

- legislation. - Access <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=341%2F2001>. - The name of the screen.
10. On the optimization of central executive bodies: Order of the President of Ukraine of 10.12.2010 p. №1085 / 2010 / [electronic resource] // Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine: Ukraine's legislation. - Access <http://zakon.rada.gov.ua>. - The name of the screen.
  11. On the promotion of regional development: the Law of Ukraine of 8 September 2005 p. № 2850-IV // Official Bulletin of Ukraine, 2005. - № 40. / [electronic resource] // official website of the Verkhovna Rada of Ukraine: Ukraine's legislation. - Access <http://zakon.rada.gov.ua>. - The name of the screen.
  12. On Approval of the Concept of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine: Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 1, 2014 p. № 333-r / [electronic resource] // Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine: Ukraine's legislation. - Access <http://zakon.rada.gov.ua>. - The name of the screen.
  13. Problems of virtuous, good local governance: Proceedings of the documents and / Under total.
  14. Regional Policy and Local Self-Government in Ukraine: Legal Aspects ": Informational materials for the Parliamentary Hearing April 16, 2003 - K Cabinet of Ministers of Ukraine, 2003 - 62 p.
  15. Regional Policy and Local Self-Government in Ukraine: Legal Aspects: Cabinet of Ministers of Ukraine on June 5, 2003 p. / [Electronic resource] // Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine: Ukraine's legislation. - Access <http://zakon.rada.gov.ua>. - The name of the screen.

*Рецензент: Бакуменко В. Д., д.держ.упр., професор*

УДК 351

**Даций Н. В.,**  
д.держ.упр., професор,  
професор кафедри Академії муніципального управління

## **ІНСТРУМЕНТАРІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЯ**

*Анотація. Досліджено процес організації громадських обговорень як засобу розвитку громадянського суспільства. Встановлено, що громадський контроль спрямований на налагодження діалогу з органами державної влади. Доведено, що на сучасному етапі державний апарат має принципово змінити технологію своєї діяльності, і виступати в ролі безпосереднього постачальника послуг для громадськості.*

*Ключові слова: Громадські обговорення, розвиток громадянського суспільства, громадський контроль, діалог з органами державної влади.*

**Даций Н. В.,**  
д.гос.упр., професор,  
професор кафедри Академії муніципального управління

## ИНСТРУМЕНТАРИЙ РЕАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

*Аннотация. Исследован процесс организации общественных обсуждений как средства развития гражданского общества. Установлено, что общественный контроль направлен на налаживание диалога с органами государственной власти. Доказано, что на современном этапе государственный аппарат должен принципиально изменить технологию своей деятельности, и выступать в роли непосредственного поставщика услуг общественности.*

*Ключевые слова: общественные обсуждения, развитие гражданского общества, общественный контроль, диалог с органами государственной власти.*

**Datsiy N. V.,**

Phd, Professor,

Professor of the Department of the Academy of Municipal Management

## TOOLS OF PUBLIC CONTROL

*Abstract: Social control is aimed at establishing a dialogue with the public authorities. An important principle of establishing a dialogue within civil society is to achieve feedback. In particular, if the results of public discussions are not reflected in the practice of public authorities, then put them in front of goal will not be achieved. As for the reaction of society, community involvement as a parallel process that is unrelated to the real state of affairs can only lead to an escalation of the conflict between the government and the public. Therefore, none of the projects by the authorities can not be successful if it was originally built on the principle of ignoring the feedback. This approach to understanding social control in no way can guarantee the development of civil society.*

*The authorities in the context of their functions have to resort to mediation with the public sector. It effectively transfers part of its powers to NGOs, which should contribute to "improving" the state policy and the effectiveness of government programs. Considerable attention in this study also deserves "hybrid model of cooperation between government and civil society", where distributed parity function implementing authorities and the public in the context of the creation of public policy.*

*At the present stage of development of the Ukrainian state and its apparatus must fundamentally change the technology of its activities, and act as a direct provider of services to the public. This should be worked out special instructions include the public sector in providing management services must be defined for the rules that accompanied the regulatory business of providing management services, which at the same time, will take transparency and accountability for their decisions.*

