

Діалогові форми політичної участі: передумови та перспективи становлення в Україні

Наталія Ротар,

кандидат історичних наук, докторант
кафедри політології та державного управління
Чернівецького національного університету
ім. Ю. Федьковича

Діалогові форми політичної участі громадян, формування яких можливе тільки в умовах публічної відкритості влади, є однією з характеристик демократії участі, коли громадяни мають реальні можливості та законодавчо закріплені механізми впливу на процес ухвалення політичних рішень, минаючи посередників між ними і владою.

Демократія участі визначає політичну участь громадян як один з найважливіших елементів політичної системи та передбачає існування багатьох каналів впливу на процес ухвалення політичних рішень на центральному, місцевому і регіональному рівнях. Її основні риси: вимога надання аргументів сторонами політичного діалогу, доступність аргументів влади для всіх зацікавлених у діалозі громадян, обов'язковість рішень, вироблених в процесі діалогу між владою і громадянами, динамічність діалогу [8, с. 328 – 330]. Це той ґрунт, на якому стає можливою трансляція принципів використання діалогових форм політичної участі в політичному часі. Для становлення демократії участі мають докладати постійних зусиль усі суб'єкти політичного процесу; її механізми і процедури не виникають самі собою, а є результатом свідомої діяльності суб'єктів громадянського суспільства, спрямованої на формування культури політичної участі. Демократія участі – це відповідь на сукупність новітніх викликів мажоритарної демократії, її альтернатива, що існує поруч з нею.

У загальному вигляді проблема налагодження системного діалогу між владою і громадянами констатується багатьма авторами [2; 4 – 5; 9; 12; 15; 20; 21; 31]. Поступово серед дослідників набуває популярності і такий її аспект, як аналіз форм політичної участі, які є найбільш адекватними

**Діалогові форми політичної участі:
передумови та перспективи становлення в Україні**

Наталія Ротар

стратегіям відкритості влади та здійсненню політичного управління на принципах публічної політики.

Мета нашої розвідки полягає в тому, щоб виявити передумови формування діалогових форм політичної участі громадян України, що вже сформувалися і відповідають правовому полю функціонування політичних відносин, а також визначити перспективи засвоєння громадянами принципів публічного діалогу з владою.

Перспективи оновлення змісту політичної участі громадян у трансформаційних політичних процесах, їх наближення до демократичних стандартів і процедур лежать, на нашу думку, у площині міжвиборчого політичного дискурсу. Саме дискурсивна модель політичної участі володіє усіма потрібними ресурсами і джерелами, здатними стимулювати зацікавленість громадян до участі в процесах політичного управління. Одним з найбажаніших для засвоєння громадянами України елементів цієї моделі є діалогова форма політичної участі, що визначається нами як процес обміну думками, судженнями, пропозиціями між усіма зацікавленими суб'єктами політичного процесу для аргументованого переконування у правильності вироблених політичних рішень або зміни переконань шляхом сприйняття аргументів іншої сторони діалогу.

Основою формування та використання діалогових форм політичної участі є принцип відкритого партнерства влади і громадян, в якому вони є рівними суб'єктами відносин. Кожен із суб'єктів діалогу володіє певними ресурсами, які підтверджують їх суб'єктність та визначають потенціал участі в ньому. Зокрема, інституційні суб'єкти володіють системою особливої політичної інфраструктури; громадяни – правом делегувати повноваження щодо ухвалення політичних рішень та низкою конвенційних та неконвенційних засобів тиску на владу; громадські організації, інститут політичної експертизи та ЗМІ – можливостями забезпечувати інформаційний обмін між першими двома суб'єктами діалогу, акумулювати і транслювати інтереси громадян до поля політичного дискурсу.

Масштаб і характер поширення демократії участі залежить від того, як функціонує система „держава – громадянське суспільство”, оскільки тільки останнє спроможне сформувати орієнтації на використання громадянами діалогових форм політичної участі. На нашу думку, можна говорити про чотири основні варіанти діалогу між владою і громадянами.

Перший передбачає використання владою традиційної стратегії взаємодії з громадянами **згори – вниз**, яка ґрунтується на наданні останнім мінімуму інформації про перебіг процесу ухвалення політичних рішень та повністю заперечує їх суб'єктність в процесі формування політичного порядку денного. Фактично цей тип діалогу є монологом влади, який претендує винятково на схвальну оцінку з боку громадян. Другий варіант діалогу – **взаємодія, обмежена згори** – є стратегією обмеженого діалогу,

коли влада погоджується приймати пропозиції від громадян, проте не реагує на них. Третій варіант передбачає відкритий діалог між владою і громадянами, проте остаточний вибір пріоритетів залишається за владою, оскільки вона обирає стратегію взаємодії з громадянами за принципом „так... однак...”. Четвертий варіант діалогу, який відповідає принципам функціонування демократії участі, формується на основі спільного володіння інформацією, тому пересічні громадяни є рівними з владою суб'єктами політичного процесу, а їх пропозиції мають таку ж вагу, як і пропозиції влади. Зауважимо, що тільки останній варіант діалогу між владою та громадянами передбачає і рівні права щодо контролю за реалізацією спільно ухвалених політичних рішень.

В Україні у повному обсязі реалізовано лише перший варіант діалогу і робляться спроби засвоїти другий варіант. Однак нестабільний характер взаємодії між основними сегментами владної еліти, намагання тримати все під власним контролем не дозволяє їй обирати більш розкуті варіанти політичних стратегій у взаємодії з громадянами. Наслідок: поширення серед громадян тенденції до абсентеїзму, поглиблення кризи довіри до демократичних (за формою) інститутів і зростання ймовірності делегітимації влади. Останній варіант діалогу в українській політичній практиці більш відомий в термінах стратегії партнерства між владою і громадянським суспільством. Він передбачає, що влада буде інформаційно відкритою, пояснюватиме свою політику і рішення, забезпечуватиме відкритість, доступність та підзвітність органів влади для громадян, буде консультиватися з ними, вести і розвивати діалог з громадськістю. У свою чергу, інститути громадянського суспільства братимуть активну та ініціативну участь у процесі вироблення урядової політики, формуванні та функціонуванні механізмів громадського контролю [32, с. 8].

