

DOI: <https://doi.org/10.15407/socium2019.01.009>
 УДК (005.573+316.354:351/354)(477)

Стегній О.Г., д-р соціол. наук, провідний науковий співробітник відділу методології та методів соціології Інституту соціології НАН України, вул. Шовковична, 12, Київ, 01021, Україна, email: o.stegniy@gmail.com

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ТА ОСНОВНІ ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФОРМИ ГРОМАДСЬКИХ ОБГОВОРЕНЬ В УКРАЇНІ

Розглянуто актуальність налагодження ефективного громадського контролю за всіма гілками влади в сучасному українському суспільстві. Теоретична інтерпретація поняття "громадянська участь" починається з аналізу понять "громадянство", "громадськість", акцентується відмінність громадянської участі від громадянських практик. Стверджується, що необхідним соціальним середовищем для громадянської участі є громадянське суспільство, сутність якого полягає у виокремленні в суспільстві найбільш соціально активної його частини. Наголошується, що організаційні форми громадянської участі визначаються, насамперед, особливостями соціального контексту конкретного суспільства. Звертається увага на методологічну важливість розрізняти форму громадянської участі та її реальний соціальний зміст, що дозволить уникати помилкового визначення громадянської участі тих форм залучення, які за змістом цьому не відповідають (феномен "професійних мітингувальників"). Детально розглянуто конституційно-правові засади опосередкованого впливу громадськості на державну політику. Незважаючи на достатньо довгу історію існування інституту громадських обговорень в Україні, збережено більшість елементів радянської практики проведення таких обговорень, насамперед, формальність зазначеної процедури. Важливим є використання потенціалу такої організаційної форми громадської участі, як громадські ради. Проте практика діяльності таких рад свідчить про значні перешкоди їх нормальному функціонуванню. Серед основних причин є організаційно-фінансова залежність таких рад від органів виконавчої влади, недостатня інформаційна відкритість останніх для громадськості, а також проблема правового захисту та особистої безпеки місцевих активістів. Натомість основним показником ефективності інституту громадських обговорень має стати використання органами виконавчої влади конструктивних пропозицій, висловлених за результатами таких обговорень.

Ключові слова: громадянство, громадянське суспільство, громадянська участь, конституційно-правові засади громадянської участі, "Зелена книга", громадські обговорення, парламентські слухання, громадські ради, електронне урядування.

Stegniy O.G., Dr.Habil (Sociology), leading scientific fellow, department of methodology and methods of sociology, Institute of Sociology National Academy of Sciences of Ukraine, 12, Shovkovychna Str. Kyiv, 01021, Ukraine, email: o.stegniy@gmail.com

INSTITUTIONAL PRINCIPLES AND MAIN ORGANIZATIONAL FORMS OF PUBLIC DISCUSSION IN UKRAINE

The article considers the urgency of establishing effective public control over all branches of government in the modern Ukrainian society. The theoretical interpretation of the concept of "civic participation" begins with the analysis of the concepts of "citizenship", "public", emphasizes the distinction of civic participation from civil practices. It is argued that the necessary social environment for civic participation is civil society, the essence of which is to distinguish in society the

© Стегній О.Г., 2019

ISSN 1681-116X. Український соціум, 2019, № 1 (68): 9–22

most socially active part. It is noted that organizational forms of civic participation are determined primarily by the peculiarities of the social context of a particular society. The author draws attention to the methodological importance of distinguishing the form of civic participation and its real social content, which will avoid the false definition of civic participation of those forms of engagement, which are not consistent with the content (the phenomenon of "professional protesters"). The constitutional and legal principles of the indirect influence of the public on state policy are considered in detail. Despite the long history of the existence of the Institute for Public Discourse in Ukraine, the majority of elements of the Soviet practice of conducting such discussions are preserved, primarily the formalities of the aforementioned procedure. The article highlights the importance of using the potential of such an organizational form of public participation as public councils. However, the practice of such councils indicates significant impediments to their normal functioning. Among the main reasons is the organizational and financial dependence of such councils on executive bodies, the lack of information openness of the latter to the public, and the problem of legal protection and personal security of local activists. Instead, the main indicator of the effectiveness of the institution of public debate should be the use of constructive proposals put forward by the executive authorities based on the results of such discussions.

Keywords: *citizenship, civil society, civic participation, constitutional and legal basis of civic participation, "Green Book", public discussion, parliamentary hearings, public councils, e-government.*

Актуальність обраної теми пояснюється самим перебігом соціально-політичних знакових подій останніх років. Після масового соціального збурення, відомого як Революція Гідності, розгортання волонтерського руху на підтримку української армії в протидії військового втручання російських збройних сил громадянська активність набуває особливого значення для сценаріїв розвитку українського суспільства. Додатковим стимулом звернення до цієї проблематики є необхідність подолання патерналізму значної частки населення України, проявом якого є тяжіння до привабливих популістських гасел, надмірне покладання своїх сподівань на вибори Президента України (нерідко внаслідок нерозуміння, відсутності знання його реальних повноважень) і нового складу Парламенту на тлі фактичного відсторонення від громадянської участі в державному управлінні.