*The modern period of social and political development of Ukraine is characterized by a corresponding liberalization of the state for finding a suitable dialogue with society, especially with regard to the search for new methods of public participation in the making of public policy, the creation of appropriate conditions where citizens feel because of their actual influence on state policy. State under such conditions, extended sources and amount of information available, gave impetus to the kind of citizen participation and created new conditions for the exercise of public participation. All this, ultimately indicates a plurality of social dialogue on the implementation of the values and norms of public life.*

*Thus, we performed an analysis of public control as a means of development of civil society, allowed to reveal its functional meaning, which comes to establishing a dialogue of*

*public authorities and the public, and serves those basic instrument by which is free and constructive exchange of information in the society.*

*Keywords: Public consultations, civil society, social control, dialogue with public authorities.*

*Вступ.* Особливу увагу, слід приділити аналізу механізмів налагодження діалогу влади з громадськістю як необхідної умови здійснення громадського контролю як важливого інституціонального засобу розвитку громадянського суспільства. Виходячи із цього, варто проаналізувати основні закономірності процесу взаємодії громадськості та органів державної влади, сформулювати основні принципи на яких має базуватись така діяльність, а відтак визначити основні індикатори результативності громадського контролю щодо створення умов для розвитку громадянського суспільства.

Аналіз певних аспектів публічного контролю в розвитку громадянського суспільства здійснений у працях таких авторів, як: Н. Баранов, А. Борд, А. Дегтярьов, Г. Мальцев, В. Міхеєв, Б. Модель, Ю. Тихомиров, А. Фергюсен та ін.

Одним із основних принципів налагодження діалогу з громадськістю є наявність чітких цілей. Тут важливо, щоб оголошена мета відповідала цілям та інтересам громадськості загалом, що у свою чергу, спростить вироблення прийомів співпраці між владою та громадськістю, адже саме це є інструментальним засобом розвитку громадянського суспільства. Звернення саме до спільних цілей може стати тим індикатором, за допомогою якого усі учасники громадського діалогу зможуть оцінити дії інших сторін, а також їх відповідність задекларованим раніше цілям.

*Постановка завдання.* Дослідити процес організації громадських обговорень як засобу розвитку громадянського суспільства. Визначити напрями реалізації громадського контролю. Провести аналіз громадського контролю як засобу розвитку громадянського суспільства.

*Результати.* Мета діалогу має бути сформульована таким чином, аби чітко визначати перспективи розвитку взаємодії влади та громадськості, а відповідно до цього, втілюватись у формі конкретних завдань і зобов'язань, зрозумілих і здійснених - виконання яких можна й потрібно оцінювати [1]. Виходячи із цього, громадський контроль має виступати таким інструментальним засобом розвитку громадянського суспільства, який би гарантував передусім активну участь громадськості не лише у реалізації, але й творенні державної політики. Відтак, розвиток громадянського суспільства стає можливим, лише у разі активної участі громадськості у запровадженні відповідних контролюючих форм.

Саме тому, важливою методологічною проблемою, на яку слід звернути увагу, у процесі здійснення громадського контролю як засобу розвитку громадянського суспільства є організації громадських

обговорень. Виходячи із цього, саме вони є інструментальним засобом налагодження зв'язків із громадськістю, який повинен гарантувати відкритий та прозорий діалог між владою та громадськістю. Однак, у громадянському суспільстві така форма громадського контролю як громадські обговорення може носити декларативно-формальний характер. В результаті чого, органи державної влади “провівши громадські слухання, вислухавши думку всіх (або майже всіх) зацікавлених сторін, ініціатори на тім закінчують, думаючи, що зробили все, що від них було потрібно. Ніякого коректування проекту не відбувається навіть у випадку, коли висловлюються серйозні зауваження до нього. Відповідно до цього мета обговорення абсолютно не досягнена” [2, с. 47]. Саме тому, в умовах розвитку громадянського суспільства метою громадських слухань є змінити первинне подекуди й негативне ставлення громадськості до розуміння змісту відповідного управлінського проекту. Одним із прорахунків влади, в організації громадських слухань є відсутність ефективних механізмів інформування громадськості про зміст проекту та відмова від налагодження зворотного зв'язку, тобто коригування проектних рішень за результатами громадських слухань.