Процес формування правового поля, яке забезпечить можливість реалізації громадянами діалогової моделі політичної участі на постійній основі, в Україні ще не завершено. Можна говорити про певні вузлові моменти, які сприяли актуалізації цієї проблеми. Так, Конституція України гарантує громадянам право брати участь в управлінні державними справами (Ст. 38) і направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (Ст. 40). Проте реальні механізми реалізації цих прав не були визначені доволі довго, що стало на заваді формуванню у масовій свідомості уяви про їх важливість: 2000 року тільки 0,5% громадян України назвали серед основних прав людини право брати участь в управлінні державою [25, с. 41 – 42].

Зруйнувати стереотипи щодо меж участі громадян у процесах державного управління був покликаний Указ Президента України від 17

**Діалогові форми політичної участі:
передумови та перспективи становлення в Україні**

Наталія Ротар

травня 2001 року „Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади”. Ним передбачалася розробка низки заходів для поліпшення умов для реалізації громадянами конституційних прав на участь в управлінні державними справами та на вільний доступ до інформації про діяльність органів державної влади. Найважливішим кроком мало стати формування робочої групи з підготовки пропозицій щодо забезпечення гласності і відкритості влади, завданням якої була підготовка низки законопроектів, спрямованих, зокрема, і на визначення ефективних механізмів залучення громадськості до процесів формування і реалізації державної політики, підготовки і прийняття проектів законів, інших нормативно-правових актів та рішень органів влади, оцінки діяльності цих органів щодо виконання прийнятих рішень. Згодом Указом Президента України „Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” від 1 серпня 2002 року було визначено стратегію забезпечення відкритості формування та реалізації стабільної і зрозумілої громадянам економічної та соціальної політики держави, основним принципом якої стало забезпечення реалізації права громадян на отримання інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Отже, постановка проблеми політичної участі громадян у міжвиборчий період відбувалася у термінах прозорості та відкритості влади, тоді як питання впливу на неї через діалог лишилося поза увагою.

Тільки починаючи з 2003 року українська влада предметно почала говорити про необхідність унормування механізмів участі громадян у процесах політичного управління. Зокрема, український політикум активно обговорював проект Постанови Кабінету Міністрів „Про механізм участі громадян у процесі формування та реалізації державної політики центральними та місцевими органами виконавчої влади”, яким передбачався розвиток і впровадження публічної політики, якнайширше залучення громадськості до процесу формування та реалізації державної політики, сприяння усвідомленню та загальному розумінню громадськістю її ролі і важливості участі у цих процесах, розвиток активного співробітництва і партнерських відносин з громадськими організаціями і політичними партіями, підтримка громадських ініціатив, спрямованих на поглиблення співпраці та підвищення результативності управлінської діяльності тощо. У проекті „Порядку проведення публічного обговорення питань формування та реалізації державної політики центральними та місцевими органами виконавчої влади”, який додавався до проекту Постанови, давалося термінологічне визначення громадськості, яка розумілася як громадяни, політичні партії, громадські організації та інші об'єднання громадян. Визначення громадянина як представника громадськості створювало перспективи поглиблення конституційних норм політичної суб'єктності громадян.

Обговорення проекту Постанови КМУ стимулювало початок діалогу між владою і громадянами, що мало вияв у формуванні системи дорадчих органів при Президентіві України та КМУ – громадських рад. 2003 року було створено, відповідно, 28 та 23 дорадчі органи, переважна більшість з яких набула статусу міжвідомчих. Інші були створені як експертні ради. З 16 міністерств працювали з громадськими радами тільки 2; громадські ради були створені і функціонували лише при 3 з 35 державних комітетів і центральних органів виконавчої влади. З 23 комітетів Верховної Ради співпрацювали з громадськими радами 5 [16, с. 7]. Проте навіть ті громадські ради, що були утворені і почали функціонувати, здебільш оцінювали свою роботу як малоефективну, зважаючи на небажання влади вести з ними діалог.

Основними причинами низької ефективності діалогу був дорадчий статус громадських рад, невизначеність джерел їх фінансування, специфіка формування складу цих рад та їх керівництва. Тоді окреслилась ідея створення двох типів громадських рад. Перший тип – громадські експертні ради, до складу яких входитимуть експерти, фахівці, науковці, що працюють у неурядових структурах, з метою комплексного аналізу політики певного органу. Другий тип – власне громадські ради, які утворюватимуться з громадських діячів, політично активних громадян, що презентують інтереси певних груп і матимуть на меті прогнозування реакції громадськості на державні рішення, окреслення пріоритетних проблем у тій чи іншій сфері суспільного розвитку [17, с. 43]. Проте ця ідея не була реалізована.

Не слід випускати з поля зору й проблему зацікавлення громадян у діалозі з владою та готовності до нього. За оцінками представників центральних органів виконавчої влади, 2003 року 43 % громадян були скоріше готові, ніж не готові до використання діалогових форм політичної участі у вигляді відкритого співробітництва з органами виконавчої влади, 29 % – скоріше були не готові, ніж готові до цього, 21 % – готові, 5 % – не готові [13, с. 33]. Основною причиною того, що тільки 21 % громадян повністю вважали себе готовими до участі у діалозі з владою, був низький рівень довіри до всіх гілок влади, який транслюється упродовж усіх електоральних циклів трансформаційного періоду. Рейтинг основних чинників, здатних підвищити рівень довіри громадян до виконавчої влади, наведено у **таблиці 1**.

