

Г. В. ДАУДОВА

СОЦІАЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ НАД ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ВЛАДИ: ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Розглянуто соціальний контроль над діяльністю органів влади з точки зору його політико-управлінського забезпечення, визначено форми та механізми соціального контролю, їх переваги та недоліки.

Ключові слова: соціальний контроль, органи влади, участь громадськості, взаємодія політики та управління.

Social control over authority organs activity from the point of view of its political and managerial providing is considered, forms and mechanisms of social control, their advantage and defects are certain.

Key words: social control, authority organs, participation of public, cooperation of policy and management.

Традиційно вважається, що соціальний контроль над діяльністю державних органів і структур є невід'ємним від політичного контролю. Це пояснюється такою схемою: громадяни обирають політичних діячів, які, виходячи з інтересів своїх виборців, виробляють політику в різних сферах суспільного життя, яка, у свою чергу, реалізується державними органами різних рівнів. Проте в даній схемі упускається той важливий аспект, що часто на практиці політика виробляється або корегується в процесі її реалізації самими виконавцями, тобто державними органами та їхніми співробітниками. Тому соціальний контроль над їхньою діяльністю слід розглядати окремо від політичного, але в єдиному політико-управлінському аспекті, адже це є невід'ємною складовою взаємодії політики та управління, з одного боку, та держави і суспільства, органів влади і громадян – з іншого.

Дослідження щодо забезпечення соціального контролю над діяльністю органів влади викладено в працях таких науковців, як Г. Бекке, Е. Гледден, Д. Голдман, В. Кі, П. Девіс, Т. Маршалл, Р. Мертон, Дж. Перрі, Д. Розенблум, Т. Тунен, Ч. Хайнеман та ін.

Мета статті – розглянути особливості та механізми соціального контролю над діяльністю органів влади з політико-управлінської точки зору.

Зрозуміло, що проблема соціального контролю нерозривно пов'язана з проблемою соціальної відповідальності державних службовців. Спроби підвищити соціальну відповідальність останнім часом робилися неодноразово в різних країнах. Найпоширенішим варіантом є ухвалення Етичного кодексу державного службовця, що гарантує певною мірою постійне урахування суспільних інтересів державними службовцями в своїй

діяльності, незалежно від політиків, що перебувають при владі в різні періоди. Подібний підхід не є новим, він описувався ще Конфуцієм і був розвинутий Вебером, який приділяв великої уваги питанням відносин між бюрократією та демократією.

Ухвалення етичних кодексів і входження цінностей, описаних у них, до організаційної культури державних органів є певним чином формою соціального контролю над діяльністю державних службовців, але такий контроль є вельми опосередкованим. Більш безпосередньою формою є перехід до так званої “представницької бюрократії”, коли соціальна структура суспільства транспонується на структуру систему державної служби. Проте, як показує досвід, на практиці подібну ідею реалізувати досить важко. Крім того, немає гарантії, що людина, яка прийшла на державну службу, яка стала частиною системи, прагнучим здійснювати над нею соціальний контроль так, начебто вона була ззовні даної системи.

Деякі автори, наприклад Ч. Хайнеман [3] як форму соціального контролю і впливу на діяльність органів державного управління розглядають реалізацію виборчого права громадян. Дійсно, кожний громадянин, що має право обирати, голосуючи на виборах за того чи іншого кандидата, робить його представником своїх інтересів. Від цього представника очікується постійне і послідовне відстоювання інтересів виборців. Передбачається, що обрані депутати формують (або беруть участь у формуванні) виконавських органів відповідного рівня, здійснюючи за ними контроль.

