

ПЕРСПЕКТИВИ СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Палій Ганна Олександрівна,
кандидат політичних наук

Становлення системи громадського контролю проаналізовано у зв'язку з недостатньою ефективністю системи державного управління та державного контролю в сучасній Україні. У контексті впливу громадськості на формування та реалізацію державної політики розглядаються перспективи та ризики у процесі налагодження громадського контролю.

Ключові слова: громадський контроль, громадянське суспільство, державний контроль, державна політика.

У вітчизняному політологічному дискурсі тривалий час переважають підходи економічного та політичного детермінізму в оцінках будь-яких суспільних процесів, які розглядаються суто як похідні від політичних та економічних чинників. Відтак суспільство та громадяни не сприймаються як повноцінні суб'єкти, здатні впливати або кардинально змінювати політичну реальність. При цьому такі засадничі цінності, як правова держава, демократія, громадянське суспільство, національні інтереси фактично відсуваються на другорядні, відносно політичного процесу, позиції. Відповідно, інституції громадянського суспільства зводяться до «декоративної» або некомпетентної ланки у політичних відносинах.

Такі підходи видаються хибними, що показово підтверджується розгортанням суспільно-політичних подій 2013–2014 рр. в Україні. Ігнорування інтересів та потреб українського суспільства представниками влади (за браком позитивних трансформацій) мінімізувало можливості поступальних еволюційних змін, натомість призвело до «шокових» суспільно-політичних змін. Нейтралізація впливу структур громадянського суспільства на прийняття політичних рішень і реалізацію державної політики, їх суто «тіньовий» і закритий режим поглибили проблеми взаємовідносин держави і суспільства.

З одного боку, останніми роками відбулося накопичення нормативно-правових актів, якими створювалися додаткові можливості для діяльності інституцій громадянського

суспільства. З іншого – цей період позначився відчутним регресом у практичній площині забезпечення прав, свобод людини і громадянина, доступу до публічної інформації, участі громадськості у формуванні державної політики тощо. Ухвалення політичних рішень на найвищому рівні в Україні (Президентом, Верховною Радою, Кабінетом Міністрів) супроводжувалося стрімким нівелюванням впливу громадськості.

Через громадський контроль суспільство спонукає державу до вчасного реагування на проблеми та явища, їх розв'язання у вимірі публічної політики. Розширення меж громадського контролю щодо органів державної влади, посадових осіб, а також інших суб'єктів, діяльність яких пов'язана із суспільним інтересом, відкриває можливості для конструктивних суспільно-політичних трансформацій. При цьому його законодавча регламентація не є єдиною та достатньою умовою розвитку, адже система громадського контролю потребує вкорінення відповідних принципів, підходів, методів, інструментів.

Тому важливим є питання поєднання зусиль органів державної влади, які здійснюють державний контроль і нагляд (президентський, урядовий, парламентський, конституційний), та інституцій громадянського суспільства, які втілюють громадський контроль.

Метою даною статті є визначення перспектив становлення ефективної системи громадського контролю як такої та у результативній взаємодії із системою державного контролю в Україні.

Система громадського контролю та система державного контролю: взаємне доповнення чи конфлікт?

Нині в Україні не йдеться про ефективну систему державного контролю, оскільки частина інституцій, механізмів, принципів державного контролю фактично є успадкованою від радянських часів та перехідного періоду, частина – запозиченою з досвіду інших країн. У подібних умовах відбувається формування в Україні системи громадського контролю.

Система державного контролю та нагляду в Україні в усіх формах – президентського, урядового, парламентського, конституційного, судового і прокурорського – інколи наближалася до граничного ступеня неефективності. Адже попри побудову розгалуженої структури державних органів, інституційну мережу, в Україні відбулося критичне накопичення безпекових, внутрішньополітичних, соціальних, фінансово-економічних, гуманітарних та інших проблем, які, по суті, не вирішувалися. Порушення необхідних балансів у вимірі стримувань і противаг між різними державними органами, гілками влади, а також дискредитація органів та посадових осіб призвели до невиконання основних функцій, зокрема і контролюючої. Тому актуальним залишається, по-перше, «шліфування» нормативно-правових засад державного контролю; по-друге, кардинальний перегляд практики його застосування.

Здійснення державного контролю передбачає належний нагляд за дотриманням законодавства, оцінювання якості реалізації відповідних повноважень органами державної влади та іншими суб'єктами. Специфічними є механізми відомчого контролю за дотриманням законодавства у різних сферах і галузях. Разом з тим метою державного контролю є не лише здійснення наглядових заходів, процедур, а й досягнення максимальної ефективності під час реалізації завдань державної політики, взаємодії між гілками та органами державної влади, місцевого самоврядування.