Важливим принципом організації громадських слухань також виступає альтернативність обговорення практичних аспектів розв'язання відповідної проблематики, яка має привести до безальтернативного рішення. При цьому, чим раніше розпочнеться діалог із громадськістю, тим більше з'явиться можливостей витримати цей принцип альтернативності, відтак ширше потенціал реалізації громадського контролю та його вплив на розвиток інституційних структур громадянського суспільства.

Виходячи із цього громадський контроль спрямований на налагодження діалогу з органами державної влади. Важливим принципом налагодження такого діалогу в межах громадянського суспільства є досягнення зворотного зв'язку. Так, зокрема, якщо результати громадських обговорень не знаходять свого відображення в практичній діяльності органів державної влади, то й поставлена перед ними мета досягнута не буде. Що ж стосується реакції суспільства, то залучення громадськості як певний паралельний процес, що не має відношення до реального стану речей може привести лише до ескалації конфлікту між владою та громадськістю. Саме тому жоден проект з боку влади не може бути успішним, якщо він первинно був побудований на принципі ігнорування зворотного зв'язку. Такий підхід до розуміння громадського контролю у жодному випадку не може гарантувати розвиток громадянського суспільства.

Проте, слід відзначити, що переважна більшість організацій громадянського суспільства мають національну основу й створені для

розв'язання конкретних питань. У багатьох країнах відбувається процес зміцнення демократії й громадськості. Структури взаємин між державою й громадськістю набувають різнобічних форм. З огляду на взаємозалежність національної й глобальної сфер інтересів, а також взаємозв'язок існуючих питань, успішні громадські ініціативи, незалежно від їхніх масштабів, як правило, виходять за рамки територіальних меж і впливають на більше широкі процеси.

Специфіка організацій громадянського суспільства визначається тим, чим вони займаються, а не тим, кого вони представляють, або чиї інтереси вони відстоюють, адже в кінцевому підсумку їхня сутність визначається їхньою діяльністю. Саме тому, громадянське суспільство, з огляду на властиве йому розмаїтість суб'єктів громадськості, проблематики й форм діяльності, є уособленням соціально-культурного різноманіття груп громадськості, а тому є потужним фактором заохочення громадськості до багатовекторної парадигми дій. Громадянське суспільство є не тільки різноманітним і складним, скільки воно також глибоко розколоте за наявністю політичних можливостей і тактичних підходів до ряду питань з боку різних груп громадськості. Саме по собі, це не є проблемою, оскільки демократії внутрішньо властиві розбіжності, подекуди і це закономірно різні групи громадськості можуть також переслідувати глибоко суперечливі інтереси, які в деяких випадках можуть йти у розріз із універсально визнаними нормами й принципами організації громадянського суспільства та демократичного творення державної політики.

Відкриті дискусії за участю багатьох сторін, що переслідують різні й іноді протилежні інтереси, дебати й обговорення, ініційовані громадськістю мають на меті розширення форм громадського контролю, а відтак і збільшення широкої участі суспільства у творенні державної політики. Це, у свою чергу, супроводжується активною тенденцією до децентралізації влади та її ресурсів взаємодії із громадськістю. Ці процеси відкривають для громадянського суспільства безпрецедентні можливості в плані більше горизонтальних форм взаємодії й співробітництва із органами державної влади.

Важливою складовою розвитку громадянського суспільства є співробітництво й партнерство громадськості із владними структурами, що дозволяє знаходити додаткові ідеї, можливості й ресурси для розв'язання тих чи інших суспільно-важливих проблем. Наявність активного й потужного громадянського суспільства, що діє разом з владою, посилює його демократичні засади, зміцнює роль громадськості у творенні та реалізації державної політики.