У цілому низький рівень громадянської активності в Україні зумовлений відсутністю тривалої неперервної демократичної традиції політичної участі громадян, патерналістськими орієнтаціями значної частини населення, які частково відтворюються в умовах недосконалої системи розподілу матеріальних ресурсів; втратою довіри до влади та можливості впливу на неї, і як наслідок, недовірою до самої держави, обрання індивідуальних шляхів виживання замість колективних форм громадянської участі на захист власних громадянських прав. Натомість істотне скорочення проявів корупції, дотримання принципів правової держави та справедливого судочинства неможливе без налагодження і належного функціонування системи громадського контролю.

У цьому сенсі заслуговує на увагу влучне зауваження українського соціолога В.П. Степаненка про успадковану від радянського авторитаризму практику "закритості" політики, а саме "проблеми громадянського контролю за діяльністю всіх гілок вла-

ди, її підзвітності суспільству та можливостей громадянської участі у процесі прийняття важливих рішень державної політики” [1, с. 324].

Мета статті – з’ясувати соціологічний зміст поняття “громадські обговорення”, на основі аналізу інституційних засад та основних організаційних форм громадських обговорень в Україні виявити соціально-політичні передумови їх недостатньої ефективності для здійснення незалежного громадського контролю за діяльністю всіх гілок влади.

У своєму системному розумінні громадянське суспільство, на думку В.П. Степаненка, є комплексним соціальним феноменом, який може розглядатись у трьох взаємопов’язаних значеннях. По-перше, як теоретичні дискурси та історичні концептуально нормативні моделі громадянського суспільства. По-друге, як різноманітність ідеологічних дискурсів, по-третє, як соціальні практики й етос суспільної життєдіяльності.

Автор цієї публікації цілковито погоджується з В.П. Степаненком з тим, що саме соціологічний підхід, на відміну від політологічного, політико-правового та філософського, поєднує у собі “евристичні можливості історико дискурсивного аналізу та вивчення конкретних суспільних практик громадянського суспільства” [1, с. 42].

З позиції зазначеного соціологічного підходу громадські обговорення в цій публікації розглядаються як інститут та організаційна форма громадянської участі, яка в свою чергу є одним з проявів існування суспільних практик громадянського суспільства в Україні.

Соціологічну інтерпретацію поняття “громадські обговорення” доцільно розпочати з аналізу суб’єктності, зокрема поняття “громадянство”.

У статті 15 Загальної декларації прав людини записано, що громадянство – одне з основних прав людини, зміст якого полягає в тому, що людина може володіти повним комплексом прав лише за його наявності. Таким чином, громадянство наділяє особу всіма конституційними правами та свободами і забезпечує її право на участь в управлінні державними справами, оскільки саме через інститут громадянства визначаються особи, які є носіями влади в державі. У статті 38 Конституції України записано, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Основним Законом України встановлено, що право на участь в управлінні державними справами мають виключно громадяни нашої держави. Таким чином, інститут громадянства можна розглядати як ініціальний механізм надання особі доступу до реалізації нею усього спектра політичних прав, якими може володіти громадянин України.

Слід зазначити, що окремими експертами пропонується запровадити в нашій країні так званий “інститут відповідального громадянства” з метою розриву з пострадянським минулим і підписання нового Суспільного договору. Такий договір повинен передбачити механізм кардинального оновлення відносин між громадянином і державою та суттєво модернізуватись, як мінімум, раз на двадцять років. Автори цієї ідеї вважають за необхідне на законодавчому рівні передбачити положення про “громадян” і “жителів” України. Громадянами слід вважати тих, хто підписав Суспільний

договір і склав іспит на знання української мови, історії та основ конституційного ладу України. Це надаватиме право громадянам голосувати, бути обраними та займати посади в органах влади, а також право створювати політичні партії та бути їх членами. Натомість жителі України не матимуть таких прав [2].

Український соціолог О.С. Резнік виокремлює феномен “громадянськості”, під яким розуміє “усвідомлення громадянином своїх прав та обов’язків у житті країни, створення умов для як найповнішого розкриття всього потенціалу людини, її творчого самовираження” [3, с. 35].

З позицій соціологічного підходу (на відміну від політологічного чи політико-правового) громадські обговорення аналізуються як одна з організаційних форм громадянської участі. На відміну від громадянських практик як систематичних, відтворювальних і постійних дій різних соціальних суб’єктів (О.С. Резнік), громадянська участь може бути одноразовим або короткотривалим проявом соціальної активності. Типовим прикладом є створення в українських містах численних ініціативних груп проти ущільнення забудови, діяльність яких у більшості випадків закінчується після прийняття остаточного рішення щодо забудови. Хоча і тут варто зауважити, що громадська протидія проти незаконної забудови може тривати достатньо довгий час і не обмежуватися короткотривалою участю.