Подібна схема соціального контролю та впливу грішить багатьма недоліками з погляду звичайного громадянина, оскільки вона усуває його від участі в повсякденному прийнятті рішень органами державного управління та їхніми співробітниками. І якщо громадянин незадоволений рішеннями або діями даних суб'єктів, єдине, що він може зробити, – це на наступних виборах віддати свій голос іншому представнику його інтересів, який не обов'язково виявиться краще попереднього. Дещо більш ефективним представляється широке проведення місцевих референдумів, хоча і в них є свої недоліки, в першу чергу, необхідність значних витрат на їх організацію та проведення, які безболісно можуть дозволити собі лише економічно високорозвинуті країни.

Тому є необхідним створення інших форм соціального контролю, які дозволяли б громадянській здійснювати постійний і безпосередній вплив на діяльність державних органів і державних службовців. П. Девісом виділяються дві основні форми подібного впливу, доступні окремим громадянам:

- через можливість участі в процесі вироблення і/або реалізації рішень, що приймаються державними органами (“громадська участь”);
- через скарги і звернення [2].

Зрозуміло, що більш-менш значуща громадська участь вимагає високого ступеня децентралізації владних і адміністративних повноважень.

Тому децентралізація – це якщо не достатня, то однозначно необхідна умова для громадської участі (в сучасній Україні цю умову можна вважати здійсненою). При цьому громадська участь може реалізовуватися таким чином: шляхом прямого контакту громадянина з посадовими особами; за допомогою створення “груп інтересів”.

Розглядаючи способи громадської участі, слід зазначити, що найбільш ефективним з них з погляду інтересів окремого громадянина є перший. Але розмір і комплексність сучасної держави не дозволяють реалізовувати моделі, подібні Афінській, допускаючи можливість такої цивільної участі на найнижчих рівнях ухвалення рішень, вироблення і реалізації політики. У зв'язку з цим актуальним є створення таких умов, побудова такої моделі взаємодії громадян з державними органами, які б дозволяли індивідууму робити вплив на надання даними організаціями та їхніми співробітниками соціальних послуг, які торкаються безпосередньо його. На практиці це означає контакт громадян переважно з держслужбовцями нижчих рівнів, а отже, їм повинні бути делеговані відповідні повноваження. Невід'ємними складовими громадської участі є: вироблення певних правил подібної участі (на зразок “громадянських хартій”) і налагодження чіткого прямого і зворотного зв'язку державних органів з громадянами.

Створення і участь у групах інтересів – це друга, після безпосереднього контакту, форма цивільної участі для людини, яка не хоче бути пасивним спостерігачем, а прагне зайняти активну позицію і брати участь у соціально-політичних процесах, здійснювати соціальний контроль над ними і впливати на них. Групи інтересів можуть створюватися як для лобіювання рішення однієї або декількох взаємозв'язаних проблем, так і бути багатоцільовими. У другому випадку діяльність таких груп, як правило, регламентується спеціальними законодавчими або нормативними актами, а з часом вони можуть вбудовуватися в систему держави. Яскравим прикладом багатоцільових груп інтересів є профспілки.

Діяльність груп інтересу поєднує в собі елементи прямої і непрямой демократії. За цієї форми громадської участі окремий громадянин може і не зустрічатися безпосередньо з суб'єктом державного управління, хоча і бути членом групи. Проте за допомогою діяльності групи він може доносити свою думку до відповідного суб'єкта, відстоювати перед ним свої інтереси постійно, а не тільки під час яких-небудь виборів.

Створення груп інтересів викликає, як правило, виникнення двох проблем. Перша – це офіційне визнання владними структурами правомочності діяльності груп. Дана проблема легко розв'язується за допомогою ухвалення відповідних законодавчих або нормативних актів.

Друга проблема – це упевненість членів групи в тому, що її керівники представлятимуть і відстоюватимуть загальні інтереси групи належним чином. На дану проблему ще в 1915 р. звернув увагу р. Майкелс у своїй праці “Політичні партії” [5], де він назвав її проблемою внутрішньоорганізаційної

демократії. Полягає вона в такому: у кожній групі інтересу, суспільній організації, об'єднанні тощо, що створюються для реалізації інтересів громадян, є керівники або офіційні представники. Саме вони беруть участь у зустрічах з представниками владних структур для лобювання або відстоювання інтересів членів своїх організацій.

