначенні принципів участі громадськості щодо захисту навколишнього середовища ЧР, наводяться такі спеціальні принципи. Базові (загальноправові): 1) законності (кожний може робити те, що законом не заборонено, і ніхто не може бути змушений робити те, що закон не передбачає); 2) превенції (полягає в тому, що до прийняття рішення необхідно встановити всі можливі наслідки такого рішення); 3) пропорційності або співрозмірності (полягає в тому, що, по-перше, слід дотримуватися рівноваги між застосовуваними засобами та досягнутою метою; по-друге, правове регулювання не повинно перевищувати розумних меж, тобто не має бути заурегульованості; по-третє, очікування вирішення особливих конфліктних ситуацій шляхом адекватної поведінки); 4) принцип відкритості суспільних справ участі громадськості (частиною цього принципу є обов'язок роз'яснення, інформування, а також створити умови для того, щоб у громадян була реальна можливість реалізувати їхні права та законні інтереси; сюди ж відноситься і право звертатися до державних органів зі скаргами на дії/бездіяльність державних службовців; також до цього принципу включають і необхідність державних службовців бути ввічливим, йти на зустріч в розумних межах, інформувати громадськість щодо їхніх прав та можливостей якнайефективніше). Специфічними принципами є такі: 1) принцип диференціації громадськості залежно від того наскільки стосується їх (певних суб'єктів громадськості) конкретне питання (базується на положеннях Орхуської конвенції, яка розрізняє в ст. 2 ч.4 та ч. 5 поняття «громадськість» та «зацікавлена громадськість»); 2) принцип презумпції того, що недержавних неприбуткових організацій питання завжди стосується (виходить з того, що недержавні неприбут-

кові організації саме задля того і створені, щоб захищати права та інтереси громадян); 3) принцип «сумніву в успіху допуску участі громадськості» (напряму залежить від принципу відкритості суспільних справ участі громадськості, але одночасно застосовується разом із принципом передбачення, який полягає в тому, що державні органи в своїх процесах повинні зберегти необхідну міру наступності. Прикладом є рішення в справі, коли суд постановив, що у випадку встановлення зони аварійного планування рішення стосується тільки заходів щодо охорони населення певної адміністративно-територіальної одиниці, тому в цьому випадку інтереси охорони природи та ландшафту не можуть бути застосовані. Відповідно, і участь громадськості формується згідно із окресленою сферою проблематики); 4) принцип балансування /урівноваження інтересів, що пред'являються громадськістю (в особі окремих суб'єктів з числа громадськості); 5) принцип вчасності участі як специфічний вияв принципу превенції (зобов'язує залучити громадськість в найбільш ранній фазі, аби вона мала можливість впливати на рішення, а також вчасного розповсюдження та доступу до інформації); 6) принцип активної участі громадськості (базується на принципі «закони написані для тих, хто дбає про свої права» та полягає в тому, що ті суб'єкти, які хочуть бути учасниками процесу прийняття адміністративного рішення з конкретного питання, повинні заявити про свій намір в певні строки від дня коли державним органом проголошено про початок такого процесу) [6, с. 47-58].

Німецька дослідниця М.Муго, вивчаючи питання інформування та консультування громадськості щодо водного басейну, називає такі принципи участі: 1) вчасність (громадськість не повинна бути залучена до процесу аж на останніх строках планування, тобто не може бути доведено до відома вже готове рішення); 2) відкритість та транспарентність (інформація має бути доведена до всіх зрозумілим способом, повинно бути ясно визначено про які теми будуть дискутувати, про що мають прийняти рішення, які питання не є предметом участі громадськості, при цьому обсяг та границі участі повинні бути відкрито означені, щоб попередити фальшиві очікування); 3) гнучкість (в участі громадськості існує ряд сумнівів, тому що мова йде про процес, в якому можуть зіткнутися різні точки зору, тому обов'язково потребується аби процес участі був побудований таким чином, щоб він був як інтерактивний процес навчання, який повинен бути пристосований до змінюваних рамкових умов та цільових аудиторій); 4) активність (державні органи повинні громадськість активно інформувати та запрошувати до участі); 5) інклюзивність (абсолютно всі точки зору та інтереси повинні бути вислухані та обгово-

