

УДК 323.2:352.07

ЧИННИКИ ЗНИЖЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКИХ РАД У ФОРМУВАННІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Анна Сімонян

*Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля,
кафедра політології та міжнародних відносин
просп. Центральний, 59а, 93404, Северодонецьк, Україна*

У статті визначені чинники зниження політичної участі громадських рад у формуванні державної політики: небажання громадян впливати на державну політику, відсутність чітких механізмів лобювання інтересів, введення обов'язкового е-декларування громадських активістів, завершення циклу дії феномена «зрушеного залучення», відсутність сприятливої методики проведення установчих зборів для формування громадських рад.

Ключові слова: громадська організація, органи державної влади, громадська рада, громадська ініціатива, громадянське суспільство, державна політика.

Вступ. Актуальність обраної теми зумовлена важливістю дослідження впливу суспільної думки на конкретні політичні, економічні та соціальні процеси, а також взаємодії громадськості та держави, зокрема, у формі громадського контролю, що здійснюється громадськими організаціями, трудовими колективами, органами громадської самодіяльності та населенням. Активність громадськості коливається залежно від подій, що потребує визначення умов, за яких активність інститутів громадянського суспільства, а саме громадських рад, знижується.

В українському науковому дискурсі наявна необхідність дослідження проблем і дієвих механізмів підвищення ефективності громадських рад як інструмента народовладдя. Також недостатньо досліджений вплив останніх законодавчих змін на функціонування даних органів.

Відповідно до законодавства, громадські ради мають на меті вплинути на перебіг політичних процесів, зокрема, працюють над адвокацією інтересів громадських організацій, а також їхня діяльність спрямована на контроль та презентацію громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Однак кількість ініціатив, які висувуються від громадських рад, зменшується [1]. Така тенденція може означати послаблення впливу громадських організацій на формування державної політики.

З огляду на це, потрібно виявити основні чинники послаблення політичної участі громадських рад у формуванні державної політики та виокремити дії, спрямовані на підвищення ефективності громадських рад.

Дослідженню громадянської активності присвячені роботи А. Арсеєнка, Г. Голєусової, В. Жукова, О. Здіорук, С. Куценко, М. Лукашевича, Ю. Саєнка, В. Скуратівського, В. Судакова, М. Туленкова та ін. Питання функціонування громадських рад досліджують Т. Андрійчук, О. Бабінова, В. Биковець, Т. Березовець, К. Вінцункевич, А. Дідух, П. Манжол, Г. Щедрова. Також громадським радам при центральних органах державної влади присвячені наукові праці Ю. Шайгородського, Т. Андрійчука, А. Дідуха, А. Мішина, К. Меркотан, Н. Романова, О. Ярошенка.

Мета та завдання. Мета роботи полягає у визначенні чинників, які призводять до спаду активності та послаблюють політичну участь громадських рад у формуванні державної політики України.

Досягнення поставленої мети передбачає виконання таких дослідницьких завдань:

- визначити основні проблеми функціонування громадських рад;
- дослідити чинники послаблення політичної участі громадських рад у формуванні державної політики;

- виявити інститути, які можуть вплинути на підвищення активності громадських рад.

Методи дослідження. З огляду на поставлену мету, здійснено теоретичні й емпіричні дослідження, у результаті яких була сформульована проблематика статті та виокремлені шляхи вирішення цієї проблеми. Використано такі методи: біхевіористський метод, методи структурно-функціонального та нормативно-правового аналізу, які сприяли виявленню основних проблем функціонування громадських рад. Для дослідження інститутів, які можуть вплинути на підвищення активності громадських рад, використаний інституціональний метод. У результаті вторинного соціологічного дослідження обґрунтовано чинники зниження політичної участі інститутів громадянського суспільства.

Результати. На нашу думку, активність інститутів громадянського суспільства має свою циклічність, вона коливається залежно від окремих подій, загальної обстановки на політичній арені. Зокрема, умови, створені державою (регулятивні аспекти), впливають на перебіг фаз активності.

У зв'язку з нестабільною політичною й економічною ситуацією самосвідомість та громадянська позиція більшості соціальних верств перебуває на вкрай низькому рівні [1]. Громадська рада, яка мала стати інституціоналізованою структурою громадянського суспільства, на тлі загальної громадської зневіри так само втрачає вплив на політичні процеси в країні.