Суб’єктами громадянської участі можуть бути як індивіди, так і групи, оскільки громадянська активність структурується за характером форм залученості, залежно від яких доцільним є індивідуальний чи колективний спосіб реалізації власних інтересів.

Англійські дослідники виокремлюють три типи громадянського активізму: індивідуальний, контактний і колективний. Індивідуальний активізм передбачає вибіркове споживання товарів, пожертви, підписання клопотань, збирання грошей, голосування на місцевих виборах і носіння символіки. Водночас контактний активізм охоплює контактування з посадовою особою, політичними діячами, місцевими ЗМІ, представниками юридичних організацій. Колективний активізм являє собою схильність до такої діяльності, яка передбачає утворення групи однодумців [4].

Конкретні організаційні форми громадянської участі залежать від характеру дії та типу суб’єкта громадянської активності. Йдеться про три загальні види участі: *громадсько-політична діяльність*, яка передбачає як індивідуальні, так і тимчасові колективні форми дій у громадсько-політичній сфері з метою тиску на політичні інститути для бажаних змін; *безпосереднє контактування громадян з установами й організаціями*, що передбачає переважно індивідуальне звернення до установ з метою реалізації та відстоювання власних інтересів: кооперативні (колективні, організаційні) форми громадянської участі, які є систематичними діями людей, добровільно об’єднаних в асоціації заради спільної реалізації та тривалого просування своїх інтересів.

Громадянська участь є одним з проявів існування особливого соціального середовища – громадянського суспільства. Власне термінологічне визначення концепту “громадянське суспільство” покликане відобразити найактивнішу частину загального

соціуму. Використання категорії громадянського суспільства характеризує інституційний бік соціальної активності людини – сукупність громадських об'єднань та інституцій, в яких особистість здатна реалізувати свої приватні інтереси та уподобання (в цьому контексті розуміння суті громадянського суспільства є невіддільним від поняття “третій сектор” – усієї кількості неурядових організацій, діяльність яких спрямована на вирішення проблем населення). Оскільки особистий інтерес у суспільстві може реалізовуватися лише завдяки об'єднанню з іншими, виникає необхідність в опосередкованості соціальної активності буття людини мережею добровільних асоціацій і громадських об'єднань.

Узагальнюючи різноманітні підходи до визначення категорії громадянського суспільства, можна розуміти це явище, як систему автономних від держави інституціональних зв'язків, в які добровільно вступає населення з метою реалізації своїх приватних і корпоративних інтересів, у тому числі шляхом впливу на державну політику. Синонімічним дослідники вважають словосполучення інституціалізована (організована) громадськість [5, с. 40–41].

Громадянська участь ґрунтується на комбінації усталених приватних, загальнодержавних і соціально-групових інтересів. Співвідношення інтересів і впливовість колективних або індивідуальних суб'єктів залежать не тільки від настроїв і цінностей цих суб'єктів. Значною мірою вони визначаються особливостями соціального контексту – умов культурної різноманітності, соціально-економічної диференціації та розвитку громадянської участі локальних спільнот.

Регіональні особливості громадянської участі, на думку І.В. Щербакової, не пов'язані визначальним чином з адміністративними кордонами будь-якої території. Значення мають чинники, які активують або стримують громадянську участь і безпосередньо формують локальні зацікавлені групи [6, с. 65].

Проведений аналіз регіонального чинника активаційної функції політичної культури населення України свідчить, що вагоме значення для громадянської участі на локальному рівні мають: інфраструктура громадянської активності місцевого населення, наявні локальні агенти формування політичної культури та рівень авторитаризму територіальної спільноти. З огляду на створення відповідного соціального середовища, наявність розгалуженої інфраструктури громадянської активності є важливою для залучення місцевого населення до суспільно-політичного життя територіальної громади, насамперед, можливості громадянської самоорганізації [7].

Спрямованість суб'єктів громадянської участі може мати як конструктивний вплив, коли йдеться про збереження чи вдосконалення політичної системи, так і деструктивний щодо чинного соціального порядку, коли порушується питання про радикальне перетворення системи.

З методологічної точки зору, важливо звертати увагу не тільки на формальну форму громадянської участі, але й її реальний соціальний зміст. Йдеться про доволі поширену практику в сучасному політичному житті України відому як “професійні мітингувальники” – участь у публічних акціях, організованих переважно політичними партіями та окремими політиками, за грошову винагороду. Зрозуміло, що така форма

залучення населення до соціально-політичних акцій не відповідає змістовному наповненню власне громадянської участі. Крім того, подібна негативна практика “організації народної підтримки” реально гальмує процес політичної соціалізації населення та поширення впливу громадянського суспільства в нашій країні¹.

Організаційні форми громадянської участі регулюються конституційно-правовими засадами здійснення опосередкованого впливу громадськості на нормопроектну діяльність представників влади. Йдеться про організацію та проведення громадськістю публічних заходів, спрямованих на підтримку або протистояння певному нормативно-правовому акту. Конституційно-правова сутність такого впливу сформована, насамперед, завдяки реалізації базових конституційних прав і свобод, закріплених у Конституції України.

