

О. Г. Пухкал,

к. е. н., докторант кафедри політичної аналітики та прогнозування,

Національна академія державного управління при Президентові України

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті проаналізовано сутність, форми, методи, інструменти та особливості застосування громадського контролю в Україні як важливої складової демократизації та підвищення ефективності системи державного управління.

The matter, forms, methods, mechanisms and features of public control use in Ukraine as important democratization component and system effectiveness increasing of state administration are analysed in the following article.

Ключові слова: громадський контроль, державне управління, демократизація, модернізація, ефективність.

Key words: public control, state administration, democratization, modernization, effectiveness.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Ефективність державного управління, його здатність до модернізації значною мірою залежить від рівня комунікації між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства. Важлива роль при цьому відводиться громадському контролю, який у цивілізованому суспільстві є невід'ємним елементом системи державно-владних, громадських, гуманітарних та інших відносин. Будь-які питання, пов'язані з функціонуванням державних структур, передусім тих, чия діяльність здатна впливати на права та інтереси громадян, повинні бути підконтрольні суспільству. В першу чергу, мова йде про сфери, пов'язані з бюджетними ресурсами, раціональністю їх використання, контролем над розподіленням тощо. Доступ громадян до відповідної інформації багато в чому визначає ступінь відкритості суспільства і, у свою чергу, впливає на загальний рівень корупції. В цілому, громадський контроль є вигідним державі та правлячій еліті, бо стимулює їх постійно вдосконалюватися, що в результаті дозволяє утримати владу.

Проблема громадського контролю є надзвичайно актуальною для України, адже на сьогодні влада, фактична вільна від нього, є безвідповідальною та не забезпечує повною мірою дотримання норм закону. Причини слабого розвитку громадського контролю полягають, по-перше, у відсутності механізмів прозорості в діяльності влади; по-друге, фактичній відсутності соціальної бази інституту громадського контролю — середнього класу; по-третє, елементарним браком знань про сутність, форми, методи, інструменти та особливості застосування громадського контролю. Таким чином, формування та функціонування ефективною держави, про що говорять представники всіх політичних сил країни — як провладних, так і опозиційних — об'єктивно вимагає встановлення громадського контролю, що дозволить владі компетентно виконувати свої обов'язки та враховувати інтереси громадян.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання теорії та практики застосування громадського контролю розглядалися в численних дослідженнях зарубіжних науковців. Зокрема, достатньо відзначити роботи П. Бермана, Г. Лауба, М. Робертса, Е. Росса, Г. Тарда, У. Томаса та інших.

Серед російських дослідників, які торкаються у своїх дослідженнях теми громадського контролю, передусім слід згадати С. Боголюбова, Г. Козирева, Г. Ларіонова, В. Максименка, Е. Маштакову, В. Петрова, В. Попкова, М. Сьоміна тощо.

Проблемам громадського контролю як важливого чинника демократизації державного управління присвячена значна кількість вітчизняних наукових робіт. Так, дане питання досліджували О. Андрійко, О. Батанов, З. Гладун, І. Когут, І. Кресіна, О. Лазор, М. Лацуба, Н. Мішина, В. Нанівська, В. Нікітін, О. Орловський, В. Рубцов, Ю. Савко, С. Саханенко, С. Телешун, А. Ткачук, Т. Яременко та інші.

НЕВИРІШЕНІ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

У роботах вітчизняних та зарубіжних дослідників, починаючи з 90-х років ХХ століття, головна увага приділялася переважно процедурно-правовим аспектам громадського контролю або окремим сферам його застосування (наприклад, охорона навколишнього середовища, захист прав споживачів, охорона здоров'я тощо) в державах перехідного типу. Відповідно соціально-управлінські аспекти громадського контролю, особливості його функціонування в транзитивних країнах та специфіка впливу на процеси демократизації та модернізації системи державного управління досліджені недостатньо, що значною мірою актуалізує тему даної статті.