Визначимо основні проблеми функціонування громадських рад:

1. Низький рівень професійності членів громадських рад, пов'язаний із недосконалою системою формування цих органів, а також відсутністю фахових критеріїв відбору кандидатів, які делегуються громадськими організаціями для участі у формуванні громадських рад.

2. Відсутність чітких механізмів лобювання інтересів. В Україні назріла нагальна потреба розробити й запровадити зрозумілі норми та процедури для формалізації лобістських відносин між державною та громадськими організаціями. Американський науковець Альберт О. Хіршман у роботі «Приватні інтереси та громадські дії» зазначав, що в кінцевому підсумку необхідно усвідомити, що взаємодія громадськості та держави набуває лобістських форм із боку громадськості, це природно для демократичного суспільства [7].

3. Слабка комунікація із засобами масової інформації. Потрібен комплексний та системний підхід до формування позитивного іміджу громадських рад. Однак через неналежне інформування населення щодо діяльності громадських рад і закритість цих органів вони втрачають довіру. Представники інститутів громадянського суспільства, як і населення, не мають інформації щодо строків подання документів для участі в установчих зборах, умов залучення до роботи в експертних комісіях, які створені при громадських радах.

4. Прогалини у правовому полі не стимулюють розвиток неурядових організацій. Через недосконале законодавче регулювання робота громадських рад підпадає під систему жорсткої вертикалі чиновницького правління, де ради стають «кишеньковими». Незважаючи на зрушення, які відбулися в результаті двох Майданів, Україні притаманний авторитарний спосіб державного регулювання, що виражається віддаленням держави від суспільства та відповідним контролем за діяльністю громадських рад, коли, наприклад, секретарем громадської ради обирається представник органу державної влади.

На думку самих членів громадських рад, найбільшою проблемою є ігнорування законних вимог громадян і небажання органів державної влади проводити відкриті зустрічі

та залучати громадськість до управління й аналізу ефективності ухвалених рішень. Деякі неурядові організації на офіційних сайтах заявляють, що влада ігнорує «імпульси», які йдуть від громадянського суспільства, сприймає їх як «ворожі випадки» проти себе й обирає відповідний варіант дій – ігнорування або придушення.

Така тенденція простежується не тільки в Україні. Так, на думку вітчизняного науковця Олени Здіорук, більшості «відкритих суспільств» притаманна відчуженість, розірваність, протистояння громадянського суспільства й держави, перманентна боротьба між ними на паритетних засадах [2].

Отже, на нашу думку, чинниками зниження політичної участі у формуванні державної політики України є:

1. Небажання громадян впливати на державну політику. Допомогати органам влади готові лише 6%, а контролювати владу – 8% респондентів. Така динаміка відбивається і на роботі громадських рад, коли члени, які б мали відстоювати інтереси громадських організацій, демонструють пасивність у роботі, не впливають на перебіг роботи ради.

2. Байдужість держави до вимог інститутів громадянського суспільства й ігнорування державою соціальних та політичних ініціатив. За даними дослідження Центру Разумкова, серед причин неактивності громадян перше місце посідає байдужість влади до їхніх вимог – найбільше громадян (41,7%) не вважають такі акції дієвими, «тому що влада все одно ігнорує їх». Також кожен десятий респондент мотивував свою неучасть в активній громадській діяльності через «загрозу протидії з боку органів влади, силових структур, керівництва» [5]. Отже, пасивність інститутів громадянського суспільства можна пояснити ігноруванням ініціатив, а також загрозою з боку влади, що свідчить про погану комунікацію із громадськістю, що виражається у відсутності роботи над репутацією органів державної влади та надмірному тиску на суспільство.

3. Введення обов'язкового е-декларування громадських активістів. 27 березня 2017 р. Президент Петро Порошенко підписав зміни до Закону «Про протидію корупції», згідно з якими члени антикорупційних громадських організацій зобов'язані подавати електронні декларації. Відповідно до цього Закону, подавати електронну декларацію мають учасники антикорупційних заходів, які отримали певне майно чи кошти в межах реалізації програм у сфері запобігання корупції.

Простежується пряма пропорційна залежність активності громадян і залученості їх до соціально-політичної участі від рівня втручання держави в діяльність громадських організацій. Жорсткі вимоги до фінансової звітності щодо громадських організацій разом із суворими санкціями матимуть руйнівний вплив на громадянське суспільство в Україні. Вони повинні бути цілком вилучені або суттєво скорочені. Про це йдеться в спільному висновку Венеціанської комісії (Комісія Ради Європи за демократію через право) та Бюро Організації з безпеки і співробітництва в Європі з демократичних інститутів і прав людини [8].