рені); 6) наступність /спадкоємність (процеси участі громадськості дозволяють розвинути довіру та взаємну розуміння завдяки представникам державних органів та установ; послідовність участі означає також і перерозподілу відповідальності); 7) підтримка (потрібна підтримка участі громадськості в тому напрямку, аби були створені можливості для такої участі); 8) оцінка (всі методи участі та міру залученості громадськості обов'язково потрібно оцінити) [7].

У досвіді Франції заслуговує на увагу етичний зміст принципу «відкритості», який є одним із пріоритетів адміністративної реформи. Відкритість трактується як причетність (компліцитність), що характеризує відносини державних службовців і громадян у процесі взаємодії як суб'єкт-суб'єктні у контексті «повідомити – залучити». Метою компліцитності є не стільки передача партнеру (громадянину, суспільству) інформації, скільки прагнення викликати в нього спочатку певну реакцію – довіру, а потім «залучити» до співучасті в управлінні [8, с. 12]. Отже, можливо саме так і назвати цей принцип – принцип «компліцитності», який означає цілеспрямовану діяльність органів виконавчої влади на залучення громадськості до співпраці, що полягає не просто в передачі інформації партнеру, а в формуванні довіри між державним службовцем та представником громадськості та на її ґрунті залучення до співучасті в управлінні.

Окрім того, І.В. Чаплай пише про те, що потребується маркетинговий підхід, за якого органи державної влади повинні визначати ціль комунікації із громадськістю, «розвідувати» про конкурентів в цій сфері (зокрема, приватні організації та установи, які претендують на співробітництво із певними громадськими організаціями) [9, с. 276], тобто дослідниця відзначає необхідність цілеспрямованої роботи в напрямку на встановлення співпраці із громадськістю. такий підхід можливо назвати забезпечення постійності, цілеспрямованості щодо залучення участі громадськості до управління державними справами». Вважаємо, що цей підхід також повинен віднайти своє відображення в принципах досліджуваної участі.

Висновок. Підсумовуючи все вище викладене, пропонуємо спеціальними принципами участі громадськості в підвищенні функціонування органів виконавчої влади назвати такі:

- компліцитність (орієнтація на побудову відносин на базі довіри, та як результат залучення громадян до співпраці);

- своєчасність – участь має бути вчасною, громадськість не можна ставити перед фактом прийняття якого-небудь рішення вже на останньому етапі його затвердження, так само і доступ до інформації повинен бути забезпечений таким чином, щоб громадськість мала можливість своєчас-

но отримати будь-яку інформацію, щодо якої вона може реалізувати право на участь;

- послідовність, тобто забезпечення участі громадянської на постійній основі, як одне із обов'язкових завдань державних службовців;

- незалежність, в тому числі фінансова, громадян та будь-якого суб'єкта, що представляє громадянську, що також включає і заборону тиску на представників громадянської, враховуючи і заборону на нав'язування необхідності участі.

- відкритість та одночасна контрольованість процесу, що включає в себе також встановлення розумних меж участі, яке має передбачати випадки, коли участь не повинна місце; ситуації, за яких можуть бути учасниками тільки ті, кого питання безпосередньо стосується; встановлення градації та критеріїв щодо допуску до участі в необхідних виключних випадках; обмеження сфер впливу шляхом заборони втручатися безпосередньо в процес здійснення управлінської діяльності, а контролювати лише визначені результати та наслідки діяльності; методичне супроводження процесу; контроль за результатами; надання пріоритету професійним знанням;

- оцінка внеску та визначення рівня впливу участі, тобто забезпечення зворотного зв'язку з боку органів виконавчої влади.