Попередньою умовою запровадження громадського контролю як засобу розвитку громадянського суспільства має стати аналітична

робота, яка забезпечить цілеспрямований взаємозв'язок влади із громадськістю. Етапами такої підготовчої діяльності мають стати: аналіз, дослідження і формування проблеми, підготовка програми дій, координація й виконання запланованої програми (проекту), контроль за результатом (моніторинг події), підбиття підсумків та внесення можливих змін. Відповідно до цього, влада має розгортати свою мережу комунікацій з громадськістю, згідно з власними можливостями; у контексті інформування громадськості дотримуватись гомогенності, регулярності та мобільності інформування громадськості. Застосування такої практики дає можливість стверджувати, що налагодження інформаційного обміну у системі державного управління дозволяє підвищити рівень громадського контролю за діяльністю інституційних структур органів державної влади.

Отже, це все свідчить про те, що лише ефективні форми громадського контролю є результатом налагодження відкритого діалогу влади та громадянина побудовано на принципі партнерства. Це у свою чергу, забезпечує реальне представництво інтересів громадян в органах влади, забезпечує продуктивний контроль громадян за владою. Таким чином, є всі підстави говорити про децентралізацію політичної влади, коли остання перерозподіляється у процесі переговорів між громадянами та державно-управлінськими інститутами.

З метою забезпечення громадського контролю у громадянському суспільстві, створюються відповідні структури (комісії, робочі групи), проте форма такого контролю є більш ефективною, якщо самі громадяни виступають не як “індивідуальні представники громадськості”, а об'єднані в групи громадської ініціативи, громадські організації [3]. Тобто, мова йде про розосередження влади, коли громадяни беруть на себе відповідальність влади, а не влада ділиться своєю владою. Така форма громадського контролю, на нашу думку, є найбільш успішною, а відтак максимальною мірою, підсилює потенціал розвитку громадянського суспільства.

В межах громадянського суспільства, громадськість виступає у ролі активних та водночас лояльних суб'єктів, які підтримують державну політику, завдяки тому, що вони наділені відповідними правами та засобами впливу на її творення та функціонування. Проте ,важливим аспектом при цьому є, те - якими саме правами володіють громадяни на контроль за державно-управлінськими процесами, яким чином вони користуються цими правами, і які саме фактори впливають на можливість використання ними своїх прав. Тобто, мова йде про рівень правової свідомості громадян щодо їх участі у творенні державної політики, що переважною мірою, визначається рівнем політичної свідомості громадян (громадська участь не є результатом лише свідомого вибору).

Слід відзначити, що досить часто небажання громадян приймати активну участь у творенні державної політики має також свої причини і вони не обмежуються лише часом; недостатністю ресурсів, а також рівнем розвитку громадянського суспільства та відповідного рівня політичної культури. Подекуди, роль посилення громадської активності відводиться громадським об'єднанням, які і здійснюють відповідні засоби активізації громадян до участі у творенні державної політики. Слід відзначити, що саме різного роду громадські організації як основа інституту громадянського суспільства є могутнім засобом активізації громадян, а тому важливим резервом демократії. Такі об'єднання закономірно створюються лише з однією метою для вільного вираження кожним громадянином власної точки зору, що є їх важливою організаційною умовою. Разом з тим, громадянські організації можуть являти собою певну локальну спільність, яка задає певну єдність інтересів, а ця єдність, у свою чергу, є відображенням відповідної єдності інтересів. Діяльність таких громадських об'єднань за змістом відрізняється лише тим, що вона носить груповий характер, і закономірно спрямована на досягнення спільного блага. Діяльність таких організацій визначається системою інтересів громадськості, які і визначають спосіб формування ідентичності та потреби самовиразу організацій. У складно структурованому суспільстві національно-політичні проблеми розрізняються за масштабом впливу на них різних груп громадськості, це у свою чергу, підтверджує і той факт, що жодна державна проблема не може бути ефективно розв'язана, якщо для цього не було залучено громадськість (приватних осіб, професіоналів активістів громадських організацій, пересічних громадян).

Принципово важливим моментом, при цьому є необхідність прийняття та впровадження нових законодавчих актів щодо підвищення ефективності громадського контролю у системі органів державної влади та місцевого самоврядування, виходячи з європейських правових стандартів.