МЕТА І ЦІЛІ СТАТТІ

Метою статті є аналіз специфіки застосування громадського контролю в контексті демократизації та посилення ефективності державного управління в Україні.

Для досягнення зазначеної мети необхідно розв'язати наступні дослідницькі цілі:

- а) проаналізувати ключові характеристики громадського контролю як суспільно-політичного явища;
- б) визначити суб'єкти та основні структурні елементи громадського контролю;
- в) проаналізувати форми здійснення громадського контролю (на основні вітчизняної нормативно-правової бази та зарубіжного досвіду);
- г) запропонувати конкретні шляхи підвищення ефективності механізмів здійснення громадського контролю в системі державного управління.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Серед вітчизняних та зарубіжних дослідників не існує єдності щодо визначення сутності поняття громадського контролю. Так, на думку А. Крупника, громадський контроль є інструментом громадської оцінки виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Такий контроль — невід'ємна складова системи публічного управління та незамінний чинник розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави [1, с. 146 — 147]. У свою чергу, О. Полтараков визначає громадський контроль як систему відносин громадянського суспільства з державою. Система ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) і недержавним структурам ("третьому сектору" та ЗМІ) [2]. На нашу думку, громадський контроль, що являє собою вид соціального контролю, є комплексом різних заходів, який здійснюють громадяни, інститути громадського суспільства (політичні партії, профспілки, ЗМІ, громадські об'єднання) зі спостереження та перевірки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою примусу влади до виконання норм законів, відповідального та компетентного виконання своїх обов'язків.

Таким чином, важливо відзначити, що суб'єктами громадського контролю передусім виступають окремі громадяни (як правило, від імені громадськості) та об'єднання громадян (суспільні об'єднання, політичні партії, професійні союзи, молодіжні та інші громадські організації, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання). При цьому їхні контрольні повноваження, як правило, не мають юридично-владного змісту, відповідно рішенням громадських організацій за результатами перевірок притаманний рекомендаційний характер [3, с. 118]. У свою чергу, об'єктом громадського контролю є діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також різноманітних підприємств, установ і організацій. Також об'єктом громадського контролю може стати поведінка окремих державних або політичних діячів.

Завдання громадського контролю полягає у тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності та правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а у разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки [4, с. 29].

Громадський контроль здійснюється за допомогою прямих (безпосереднє волевиявлення громадян) та непрямих (через органи, утворені громадянами) засобів. Під засобами громадського контролю мається на увазі дія чи система дій, що використовуються громадянами під час здійснення свого контролю над діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування.

Прямі та непрямі засоби громадського контролю у процесі своєї реалізації приймають різноманітні форми. Так, під час безпосередніх засобів громадського контролю виявлення волі громадян здійснюються напряму через такі форми, як:

- журналістські розслідування;

- доступ громадян до інформації щодо діяльності влади;
- публічні обговорення проектів законів, концепцій, проектів тощо (актуальність даної форми громадського контролю зумовлена тим, що вона дозволяє виділити, по-перше, різні позиції в суспільстві до законодавчої владної ініціативи; по-друге, сформулювати альтернативне бачення як документа в цілому, так і окремих положень, статей);

— індивідуальні або колективні петиції громадян в органи державної влади та місцевого самоврядування (за допомогою звернень громадяни в режимі зворотного зв'язку повідомляють державні інституції про виконання, невиконання або неналежне виконання ними функцій і вимагають вжиття відповідних заходів);

— громадські слухання (щодо проблем важливого суспільного значення, а також відповідних дій або намірів органів державної влади та місцевого самоврядування);

— участь громадян в управлінні шляхом представництва в органах місцевого самоврядування (інститути місцевого самоврядування дозволяють реалізувати право громадян самостійно вести справи місцевого співтовариства, виходячи безпосередньо з інтересів мешканців даної території. При цьому значну роль у місцевому самоврядуванні відіграє планування, формування та виконання місцевого бюджету, адже саме в регіонах ці процеси є більш відкритими для громадян, ніж на рівні загальнонаціональному);

— наукові, публіцистичні та художні твори, що формують громадську думку з тих чи інших проблем життєдіяльності суспільства (при цьому вони також впливають на політичну еліту);

— суд присяжних;

— народна законодавча ініціатива (наприклад, у Швейцарії законодавча ініціатива може бути здійснена на національному рівні, якщо вона пов'язана з переглядом Конституції — у такому випадку проект вноситься на голосування громадян країни та кантонів) [5, с. 563 — 564].