Нагальність побудови системи громадського контролю визріває на тому етапі суспільного розвитку, коли інституційні та процедурні засоби державного контролю та нагляду сприймаються громадянами як недостатні для ефективного функціонування держави й суспільного життя.

У різних політичних системах форми й засоби контролю за реалізацією державної влади суттєво відрізняються [1]. Тим не менш, контроль з боку суспільства неодмінно пов'язується із поширенням принципів прозо-

рості, відповідальності, ефективності в політичній системі. Більш оформленим стає запит з боку суспільства на громадський контроль із високим рівнем вимог щодо діяльності органів державної влади та їх посадових осіб. Отже, громадський контроль відіграє допоміжну роль в умовах неефективності системи державного управління й контролю.

У такий спосіб контроль, моніторинг, аудит, що здійснюються відповідними державними структурами, стимулюються до ефективності внаслідок постійної уваги до них з боку громадськості. Значного позитивного ефекту для інтересів держави і суспільства можна очікувати при поєднанні зусиль державного та громадського контролю.

Зрозуміло, що сутність громадського контролю значною мірою залежить від того, яким є політичний режим, чи є держава правовою, соціальною тощо. Утім, навіть за несприятливих політико-правових, соціально-економічних умов саме через зусилля соціально активних громадян з'являються шанси на їх поліпшення. Водночас брак контролю з боку суспільства та можливостей впливу на органи державної влади призводить до накопичення соціального напруження, низької легітимності влади й державної політики, підміни національних інтересів вузькогруповими.

Поступове налагодження системи громадського контролю за розв'язанням усього спектра проблем суспільства і держави дає змогу динамічніше та результативніше реагувати на будь-які виклики. Безумовно, для максимальної ефективності держава має спиратися на суспільство, що, своєю чергою, вимагає стійкої довіри громадян та їхньої готовності брати активну та безпосередню участь у формуванні та реалізації державної політики.

Громадський контроль у процесі формування та реалізації державної політики

Мета громадського контролю – відстоювати суспільний інтерес через постійний вплив на державні інституції, посадових осіб, інших суб'єктів. Системою громадського контролю забезпечується безпосередня участь громадян у формуванні та реалізації державної політики, можливість коригувати державне управління та зміст державної політики. Основи цього закладаються також через моніторингову, інформаційно-просвітницьку, експертно-аналітичну діяльність інституцій громадянського суспільства.

Насамперед громадським контролем спрямовується увага на діяльність або бездіяльність. Стратегічні пріоритети, № 3 (32), 2014 р.

ність органів державної влади й місцевого самоврядування на предмет дотримання ними законодавства, виконання державних програм, надання соціальних та адміністративних послуг [2]. Відповідно, підлягають моніторингу їх діяльність, рішення, виконання ними державних цільових програм, офіційні документи, статистичні звіти, а також публікації в засобах масової інформації, звіти посадових осіб та їхні політичні заяви [3]. Отже, громадський контроль передбачається як на етапі підготовки проєктів нормативно-правових актів, так і на етапі дотримання ухвалених законодавчих актів, реалізації державних і регіональних програм економічного, соціального, культурного, екологічного розвитку.

Співставлення, з одного боку, офіційних статистичних даних, періодичних і спеціальних звітів відповідних органів державної влади, а з іншого – відповідних моніторингів, здійснених інституціями громадянського суспільства, є необхідним для донесення їх результатів до професійно-експертного середовища та широкої громадськості.

У процесі здійснення громадського контролю орієнтирами є показники результативності виконання заходів, використання бюджетних та інших ресурсів, інші індикатори. При постійному громадському контролі за діяльністю органів державної влади, її посадових осіб виявляється та оцінюється рівень їх ефективності, відкритості, підзвітності та загальному ступіню належного виконання ними їхніх функцій. Крім того, громадським контролем охоплюється не лише діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, представницьких органів, державних і комунальних підприємств, установ, організацій, а й комерційних структур, діяльність яких становить суспільний інтерес.

У фокусі громадського контролю може бути будь-яка сфера: соціальний захист, дотримання прав людини, охорона здоров'я, освіта, проведення виборів, здійснення державних закупівель, використання бюджетних коштів, протидія корупції, забезпечення правосуддя. Обирається також часовий період, територіальний рівень (національний, регіональний, місцевий), орган або система органів державної влади. У такий спосіб завдяки «профільному» контролю громадських об'єднань, ЗМІ, аналітично-експертних структур та ін. привертається увага до актуальних суспільних проблем.