Аналіз даних, наведених у **таблиці 1**, засвідчує, що для більшості державних службовців мотивація налагодження діалогу з громадянами лежала у площині владного дискурсу, який, починаючи з травневого 2001 року Указу Президента, формувався у напрямі обговорення гласності та відкритості влади. Такий підхід демонструє орієнтацію на монолог влади, тоді як форми взаємодії між владою і громадянами, які є причиною чи наслідком використання останніми діалогових форм політичної участі –

**Діалогові форми політичної участі:
передумови та перспективи становлення в Україні**

Наталія Ротар

отримання зворотного зв'язку, зацікавленість громадськості у роботі з урядом, сформована система взаємовідносин влади з громадськістю – характеризують позицію 4 % державних службовців з органів центральної виконавчої влади (по кожному варіанту). Більше того, переважна більшість представників управлінь зв'язків з громадськістю центральних органів державної влади визначали тоді суть проблеми консультування з громадськістю як надання громадянам консультацій. Отже, не було розуміння процесу консультування як „низки взаємодії між урядом і зацікавленими сторонами”, яке „простягається від вислуховування громадян до діяльності щодо спільно узгоджених рішень”, між якими „розміщуються діалог, дискусія та аналіз” [24, с. 4].

Таблиця 1

**Чинники забезпечення довіри до установ виконавчої влади
з боку громадян в оцінках державних службовців**

№ п/п	Чинники	Важливість чинника, % підтримки
1	Відкритість, прозорість дій уряду і установи	33
2	Максимально об'єктивне, достовірне, вчасне інформування громадськості про події, плани, рішення	25
3	Ефективні та якісні рішення	13
4	Чітка, принципова позиція уряду	6
5	Утримались від коментарів	6
6	Отримання зворотного зв'язку	4
7	Зацікавленість громадськості у роботі з урядом	4
8	Сформована система взаємовідносин влади з громадськістю	4
9	Авторитет регіональних представників виконавчої влади	2
10	Правова грамотність громадськості з визначених питань	2

Джерело: [13, с. 33].

Водночас представники громадських організацій зауважили (79 %) [6, с. 6], що на місцевому рівні співпраця з владою є доволі конструктивною і плідною, проте для впливу на процес ухвалення політичних рішень на загальнонаціональному рівні їм бракує правових механізмів громадського контролю за діяльністю органів влади, а також інформації щодо основних рішень, які ухвалюються, небажання влади співпрацювати з громадськими організаціями в форматі діалогу (**таблиця 2**).

Однією з причин неналагодження конструктивної співпраці з центральними органами влади слід визнати прагнення громадських організацій обмежити сферу своєї діяльності проблемами, розв'язання яких не призводить до конфліктів з владою.

2004 року влада ініціювала низку заходів, які повинні були сприяти формуванню постійного діалогу з громадянами. 31 липня Указом Президента „Про забезпечення умов для більш широкої участі

громадськості у формуванні та реалізації державної політики” було визначено основні принципи такого діалогу, зокрема: проведення консультацій з громадськістю; організація широкого роз’яснення вимог законодавства щодо участі громадян в управлінні державними справами; забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади; активізація діалогу керівників органів виконавчої влади з громадськістю. На підставі цього Указу 15 жовтня Постановою КМУ „Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” було затверджено порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, у якому основна роль відводилася новому суб’єкту діалогу між владою і громадянами – Громадській раді при КМУ та громадським радам при місцевих органах виконавчої влади. Функціонально Громадська рада при КМУ визначалася як консультативно-дорадчий орган, що здійснює координацію діяльності громадських рад при центральних, місцевих органах виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики. Основними завданнями громадських рад усіх рівнів були консультації з громадськістю, сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; забезпечення врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень органів виконавчої влади всіх рівнів.

Таблиця 2

**Співпраця громадських організацій
з центральними та місцевими органами влади**

Рівень відносин	Конструктивна співпраця	Співпраці немає	Конфліктні відносини
Відносини з центральними органами влади	38	57	5
Відносини з місцевими органами влади	78	16	5

Зауважимо, що науковці дещо по-іншому визначають суть громадських рад. Вони характеризуються як „неформальні громадські структури, що працюють з органами державної влади та місцевого самоврядування у визначених ними сферах та організаційних форматах”; „утворення за участю представників громадськості, які мають формалізовану внутрішню структуру і яким державні органи чи органи місцевого самоврядування передають певні повноваження своїм рішенням, ухваленим відповідно до своєї компетенції та/або з якими консультуються з приводу підготовки, прийняття і виконання владних рішень” [27, с. 36].

Отже, за Постановою КМУ, основним механізмом становлення діалогових форм політичної участі громадян ставали консультації з

**Діалогові форми політичної участі:
передумови та перспективи становлення в Україні**

Наталія Ротар

громадськості, метою яких мало бути ширше залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання їм більшого доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади та забезпечення гласності, відкритості і прозорості в діяльності цих органів. Вперше у нормативному документі було використано поняття **системний діалог органів виконавчої влади та громадськості**, який повинен сприяти підвищенню якості підготовки і прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості, створенню умов для участі громадян у виробленні проектів таких рішень.

У Постанові окреслювалося проблемне поле діалогу влади і громадськості, зокрема: консультації можуть проводитися щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян; проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень щодо ходу їх виконання; звітів головних розпорядників коштів Держбюджету України про витрачання бюджетних коштів за попередній рік; інформації про роботу КМУ, центральних і місцевих органів виконавчої влади тощо.