У результаті дослідження можливого впливу цих законодавчих змін на активність громадських рад ми дійшли висновку, що вони є дискримінаційними, оскільки члени громадських рад, які відповідають за антикорупційний аналіз, так само мають подавати е-декларції. Причиною цього може стати участь представників громадських рад у тренінгах та заходах, отримання матеріально-технічної допомоги для підтримки діяльності з боку міжнародних фондів.

Також зроблено висновок, що постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» розширяє коло осіб, які мають подавати декларації. Відповідно до пп. 4 п. 4 Типового положення про громадську раду, громадська рада проводить, згідно із

законодавством, громадську експертизу діяльності органу та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів, які розробляє орган державної влади. Низка громадських організацій, які делегували своїх представників до громадської ради, виконують свої статутні зобов'язання або утримують секретаріат коштом грантових програм, отже, проводячи антикорупційну експертизу, члени громадської ради вимушені подавати електронні декларації [4].

4. Завершення циклу дії феномена «зрушеного залучення» (shifting involvements), який означає, що активність громадян є епізодично ситуативною та зорієнтованою на конкретну проблему. Доведено, що послаблення громадських рад пов'язано також із загальною дезактивізацією громадянського суспільства, яка в Україні мала ситуативний характер. Інститути громадянського суспільства, які відігравали вирішальну роль під час Євромайдану, агресії на Донбасі, втратили свої позиції [6]. Саме проблема, кризова ситуація або важлива суспільна ініціатива можуть стати каталізаторами розгортання громадського руху й інших форм мобілізації громадянського суспільства на загальнонаціональному або місцевому рівнях.

5. Відсутність сприятливої методики проведення установчих зборів для формування громадських рад. У результаті попередніх емпіричних досліджень (включене спостереження), які проведені для виявлення механізмів формування громадських рад, ми зробили висновок, що до складу громадської ради потрапляють групи із власними інтересами, які попередньо шляхом змови утворюють так звану «коаліцію».

Ймовірно, що цю недосконалу систему можна зруйнувати створенням нових механізмів формування громадських рад. Під час дослідження експериментальних спроби органів державної влади зробити громадські ради більш демократичними ми дійшли висновку, що метод електронного голосування є найбільш прийнятним.

Прикладом такого механізму формування громадських рад стали вибори членів Громадської ради при Міністерстві охорони здоров'я України, які проходили у форматі всеукраїнського рейтингового інтернет-голосування. Протягом 24 годин проголосовано 14 739 разів. Ця система змогла забезпечити плюралізм, до голосування залучено багато учасників, що популяризувало й активізувало тему громадської участі в політиці, водночас така практика потребує подальшого поглиблення та вдосконалення.

Розглянемо інститути, які можуть сприяти підвищенню активності громадських рад. На нашу думку, ними можуть стати засоби масової інформації (далі – ЗМІ), політичні партії та міжнародні фонди.

Опитування населення, які були проведені Центром Разумкова, показали, що перше місце в рейтингу інститутів, які сприяють підвищенню активності, посіли ЗМІ (41,3%), які мають інформувати про можливі засоби впливу на державну політику громадським сектором. Мають високі показники впливу політичні партії – 34,3% [5]. На третьому місці – міжнародні програми підтримки громадських ініціатив.

Констатовано, що ЗМІ впливають на свідомість громадян і можуть не тільки підвищити суспільно-політичну активність населення, а й посилити довіру до громадських рад.

Неочікуваним став результат оцінки органів державної влади. Найменшою мірою, на думку респондентів, сприяють розвитку громадянської активності населення місцеві органи влади й органи місцевого самоврядування.

Детальніше опишемо вплив міжнародних фондів на громадську активність та на функціонування громадських рад. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, протягом 2017 р. в Україні реалізовувалось 547 проектів міжнародної технічної допомоги загальною кошторисною вартістю 5,7 млрд. дол. Сполучених Штатів Америки

(далі – США). На демократичне врядування, верховенство права і на підтримку громадської участі було витрачено 3,58 млн. дол. США [3]. Ці кошти спрямовані на навчальні програми для представників інститутів громадянського суспільства, тренінги, воркшопи, матеріально-технічну допомогу громадським радам. Фінансова допомога громадським радам, навчальні програми та програми обміну можуть вплинути на рівень залученості громадян до активного політичного життя, збільшити вплив інститутів громадянського суспільства на формування державної політики України.