Література

1. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навч. посіб. / за наук. ред. д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна, д-ра іст. наук, проф. А. М. Михненко; авт. кол. : Ю. П. Сурмін, А. М. Михненко, Т. П. Крушельницька та ін. К. : НАДУ. 2011. 388 с.

2. Рудич Ф. М. Чи багато влади потрібно владі?: (Україна в контексті трансформації політичних структур у країнах СНД і Балтії, Центральної і Східної Європи) / Ф. М. Рудич. К. : [б. в.], 1998.

3. Афонін Е. А., Гонюкова Л. В., Войтович Р. В. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. 160 с.

4. Участь громадянської в процесі прийняття рішень. Огляд стандартів та практик у країнах – членах Ради Європи. м. Страсбург, травень 2016 року. 57 с. URL: http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/08/Overview-of-participation-standards_Ukr.pdf.

5. Мороз О. Ефективність публічного управління в виконавчих органах місцевого самоврядування. // Економіка і організація управління. 2016. № 3 (23). С. 243–251. <http://jeou.donnu.edu.ua/article/view/2893/2932>.

6. Jitka Bělohřadová. Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí. disertační práce Právnická fakulta Masarykovy univerzity. 2012–2013. 209 s. URL: https://is.muni.cz/th/reu01/DP_finalni.pdf.

7. Muro, M. (2006) Pilothafte Ermittlung und Analyse von Zielgruppen für die Information und Anhörung der

Öffentlichkeit nach Art. 14 EG Wasserrahmenrichtlinie in einer Flussgebietseinheit. Umweltbundesamt, Texte 27/06, URL: https://www.landschaftsoekonomie.tu-berlin.de/fileadmin/a0731/uploads/publikationen/edocuments/UBA_Texte_27-06.pdf.

8. Рудакевич М. І. Формування етики державних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державного управління : автореф. дис... д-ра. наук з держ. управ: 25.00.03 / Нац. акад. держ. управ при Президенті України. К., 2007. 32 с.

9. Чаплай І. В. Маркетингове забезпечення ефективності державно-громадянської комунікації: тенденції та проблеми / І. В. Чаплай // Ефективність державного управління. 2017. Вип. 3. С. 272–277. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2017_3_30.

Анотація

Юрах В. М. Принципи участі громадянської в підвищенні функціонування органів виконавчої влади в Україні. – Стаття.

В статті викладено авторське бачення принципів участі громадянської в підвищенні функціонування органів виконавчої влади. Зауважено на тому, що поширеною практикою є наголос на тому, що діяльність державних органів має здійснюватися на принципах відкритості, гласності та прозорості. Але в статті доводиться, що поряд із цим потребується обов'язкове врахування принципу розумних меж такої участі

Ключові слова: участь громадянської, принципи, розумні межі, компліцитність, зворотний зв'язок, контрольованість.

Аннотация

Юрах В. М. Принципы участия общественности в повышении функционирования органов исполнительной власти в Украине. – Статья.

В статье изложены авторское видение принципов участия общественности в повышении функционирования органов исполнительной власти. Замечено, что распространенной практикой является акцент на том, что деятельность государственных органов должна осуществляться на принципах открытости, гласности и прозрачности. Но в статье доказывается, что наряду с этим требуется обязательный учет принципа разумных пределов такого участия

Ключевые слова: участие общественности, принципы, разумные пределы, комплицитность, обратная связь, контролируемость.

Summary

Yurakh V. M. Principles of public participation in enhancing the functioning of executive authorities in Ukraine. – Article.

The article presents the author's vision of the principles of public participation in enhancing the functioning of executive bodies. It is noted that the widespread practice is the emphasis that the activities of public authorities should be carried out on the principles of openness, transparency and transparency. But the article proves that, in addition, the principle of reasonable limits for such participation is required

Key words: public participation, principles, reasonable limits, complexity, feedback, controllability.