Проте при зростанні організації та збільшенні кількості її членів, коли вона набуває певної ваги і впливу, діяльність керівників із суспільної перетворюється на професійну. При цьому, з одного боку, вони вже не можуть враховувати інтереси кожного окремого члена організації, зважаючи на їхню кількість, а з іншого – маючи якусь силу “за плечима”, керівники починають реалізовувати свої особисті інтереси, для чого часто “домовляються” з владою, забуваючи про інтереси власної організації.

Уникнути проблеми внутрішньоорганізаційної демократії, якщо не повністю, то хоча б частково, можна лише в одному випадку – тоді, коли при створенні організації закладається можливість для рядових її членів здійснювати моніторинг діяльності керівників і мати повноваження знімати їх з посади в разі незадовільної роботи.

Іншою, відзначеною вище формою соціального контролю і впливу на діяльність органів державного управління є скарги і звернення громадян, які деякими авторами вважаються іноді навіть більш ефективними, ніж громадська участь [1]. Ще з історії раннього середньовіччя відомий принцип “монарх завжди правий” і розповсюджувався на “слуг государевих”. Але поступово визнається, що державні службовці можуть помилятися, неправильно потрактувавши закони, але в цих помилках немає злого наміру та корисливого інтересу. Відзначимо, що тільки відносно недавно, з кін. XIX – поч. XX ст. визнається факт можливого злого наміру під час здійснення державними службовцями своїх посадових обов'язків.

У зв'язку з можливими помилками, свідомими або ненавмисними, посадовців громадяни одержують право оскаржити їхні дії, якщо бачать у них порушення закону або утиск своїх прав. Для цього з'являються спеціальні законодавчі та нормативні акти, регламентуючи дії і громадян, і посадовців.

Порівнюючи досвід різних країн, можна виділити декілька видів органів, що контролюють задоволення звернення громадян:

- органи влади (їхні підрозділи), що контролюють нижчестоящі організації (інші підрозділи);
- спеціальні адміністративні суди;
- адміністративні трибунали, що знаходяться під загальним наглядом судів і незалежні від організацій, які вони контролюють;
- адміністративні трибунали, що не є повністю незалежними від організацій, які вони контролюють;
- спеціальні слідчі комісії, незалежні від організацій, які вони контролюють;

– спеціальні слідчі комісії, що не є повністю незалежними від організацій, які вони контролюють.

Як правило, система контролю задоволення звернення громадян є комбінованою, включаючи різні види даних органів.

Звернення громадянина має призводити до якогось результату для нього. Можна виділити такі основні види результатів, на які громадянин має право чекати: залишення скарги (звернення) без задоволення, з аргументованою вказівкою причини; вибачення; скасування рішення, яке оскаржується; компенсація; гарантія того, що наступного разу відносно нього буде ухвалено інше рішення; гарантія того, що в майбутньому в подібній ситуації ухвалюватиметься інше рішення; зміна політики в даному питанні.

Вид результату переважно залежить від декількох чинників, а саме: чинного законодавства, повноважень відповідних органів, наявності в них ресурсів для задоволення звернення або скарги і, звичайно ж, намірів самого громадянина, того, що він хоче отримати в результаті звернення або скарги.

Слід зазначити, що разом з багатьма прихильниками прямої активної участі громадян у суспільно-політичному житті держави існують і його супротивники. Як підтвердження своєї думки вони висувують п'ять основних аргументів: “нездатність” звичайного громадянина, наявність проблеми “неучасті”, небезпека “одноманітності” суспільства, недостатність професіоналізму у звичайних громадян для участі в управлінні. Розглянемо їх докладніше.

