

О. С. Дніпров

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
канд. юрид. наук, докторант кафедри адміністративного
та інформаційного права

ДИАЛОГ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

© Дніпров О. С., 2015

Розглянуто проблеми функціонування органів виконавчої влади в Україні. Особливу увагу приділено взаємодії влади та громадянського суспільства. Визначена потреба активізації таких аспектів діалогу громадськості та влади: налагодження взаємодії шляхом удосконалення функціонування органів державної влади; активізації діалогу шляхом забезпечення змоги громадянам брати участь в управлінні державними справами; використання новітніх інформаційних технологій для удосконалення врядування, через ініціативу “Партнерство” Відкритий Уряд; посилення комунікативної діяльності органів державної виконавчої влади; подолання корумпованості чиновницького апарату.

Ключові слова: влада, органи державної виконавчої влади, громадянське суспільство, діалог, комунікація.

А. С. Днепров

ДИАЛОГ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Рассматриваются проблемы функционирования органов исполнительной власти в Украине. Особое внимание уделено взаимодействию власти и гражданского общества. Определяется необходимость активизации следующих аспектов диалога общественности и власти: налаживание взаимодействия путем усовершенствования функционирования органов государственной власти; активизация диалога путем обеспечения возможности гражданам принимать участие в управлении государственными делами; использование новейших информационных технологий для совершенствования управления, среди прочего через инициативу “Партнерство” Открытое Правительство; усиление коммунікативной деятельности органов государственной исполнительной власти; преодоление коррумпированности чиновничьего аппарата.

Ключевые слова: власть, органы государственной власти, гражданское общество, диалог, коммуникация.

O. S. Dniprov

DIALOGUE EXECUTIVE AUTHORITIES AND CIVIL SOCIETY

In the article the problems of executive power in Ukraine. Particular attention is paid to interaction between government and civil society. Determine the need to intensify dialogue following aspects of public and government: establishing interaction by improving the functioning of public authorities; intensification of the dialogue by providing opportunities for citizens to participate in public affairs; the use of new information technologies to improve

governance, inter alia through the initiative "Partnership" Open Government; strengthening communication activities of state executive; overcoming corruption in bureaucracy.

Key words: power, executive authorities, civil society, dialogue, communication.

Постановка проблеми. Імплементування європейських стандартів владної діяльності, розвиток правових та демократичних цінностей у державному будівництві вимагає формування належної взаємодії між органами виконавчої влади та громадянами. Передумовами діалогу повинні стати правові та організаційні чинники, що необхідні для реальної громадської участі. Адміністративна реформа передбачає низку вимог, що стосуються вирішення проблеми діалогу. Проте практична реалізаційна сторона цих вимог свідчить про існування багатьох невирішених проблем. Тому аналіз діалогового аспекта виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства не перестають бути актуальними.

Аналіз дослідження проблеми. Питаннями удосконалення діяльності органів виконавчої влади займаються фахівці багатьох правових сфер, однак особливу увагу потрібно надати науковим працям теоретичного спрямування (В. Ковальчук, І. Жаровська, Н. Нижник) та адміністративного права (В. Авер'янов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Н. Бортник) та ін. Проте, враховуючи широкомасштабність проблеми, залишаються чинники, які є не повною мірою висвітлені, оскільки “аспект комунікаційної взаємодії влади і суспільства, спрямований на формування постійного конструктивного діалогу з метою забезпечення легітимності існуючого порядку та надання йому стабільності, фактично не досліджений” [1, с. 43].

Мета роботи – дослідити аспекти взаємодії органів виконавчої влади та громадянського суспільства.