Потреба у використанні непрямих методів впливу постає тоді, коли прямі методи перестають бути дієвими або є сумніви в їх результативності. Опосередкований вплив громадськості на нормопроектну діяльність органів влади здійснюється у формі направлення індивідуальних або колективних письмових звернень; проведення публічних заходів (круглих столів, обговорень, слухань тощо) за участю посадових осіб і громадськості; проведення публічних зібрань громадян; розміщення у ЗМІ фахових коментарів, результатів різноманітних досліджень, включно з опитуваннями громадської думки.

Таким чином, з позицій соціологічного підходу громадські обговорення є колективним типом громадянського активізму, який використовує легітимні непрямі методи конструктивного впливу на діяльність органів влади. Враховуючи наявність законодавчого закріплення (легальність) та усталену достатньо тривалу, хоча і недостатньо ефективну, практику використання цієї форми громадянської участі (легітимність), громадські обговорення правомірно розглядати як незалежний від державної влади інститут громадянського суспільства.

Цей інститут виконує три функції: правозахисну, інформаційну та комунікативну. Проведення громадських обговорень надає можливість органам влади під час прийняття нормативно-правових актів отримати актуальні запити та прагнення громадян стосовно правового регулювання певної сфери суспільних відносин. Прагнення громадян донести свою думку до органів влади є важливою формою громадянської участі, виявом легітимності політичного режиму, а також усвідомленим актом громадян в інституціональних рамках взаємовідносин людини та держави.

Цікавий досвід впливу громадськості на прийняття конституційно-правових актів у рамках проведення громадських обговорень можна простежити у Великій Британії, де заохочується залучення громадськості в межах спеціальної законодавчої процедури – видання так званих “Зеленої книги” (Green paper) та “Білої книги” (White paper) щодо законопроектів, які викликають значний суспільний інтерес [8, р. 9–10].

¹ Подібна практика “залучення громадськості” поширюється і на діяльність громадських організацій, які виконують функції GONGO (Governmentally Organized Non-Government Organization), тобто неурядової організації в дійсності створеною урядовими структурами.

Першим кроком у проведенні громадського обговорення є оприлюднення Урядом “Зеленої книги” щодо законопроекту, який становить значний суспільний інтерес. Така книга є первинною, дискусійною, має дорадчий та інформаційний характер і, як правило, її друк передуює обговоренню білля в парламенті. У “Зеленій книзі” акцент робиться переважно на пропозиціях і зауваженнях, які надійшли від громадськості, а також на загальних можливих варіантах розвитку певних суспільних відносин. Метою оприлюднення “Зеленої книги” є проведення фахових консультацій з громадськістю щодо положень урядової законодавчої ініціативи для того, щоб зібрати всебічний матеріал гіпотетичних проблем і відповідних їм модельних напрямів їхнього вирішення щодо конкретної сфери життєдіяльності. Таким чином, оприлюднення надає можливість громадськості виразити свою реакцію щодо урядового білля, який стане предметом розгляду в парламенті [9, р. 63].

За результатами громадської дискусії Урядом чи його установами видається “Біла книга”, яка відображає реакцію на “Зелену книгу”. “Біла книга” є основою для остаточного варіанта законопроекту, який буде поданий Урядом до парламенту [10, р. 41]. Видання білих книг є потрібним процесом визначення концептуальної позиції органів виконавчої влади за результатами проведеного громадського обговорення щодо певного проекту нормативно-правового акту. Отже, “Біла книга” є дороговказом формування та розвитку нормативно-правового регулювання певної сфери суспільних відносин. На її основі закладаються нові суспільні відносини, а отже, формується приблизний план їхнього розвитку та постає адекватна потреба у відповідному їх нормативно-правовому регулюванні. Позитивний британський досвід впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у рамках проведення громадських обговорень через публікації “Зеленої книги” та “Білої книги”, сприяв поширенню цієї форми впливу громадськості й на рівні органів влади Європейського Союзу.

Наведений зарубіжний конституційно-правовий досвід доцільно використати для запровадження в Україні практики “збирання” різних думок громадськості щодо законопроекту через проведення громадського обговорення у формі публікації “Зеленої книги” та “Білої книги”. Оприлюднення такого роду книг сприяє посиленню ролі громадськості при розробці нормативно-правових актів і дозволяє “задокументувати” проведення громадського обговорення певного проекту нормативно-правового акту. Розширення можливостей комп’ютерних мереж значно полегшило доступ до цієї форми громадського обговорення. На сьогодні можна не лише опублікувати книги в друкарський спосіб, але й оприлюднювати їх через офіційні сайти органів публічної влади та проводити громадські обговорення в онлайн-режимі.

Нині українське законодавство не містить положень щодо такого документа, як “Зелена книга”. Крім того, чинними адміністративними регламентами не передбачено розробку, обговорення й ухвалення органами державної влади політичних документів у формі “Зеленої книги”. Проте в Україні існує практика підготовки галузевих “зелених” і “білих” книг окремих міністерств.