Постійний громадський контроль може забезпечити наскрізний аналіз будь-якого політичного рішення, від його актуалізації до остаточного прийняття, а також – подальший

контроль і моніторинг його виконання. За формою і змістом це може бути як оперативною інформаційно-аналітичною реакцією на поточну проблему, так і стратегічною розвідкою із прогнозною оцінкою наслідків конкретних рішень у державній політиці. Особливо цінним є вироблення об'єктивних оцінок та аналізу, донесення прийнятних і реалістичних пропозицій, максимально конкретизованих рекомендацій, варіантів розв'язання проблем або оптимізації ситуації. Постійна та системна робота структур громадянського суспільства, які здійснюють громадський контроль, передбачає збір інформації, аналіз, оцінки, публічне оприлюднення для громадськості, подальший моніторинг.

Варто наголосити, що громадський контроль має охоплювати ті сфери, які найближче стосуються життя громадян, тобто соціальні гарантії, охорону здоров'я, довкілля, освіту, житлове господарство. Необхідною є прискіплива увага до питання використання об'єктів, земель та інших ресурсів державної та комунальної власності, формування й використання бюджетних коштів тощо.

Посилений громадський контроль у найбільш корупційних сферах і галузях, зокрема – державних закупівель, бюджетних витрат, земельних питань тощо – здатний нейтралізувати корупційні ризики. У зв'язку з тривалою «ерозією» правоохоронної системи, міліції, прокуратури, судів гостро постає питання громадського контролю щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, доступу громадян до правосуддя.

Особливого значення набуває громадський контроль у процесі підготовки та проведення виборів, відтворення об'єктивної картини перебігу виборчого процесу та запобігання спотворенню результатів виборів.

Дієвість громадського контролю передбачає механізми, якими можуть користуватися самостійно громадяни або спільно у громадських об'єднаннях, у формі скарг, позовів, клопотань, зауважень, пропозицій у разі порушень законодавства, прав громадян з боку представників органів державної влади та місцевого самоврядування. За результатами перевірок, на підставі складених при цьому протоколів та актів, громадські організації інформують відповідні державні органи про виявлені порушення, вносять пропозиції щодо їх припинення та запобігання [4].

Запитуваними в суспільстві є питання контролю за рішеннями та діями органів державної влади та місцевого самоврядування. Утім, ідеться переважно про потенційне схвалення значною частиною громадян нагальності

постійного громадського контролю, меншою мірою – про реальні наміри та готовність долучатися до різних його форм: від участі у виборах до реального захисту та відстоювання своїх інтересів. Зазначимо, що становлення дієвої системи громадського контролю унеможлиблюється при вкрай низькому рівні залучення громадян до громадських організацій, рухів, ініціатив.

До активного середовища громадянського суспільства, передусім тих структур, які здійснюють громадський контроль, автоматично встановлюються вимоги ефективності, результативності, прозорості, підзвітності.

Перспективи становлення ефективної системи громадського контролю

В Україні загалом система громадського контролю перебуває переважно у стані формування інструментів, механізмів, процедур, практик. У законодавстві поняття громадського контролю досі не є чітко визначеним, хоча дедалі частіше фігурує в нормативно-правових актах та особливо у загально-декларативному контексті. Спроби оформлення окремого законодавчого документа про громадський контроль не мали результатом створення правової основи для єдиної системи громадського контролю, попри появу низки проектів нормативно-правових актів [5].

Частково прописаними у законодавстві є елементи громадського та цивільного контролю в окремих сферах, що заклало певну основу для відповідного правового регулювання. Так, у військовій та правоохоронній сфері закріплено цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами [6]. У сфері охорони довкілля, наприклад, передбачено можливості здійснення громадської екологічної експертизи та діяльності громадських інспекторів, у сфері охорони земель – діяльності громадських інспекторів [7].

Слід зазначити, що при розмежуванні громадського та цивільного контролю йдеться про різні межі та обсяг повноважень. При цивільному контролі задіяні державні інституції та інституції громадянського суспільства, тоді як при громадському контролі – інституції громадянського суспільства, тобто різним є коло суб'єктів громадського контролю. Разом з тим межі громадського контролю можуть бути досить широкими і нерегламентованими. До суб'єктів громадського контролю зазвичай відносять і громадські об'єднання, профспілки, партії та ін., і окремо громадян.