Аналіз звітів про перебіг і результати використання владою механізму консультацій з громадськістю засвідчив, що й сьогодні вони відбуваються відповідно до стратегії **згори – вниз**, обраної владою для взаємодії з громадянами, оскільки:

- не стосуються конкретних пропозицій влади у тій чи іншій сфері державної політики, а тому не здатні формувати предметне поле дискусії;
- іноді ініціюються як інформаційні нагоди для позиціонування представників влади;
- не надають учасникам консультацій та обговорень рівних прав щодо висловлення власних позицій і пропозицій;
- не розроблено і законодавчо не визначено механізмів інформування про врахування владою результатів обговорень.

Для ширшого залучення громадян до участі в діалозі з владою при органах виконавчої влади було утворено громадські ради, до складу яких увійшли представники громадських організацій, профспілок та інших об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування, ЗМІ. Одним з найважливіших завдань цих рад є сприяння розвитку громадянської ініціативи, яка може набувати таких форм:

- **касаційні** законодавчі ініціативи, які стосуються щойно ухваленого політичного рішення і є реакцією на урядову політику;
- **превентивні** законодавчі ініціативи, суть яких зводиться до впливу на процес ухвалення політичних рішень на етапі їх розробки;
- **альтернативні** законодавчі ініціативи, які можуть запобігати політичним крокам влади або бути реакцією на них;
- **інноваційні** законодавчі ініціативи, метою яких є участь громадян у формуванні міжвиборчого політичного дискурсу.

Проте ініціативи влади з інституціалізації консультацій з громадськістю як основи діалогу між нею і громадянами не були повністю віддзеркалені у масовій свідомості. У листопаді 2004 року 38,9 % громадян вважали, що необхідно розробити додаткові механізми проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю; 11,4 % зауважили, що такі механізми існують, їх треба лише активно застосовувати; 9,3 % схилилися до думки, що за нинішніх умов від них не може бути жодної користі.

Після президентських виборів 2004 року влада намагалася вдосконалити й завершити інституційне оформлення принципів становлення та функціонування діалогових форм політичної участі. Зауважимо, що потреба і влади, і громадян у діалозі особливої ваги набуває тоді, коли розробляється новий політичний курс, адже максимально відкрите пояснення та обговорення його основних положень може забезпечити йому широку соціальну підтримку, прискорити процес легітимації основних рішень влади, сформуванню та закріпленню у масовій свідомості модель демократичного типу відносин між основними суб'єктами політичного процесу.

Указом Президента України „Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 15 вересня 2005 року було ініційовано проведення щорічних Президентських слухань – постійно діючого механізму громадських консультацій, основним організатором яких ставала Стратегічна Рада при Президентові України. На перших Президентських слуханнях „Виклики, породжені свободою”, які відбулися 28 листопада 2005 року, В. Ющенко підкреслив, що „тільки погляд очі в очі, пряма дискусія, неодноразова, десятки круглих столів можуть дати відповідь на те, хто ми є, яку політику ми маємо вести”, сприятиме цьому і консолідована співпраця „влади, суспільства і громадянина” [26, с. 6].

Команда В. Ющенка справді зробила ряд кроків для підвищення ефективності діалогу з громадськістю. Опитування представників недержавних громадських об'єднань засвідчили, що 60 % з них вважають, що для громадських організацій можливостей співпраці з владою стало більше; 35 % влада пропонувала співпрацю, проте тільки в одному випадку (1,6 %) співпраця була результативною; 80 % опитаних вказали, що самостійно ініціювали діалог з владою, проте він виявився вдалим лише у трьох випадках (5 %) [Розраховано за: 7, с. 10].

Загалом, активізація створення громадських рад на всіх рівнях владної вертикалі у постпомаранчевий період ще раз наочно продемонструвала низьку результативність діалогу між владою і громадськістю. Основні причини цього: інерційне відтворення владою орієнтацій на консультації з громадськістю „раз на рік одразу з усіма (громадськими організаціями, громадянами – прим. авт.) і з усіх питань” [4]; розуміння громадськими організаціями громадських рад не стільки як механізму впливу на владу,

**Діалогові форми політичної участі:
передумови та перспективи становлення в Україні**

Наталія Ротар

скільки як способу інкорпорації у її структури з перспективою виконання окремих функцій влади.

Слушним є зауваження В. Нанівської, що в Україні „два суспільні актори демократії – влада та громадянське суспільство – залишаються радянськими, тобто диктують і вимагають виконання, не беручи на себе відповідальність за повний і тривалий процес підготовки та супроводження рішення до його виконання. ...Президент і уряд завалені зверненнями громадян, організуються гарячі лінії, створюються громадські ради. Проте неререформована командно-адміністративна урядова машина не має механізмів взаємодії з громадськими представниками груп інтересів. Влада не випускає жодного публічного документа про свої наміри, плани, аргументи щодо державної політики крім ще радянських указів, постанов, законопроектів. Суспільству і владі гостро потрібні ...публічні документи про зміст державної політики, що становитимуть основу для змістовного суспільного діалогу” [3].

Зруйнувати стереотипи здійснення влади та взаємодії з нею покликана „Концепція взаємодії держави з громадянським суспільством”, оприлюднена у травні 2006 року та обговорена на базі обласних управлінь юстиції міст Хмельницького, Одеси, Полтави за участю представників громадських організацій, наукових установ. Зауважимо, що розробка Концепції стимулювалась не стільки внутрішнім бажанням влади остаточно інституціалізувати діалогові форми політичної участі громадян, скільки необхідністю виконати вимогу пункту 10 Заходів щодо виконання у 2005 році Плану дій Україна – ЄС. Основним каналом взаємодії влади і громадян було визначено інститути громадянського суспільства, „що мають право брати участь у процесі прийняття та реалізації таких рішень на всіх його етапах – від початкових стадій обговорення доцільності їх прийняття до остаточного прийняття та реалізації” [14].