Є декілька інститутів, які можуть вплинути на продуктивність та ефективність громадських рад, які здатні мобілізувати суспільство, однак через нормативні, бюрократичні перепони та заангажованість вітчизняних ЗМІ зрушення в цьому питанні не передбачаються.

Висновки. У результаті аналізу активності інститутів громадянського суспільства та даних соціологічних досліджень виявлено основні проблеми громадських рад, серед яких: низький рівень професійності членів громадських рад, відсутність чітких механізмів лобювання інтересів, слабка комунікація зі ЗМІ, недосконала законодавча база.

Доведено, що чинниками послаблення політичної участі громадських рад у формуванні державної політики є небажання громадян впливати на державну політику, байдужість держави до вимог інститутів громадянського суспільства й ігнорування державою соціальних та політичних ініціатив, введення обов'язкового е-декларування громадських активістів, завершення циклу дії феномена «зрушеного залучення», а також відсутність сприятливої методики проведення установчих зборів для формування громадських рад.

У результаті досліджень також виявлена пряма пропорційна залежність активності громадян і залученості їх до активної соціально-політичної участі від рівня втручання держави в діяльність громадських організацій. Під час вивчення можливого впливу цих законодавчих змін на активність громадських рад ми дійшли висновку, що вони є дискримінаційними, оскільки держава зобов'язала громадських активістів подавати е-декларації.

Визначені інститути, які найбільше впливають на підвищення активності громадських рад. Дослідження показало, що подолати пасивність цих органів спроможні ЗМІ, політичні партії, міжнародні фонди, організації, які надають міжнародну технічну допомогу через інформування про можливі засоби впливу громадськості на державну політику, проведення лекцій, семінарів та мотивування реалізацією соціальних інтересів.

Перспективою подальшого дослідження може стати вивчення механізмів залучення інститутів громадянського суспільства до вироблення та впливу державної політики, підвищення продуктивності роботи членів громадських рад.

Список використаної літератури

1. Гостева О. Роль громадських організацій в процесі розбудови громадянського суспільства / Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1135>.
2. Здіорук О. Пріоритети розвитку громадянського суспільства в Україні. Стратегічні пріоритети. 2010. № 1. С. 66–69.
3. Інформація щодо міжнародної технічної допомоги, що надається Україні за результатами проведеного Мінекономрозвитку моніторингу проектів у другому півріччі 2017 р. / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. 2018. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=93bf85ac-418f-4b45-a3e5-6598e61c85c2&title=InformatsiiaSchodoMizhnarodnoiTekhnichnoiDopomogi-SchoNadatsiaUkrainiZaRezultatamiProvedenogoMinekonomrozvitkuMonitoringuProektivUDrugomuPivrichchi2017-Roku&isSpecial=true>.

4. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
5. Реформи в Україні: громадська думка населення / Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. 2017. URL: <https://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennya-2017>.
6. Руденко А. Які «інфекції» в громадянському суспільстві? День. 2017. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobusi/yaki-infekciyi-v-gromadyanskomu-suspilstvi>.
7. Hirschman A. Shifting Involvements. Private Interest and Public Action. 2002. URL: <https://press.princeton.edu/titles/7265.html>.
8. Ukraine - Joint Opinion on Draft Law № 6674 “On Introducing Changes to Some Legislative Acts to Ensure Public Transparency of Information on Finance Activity of Public Associations and of the Use of International Technical Assistance”. Council of Europe. 2018. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)006-e).

FACTORS IN REDUCING THE POLITICAL PARTICIPATION OF PUBLIC COUNCILS IN PUBLIC POLICY FORMATION

Anna Simonian

*Volodymyr Dahl East Ukrainian National University,
Department of Political Science and International Relations,
Central sq., 59a, 93404, Severodonetsk, Ukraine*

The analysis in the article is conditioned by reducing the effectiveness and activity of public councils in the process of forming the state policy of Ukraine. The article also analyzes the main factors in reducing the effectiveness of public councils and weakens political participation in shaping public policy.

Key words: public organization, political process, public authorities, public advisory councils, local self-government, public hearing, public control.