Низкою нормативно-правових актів встановлюються додаткові можливості для здійс-

нення громадського контролю в будь-якій сфері. Так, законодавством закріплено право доступу до публічної інформації із запитуваних питань від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, а також участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Серед механізмів здійснення громадського контролю, які нині мають необхідне законодавче регулювання: громадська експертиза, зокрема антикорупційна, проектів нормативно-правових актів, доступ до публічної інформації, регуляторних актів, діяльність консультативно-дорадчих органів (громадських рад), соціальний діалог.

Громадський контроль і моніторинг здійснюються через участь представників громадськості у роботі спільних консультативно-дорадчих та експертних рад, робочих органів і комісій, моніторингових груп.

Результатом спільної діяльності з представниками органів державної влади та громадськості може бути висвітлення її результатів у ЗМІ, прес-конференції тощо; оприлюднення звітів, пропозицій до органів державної влади; звернення до правоохоронних органів, прокуратури, суду.

Отже, поняття громадського контролю поступово входить у законодавство, але не є достатньо визначеним. В Україні немає закону, який би містив чітке визначення поняття громадського контролю та вичерпно регламентував його організацію та здійснення. Порядок його здійснення частково окреслений законодавством, але здебільшого процедури не мають обов'язкового характеру та не є підставою для реагування органів державної влади. Помітними є тенденції до розширення меж громадського контролю та водночас окремі тенденції до його звуження.

Разом з тим дієвість системи громадського контролю оцінюється не лише у площині достатніх можливостей, встановлених законодавством гарантій і забезпечення єдиних правових умов для здійснення громадського контролю в різних сферах і галузях, а й зрештою у можливості впливати на встановлення законності, врахування суспільного інтересу при прийнятті рішень.

Значною мірою через неналежні гарантії дотримання нормативно-правових вимог організована громадськість, інституції громадянського суспільства обмежені у впливі на органи державної влади. Крім того, навіть за умови дотримання необхідних процедур (консультації із громадськістю, громадські слухання, громадські експертизи), остаточні рішення, по-перше, переважно приймаються

Стратегічні пріоритети, № 3 (32), 2014 р.

попри змістовні застереження громадськості, по-друге, після прийняття рішення можливості його відміни та коригування є мінімальними. До того ж етап погодження із громадськістю здебільшого виглядає як формальність або як перепона для швидкого ухвалення рішень.

Отже, ефективність інструментів, механізмів громадського контролю оцінюється під час виконання функції взаємодії громадськості з органами державної влади, залежно від міри її впливу на прийняття політичних рішень і забезпечення суспільних інтересів. Якщо такий вплив є мінімальним, а роль номінальною, будь-який формат у правовому полі досить швидко втрачає легітимність, а довіра з боку суспільства зсувається до інших, переважно стихійних форм громадського контролю. Використання різноманітних форм громадського контролю суто як засобу легітимації політичних рішень лише посилює ризики втрати легітимності органів державної влади та її представників.

Слід наголосити, що низька результативність певних форм і практик громадського контролю не має ставити під сумнів його необхідність як такого. На даному етапі потенціал усіх способів регулювання як з боку держави, так і впливу суспільства в Україні фактично не використано.

Так, не використовуються повною мірою умови для здійснення громадського контролю профспілковими організаціями, які через свої органи, спеціальні комісії можуть здійснювати такий контроль щодо дотримання трудового законодавства, колективних договорів, вимог соціального захисту.

Негативними є також тенденції прийняття або збереження нормативно-правових умов, які фактично обмежують здійснення громадського контролю, зокрема необов'язковість антикорупційної громадської експертизи, екологічної громадської експертизи, обмеження доступу громадськості до генеральних планів міст тощо.

Громадський контроль об'єктивно ускладнюється у традиційно «закритих» сферах, пов'язаних із діяльністю військових, розвідувальних служб, органів безпеки, правоохоронних органів, прокуратури, міліції.

Крім того, у сферах з підвищеними корупційними ризиками та концентрацією конфліктів інтересів будь-які спроби розширення громадського контролю викликають потужний опір.

Загалом спектр засобів здійснення громадського контролю в організованих і неорганізованих (стихійних) формах може бути

досить широким, оскільки здійснюється у різноманітних формах, заходах, ініціативах. Утім, здебільшого в Україні громадяни не залучені до організованих заходів, форматів здійснення громадського контролю, хоча достатньо виразним стає сегмент активних і високо вмотивованих громадян, які ефективно та оперативно виконують спільні завдання.