Виклад основних положень. Насамперед необхідно встановити “підґрунтя”, онтологічну основу взаємодії виконавчої влади та суспільства. На нашу думку, вона криється у соціальному конфлікті суспільних відносин. Усі члени соціуму мають різний інтерес, погляди, ідеї, рівень правосвідомості, правової культури, і цей перелік можна й далі продовжувати. “Різноманіття соціальних інтересів призводить до виникнення суперечностей, конфліктів та зумовлює боротьбу між соціальними суб'єктами за власні життєво важливі потреби. Але в природі суспільства як соціальному організмі кореняться вимоги людини знаходити шляхи і засоби подолання суперечностей, що виникають. Тому узгодженість та несуперечність відносин людини з людиною є запорукою їх дієвості та ефективності, умовою розвитку та вдосконалення самого суспільства” [2, с. 3]. Конфлікт є тріадним: суперечності виникають всередині суспільства, тому що воно є далеко не монолітним; всередині влади, оскільки різні її гілки та рівні можуть мати розбіжні погляди та стратегії щодо розвитку права та державності; між владою і громадянином, групами, громадою, народом тощо.

Вирішити цю конфліктну природу владних відносин можливо через впровадження діалогового складника у владний механізм. Діалог – це двосторонній обмін інформацією, спілкування та комунікація між сторонами. У сфері владної діяльності, на наш погляд, можливості налагодження діалогу потрібно дослідити структурно. Отож, в Україні потребують активізації такі аспекти діалогу та влади:

1. Налагодження комунікації шляхом удосконалення функціонування органів державної влади. Закріплення та досконала реалізація принципів відкритості, доступності, транспарентності, демократизму та гласності – є вагомими критеріями діяльності органів виконавчої влади. “Транспарентність державної влади – це підґрунтя взаємовідносин між нею і суспільством, лакмусовий папірець визначення демократичності вказаної влади і держави” [3, с. 100]. Отже, органи виконавчої влади самостійно, без втручання громадськості, створюють передумови для діалогу. Вони здійснюють управлінську діяльність не через примусові механізми, а саме через переконання, що виступає тут основним методом державного впливу.

Проте необхідно зауважити, що одноосібно цей процес не відбувається. Для цього також потрібен належний рівень суспільства, де є низький прояв нігілістичних чинників, загальна повага до влади, її легітимізація з боку громадськості. Високий рівень правової культури формує високий рівень вимог до влади та забезпечується державними службовцями з відповідним правовим рівнем.

2. Діалог відбувається шляхом забезпечення можливості громадянам брати участь в управлінні державними справами. В умовах демократичної системи України закономірним є подальший розвиток діалогу влади та громадськості. Науковці слушно зауважують, що “комунікації влади не лише підсилюють ефективність її роботи, вони є істотною її складовою. Тобто це не допоміжний, а основний інструментарій” [4].

Ст. 38 Основного Закону визначає це право на конституційному рівні. Сьогодні така участь здійснюється на усіх етапах прийняття управлінського рішення. Громадяни не тільки формують органи влади шляхом виборів, але й мають право впливати на їхню діяльність. “В умовах подальшого розвитку України як демократичної та соціальної держави особливої актуальності набувають питання необхідності вдосконалення або створення нормативно-правового підґрунтя впровадження різноманітних форм участі громадськості у публічному адмініструванні. Така участь представників громадськості у формуванні державної політики сприяє підвищенню рівня ефективності діяльності суб’єктів публічної адміністрації, індикатором якої є рівень задоволення громадськості рішеннями та діяльністю публічної адміністрації, яка враховує думку громадськості, забезпечуючи її добробут та благополуччя” [5, с. 36].

Участь громадян в управлінні державними справами відбувається у таких формах:

- загальні збори громадян;
- громадська ініціатива;
- громадські ради при органах виконавчої влади; громадська експертиза; громадський моніторинг органів виконавчої влади та їх рішень;
- індивідуальні та колективні звернення громадян;
- діяльність громадських організацій та політичних партій, що можуть впливати на органи влади;
- громадські обговорення, наради, дискусії, “круглі столи”, виступи, конференції тощо.