У цілому, необхідно зазначити, що прозорість є однією з найбільш важливих форм прямого засобу громадського контролю, паралельно з цим він є його основним механізмом. Це пов'язано з тим, що, за словами американського політолога Р. Даля, "для того, щоб отримати інформацію про всі дії, які робить уряд, дізнатися, яким буде політичний курс, необхідна свобода вираження власних думок, адже безмовні громадяни — це ідеальні піддані для авторитарного правителя та нещастя для демократії" [6, с. 96].

Непрямі засоби громадського контролю здійснюються за допомогою наступних форм:

— парламентський контроль;

— контроль представницького органу місцевого самоврядування;

— контроль законодавчого органу регіону (за наявності у структурі державної влади).

Для здійснення громадського контролю, як правило, створюються:

1. Громадські ради при органах державної влади та місцевого самоврядування.

2. Інститути уповноважених з прав людини (місцеві, регіональні та загальнонаціональний омбудсмен);

3. Асоціації споріднених структур, які здійснюють громадський контроль.

Структурними елементами громадського контролю також вважають мас-медіа та незалежні консультативно-аналітичні центри. Останні достатньо часто виробляють альтернативні сценарії розробки та реалізації рішень у різноманітних сферах.

В Україні сьогодні відсутній спеціальний закон про громадський контроль. Його нормативну базу складають окремі норми Конституції та інших законів. Так, згідно із ст. 5 і 38 Конституції, народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, яку він здійснює безпосередньо і через органи

державної влади та органи місцевого самоврядування, а громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" в якості однієї з форм громадського контролю визначає громадські слухання (ст. 13), у ході яких "територіальна громада має право зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування". Закон України "Про інформацію" закріплює як обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформування про свою діяльність та прийняті рішення (ст. 10). Держава гарантує вільний доступ суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних через запит (ч. 3 ст. 13). Кожний учасник інформаційних відносин для забезпечення його прав, свобод і законних інтересів має право на одержання інформації про діяльність народних депутатів, органів державної влади, місцевого самоврядування та місцевої адміністрації (ст. 43). Закон встановлює і відповідальність за порушення законодавства про інформацію.

Закон України "Про об'єднання громадян" (ч. 1 ст. 20) до прав зареєстрованих об'єднань громадян відносить і право отримувати від органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань. Згідно з Законом України "Про звернення громадян" громадяни України мають право звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ та організацій незалежно від форм власності, до підприємств, до засобів масової інформації, до посадових осіб згідно з їх функціональними обов'язками із зауваженнями, скаргами та пропозиціями щодо їх статутної діяльності, заявою чи клопотанням стосовно реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргами про їх порушення (ч. 1 ст. 1). У свою чергу, Закон "Про наукову та науково-технічну експертизу" вводить поняття "громадська експертиза", яка згідно зі ст. 11 може проводитися у будь-якій сфері наукової та науково-технічної діяльності, що потребує врахування громадської думки, з ініціативи громадськості, об'єднань громадян та трудових колективів на основі договорів на проведення цієї експертизи.