Аналіз правового поля, у якому формуються діалогові форми політичної участі громадян України, засвідчує, що влада спрямувала свої зусилля на діалог з громадськістю – інституційно оформленими об'єднаннями громадян. Концепція продовжує українську традицію правового визначення діалогових форм політичної участі громадян через систему посередників. На нашу думку, інститути громадянського суспільства як транзитивний механізм трансляції інтересів громадян ефективні там, де громадянське суспільство сформоване та має тривалу практику функціонування. В Україні, де такі інститути перебувають на стадії становлення, очікувати від них здійснення у повному обсязі функцій, що забезпечують участь громадян в процесах політичного управління, поки що зарано.

На нашу думку, потребою демократизації політичного процесу в Україні є індивідуалізація діалогу, що сприятиме утвердженню задекларованого Конституцією статусу політичної суб'єктності

громадянина у міжвиборчий період. Науковці справедливо відзначають, що „громадянин – не просто людина або індивід, особистість, а суб’єкт власних прав, своїх законних повноважень, які встановлюються всім суспільством” [5, с. 93]. Тому регламент громадських обговорень міг би бути дещо ширшим. Правом участі в обговоренні мають наділятися не тільки репрезентативні групи, об’єднання громадян, що „провадять свою діяльність у певній галузі (сфері) чи регіоні” (п. 20 постанови КМУ), а й окремі громадяни. Така потреба мотивується, по-перше, досить низьким рівнем внутрішньоорганізаційної демократії як всередині політичних партій, так і інших об’єднань громадян, незавершеністю процесів політичної структуризації суспільства. До сьогодні частка рядових членів громадських організацій, що беруть участь у громадських слуханнях, мінімальна. Наприклад, серед учасників громадських слухань, на яких аналізувався хід реалізації Програми діяльності уряду у 2003 році, 83,87 % представників громадських організацій обіймали в них керівні посади [11]. По-друге, це б відкинуло потребу й унеможливило винесення владою на всенародне обговорення потрібних тільки їй проектів.

Європейська практика використання громадянами діалогових форм політичної участі лежить за площиною терміна консультування з громадськістю, оскільки реалізується в контексті консультацій із зацікавленими сторонами, які визначаються як громадські організації, представники громадськості та громадяни. Зважмо на таке: „...механізм консультування є складовою діяльності всіх інституцій ЄС у межах законодавчого циклу, починаючи від визначення напрямків політики і підготовки пропозиції Комісії щодо прийняття закону та закінчуючи його впровадженням. Залежно від спрямованості пропозиції мета проведення консультацій полягає в тому, щоб зібрати коментарі/пропозиції або зауваження представників регіональних та місцевих влад, недержавних організацій, асоціацій, окремих громадян, академічних кіл, технічних експертів та представників третіх країн, які можуть бути в цьому зацікавлені” [10, с. 215]. Отже, європейський досвід діалогу між владою і громадянами визнає громадян суб’єктами цього діалогу.

Перспективи формування ефективних механізмів реалізації діалогових форм політичної участі в Україні визначаються специфікою і особливостями комунікативного процесу між владою і громадянами. Зокрема, інституційною спроможністю органів державної влади, а саме: наявністю експертів з публічної політики, здатних виробляти політику у сфері державного управління; рівнем розвиненості громадянського суспільства, здатного генерувати та аналізувати інформацію, впливати на процес ухвалення політичних рішень; існуванням ефективних механізмів консультування; наявністю механізму відповідальності уряду щодо використання зауважень/пропозицій громадськості; забезпеченням достатнього часу, який дозволить владі сприймати, акумулювати,

**Діалогові форми політичної участі:
передумови та перспективи становлення в Україні**

Наталія Ротар

опрацювати нові ідеї та пропозиції від громадян.

Одним з найважливіших аспектів процесу комунікації між владою і громадянами, що сприятиме формуванню діалогових форм політичної участі, є забезпечення оптимізації доступу громадян до інформації про діяльність органів центральної та місцевої влади. Підкреслимо, що володіння якісною інформацією визначає характер політичної компетентності громадян, її рівень, інструментальні та функціональні характеристики. Відповідно до Закону України „Про інформацію” (Ст. 10), обов’язком органів державної влади, органів місцевого і регіонального самоврядування є інформування про свою діяльність та ухвалені рішення; створення у державних органах влади спеціальних інформаційних служб і систем, що забезпечуватимуть доступ громадян до інформації у встановленому порядку; забезпечення вільного доступу суб’єктів інформаційних відносин до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів. Забезпечення доступу громадян до інформації може здійснюватися шляхом використання процедури запиту, яким є зверненням громадян з вимогою надати можливість ознайомитися з офіційними документами, навіть якщо вони безпосередньо не стосуються громадянина.

Україна ратифікувала Оргуську конвенцію, що проголошує курс на полегшення доступу громадян до інформації. Надання громадянам усього комплексу інформаційних послуг дозволяє їм артикулювати свої інтереси, а державним органам – забезпечувати належне врахування таких інтересів. Проте здебільш державні службовці, особливо на місцевому рівні, не знають про існування цієї конвенції або не вважають її обов’язковим документом. Зокрема, аналіз, проведений експертами Фонду „Європа ХХІ”, засвідчив, що в усіх регіонах України громадянам однаково бракує, по-перше, комплексу соціально значимої інформації, по-друге, інформації про процес обговорення та ухвалення політичних рішень в органах державної влади [29, с. 5]. Ця проблема прямо стосується перспектив формування діалогових форм політичної участі. Більш ефективному доступу громадян до інформації, на нашу думку, слугуватиме:

- унормування статусів документів в органах державної влади та місцевого самоврядування, визначення серед них кола документів, до яких громадяни мають вільний доступ;
- формування та систематичне поповнення вільних для доступу громадян архівів рішень, що ухвалюються органами державної влади і місцевого самоврядування;
- активніше використання органами державної влади і місцевого самоврядування мережі Інтернет для вчасного розміщення інформації про процес ухвалення конкретних політичних рішень, програм соціально-економічного розвитку;

- висвітлення у ЗМІ поточної роботи органів влади;
- правове визначення комунікативних функцій громадських організацій, зорієнтованих на налагодження діалогу між громадянами і владою.