Закріплення у національному законодавстві європейських принципів і стандартів, зокрема щодо взаємодії органів державної влади з громадянами, громадськими організаціями, відкриває шлях до зближення країн Європи і забезпечення уніфікації та стандартизації правил і процедур відносин органів влади з громадянами. Основні принципи і стандарти зазначених відносин сьогодні закріплені у договорах про заснування Європейського Співтовариства у Ніццькій хартії фундаментальних прав, рішеннях Європейського Суду справедливості в Люксембурзі та Європейського Суду з прав людини, у законодавстві ЄС, а також Європейському кодексі належної адміністративної поведінки, багатьох конвенціях, резолюціях та рекомендаціях Ради Європи.

3. Діалог відбувається шляхом використання новітніх інформаційних технологій. Інформаційне суспільство вимагає впровадження в управлінську діяльність модернових тенденцій розвитку комунікативних технологій. Шляхом впровадження інформаційного врядування досягаються значні позитивні чинники: покращення діалогу між громадянами та органами державної влади; пришвидшення надання адміністративних послуг; скорочення витратності в управлінській діяльності; зменшення кількості державних службовців та високий рівень кваліфікованості послуг; доступність та швидкість взаємодії людини та владних органів. Підтверджує нашу позицію Р. Коваль у тому, що одним із пріоритетів побудови інформаційного суспільства є інформатизація органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка повинна сприяти прозорості та відкритості влади, підвищенню ефективності праці чиновників, якісному наданню населенню країни різноманітних інформаційних послуг органами влади, демократизації виборчого процесу, інтеграції зі світовим інформаційним простором тощо [6, с. 43].

Тому для реалізації основних засад державної політики щодо забезпечення доступності послуг органів влади, їх якості та викорінення корупції чиновників в Україні й розпочато

впровадження Міжнародної ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”. Започаткована 20 вересня 2011 р. під час сесії Генеральної Асамблеї ООН Міжнародна ініціатива “Партнерство “Відкритий Уряд” (Open Government Partnership) створює можливості для реального діалогу виконавчої влади і громадян, дає змогу вирішити нагальні потреби відповідно до громадського запиту.

Згідно з Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 514-р від 18.07.2012 р. для підвищення якості надання т. зв. “адміністративних” послуг, окрім правових (законодавчого та нормотворчого врегулювання) та інституційних (зокрема, створення регіональних центрів обслуговування громадян на основі існуючих дозвільних центрів), заплановано запровадити й інформаційні механізми реалізації (надання послуг в електронній формі, створення пілоотної версії Єдиного державного порталу) у рамках ініціативи.

Оскільки ця ініціатива сьогодні знаходиться на стадії становлення, необхідно узгодити такі моменти:

- здійснити уніфікацію надання послуг, створити чітку систему між центральними, місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування шляхом прийняття модального типового технічного рішення;

- створити доступний та зручний для користувача інтерфейс такого рівня, щоб громадяни, які малообізнані з технічними складовими, могли легко користуватися ресурсами забезпечення повної, достовірної інформації про організаційні, правові аспекти діяльності органів виконавчої влади;

- підвищити відповідальність за неякісне надання адміністративних послуг, відсутність відкритості та технічної прозорості діяльності органів державної влади.

4. Комунікативна діяльність органів державної виконавчої влади. Уряд звертає незначну увагу на комунікативну складову, хоча для європейських держав це є загальною нормою. Як зазначає Д. Лілекер, у відповідь на розвиток суспільної та технологічної сфери політики Південної та Північної Америки, Західної та Східної Європи, деяких частин Азії та Австралії запозичили у США ідеї, технології та, власне, спеціалістів із сфери комунікацій, для того, щоб підвищити власний рівень проведення політичних кампаній та урядової комунікації [7, с. 44]. В Україні проблеми фінансового характеру ставлять на другий рівень комунікативні чинники урядової діяльності, що не є цілком правильно. Важливість комунікації забезпечує розуміння, сприйняття і довіру до органів виконавчої влади, легітимізує їх діяльність, долає прояви політичного та правового нігілізму. Необхідно залучати професійних фахівців у сфері комунікації з приватного сектору економіки для створення ефективної комунікативної політики влади.