З одного боку, особливу цінність становлять практики громадського контролю, що здійснюються на високому професійному рівні. З іншого боку, здебільшого громадяни також мають постійно долучатися до різних форм громадського контролю. Це залежить від позитивної динаміки зростання кількості громадських об'єднань, підвищення їх кадрового, організаційного, фінансового забезпечення, посилення їх організаційної спроможності й результативності при захисті прав, інтересів громадян.

Висновки

Таким чином, необхідним є налагодження механізмів захисту інтересів різних суспільних груп в умовах високої готовності до їх відстоювання та самоорганізації українського суспільства. Водночас ідеться про збалансовану систему стримувань і противаг, що запобігала б монополізації з боку будь-яких груп впливу (владно-політичних, фінансово-промислових, адміністративних, силових тощо) в усіх сферах і галузях.

Дотримання законодавства та змістовна реалізація державної політики є гарантіями відходу від конфронтації державної влади із суспільством до втілення політики партнерства. Це, своєю чергою, потребує усвідомлення того, що напіваходи або імітація, а не створення реальних умов, викликать опір активної частини суспільства. Брак зворотного зв'язку держави із суспільством, зокрема через громадський контроль, стрімко призводить до зростання в суспільстві протестних настроїв. Епізодичний контроль, який зводиться до впливу громадян лише через вибори, ставить країну та суспільство на небезпечну межу.

Хоча громадський контроль нині ще не став усталеною системою практик, оскільки лише закладаються відповідні нормативні механізми, все ж він є своєрідною противагою та альтернативною позицією до системи державного контролю та нагляду. Разом з тим забезпечення належного державного контролю, синхронізованого із громадським, є необхідним для творення публічної політики.

Налагодження системи громадського контролю дає можливості тримати в постійному «тонусі» державну владу, стимулювати її підзвітність та відповідальність перед суспільством.

Поширення громадського контролю та активне долучення громадян до різних його форм є гарантією розвитку громадянської, правової, політичної культури. Оформлення його як функції громадянського суспільства підштовхує до вирішення проблем, виправлення ситуації, ініціювання змін. У такий спосіб закладається динамізм у розвитку суспільства і держави.

Вдосконалення правової та організаційної основи громадського контролю, вкорінення його принципів у сферах суспільного життя є умовами якісної зміни системи державного управління. При цьому важливим є створення нових нормативно-правових умов і гарантування застосування процедурно врегульованих його механізмів, інструментів.

Неприпустимою і небезпечною є дискредитація громадського контролю як такого,

через створення квазігромадських форматів, інструментів, механізмів, фактично підпорядкованих органам державної влади або прямо залежних від політичних, фінансово-економічних центрів і груп впливу. Водночас слід забезпечити використання інструментів громадського контролю з метою втручання та перешкоджання діяльності органів державної влади. Відповідно, доступ організованої громадськості для здійснення громадського контролю передбачає накопичення достатнього рівня компетентності, організаційних і кадрових ресурсів.

При подальших конституційних змінах і вдосконаленні нормативно-правового забезпечення громадський контроль неодмінно має бути закріпленим на законодавчому рівні. Так, у контексті дискусій та швидкого втілення децентралізації влади особливого значення набуває питання зміцнення повноважень у системі державного контролю, а також громадського контролю на місцевий рівень, відповідно до органів місцевої влади та місцевих громад.

Список використаних джерел

1. *Диего Валадес*. Контроль над властью / Валадес Диего. – М.: Идея-Пресс, 2006. – 248 с.
2. *Путівник* громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування / за ред. О. Неберикута. – Львів: Дизайн-студія «Папуга», 2009. – С. 10–13.
3. *Форми та методи залучення громадськості*: навч. посіб. / за заг. ред. В. Артеменка // Інститут громадянського суспільства. – К.: ІКЦ «Леста», 2007. – С. 137–138.
4. *Мельник А. Ф.* Державне управління: навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко. – К.: Знання-Прес, 2003. – С. 150–151.
5. *Проект Закону про громадський контроль*: від 11.10.2004 р. № 6246 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=6246&skl=5; *Проект Закону про громадський контроль*: від 14.04.2014 р. № 4697 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646
6. *Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави*: закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/975-15>
7. *Про екологічну експертизу*: закон України від 9.02.1995 р. № 45/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%D1%80>; *Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля*: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.02.2002 р. № 88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02>; *Про охорону земель*: закон України від 09.12.2012 р. № 962-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15>