Інститут громадських обговорень в нашій країні веде свою історію радянського періоду. У законі СРСР “Про всенародне обговорення важливих питань державного життя” від 30 червня 1987 р. визначався порядок проведення громадських обговорень.

Проте у радянський період такі обговорення мали спотворений характер, оскільки головною метою їхнього проведення було не з'ясування думки громадськості щодо положень проекту певного нормативно-правового акту, а здійснення на громадськість інформаційно-ідеологічного впливу при прийнятті того чи іншого нормативно-правового акту.

З проголошенням незалежності в Україні зберіглася більшість елементів радянської практики проведення громадських обговорень, за якої ця форма впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів зводилася переважно до формальної процедури. З огляду на кількісні показники, в Україні громадські обговорення проводилися щодо цілої низки законопроектів, кодексів і навіть проектів Конституції України та внесення до неї змін. Конституційно-правове регулювання громадських обговорень в Україні, попри активне використання цієї форми участі громадськості в прийнятті нормативно-правових актів, і досі має сегментарний і безсистемний характер.

Спробу щодо урегулювання окремих сегментів проведення громадських обговорень було здійснено й на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Зокрема, Постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2003 р. було затверджено Положення про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України та слухань у комітетах Верховної Ради України. Парламентські слухання у Верховній Раді України проводяться для вивчення питань, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання. Проведення парламентських слухань в Україні займає важливе місце в діяльності Верховної Ради України та сприяє за рахунок залучення громадськості до цього процесу реалізації парламентом своїх законотворчих і контрольних функцій. Водночас низка недоліків, які мають місце в конституційно-правовому регулюванні організації та проведення парламентських слухань, а також деякі негативні аспекти парламентської практики не дозволяють повною мірою ефективно використовувати цю форму проведення громадських обговорень проектів нормативно-правових актів.

На думку експертів Національного інституту стратегічних досліджень, основні проблеми проведення парламентських слухань в Україні полягають у практиці завчасної підготовки проекту рекомендацій, несвочасному поширенні інформаційних матеріалів слухань серед учасників від громадськості (зазвичай в день слухань), низькому рівні представництва з боку народних депутатів на парламентських слуханнях, незадовільній реалізації слухань – лише третина доручень виконується повністю [11].

На рівні актів Глави держави порядок проведення громадських обговорень частково було врегульовано Указом Президента України². Цим правовим актом було запроваджено практику проведення щорічних Президентських слухань як постійно діючого механізму громадських консультацій, оцінки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Метою запровадження цієї форми гро-

² Указ Президента України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 15 вересня 2005 р. № 1276/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1276/2005>

мадського обговорення було визначено налагодження ефективних механізмів партнерства держави з інститутами громадянського суспільства, удосконалення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення її прозорості та відкритості. У ході підготовки та проведення щорічних Президентських слухань інститутам громадянського суспільства було запропоновано оприлюднювати національні доповіді зі стратегічно важливих питань соціально-економічного розвитку держави й громадянського суспільства, налагодження партнерства між державою та суспільством, зміцнення засад демократії в Україні, боротьби з корупцією, забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів державної влади.

Водночас системної та широкої практики застосування проведення Президентських слухань в Україні як форми громадського обговорення так і не набуло. Їх проведення в нашій державі обмежилось лише проведенням 8 листопада 2005 р. перших Президентських слухань на тему: “Виклики, породжені свободою”. За їх результатами було підготовлено спеціальний документ “Дорожня карта України” – пропозиції до порядку денного державної політики в різних сферах. Головною проблемою залишилося питання про їх практичну реалізацію [12, с. 17]. У цілому Президентські слухання, скоріше, можна назвати як публічний захід з виголошення декларації намірів, ніж детальне громадське обговорення певної сфери суспільних відносин для її нормативно-правового регулювання.

Суттєвий прорив у модернізації вітчизняного конституційного законодавства було зроблено з прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України³, якою визначено суб’єктів, форми та строки проведення громадського обговорення у сфері виконавчої влади. Зокрема, публічне громадське обговорення організовує й проводить орган виконавчої влади із залученням громадської ради. Для організаційного забезпечення проведення публічного громадського обговорення орган виконавчої влади може утворювати робочу групу. Попри нормативну нестабільність і помітний формалізм, на початок 2010 р. при більшості центральних і місцевих органів виконавчої влади діяли громадські ради.

Загальнонаціональний моніторинг процесів формування громадських рад, проведений Українським незалежним центром політичних досліджень і Творчим об’єднанням “ТОРО”, показав, що станом на 1 жовтня 2011 р. було сформовано 566 громадських рад. За даними Секретаріату Кабінету Міністрів України, на кінець I кварталу 2018 р. громадські ради діяли при 77 органах виконавчої влади⁴. Серед найпоширеніших напрямів діяльності галузевих громадських рад при органах місцевого самоврядування – питання екологічної безпеки, регуляторної та гуманітарної політики, протидії корупції. Заслуговує на увагу той факт, що у створенні нових громадських рад

³ Постанова Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

⁴ Інформація про взаємодію органів виконавчої влади з громадськими радами протягом I кварталу 2018 року. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/rubrik_grom-rad/infoGR_1-2018.pdf

активну участь взяли не лише громадянські організації різного зразка, але й професійні та бізнесові асоціації [13, с. 4, 78].