Окрім безпосереднього звернення до офіційних установ, доступ громадян до інформації здійснюється за допомогою трьох основних каналів трансляції інформації – ЗМІ, інституту політичної експертизи, громадських організацій. Зокрема, їх роль у комунікативних процесах посилюється тим, що вони можуть виконувати функції структур входу у політичну систему та забезпечити моделювання в масовій свідомості принципів використання діалогових форм політичної участі. Ми підтримуємо думку, що демократія досягає розквіту у тих країнах, „де закон ефективно захищає право громадян вступати до різних асоціацій в ім'я спільних громадянських цілей та формувати групи, що відображають їх спільні думки, судження, цінності, інтереси” [22, с. 17]. Отже, найефективнішим механізмом трансляції інформації про діяльність влади, про можливості співпрацювати з нею є громадські організації, які здатні забезпечити ефект реального залучення громадян до процесів ухвалення політичних рішень.

На 31 січня 2005 року в Україні діяло 1937 громадських і 699 благодійних організацій загальнодержавного рівня, 11 тисяч громадських і понад 5 тисяч благодійних організацій обласного рівня та 9 тисяч громадських і близько 3 тисяч благодійних організацій районного рівня [18, с. 15]. Проте їх поширення на території країни коливається від 0,8 на 1 тисячу жителів до 2,5 - 3,0, причому 70 % з них зорієнтовані на роботу з категоріями населення, які потребують соціального захисту від держави, тоді як інтереси економічно активного населення представлені громадськими організаціями набагато менше [30, с. 673]. Незважаючи на значну кількість зареєстрованих громадських організацій, спостерігається різкий дисбаланс між кількісними показниками інститутів громадянського суспільства та їх якісними показниками, ефективно-дієвим наповненням [9, с. 31].

Та й кількісні показники членства у громадських організаціях незначні. Так, 2002 року лише 4,7 % громадян брали участь у громадській діяльності. Серед них 69,5 % робили це тому, що така діяльність відповідала їх переконанням, 12,4 % пов'язували з нею можливість розв'язання власних проблем, близько 10 % мали на меті отримання грошей, тобто керувалися корисливими мотивами. Серед усього загалу 53 % не мали потреби у залученні до громадської діяльності [33]. Показово, що тільки 35,9 % висловили наміри і бажання брати участь у роботі громадських організацій в майбутньому, а 60,3 % залишилися байдужими до перспектив ведення діалогу з владою, які відкриваються перед ними через участь у громадських організаціях [28].

**Діалогові форми політичної участі:
передумови та перспективи становлення в Україні**

Наталія Ротар

На нашу думку, специфіка мобілізації громадянськими організаціями громадян України на використання діалогових форм політичної участі визначається й тим, що вони з часів проголошення незалежності асоціюються в масовій свідомості з осередками загальної антиурядової орієнтації. Цим пояснюється доволі цікава специфіка їх впливу на громадян: вони доволі легко мобілізують громадян на протестні виступи і наражаються на байдужість, коли йдеться про конструктивну ініціативу та альтернативу, що виходить за межі відкритого конфлікту з владою і вкладається в межі дискурсивної, а не протестної моделі політичної участі.

Представники громадських організацій вважають, що громадяни не використовують ці організації як структури входу до політичної системи, оскільки не володіють інформацією про їх роль в процесі управління (67 %). Другою причиною відсторонення від діяльності громадських організацій є те, що громадяни переймаються повсякденними проблемами виживання (66 %) [6, с. 35]. Не слід не зважати й на не завжди високий рівень професійної підготовки представників громадських організацій щодо розуміння специфіки роботи влади та її потреб, уміння грамотно сформулювати власні пропозиції та презентувати проекти, а також на недостатній рівень їх компетентності в цілому.

Отже, особливого значення набуває потреба консолідації усього третього сектора та вироблення спільної стратегії діалогу з владою. На думку окремих експертів, головним пріоритетом реформ в Україні має бути не розвиток громадського сектора – „він вже активно працює, а створення демократичних форм здійснення влади” [20, с. 27]. Основна роль у здійсненні публічної політики належить громадським організаціям, ефективність роботи яких вимірюється рівнем успішності презентації інтересів соціальних груп в процесі ухвалення політичних рішень та вмінням вступати у взаємодію з владою при виробленні та реалізації державної політики.

Проте слід враховувати реальний стан речей. Більшість громадян України ще не зорієнтовані на засвоєння та використання діалогових форм політичної участі. Вони не прагнуть підвищувати рівень своєї політичної компетентності задля презентації власної суб'єктності в процесі ухвалення політичних рішень. Вихідним у розумінні причин цього є те, що значна кількість громадян не очікує від влади позитивної реакції на власну міжвиборчу конвенційну активність, а тому й не зорієнтована на те, що дії влади щодо залучення громадськості до вироблення і схвалення державних рішень мають бути найважливішим напрямом діяльності уряду. Зокрема, 64,3 % громадян вважають, що пріоритетним напрямом у діяльності КМУ має стати вирішення соціальних проблем, 47,6 % – прискорення економічних реформ, 35,6 % – подолання нерівності у соціально-економічному розвитку регіонів, 29,5 % – підвищення міжнародного авторитету України, 16,9 % – залучення громадськості до

вироблення й ухвалення державних рішень, 14,2 % – розвиток місцевого самоврядування, 11,3 % – делегування владних повноважень з центру до регіонів [19]. Отже, більшість громадян орієнтується на розв'язання усього комплексу проблем суспільного розвитку сильною центральною владою, тоді як місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування априорі вважаються менш дієздатними, а інститути громадянського суспільства майже не беруться до уваги як механізм впливу на владу будь-якого рівня.