Однак, в цілому як нормативно-правове, так і інституційне забезпечення механізмів громадського контролю залишається недосконалим. Відповідно для покращення ефективності механізмів здійснення громадського контролю в системі державного управління, на нашу думку, органам державної влади та організаціям громадянського суспільства необхідно:

- ініціювати створення комплексної системи громадського контролю, яка буде включати як державні структури, так і структури громадянського суспільства та складатися з двох рівнів — регіонального та загальнонаціонального;

- спрямувати діяльність суб'єктів громадського контролю на виявлення та оприлюднення недоліків і порушень, які виявляються у діяльності державного апарату, організації, про вживання передбачених законом заходів з оперативного усунення порушень прав, свобод і законних інтересів громадян. Не менш важливою сферою уваги громадського контролю (порівняно з контролем за прийняттям органами державної влади рішень стосовно конкретних громадян) повинен стати контроль за роботою підприємств, установ та організацій, якістю обслуговування ними населення, за станом забезпечення владою житлових, медичних та інших потреб громадян;

- унормувати нормативно-правову базу щодо механізмів застосування громадського контролю, наприклад, шляхом прийняття відповідного закону;

- сприяти формуванню та розвитку національної інформаційно-аналітичної мережі, що буде забезпечувати моніторинг реалізації програм розвитку інститутів грома-

дянського суспільства, у тому числі в контексті здійснення ними громадського контролю;

- системно досліджувати та запроваджувати найбільш перспективні форми та методи громадського контролю, готувати відповідні рекомендації для органів державної влади та місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

Основні висновки статті полягають у наступному:

- громадський контроль виступає невід'ємною складовою частиною демократичного державного управління та місцевого самоврядування. Він потрібен як самій публічній владі (для загального підвищення ефективності своєї діяльності, а також вироблення альтернативних шляхів впровадження політик та програм), так і інститутам громадянського суспільства (адже посилює їх вплив на вироблення рішень у сфері внутрішньої та зовнішньої політики);

- принциповим моментом для встановлення чіткого громадського контролю за діяльністю органів державного управління є їх інформаційна прозорість, відкритість і доступність для громадян;

- відсутність чіткої нормативно-правової бази щодо використання механізмів громадського контролю перешкоджає його ефективному впровадженню в систему державного управління;

- для підвищення рівня демократизації та ефективності державного управління необхідно розвивати на центральному та регіональному рівнях постійно діючі механізми співробітництва у вигляді громадських рад, консультативно-дорадчих органів, комісій, робочих груп з законотворчої роботи, участі у формуванні державних галузевих та регіональних програм розвитку.

Що стосується перспектив подальших розвідок у даному напрямі, то вони полягають, по-перше, у детальній розробці механізмів відповідальності за допущені порушення підконтрольних об'єктів громадського контролю; по-друге, у правовому та інституційному забезпеченні суб'єктів громадського контролю, зокрема шляхом вдосконалення чинної нормативно-правової бази, а також більш широкого запровадження міжнародних стандартів у вітчизняну практику, що передбачають введення жорстких санкцій за приховування суспільнозначущої інформації, перешкоджання проведенню громадських експертиз, корупційні діяння тощо.

Література:

1. Крупник А. С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України / А. С. Крупник // Ефективність державного управління: Зб. наук. праць ЛРІДУ. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. — Вип. 14. — С. 146—154.

2. Полтораков О. Громадський контроль над "силовими" структурами в Україні: проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / О. Полтораков // Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Електронні дані. — Дата доступу: 16.13.2009. — Режим доступу: <http://www.niisp.gov.ua/articles/109/>.

3. Гладун З. С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації): монографія / З. С. Гладун. — Тернопіль: Економічна думка, 2005. — 460 с.

4. Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дисс... на соискание уч. ст. канд. юрид. наук. / Е.А. Маштакова. — Ростов-на-Дону, 2000. — 205 с.

5. Союзная конституция Швейцарской конфедерации / Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 3. / Под общей ред. Л.А. Окунькова. — М.: НОРМА, 2001. — 792 с.

6. Даль Р. О демократии: пер. с англ. / Р. Даль. — М.: Аспект Пресс, 2000. — 208 с.

Стаття надійшла до редакції 02.06.2010 р.