На рівні міських рад та органів місцевого самоврядування найпоширенішими питаннями для громадських слухань є проекти містобудівного обґрунтування розміщення земельних ділянок для будівництва житлових і нежитлових об'єктів, змін цільового призначення земельних ділянок. Найчастіше головною метою громадських слухань, ініційованими органами місцевої влади із зазначених питань, є не стільки прагнення до діалогу з громадськістю, скільки формальне підтвердження легітимних своїх дій. Значно рідше місцева влада звертається до мешканців територіальної громади та громадських організацій як до рівноправних суб'єктів місцевого самоврядування. У такому випадку темами громадських слухань можуть бути проект Статуту, визначення пріоритетних напрямів роботи органів місцевої влади, питання участі громадськості в ухваленні місцевих програм і бюджетів [14, с. 139–140].

Процес формування громадських рад при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування на новій нормативній базі виявив основні проблеми, які перешкоджають їх нормальному функціонуванню. Йдеться, насамперед, про організаційно-фінансову залежність громадських рад від органів виконавчої влади, при яких вони утворені; недостатню інформаційну відкритість органів виконавчої влади при утворенні громадських рад і новостворених громадських рад; неготовність значної частини організацій громадянського суспільства та їх представників до практичної роботи у складі громадських рад.

Актуальною є проблема правового захисту та особистої безпеки місцевих активістів. Впродовж 2018 р. причиною низки нападів на громадських активістів в Одесі стало незаконне будівництво на території міста в рекреаційній зоні, позбавлення міських мешканців території суспільного користування, незаконні виділення землі сесіями Одеської міської ради.

Найбільш резонансним став напад у 2018 р. на К.В. Гандзюк – громадську активістку у сфері доступу до публічної інформації, координатора Центру політичних студій та аналітики в Херсонській області. Напад, який призвів до її смерті, і зволікання з пошуком замовників цього кримінального злочину спричинили всеукраїнську акцію “Хто замовив Катю Гандзюк?”⁵.

Окремо слід зазначити про негативні прецеденти використання громадських рад в інтересах окремих посадових осіб і політичних сил, що суперечить їх функціональному призначенню та дискредитує такий формат взаємодії. Як приклад, про свою стурбованість непрозорістю формування Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України заявили в травні 2017 р. у своєму відкритому зверненні представники організації “Філософія Серця” [15, с. 36].

У цілому кількість проведених в Україні громадських обговорень проектів нормативно-правових актів свідчить про широку практику їх застосування в нашій

⁵ На момент підготовки статті Тимчасова слідча комісія у справі нападів на громадських активістів звернулася з проханням до Верховної Ради України про продовження строку своєї діяльності у розгляді вбивства правозахисниці І.С. Ноздровської та херсонської активістки К.В. Гандзюк.

державі. Проте, незважаючи на кількісні показники проведених громадських обговорень проектів нормативно-правових актів, принципових зрушень щодо створення інституційних умов здійснення впливу громадськості на їх прийняття, на жаль, не відбувається. Подібна ситуація є наслідком недосконалості конституційно-правового механізму проведення громадських обговорень, яке помножено на домінування радянської традиції.

Натомість основним показником ефективності проведення консультацій з громадськістю в демократичній державі є, насамперед, використання органами публічної влади рекомендацій, пропозицій і зауважень, отриманих у результаті проведення громадського обговорення певного проекту нормативно-правового акту. Наразі в Україні проведення громадських обговорень переважно має формально атрибутивний характер, а висловлені громадськістю пропозиції та зауваження не знаходять свого відображення в заздалегідь підготовлених органами публічної влади резолюціях та інших документах, які ухвалюються за результатами громадського обговорення.

На виконання Постанови Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” на урядовому сайті “Громадянське суспільство і влада” було запущено громадську Інтернет-платформу “Громадське обговорення проектів нормативно-правових актів”. Ця Інтернет-платформа надає можливість винести на громадське обговорення для предметної дискусії як у цілому проект нормативно-правового акту, так і його окремих складових (розділу, статті, частини, пункту). Після завершення громадського обговорення проекту, система в автоматизованому режимі продукує аналітичний звіт, що виставляється на сайт для загального доступу або передається розробникам проекту. Усі пропозиції, зауваження та коментарі користувачів фіксуються в кінцевих аналітичних матеріалах і використовуються розробниками проекту для його доопрацювання.