Б. Барбер підкреслює, що пряма демократія потребує не тільки реалізації всього спектра форм політичної участі громадянами, що діють в межах певної політичної системи, а й „громадянської підготовки та громадянської компетентності для ефективної участі в обговоренні та ухваленні рішень. Демократія участі, таким чином, розуміється як пряме правління освічених громадян. Громадяни – це не просто окремі індивіди, що діють у приватній сфері, а добре поінформовані суспільні громадяни, які віддалилися від винятково власних інтересів настільки, наскільки суспільна сфера відокремлена від приватної. Демократія – це не стільки правління народу чи правління мас, скільки правління освічених громадян” [34, р. 23]. Це, на нашу думку, є однією з найважливіших проблем політичного сьогодення, проблемою, яка може визначати суть перебігу електоральних циклів на всіх його етапах – проблему політичної компетентності громадян.

У нових демократіях питання підвищення політичної компетентності громадян неминуче актуалізується у площині проблеми громадянської освіти, яка повинна змінити людину так, щоб вона стала здатною „приймати свої власні рішення на підставі власних думок, яка без страху може оспорити думки іншої людини, але при цьому поважаючи її саму і її думки; яка може змінити свої погляди, якщо факти виправдовують цю зміну, і могла б приєднатися до інших, якби спільні зусилля були більш ефективні, ніж діяльність на самоті” [23, с. 13 – 14]. Владі працювати з неосвіченим населенням набагато легше, адже переконувати невідповідну аудиторію можна з використанням мінімуму аргументів. „Політика стає для громадян їх університетом, громадянська сфера – їх тренувальним майданчиком, участь у політичному житті – їх наставником”, – зауважує Б. Барбер, підкреслюючи, що успіх використання діалогових форм політичної участі полягає не тільки у можливостях їх використання, що надаються владою, чи у високому рівні політичної компетентності, а багато в чому визначається регулярністю участі та рівнем політичної активності громадянина [1, с. 261].

Насамкінець зауважимо, що нині ми стали свідками двох паралельних монологів – влади і громадян, автономне існування яких віддаляє перспективу їх діалогу. Організація діалогу між владою і громадянами, поза сумнівом, є складним процесом, проте його постійне ініціювання двома сторонами стимулюватиме поступове формування громадської думки про

**Діалогові форми політичної участі:
передумови та перспективи становлення в Україні**

Наталія Ротар

основні механізми, форми і методи досягнення політичного консенсусу, соціальної солідарності та інтеграції в суспільстві.

Основними суб'єктами, здатними генералізувати діалог між владою і громадянами, є політична (владна і опозиційна) та інтелектуальна (зосереджена в громадських організаціях) еліти.

Література:

1. **Барбер Б.** Сильна демократія: політика учасницького типу // Демократія: Антологія / Упоряд. О. Проценко. – К.: Смолоскип, 2005. – С. 254 – 262.

2. Відкритість української влади: проблеми і перспективи. Стенограма обговорення на „круглому столі”. – К.: НІСД, 2002. – 59 с.

3. Віра Нанівська: Публічна політика – виклик для нової влади // Вісник Центру. Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. – 2005. – 5 грудня. – Число 42 (301).

4. Громадські ради: у діалозі влади і суспільства помилок припускаються обидві сторони // Вісник Центру. Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. – 2005. – 19 грудня. – Число 44 (303).

5. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку / Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАН України / Заг. ред. Ф. М. Рудич. – К.: Парламентське видавництво, 2006. – 412 с.

6. Громадянське суспільство в Україні. Аналітичний звіт за результатами загальнонаціонального опитування недержавних організацій України. Підготовлено фондом „Демократичні ініціативи” та СОЦІС на замовлення Світового банку / Бачинський Я., Кучерів І., Бекешкіна І., Стегній О., Полуйко В. – К., 2003. – 54 с.

7. Громадянське суспільство: досвід виборів та нова стратегія: Матеріали конференції, 19 – 20 березня 2005 р., Київ / Ред. О. Боронь – К.: Агенство „Україна”, 2005. – 88 с.

8. **Гутман Е., Томпсон Д.** Устрій дорадчої демократії // Демократія: Антологія / Упоряд. О. Проценко. – К.: Смолоскип, 2005. – С. 327 – 363.

9. **Дергачов О.** Особливості розвитку й організації структур громадянського суспільства // Україна: плоди дванадцяти бурхливих років: Зб. ст. / Фонд ім. Фрідріха Еберта, регіональне представництво в Україні, Білорусі, Молдові. Упоряд. та редак.: В. І. Андрійко та Г. Курт. – К.: Заповіт, 2003. – С. 31. (С. 6 – 56).

10. Документ для консультацій: Зміцнення культури діалогу – пропозиція щодо загальних принципів та мінімальних стандартів консультацій, які проводяться Європейською Комісією із зацікавленими сторонами // Громадські ради в Україні. Довідник / Упорядник М. Дациба.

– К.: УНЦПД, 2003. – С. 214 – 227.