“Нездатність” звичайного громадянина. Унаслідок різних причин у сучасній науці відмовилися від уявлення громадянина як діючого повністю раціонально, як це було властивим для ранніх теорій демократії. Але, мабуть, головна причина цьому – результати досліджень у галузі політичної поведінки, які продемонстрували, що сучасний громадянин не є раціональним, самомотивованим і думаючим демократом з джеферсоновських уявлень. Радше він є нерациональним, необ'єктивним, упередженим, багато в чому індиферентним індивідом, який і не особливо розуміє демократичні принципи, і не особливо дотримується них [5].

Як наслідок таких результатів з'явилося “розчарування” окремим пересічним громадянином ідея про його “нездатність” (та і небажання) брати участь у суспільно-політичному житті. Мабуть, однією з найяскравіших наукових праць, що відображають дану точку зору, є робота В. Кі “Громадська думка і американська демократія”, де він пише: “Індивідуальні виборці сьогодні виявляються не в змозі задовольнити вимоги демократичної системи державного управління, окресленої політичними теоретиками. Але система демократії і не повинна задовольняти потреби окремих людей, тому що, навіть не задовольняючи індивідуальні потреби кожного, система виживатиме і розвиватиметься. А це означає, що класичні теорії дефектні в своїй концентрації на індивідуальному громадянині. Що дійсно є цінним, так це певні колективні властивості, котрі є у електорату як у єдиного цілого,

і у політичної та соціальної систем, в яких він функціонує” (пер. наш. – Г.Д.) [4, с. 312].

Даний і подібні йому висновки покликані, на думку їхніх авторів, привести класичні теорії демократії у відповідність до реалій, на противагу тому, щоб змінювати реальність у напрямку ідеального бачення. Насправді ж даний підхід радше відстоює ідею про те, що процес вироблення політики повинен бути захищений від мас і повністю переданий елітам. Іншими словами, окремим пересічним громадянам не може бути довірено управління державою, вони потребують доброзичливого, але твердого керівництва з боку компетентної та політично активної меншини (політичних еліт). Участь же окремих громадян повинна бути зведеною до періодичного волевиявлення на виборах.

Із цього приводу П. Девіс писав [2], що в сучасній демократії активна роль громадянина як визначальна межа демократичної форми правління обмежена періодичними виборами “правителів”. Окремі громадяни вже не виступають як актори в суспільно-політичній сфері, а є пасивними об'єктами дії з боку правлячих еліт.

Звичайно, наведена точка зору має певну підставу. Але повне її визнання означає дійсний відхід від демократичних принципів, появу авторитарних форм державного управління, що є неприпустимим. Тому держава, органи державного управління повинні, з одного боку, всіляко підтримувати ініціативу окремих активних громадян, охочих брати участь в управлінні та виробленні політики, і з іншого – реалізовувати програми, спрямовані на підвищення соціальної активності громадян, що дозволить з часом наблизитися до ідеалів дійсно демократичного суспільства.

Проблема “неучасті”. Прихильниками громадської участі передбачається, що як тільки бар'єри на шляху такої участі будуть прибрані, практично всі громадяни прагнутимуть його. На це супротивники прямої громадської участі висувають такий аргумент: як же бути з тими, хто не бажає брати участь у “суспільстві загальної участі”? Але необхідно розуміти, що загальна громадська участь – це радше ідеальна модель, до якої слід прагнути для посилення демократії в суспільстві, але яка повністю ніколи не буде реалізована з декількох причин.

Перша причина полягає в тому, що в будь-якому суспільстві існує прошарок інертних громадян, які ні за яких умов не братимуть участь у суспільно-політичному житті. Друга причина пов'язана з публічністю суспільно-політичної діяльності, тоді як деякі громадяни дуже цінують своє право на приватне життя. Третя причина – наявність протестних груп населення, члени яких завжди будуть проти чого-небудь, у тому числі й проти прямої громадської участі. Нарешті, в будь-якому суспільстві є громадяни, професійна діяльність яких, будучи суспільно цінною та значущою, не залишає ним часу ні на що більше.