У цілому результативність громадських обговорень як форми взаємодії влади та громадськості залежить не лише від позитивної налаштованості до співпраці органів публічної влади, але й від спроможності громадськості активно користуватися створеними конституційно-правовими механізмами. Незважаючи на певну позитивну динаміку проведення громадських слухань, цей інститут безпосередньої демократії є поки що недооціненим в Україні. Нагальним підтвердженням цьому є багато проектів нормативно-правових актів, які не отримали жодного коментаря від громадськості до свого змісту [17, с. 40].

Належну прозорість у діяльності влади, як стверджують громадські експерти, можна забезпечити тільки завдяки всебічному розвитку в Україні інформаційних систем і програмних сервісів на основі відкритих даних. Джерелами таких даних, на їх думку, повинні стати державні інформаційні ресурси, об’єднані між собою в рамках загальнонаціональної системи⁶.

Отже, у сучасних умовах інформаційного суспільства новим різновидом організаційної форми громадянської участі має стати електронне урядування, втілення якого

⁶ Лук’янов О. Відкриті дані як каталізатор українських економічних реформ. URL: <https://www.prostir.ua/?blogs=vidkryti-dani-yak-katalizator-ukrajinskyh-ekonomichnyh-reform>

мотивує соціальну активність, оскільки надає можливість широкому загалу громадськості бути почутими державними органами влади і безпосередньо звертатися до них. Формування в Україні сектору електронного урядування “G2C” (Уряд – Суспільство) забезпечить більшу прозорість роботи державних органів, що суттєво сприяло б зменшенню корупції, а також активнішому залученню громадськості до участі в електронному урядуванні для організації громадського контролю за здійсненням державою своїх функцій. Мається на увазі участь громадян в обговоренні законопроектів і створення національної експертної мережі та зрештою вироблення на цій основі єдиних стандартів прийняття ефективних управлінських рішень. З огляду на це, електронний уряд слід сприймати як дієвий механізм подолання багатьох суспільних протиріч у баченні шляхів подальшого розвитку країни на основі використання потенціалу громадянського суспільства.

Висновки та рекомендації. Забезпечення результативної взаємодії органів влади з інститутами громадянського суспільства в Україні є необхідною передумовою утвердження консолідованої моделі демократії як засадничого принципу суспільно-політичного устрою та вагомим чинником дотримання принципів правової держави.

Сьогодні в Україні в цілому сформовано правові механізми регулювання процедури консультування з громадськістю та механізми її залучення до процесу прийняття рішень, але ці форми інституціолізованої співпраці держави та суб'єктів громадянського суспільства потребують корекції.

Проведення громадських обговорень має забезпечувати впровадження в державотворчі процеси принципів прозорості, можливості безпосередньої залученості громадськості до розробки важливих державних рішень. Суттєво зменшують ефективність цієї організаційної форми громадянської участі недосконале законодавство, відсутність усталених демократичних традицій в українському суспільстві, низька політична і правова культура представників органів державної влади та населення.

Окремою актуальною проблемою залишається особиста безпека місцевих громадських активістів. Численні напади на місцевих активістів в Україні можуть призвести до вкрай негативних наслідків для громадянської та національної безпеки і тому потребують оперативного втручання центральних органів влади.

Недостатнім залишається вплив громадськості на процес прийняття державних рішень шляхом її участі у таких формах співпраці з органами влади, як громадські ради та громадські колегії. Діяльність останніх має переважно декоративний характер: їхня участь у процесах розробки та прийнятті рішень ігнорується.

Крім традиційних організаційних форм громадських обговорень (різного рівня громадських слухань, громадських рад при органах влади), новітні інформаційно-комунікативні технології, різноманітні форми електронної участі громадськості в цих процесах надають нові можливості для розширення участі громадян у формуванні та реалізації державної регіональної політики, вирішення соціальних проблем територіальних громад.

З метою посилення інституційної спроможності громадських рад при органах державної влади потрібно: визначити необхідне коло інформаційно-аналітичних матеріалів, які державні органи повинні надавати громадським радам; запровадити єдину

звітність про діяльність дорадчих рад та її результати з обов'язковим оприлюдненням цієї інформації на веб-сайтах відповідних органів влади.

Зростання уваги до інформування можливостей і переваг використання інструментів громадянської участі в державному управлінні, суспільному розвитку та вирішенні проблем територіальних громад потребує: впровадження інструментарію електронної участі на веб-сайтах органів державної влади та органів місцевого самоврядування; створення відповідної нормативно-правової та інституційної бази з метою забезпечення сприятливих умов для розвитку електронної участі.