У цьому сенсі, ефективність громадського контролю передбачає певну "маркетингізацію" взаємовідносин між громадянином та управлінським персоналом держави, що, у свою чергу, сприяє підвищенню ефективності у діяльності останнього, а також принципово змінює позицію громадянина з "прохача" на "клієнта", "замовника" на "споживача". Це, певною мірою, сприятиме підвищенню ефективності діяльності управлінського персоналу держави, відповідно до вимог громадян, а відтак і поліпшенню ефективності та якості державно-управлінських послуг, а також і зміцненню довіри громадян до влади. Враховуючи те, що громадська довіра до державної влади є свідченням широких можливостей для здійснення громадського контролю, відзначимо, що саме високий рівень управлінської спроможності, забезпечує ефективність послуг, які державна влада надає населенню.

Одним із технологічних прийомів, реалізації громадського контролю є створення так званих громадських наглядових комітетів та дорадчих комітетів, які широко застосовуються в країнах Центральної та Східної Європи. Адже “громадянське суспільство розвивається мобільніше і демократія діє краще, коли мають місце відкрите обговорення, широке висвітлення проблем і активне залучення громадян” до обслуговування їх потреб [2, с. 44].

Відповідно до цього, органи державної влади мають передусім забезпечити ефективне використання отриманої від населення інформації, щоб поліпшити стосунки з громадянами і тим самим забезпечити ефективне надання послуг. Варто також за допомогою громадського контролю залучати громадськість до технології надання послуг. Це, у свою чергу, забезпечить можливість впливу громадськості на прийняття управлінських рішень.

Розглядаючи такий аспект, з необхідністю доходимо висновку про те, що основною умовою здійснення громадського контролю є застосування методів залучення громадськості до процесів вироблення державної політики. По суті, це пов’язується зі створенням так званих консультативних рад, які безпосередньо формуються із громадян як виразників інтересів різних верств населення.

У зв’язку з цим, щоб поліпшити форми громадського контролю, у деяких країнах проводиться загальнонаціональне опитування населення, що допомагає владним органам спільно з громадськістю приймати певні рішення та розв’язувати проблеми. Тим більше, що опитування громадської думки слугує критерієм оцінки ефективності діяльності державної влади, з’ясування громадської реакції і є своєрідним “зондуванням громадських настроїв” перед впровадженням відповідної реформаційної програми.

Слід відзначити, що відсутність механізмів контролю з боку громадян за діяльністю державного апарату робить її непрозорою, гальмує реформаційні процеси. Запорукою подолання такого явища повинен стати новий поділ влади між державою та громадянським суспільством. Саме тому, сьогодні сучасна ефективна держава має реально проявляти свою здатність задовольнити потреби громадян.

Основним механізмом реалізації громадського контролю, як зазначалось вище є створення постійних комісій, які здійснюють відповідне інформаційне забезпечення, як влади, так і громадськості. Тому влада, попри все, повинна прагнути постійно оновлювати свою сферу послуг та максимально реагувати на потреби споживачів.

Отже, стратегічно та тактично державна політика має постійно змінюватися відповідно до потреб громадського контролю. Теоретично ”органи влади повинні мати у своєму розпорядженні, так зване “меню”



обслуговування потреб громадськості. Вибір цих варіантів здійснюється безпосередньо під впливом “обізнаності певної управлінської традиції”, професійної майстерності та “ідеологічної заангажованості” [1].

Відповідно до цього, створюються громадські комісії та комітети, які перебирають на себе функцію вироблення політики уряду і відповідальності за політичну координацію дій уряду згідно з урядовими рішеннями. Характерним прикладом цього слугує досвід консультативних комісії та ради, які успішно функціонують на і які хоча і фінансує держава, проте вони мають повну незалежність. Це, пов'язується, зокрема з тим, що уряд потребує таких консультацій, яких не в змозі надати йому внутрішня консультативно-експертна рада. До компетенції такої самостійної консультативної структури також входить сприяти узгодженості дій між різними урядовими структурами та безпосередньо вивчати громадську думку, здатну впливати на вирішення конкретних державно-управлінських проблем. До того ж, створення такої громадської структури, уповноваженої з одного боку надавати урядові експертну оцінку, а з іншого безпосередньо контролювати його діяльність свідчить про вироблення високоефективної технології громадської експертизи при органах державної влади. Окремою формою здійснення громадського контролю є діяльність так званих регулятивних агентств, які, на відміну від суто консультативної ради, наглядають за дотриманням законодавства.