11. Експертне дослідження „Удосконалення форм співпраці громадських організацій з органами влади” (Український інститут підвищення кваліфікації працівників телебачення, радіо і преси, березень 2004 р.) // http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art-id=15063739&cat_id=15054520

12. **Єшкілев В., Кампо В., Ляпін Д., Панцир С., Підлуська І.** Корені трави. Громадянське суспільство в Україні: стан та перспективи розвитку / Г. Усатенко (ред.), І. Підлуська (упоряд.). – К.: Фонд „Європа ХХІ”, 2003. – 285 с.

13. Звіт про проведене дослідження. Оцінка спроможності структурних підрозділів з питань взаємодії з громадськістю міністерств та інших центральних органів виконавчої влади виконувати свої функції на належному рівні. – К., 2003. – 48 с.

14. Концепція взаємодії держави з громадянським суспільством. Проект // <http://www.minjuust.gov.ua/?do=d&did=7544&sid=discuss>

15. Корені трави - 2: Участь громадськості у формуванні політики: У 2 ч. / І. Підлуська (наук. ред.), Г. Усатенко (упоряд.), О. Боронь (упоряд.). – К.: Фонд „Європа ХХІ”, 2004. Ч. 1. – 196; Ч. 2. – 304 с.

16. **Лациба М., Ходько Н.** Вступ // Структури громадської участі в Україні. Збірник аналітичних матеріалів / За ред. М. Лациби, Н. Ходько. – К.: УНЦПД, 2003. – С. 5 – 8.

17. **Ляпіна К.** Розвиток системи громадських дорадчих органів та їх вплив на прийняття державних рішень // Структури громадської участі в Україні. Збірник аналітичних матеріалів / За ред. М. Лациби, Н. Ходько. – К.: УНЦПД, 2003. – С. 43. (С. 43 – 44.)

18. **Масальський А., Богущ І.** Сучасне і майбутнє громадянського суспільства в Україні // Участь громадськості в політичних процесах: Корені трави - 3 / Національний фонд підтримки демократії (США); Фонд „Європа ХХІ” / І. Підлуська (наук. ред.), Г. Усатенко (упоряд.), О. Боронь (упоряд.). — К.: Агентство „Україна”, 2005. – С. 15. (С. 15 – 22).

19. Масове опитування населення „Уявлення громадян про місце Уряду в системі органів державної влади, його пріоритетні якості та напрями діяльності” (Інститут соціальної та політичної психології АПН України, червень, липень, вересень 2003 р.) // http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art-id=15062108&cat_id=15054520

20. **Никитин В. А.** Проблеми становлення публичної політики в Україні // Публичная политика – 2005. Сб. статей / Под ред. М. Б. Горного и А. Ю. Сунгурова. – СПб.: Норма, 2006. – С. 27 – 34.

21. Оцінка доступу до інформації, участі у прийнятті рішень та правосуддя в Україні. Аналітичний огляд. О. Стегній, Є. Хлобистов, Л. Попова, О. Сімонова, С. Сухобойченко, Є. Бойко, Ю. Гарник. – К.: Еко Право-Київ, 2004. – 60 с.

**Діалогові форми політичної участі:
передумови та перспективи становлення в Україні**

Наталія Ротар

22. Патрик Дж. Дж. Гражданское общество в период третьей волны демократии: его значение для гражданского образования // Гражданское образование: содержание и активные методы обучения / Под ред. Шехтера С., Воскресенской Н. - М.: Межрегиональная ассоциация „За гражданское образование”, 1997. - С. 17 - 21.

23. Пілон Дж. Дж. Глобальна революція та потреба у громадській освіті у колишньому радянському блоці. - К.: IFES, 1995. - 23 с.

24. Посібник щодо проведення публічних консультацій / Н. Гнидюк, В. Горшкова, Н. Дніпренко, Т. Маркіна, А. Шпичко. За ред В. Нанівської. - К., 2004. - 67 с.

25. Права і свободи людини в Україні: Результати загальнонаціонального опитування громадської думки. - К.: Сфера. - 116 с.

26. Президентські слухання „Виклики, породжені свободою” // Україна: Події. Факти. Коментарі. - 2005. - № 22. - С. 6 - 9.

27. Рада і депутат: робота в ім'я громади. Залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування та розвитку громад / А. Ткачук, Є. Фишко, Ю. Ганущак та ін. - К.: Ін-т громадянського суспільства, ІКЦ „Леста”, 2005. - 228 с.

28. Результати масового опитування „Деякі актуальні питання забезпечення участі громадськості у формуванні і реалізації державної політики” // http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art-id=15352015&cat_id=15054520

29. Стан та перспективи оптимізації доступу до інформації / Упорядники: І. Підлуська, С. Горобчишина. - К.: Агенство „Україна”, 2005. - 20 с.

30. Український соціум / Національний ін-т стратегічних досліджень / За ред. Крисаченка В. С. - К.: Знання України, 2005. - 792 с.

31. Участь громадськості в політичних процесах: Корені трави - 3 / Національний фонд підтримки демократії (США); Фонд „Європа XXI” / І. Підлуська (наук. ред.), Г. Усатенко (упоряд.), О. Боронь (упоряд.). - К.: Агентство „Україна”, 2005. - 350 с.

32. Участь громадян у прийнятті державних рішень. Партнерська взаємодія влади і громадських інститутів в Україні: загальна методологія запровадження, міжнародний досвід / Український незалежний центр політичних досліджень: За заг. ред. І. Попова. - К., 2006. - 32 с.

33. Якименко Ю. Громадянська активність в Україні: чи приречені ми мати те, що маємо? // Дзеркало тижня. - 2002. - 26 жовтня - 1 листопада. - № 41.

34. Barber R. B. Participatory Democracy // Encyclopedia of Democracy. - Vol. 3. - N.Y., 1995. - P. 23.