Список використаних джерел

1. Степаненко В.П. Громадянське суспільство: дискурси і практики. Київ: Інститут соціології НАН України, 2015. 420 с.
2. Бабич Б. Моделі відповідального громадянства. URL: <https://www.facebook.com/Bogdana.Babych>
3. Резнік О. Громадянські практики в перехідному суспільстві: чинники, суб'єкти, способи реалізації. Київ: Інститут соціології НАН України, 2011. 336 с.
4. Pattie Ch., Seyd P., Whiteley P. Citizenship and Civic Engagement: Attitudes and Behavior in Britain. *Political studies*. 2003. Vol. 51. P. 443–468.
5. Громадянське суспільство: історія та сучасність. Одеса: Юридична література, 2010. 342 с.
6. Щербакова И.В. Особенности территориального проживания как фактор гражданского участия. *Социологический журнал*. 2017. № 3. С. 64–79. DOI: <https://doi.org/10.19181/socjour.2017.23.3.5364>
7. Стегній О.Г. Типи політичної культури регіональних спільнот України. *Вісник Львівського університету. Сер. Соціологія*. 2008. Вип. 2. С. 32–56.
8. A British Bill of Rights: Informing the debate. The Report of the Justice constitution committee. London: Justice, 2007. 166 p.
9. Lobbying: Access and influence in Whitehall. First Report of Session 2008-09. Vol. I / House of Commons, Public Administration Select Committee. London: The Stationery Office Limited, 2009. 80 p.
10. Dlugopolsky O. Models of Lobbying: International experience and Ukrainian specificity. *Journal of European Economy*. 2006. Vol. 5. No. 1. P. 27–51.
11. Механізми вдосконалення законодавчого забезпечення організації й проведення парламентських слухань в Україні. Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1275>
12. Участь громадськості в законодавчому процесі: проблеми та шляхи підвищення ефективності. Київ: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2009. 23 с.
13. Громадські ради в цифрах: загальнонаціональний звіт із моніторингу формування громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади / УНЦПД. Київ: Україна, 2011. 120 с.
14. Україна: політичні стратегії модернізації. Збірник науково-аналітичних доповідей. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2011. 328 с.
15. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні. Аналітична доповідь. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2017. 56 с.
16. Нестерович В.Ф. Конституційно-правове утворення громадських обговорень в країні. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2018. Вип. 1 (81). С. 32–44.
17. Проблеми легітиматії інституту лобіювання в Україні та шляхи їх розв'язання. Матеріали громадського обговорення, м. Київ, 12 жовтня 2009 року. Київ: СПД Москаленко О.М., 2009. 108 с.

Отримано 31.01.19 та оновлено 11.03.19

References

1. Stepanenko, V. P. (2015). Civil Society: Discourses and Practices. Kyiv: Institute of Sociology NAS of Ukraine [in Ukrainian]
2. Babich, B. Models of responsible citizenship. URL: <https://www.facebook.com/Bogdana.Babych>
3. Reznik, O. (2011). Civil Practices in the Transition Society: Factors, Subjects, Methods of Realization. Kyiv: Institute of Sociology NAS of Ukraine [in Ukrainian]
4. Pattie, Ch., Seyd, P., Whiteley, P. (2003). Citizenship and Civic Engagement: Attitudes and Behavior in Britain. *Political studies*, 51, 443-468.
5. Civil Society: History and Modernity. (2010). Odessa: Legal Literature [in Ukrainian]
6. Shcherbakova, I.V. (2017). Features of territorial residence as a factor of civic participation. *Sotsiologicheskij Zhurnal - Sociological Journal*, 3, 64-79. DOI: <https://doi.org/10.19181/socjour.2017.23.3.5364> [in Russian]
7. Stegnyy, O.G. (2008). Types of political culture of regional communities in Ukraine. *Visnyk of Lviv University. Series Sociological*, 2, 32-56 [in Ukrainian]
8. A British Bill of Rights: Informing the debate. The Report of the Justice Constitution committee. (2007). London: Justice.
9. Lobbying: Access and influence in Whitehall. First Report of Session 2008-09. Vol. I. (2008). House of Commons, Public Administration Select Committee. London: The Stationery Office Limited.
10. Dlugopolsky, O. (2006). Models of Lobbying: International experience and Ukrainian specificity. *Journal of European Economy*, 1, 27-51.
11. Mechanisms of improvement of the legislative provision of the organization and holding of parliamentary hearings in Ukraine. Analytical note by the National Institute for Strategic Studies. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1275> [in Ukrainian]
12. Public Participation in the Legislative Process: Problems and Ways to Improve Efficiency. (2009). Kyiv: Laboratory of Legislative Initiatives [in Ukrainian]
13. Public councils in figures: a nationwide report on monitoring the formation of public councils at central and local executive authorities. UCIPRD. (2011). Kyiv: Ukraine [in Ukrainian]
14. Ukraine: Political Modernization Strategies. Collection of scientific and analytical reports. (2011). Kyiv: National Institute for Strategic Studies [in Ukrainian]
15. State of development of civil society in Ukraine. Analytical report. (2017). Kyiv: National Institute for Strategic Studies [in Ukrainian]
16. Nesterovych, V.F. (2018). Constitutional and legal approval of public discussions in the country. *Visnyk Luhanskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E.O. Didorenka*, 1, 32-44 [in Ukrainian]
17. Problems of Legitimation of the Institute of Lobbying in Ukraine and the ways of their solution. Materials of Public Discourse, Kyiv, October 12, 2009. (2009). Kyiv: SEA Moskalenko O.M. [in Ukrainian]

Received on 31.01.19 and updated on 11.03.19