Досліджуючи проблемні аспекти комунікаційної діяльності органів виконавчої влади, О. Сищук зазначає, що “... у сучасних умовах зусилля органів виконавчої влади України доцільно зосередити на запровадженні високопрофесійної пропагандистської діяльності, де пріоритетними будуть навички планування й управління комунікаціями. Для цього потрібно підвищити професійний рівень фахівців із взаємодії з громадськістю, стимулювати їх до вивчення та використання сучасного комунікаційного інструментарію; провести реорганізацію структури відомств центральних органів виконавчої влади, передбачивши, що комунікаційні підрозділи повинні перебувати у безпосередньому підпорядкуванні керівництва державних органів; забезпечити належне фінансування комунікаційних підрозділів для їхньої стабільної роботи” [1, с. 32]. Також автор зазначає, що необхідно посилити координацію комунікаційних підрозділів органів державної влади, а також запровадити на базі Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів практику обміну кращим досвідом комунікаційних кампаній.

5. Подолання корумпованості чиновницького апарату спричиняє девіаційні прояви у владі. Проблема корупції є актуальною для будь-якої країни світу, однак особливо актуальною вона є для пострадянських країн, зокрема України. Реформи, про які так часто йдеться у наукових та популярних виданнях, становлять лишень подолання корупційної складової. Отже, вирішується комплекс таких заходів, як: удосконалення органів державної влади, підвищення правової культури населення, економічний розквіт держави, активна взаємодія держави та людини, відкритість органів влади.

Висновки. Механізм взаємодії органів державної виконавчої влади і громадянського суспільства виступає вагомим чинником демократизації держави, забезпечує ефективність прийнятого управлінського рішення, сприйняття його з боку громадян та формування системи права на основі ціннісного визначення прав та свобод людини, громадянина, захисту їх законних інтересів. Визначено, що в нашій державі на сучасному етапі розвитку правової системи, потребують активізації такі аспекти діалогу громадськості та влади: налагодження взаємодії шляхом удосконалення функціонування органів державної влади; активізація діалогу шляхом забезпечення можливості брати участь громадянам в управлінні державними справами; використання новітніх інформаційних технологій для удосконалення врядування, зокрема через ініціативу “Партнерство “Відкритий Уряд””; посилення комунікативної діяльності органів державної виконавчої влади; подолання корумпованості чиновницького апарату.

1. Громова Т. Н. Государственная коммуникация: теоретическая модель и региональная практика / Т. Н. Громова // Вестник Российской коммуникативной ассоциации. – 2002. – № 1. – 200 с. 2. Бобровник С. В. Компромис і конфлікт у праві: антрополого-комунікативний підхід до аналізу: моногр. / С. В. Бобровник – К. : Вид-во “Юридична думка”, 2011. – 384 с. 3. Zharovska I. Theoretical and law measuring of knowledge as the resource of power in the mechanism of stateimperial relations / I. Zharovska // Nauka i studia. – 2012. – № 12 (57). – S. 100–104. 4. Поченцов С. Нові комунікативні можливості у сфері державного управління. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/manipulation/novi_komunikativni_mozhливosti_u_sferi_derzhavnogo_upravlinnya/]. 5. Віхляєв М. Ю. Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об’єднань у їх діяльності / М. Ю. Віхляєв // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 2. – С. 36–43. 6. Коваль Р. А. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів влади [Текст]: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Р. А. Коваль. – Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2008. – 24 с. 7. Лиллекер Д. Дж. Политическая коммуникация. Ключевые концепты / Даррен Дж. Лиллекер. – Х.: Гуманитарный Центр, 2010. – 297 с. 8. Сицук О. А. Проблемні аспекти комунікаційної діяльності органів виконавчої влади / О. А. Сицук // Держава та регіони. Соціальні комунікації. – 2013. – № 1. – С. 29–33.