Небезпека “одноманітності” суспільства. Даний аргумент

супротивників розширення прямої громадської участі полягає в такому: якщо уявити, що таке можливо, то це призведе до необхідності збільшення цивільного консенсусу, отже, до подібності мислення громадян, отже, до їхньої одноманітності. А звідси, на думку критиків, і недовго до зародження тоталітаризму, що означає загибель демократії взагалі. Не можна погодитися з подібною думкою, оскільки очевидно, що консенсус не веде до одноманітності, а лише сприяє вирішенню протиріч і досягненню спільних домовленостей, що є невід'ємною складовою демократії.

Недостатність професіоналізму у звичайних громадян для участі в управлінні. Супротивники прямої громадської участі виказують побоювання стосовно того, що звичайні громадяни не мають необхідних знань і вмінь. Проте йдеться не для того, щоб повністю віддати управління державою в руки простих громадян, не про те, щоб вони ухвалювали остаточні управлінські рішення, що дійсно вимагає спеціальних знань і умінь, а для того, щоб у міру своєї компетенції брати участь у виробленні таких рішень.

Які проблеми дійсно виникають при цьому, так це проблеми забезпечення громадян інформацією. По-перше, необхідно гарантувати можливість отримання будь-яким громадянином за його бажання повної та точної інформації, що не є таємною відповідно до чинного законодавства. По-друге, необхідно передбачити забезпечення громадян спеціальними консультаціями в тому випадку, якщо одержувана інформація незрозуміла їм через відсутність спеціальних знань. По-третє, необхідно гарантувати правдивість і об'єктивність інформації, неможливість когось з них впливати на неї. Звичайно, все це вимагає створення принципово нових інформаційних систем, але це не означає, що слід відмовлятися взагалі від упровадження і розвитку прямої участі громадян в суспільно-політичних процесах.

У цілому, розглядаючи позитивні результати прямої громадської участі як форми соціального контролю над діяльністю органів влади, слід зазначити, що вона може значно сприяти посиленню консолідації суспільства. Нинішні політичні системи базуються на принципі протистояння, що має різний ступінь гостроти, починаючи від звичайної конкуренції за голоси виборців, закінчуючи відкритими конфліктами. Окремі громадяни, з одного боку, постійно втягуються в подібні протистояння, а з іншого – в умовах представницької демократії не мають практичних важелів впливу на їхнє виникнення, розвиток і вирішення. До того ж, будучи членами різних суспільних інститутів і організацій, вони вимушені проявляти корпоративну солідарність, що не завжди узгоджується з їхніми власними інтересами. Тобто, в такій ситуації окремі громадяни є пасивними учасниками конкуренції політичних еліт, що переслідують власну мету, яка далеко не завжди є суспільно корисною. Якщо ж громадянам надати можливість безпосередньо брати участь у суспільно-політичних процесах, впливати на них, то це дозволить більшою мірою задовольняти саме суспільні, а не вузькогрупові інтереси, і основою для суспільних відносин стануть не

конфлікти та протистояння, а компроміси і угоди.

Література:

1. *Bekke H. Civil Service Systems in Comparative Perspective* / H. Bekke, J. Perry, N. Toonen. – Indiana : University Press, 2006. – 346 p.
2. *Devis P. Modern Democracy* / P. Devis. – London : Macmillan, 2005. – 344 p.
3. *Hyneman C. Bureaucracy in a Democracy* / C. Hyneman. – New York : Harper and Brothers, 1990. – 246 p.
4. *Key V. Public Opinion and American Democracy* / V. Key. – New York : McGraw Hill, 2009. – 521 p.
5. *Rosenbloom D. Contemporary Public Administration* / D. Rosenbloom, D. Goldman. – New York : McGraw Hill, 2004. – 534 p.

Надійшла до редколегії 14.04.2014 р.