При цьому громадські структури, про які йшла мова вище, аналізуючи громадську думку на замовлення органів державної влади, досліджують тим самим уподобання громадян, забезпечуючи таким чином надання ефективних послуг населенню. Враховуючи це, слід наголосити на тому, що для забезпечення ефективності громадського контролю, а відтак, відповідного надання управлінських послуг, доцільно було б створити, так звану мережу надання державно-управлінських послуг.

Оскільки головним чином Програма дій уряду завжди має спиратися на підтримку населення, і якщо така Програма не відповідає інтересам спільноти, то на її ефективність сподіватись не можна. Саме завдяки цьому, уряд завжди залежить від громадськості, і тому він ніколи не може бути вільним у прийнятті своїх рішень.

З огляду на це, органи державної влади у контексті реалізації своїх функцій мають вдаватися до посередництва з громадським сектором. Вона фактично передає частину своїх повноважень громадським організаціям, які мають сприяти “поліпшенню” державної політики та ефективності державних програм. Значної уваги в межах цього дослідження також заслуговує “гібридна модель взаємодії влади та громадськості”, де паритетно розподілені функції реалізації влади та громадськості у контексті творення державної політики.

На сучасному етапі розбудови Української держави, її апарат має принципово змінити технологію своєї діяльності, і виступати в ролі безпосереднього постачальника послуг для громадськості. При цьому, має бути вироблена спеціальна інструкція включення громадського сектора до надання управлінських послуг, має бути визначеним перелік правил, які супроводжували б регуляторну діяльність у сфері надання управлінських послуг, яка при цьому, набуде прозорості та підзвітності за свої рішення.

*Висновки.* Сучасний період суспільно-політичного розвитку України, характеризується відповідною лібералізацією з боку держави щодо пошуку відповідного діалогу із суспільством, особливо що стосується пошуку нових методів залучення громадськості до участі у творенні державної політики, створення відповідних умов, коли громадяни відчувають силу свого реального впливу на політику держави. Держава за таких умов, розширила джерела та кількість доступної інформації, дала своєрідний поштовх для участі громадян та створила нові умови для прояву громадської участі. Все це, в кінцевому випадку дає підстави говорити про плюралізм суспільного діалогу, про реалізацію цінностей та норм організації громадської життєдіяльності.

Таким чином, здійснений нами аналіз громадського контролю як засобу розвитку громадянського суспільства, дозволив розкрити його функціональний зміст, який зводиться до налагодження системного діалогу органів державної влади з громадськістю, і виступає тим базовим інструментом, за допомогою якого відбувається вільний та конструктивний обмін інформацією у суспільстві.

***Список використаних джерел:***

1. Тертичка В. Суспільна політика: чи стала вона сферою наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні? [Текст] / В. Тертичка // Політичний менеджмент. – 2007. – №1. – С. 10–23.
2. Грицяк І. Основні принципи права Європейського Союзу та їх застосування в державному управлінні [Текст] / І. Грицяк // Вісник НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 43–50.
3. Ібрагімова І. Компакт, або суспільний договір між владою і громадою [Текст] / І. Ібрагімова // Громадянське суспільство. – 2009. – № 1. – С. 17–24.

***References:***

1. Tertychka V. (2007) Public Policy: whether it was the area of scientific research and applied research in Ukraine?, Political Management. vol. 1. - P. 10-23.
2. Hrytsiak I. (2004) Basic principles of European Union law and their application in public administration, NAPA Bulletin. vol. 3. - P. 43-50.
3. Ibragimov I. (2009) CD, or social contract between government and the community, Civil society. vol. 1. - P. 17-24.

*Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор*