

УДК 35.072.6

О. Г. Пухкал,
доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри політичної аналітики і прогнозування, Національна академія державного управління при Президентові України
О. О. Новіков,
аспірант кафедри політичної аналітики і прогнозування,
Національна академія державного управління при Президентові України

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

A. G. Pukhkal,
Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Professor of Political Analysis and Forecasting Department,
The National Academy of Public Administration, the President of Ukraine
O. O. Novikov,
graduate student of Political Analysis and Forecasting Department, The National Academy of Public Administration,
the President of Ukraine

THE MAIN PROBLEMS OF PUBLIC CONTROL EFFECTIVE REALIZATION OF GOVERNMENT IN UKRAINE

У статті визначено основні проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні, які заважають здійсненню ефективного громадського контролю органів державної влади.

The paper concerns the key issues of civil society development in Ukraine, which impede the effective public control implementation of government.

Ключові слова: громадянське суспільство, контроль, громадський контроль, суспільство, органи державної влади.

Key words: civil society, control, public control, society, government.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Громадський контроль як форма участі громадськості у виробленні та реалізації державної політики передбачає забезпечення зворотного зв'язку державних і недержавних виробників політики, виявлення наявних чи потенційних суперечностей, що потребують розв'язання або втручання [5, с. 22]. Проте сама громадська участь у діяльності органів влади може вважатися ефективною лише тоді, коли озвучені громадянами проблеми починають розв'язуватися за їхньої участі у процесі прийняття державно-управлінських рішень. Основними умовами для цього є готовність органів влади до відповідної взаємодії з громадянами та наявність в суспільстві потужних та активних інститутів громадянського суспільства, що артикулюють інтереси останніх. Такий зв'язок дозволяє зробити очевидне припущення, що рівень громадського контролю в країні знаходиться у прямій залежності, по-перше, від стану та розвитку громадянського суспільства, а, по-друге, від рівня мотивації органів державної влади (і місцевої влади) до взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання теорії та практичного застосування громадського контролю вивчалися в численних дослідженнях зарубіжних науковців. Серед них можна відзначити роботи таких дослідників, як О. Андрійко, С. Боголюбова, Г. Борн, В. Гарашук, Б. Гурне, Г. Козирева, Г. Ларіонова, Е. Маштаков, М. Сьомін та інших вчених.

Особливостям функціонування досліджуваного суспільного явища в Україні присвятили свої праці вітчизняні вчені: К. Вінцукевич, І. Кресіна, А. Крупник, Д. Іоненко, С. Кушнір, О. Лазор, Латишева, М. Лациба, Н. Мішина, Н. Нижник, С. Новіков, М. Обод, О. Орловський, В. Погорілко, О. Полтораков, Ю. Савко, С. Саханенко, В. Степаненко, С. Телешун, А. Ткачук, О. Фрицький, В. Цветков, С. Шестак, Т. Яременко та інші.

Загалом серед зарубіжних та вітчизняних дослідників досі немає спільної думки щодо визначення сутності поняття "громадський контроль", а також недостатньо досліджено особливості його впливу на процеси демократизації та реформування системи державного управління.

НЕВИРІШЕНІ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Сьогодні проблема визначення найперспективніших напрямів оптимізації взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, що необхідні для успішного здійснення громадського контролю в Україні, залишається не вирішеною та потребує тристоронніх зусиль з боку громадськості, органів державної влади та наукового співтовариства.

МЕТА ТА ЦІЛІ СТАТТІ

Метою статті є аналіз основних проблем здійснення ефективного громадського контролю органів державної влади в Україні.

Для досягнення зазначеної мети необхідно розв'язати наступні дослідницькі цілі: 1) визначити основні проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні, які заважають здійсненню ефективного громадського контролю органів державної влади; 2) проаналізувати рівні мотивації органів державної влади до взаємодії з інститутами громадянського суспільства; 3) запропонувати низку організаційно-правових заходів щодо розвитку громадянського суспільства в Україні, що сприятимуть ефективному і безперешкодному здійсненню громадського контролю.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Чимало дослідників, що вивчають сучасний стан розвитку громадянського суспільства в Україні, вказують на його нерозвиненість та низький рівень активності його інститутів. Це підтверджується низкою соціологічних досліджень. Так, за даними рейтингів впливових міжнародних організацій, показники розвитку громадянського суспільства в Україні в останні роки не демонструють позитивну динаміку, проте зберігають певну стабільність на досягнутому рівні. Зокрема, за рейтингом (визначається у межах дослідження Індексу сталості неурядових організацій) Агентства США з міжнародного розвитку (USAID NGO sustainability Index) стан розвитку громадянського суспільства в Україні оцінено у 3,5 бали (за шкалою від 1 до 7, де поріг консолідації складає 3 бали). За загальною оцінкою експертів Агентства, громадянське суспільство України характеризується як перехідне та неконсолідоване [1], тобто таке, що не досягло рівня країн розвинутої демократії та зберігає ризик повернення до менш розвинутого стану. При цьому слід відзначити, що переважна більшість зарубіжних експертів вказують і на незначний рівень впливу інститутів громадянського суспільства на державно-управлінську практику органів влади в Україні.

Наявність істотних проблем у розвитку громадянського суспільства визнається й на офіційному рівні. Зокрема, в Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, ухваленої Указом Президента України від 24 березня 2012 року [11], відзначається: недостатній рівень інституційної, фінансової та кадрової спроможності інститутів громадянського суспільства; нереалізований потенціал участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики; значне податкове навантаження, що не стимулює діяльність і розвиток інститутів громадянського суспільства та їх підтримку вітчизняними благодійними організаціями; відсутність доступу більшості інститутів громадянського суспільства до державної фінансової підтримки та вітчизняної благодійної підтримки тощо.

Серед найбільш значущих проблем інституційної спроможності інститутів громадянського суспільства є їх незначна фінансова життєздатність, адже обмеженість у коштах є суттєвим чинником, що стримує їх активність, у тому числі в частині ініціювання та здійснення громадського контролю. Також однією з основних проблем розвитку громадянського суспільства в Україні залишається низький рівень довіри населення до інститутів громадянського суспільства. Со-

ціологічні дослідження свідчать, що кількість громадян, які не довіряють, зокрема, громадським організаціям, стабільно перевищує кількість тих, хто їм довіряє. Згідно із середнім показником за 2001—2013 рр. на основі даних соціологічних досліджень Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, близько 28,3 % населення України довіряють громадським організаціям, при цьому лише 3,2 % населення довіряють повністю, 25,2 % — скоріше довіряють. Не довіряють громадським організаціям 53,1 % населення, при цьому 21,5 % не довіряють повністю, а 31,56 — скоріше не довіряють [13].

Наслідком недовіри суспільства до інститутів громадянського суспільства є низький рівень залучення громадян до їхньої діяльності. Так, за даними соціологічного опитування компанії Research&Branding Group, проведеного у 2011 р., переважна більшість українців (82%) на сьогоднішній день не бере участі в жодному з об'єднань чи організацій громадян. З тих, хто виявляє таку активність, найчастіше згадувалася участь у діяльності профспілок (6%) і об'єднаннях співвласників житлового будинку (3%). При цьому лише 2% українців є членами громадських організацій [9].

Таким чином, в українському суспільстві спостерігається небезпечна пасивність громадськості стосовно захисту своїх прав та інтересів на тлі виразних запитів щодо необхідності контролю дій влади. Разом з тим, в українському суспільстві спостерігається і протилежна тенденція — зростання загальної чисельності інститутів громадянського суспільства та громадської активності через залучення громадян до їх діяльності. Така активність, що існує в її організованих формах, охоплює сьогодні майже всі сфери суспільного життя. За даними Держкомстату України за 2011 р., на 1 січня 2012 р. в Україні діяло 3742 об'єднань громадян, що легалізовані Міністерством юстиції України (збільшення порівняно з 2010 р. на 6% та з 1996 р. у 5,4 рази), з них 194 політичні партії та 3548 громадських організацій. Загальна кількість об'єднань громадян, включаючи місцеві осередки усіх рівнів, які існували на території України у 2011 р., за даними реєструючих органів, склала 358479 організацій (збільшення порівняно з 2010 р. на 3,3%) [4, с. 7—11].

Попри високі запити громадськості щодо необхідності впливати на формування та реалізацію державної політики, у тому числі шляхом систематичного здійснення громадського контролю дій органів державного управління, в українському суспільстві панує тотальна недовіра до інститутів державної влади, які, на думку більшості населення, не здатні або не бажають взаємодіяти як з окремими громадянами, так і з інститутами громадянського суспільства. Характерно, що на існування проблемної ситуації у цій сфері вказує стурбованість керівництва держави. Про наявні проблеми у сфері запровадження демократичних стандартів і процедур залучення громадян до процесу прийняття рішень, створення належних умов для контролю дій органів влади та їх посадових осіб тощо йдеться у Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [11]. У ній, зокрема, зазначається, що зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та бюрократизованості в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування замість налагодження ефективного діалогу з суспільством; не виконуються належним чином механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики; рівень взаємної довіри між владою та інститутами громадянського суспільства є низьким, що проявляється у відчуженості замість солідарної відповідальності за стан суспільного розвитку тощо.

Сьогодні вже визначені конкретні напрями подолання вказаних проблем. В Україні протягом останніх років інтенсивно формується нормативно-правове поле, що сприяє розширенню функціональних можливостей інститутів гро-

мадянського суспільства. Законодавчо поліпшуються умови впливу інститутів громадянського суспільства на державно-управлінську діяльність органів державної влади, у тому числі засобами громадського контролю.

Проте низький рівень координації між органами державної влади й інститутами громадянського суспільства щодо формування державної політики роблять подібну взаємодію несистемною та нерезультативною. Чимало досліджень вказують на низький рівень інституційної спроможності центральних і місцевих органів державної влади, який не дає їм змоги ефективно взаємодіяти із зацікавленими сторонами з боку громадськості. Вказана проблема, у першу чергу проявляється в неефективній діяльності комунікативних підрозділів органів державної влади, які відповідальні за взаємодію із громадськістю. З такою практикою корелюється інша проблема — незадовільне фінансове забезпечення завдань сприяння розвитку громадянського суспільства. Зокрема, у 24 центральних органах виконавчої влади (з них 8 міністерствах) та 6 обласних державних адміністраціях кошторисні витрати на виконання завдань щодо сприяння розвитку громадянського суспільства взагалі не передбачені. З 89 опитаних органів виконавчої влади 60 наголошують на додаткових потребах у кадрових, а 62 — у фінансових ресурсах. 50 органів виконавчої влади відмічають потребу в інформаційно-методичній підтримці їх діяльності (50). Саме в цих аспектах вони вбачають основні перешкоди для виконання належним чином функцій щодо зв'язків з громадськістю у процесі формування та реалізації державної політики [2].

Таким чином, на сьогоднішній день в органах державної влади відсутня усталена практика визначення типу підрозділу, відповідального за взаємодію з громадськістю, також, залежно від типу органу державної влади, існують різні підходи до виконання вказаних функцій.

Водночас, більш істотною причиною неефективної комунікації органів державної влади та громадян (їх організацій) лежить у нормативно-правовій площині. Справа в тому, що за відсутності однакових структурних одиниць центральних органів виконавчої влади, відповідальних за комунікацію із громадськістю, неможливо прийняти щодо них типові положення, тобто привести їх діяльність до спільного знаменника. Практика свідчить, що роз'єднані підрозділи, які не мають навіть чіткого нормативно-правового визначення, неспроможні впроваджувати цілісну комунікативну політику. Це зумовлено суттєвою різницею їх функціональних обов'язків. Тому лише інституційне впорядкування та належне координування забезпечить налагодження систематичного зворотного зв'язку влади та населення [7, с. 67—68]. Натомість поки що питання комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості розпорозені в низці нормативно-правових актів, частину з яких становлять акти Кабінету Міністрів України. Внаслідок цього важливі інструменти такої взаємодії, включно з громадським контролем (консультації з громадськістю, громадська експертиза тощо), поширюються переважно на гілку виконавчої влади. У свою чергу комунікативне забезпечення органів законодавчої та судової влади України, які не мають підрозділів зі зв'язків з громадськістю, обмежується функціонуванням прес-служб.

Серед інших не менш важливих проблем взаємодії органів державної влади та громадськості більшість дослідників відмічають:

— відсутність системності у впровадженні політики сприяння розвитку громадянського суспільства на практиці. Принаймні такий висновок можна зробити за результатами реалізації попереднього стратегічного документа у цій сфері — Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1035-р від 21 листопада

2007 року. Зокрема, за оцінками експертів упродовж чотирьох років реалізації Концепції на національному рівні органам виконавчої влади не вдалося виконати жоден із ключових напрямів удосконалення законодавства з питань діяльності інститутів громадянського суспільства [8, с. 35];

— систематичне ігнорування з боку органів державної влади при прийнятті остаточних рішень як громадської думки в цілому, так і позицій інститутів громадянського суспільства, висловлених у процесі консультацій, у проведених експертизах, моніторингах, слуханнях тощо. Внаслідок чого ефективними, наприклад, публічні консультації, згідно з експертним опитуванням ВГО "Комітет виборців України", на центральному рівні вважають лише 18% респондентів, тоді як неефективними — 58% опитаних [12, с. 49]. Серед причин неефективності консультацій з громадськістю дане опитування фіксує передусім небажання органів виконавчої влади враховувати пропозиції інститутів громадянського суспільства при проведенні консультацій (саме цю причину зазначило 85% опитаних респондентів); низьку якість (невдалі формулювання, відсутність обґрунтування, невідповідність законодавству тощо) пропозицій, що вносяться інститутами громадянського суспільства (53% учасників опитування); відсутність належного інформування про проведення консультацій (48% опитаних); корупцію, яка не сприяє прозорості ухвалення рішень (45% респондентів) [12, с. 50]. Деякі дослідники також слушно відмічають відсутність на даний час прикладів, коли результати такої поширеної форми громадського контролю, як громадська експертиза, вплинули на формування місцевої або державної політики [6, с. 126];

— надання формалізованих або необґрунтованих відповідей громадянам на інформаційні запити до органів державної влади, порушення строків відповідей; безпідставна передача звернень іншим органам, практика визнання скарг громадян необґрунтованими без надання роз'яснень; незабезпечення умов для присутності громадян при розгляді їхніх звернень; прояви упередженості, халатності та формалізму при розгляді звернень тощо [3];

— формалізований підхід до наповнення Інтернет-сайтів органів державної влади переважно інформацією про кількість проведених слухань, громадських експертів, створених громадських рад, а не про їх реальний внесок у зміст прийнятих рішень чи їх корегування. Про це, зокрема, красномовно свідчить наповнення урядового порталу "Громадянське суспільство і влада". З наведених порталом даних стає зрозуміло, що значення, наприклад, електронних консультацій нівельоване суто формальним характером їх проведення: до 1702 проектів, що пройшли обговорення, станом на кінець грудня 2012 р. було надано лише 263 пропозиції, більшість з яких є не чим іншим як звичайним коментарем обсягом в одне чи два речення [10] тощо.

ВИСНОВКИ

Можна стверджувати, що ефективність громадського контролю в Україні знаходиться у прямій залежності від стану розвитку громадянського суспільства та рівня взаємодії його суб'єктів з органами державної влади та їх посадовими особами. Останнє багато в чому залежить від мотивації відповідних органів, враховуючи, що саме інститутами державної влади, передусім у правовій та організаційній площині, забезпечується сприяння розвитку громадянського суспільства та створюється підґрунтя для участі громадськості в управлінні державними справами. Водночас, слід відзначити, що має місце потреба в належному організаційному, фінансовому, нормативно-правовому забезпеченні здійснення функцій взаємодії органів державної влади з громадськістю, з урахуванням зростання обсягу цих функцій і завдань у контексті дотримання принципів прозорості та відкритості державних органів. Саме ці аспекти оптимізації

системи державного управління мають ключове значення для створення сприятливих умов функціонування механізмів громадського контролю.

Все це передбачає розробку низка організаційно-правових заходів відповідно до завдань Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та Плану першочергових заходів щодо її реалізації, з метою розширення інституційної та функціональної спроможності органів державної влади у сфері взаємодії з громадянами та інститутами громадянського суспільства, подолання тотальної недовіри населення до владних інститутів як запоруки ефективного і безперешкодного здійснення громадського контролю. Зокрема, за результатами проведеного аналізу, необхідними заходами у цій сфері, на наш погляд, стануть:

— запровадження комплексного моніторингу та оцінки результативності врахування при прийнятті рішень органами державної влади пропозицій громадськості (їх зацікавлених груп), наданих у результаті проведення громадських обговорень, звернень, моніторингів, експертиз та інших форм громадського контролю (це, в свою чергу, передбачає обов'язкове оприлюднення в звітах органів державної влади щодо заходів комунікації з громадськістю інформації про врахування або неврахування відповідних пропозицій);

— забезпечення відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб за порушення вимог нормативно-правових актів, що регулюють питання взаємодії з громадськістю та механізмів громадського контролю, зокрема;

— розробка єдиного положення про структурні підрозділи органів державної влади, відповідальних за зв'язки з громадськістю та забезпечення формування таких підрозділів у кожному органі держави на центральному та місцевому рівнях влади;

— забезпечення належного кадрового, фінансового, інформаційно-методичного супроводу здійснення означених функцій органами влади шляхом: а) збільшення штатних одиниць відповідних відділів щонайменше до 3-х осіб; б) переоснащення робочих місць сучасними технічними засобами, необхідними для регулярної комунікації з громадськістю; в) включення в кошторис витрат на утримання органу видатків на проведення публічних консультацій, формування розгорнутих відповідей на запити громадян, вивчення суспільної думки тощо; г) покращення освітнього рівня персоналу відповідних відділів з метою вироблення необхідних навичок для залучення зацікавлених сторін з боку громадськості до участі у формуванні державної політики.

Отже, з аналізу загального стану громадянського суспільства та рівня взаємодії органів державної влади з його інститутами випливає гостра необхідність створення умов, без яких ефективний громадський контроль є неможливим. Питання покращення рівня мотивації органів державної влади до взаємодії з інститутами громадянського суспільства, забезпечення інституційної спроможності органів влади та організацій громадянського суспільства, поліпшення ресурсного потенціалу органів державної влади (передусім їхніх структурних одиниць, відповідальних за комунікацію з громадськістю), удосконалення основних механізмів участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики, мають вийти в сучасних умовах на передній план. Це дасть можливість створити противагу несистемному та незбалансованому підходу до здійснення державної політики в сфері сприяння розвитку і функціонуванню громадянського суспільства та його важливого механізму — громадського контролю.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у ширшому впровадженні міжнародних стандартів громадського контролю у вітчизняну державно-управлінську практику.

Література:

1. 2009 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia 13th Edition — June 2010 [Electronic recourse]. — Mode of access: http://nvo.lv/site/attachments/18/01/2012/complete_document_1.pdf (15.05.2013).

2. Аналіз практики діяльності структурних підрозділів органів виконавчої влади, відповідальних за зв'язки з громадськістю [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. — Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/764-аналіз-практики-діяльності-структурних-підрозділів-органів-виконавчої-влади-відповідальних-за-зв'язки-з-громадськістю> (15.05.2013).

3. Вінцукевич К. В. Громадські організації у політичному процесі сучасної України: дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка / К. В. Вінцукевич. — К., 2010. — 189 с.

4. Громадські організації в Україні у 2011 році: статистичний бюлетень / Держкомстат України. — К.: ДП "Інформ.-аналіт. агентство", 2012. — 156 с.

5. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади: навч. посіб. / В. Купрій, Л. Паливода — К.: Макрос, 2011. — 200 с.

6. Літвінова Н. М. Проблеми становлення громадської експертизи діяльності органів влади як інструменту громадського контролю в Україні [Електронний ресурс] / Н.М. Літвінова // Грані. — 2013. — № 2. — С. 123—127. — Режим доступу до журналу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Grani/2013_2/29.pdf (22.04.2013).

7. Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу (з Експертною доповіддю НІСД "Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації") / укладач А. В. Єрмолаєв. — К.: НІСД, 2010. — 128 с.

8. Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? / М. В. Лациба, А. О. Красносельська [та ін.]; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К.: Агентство "Україна", 2011. — 132 с.

9. Прес-реліз проекту "Соціальний оптимізм і громадська активність українців" [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт компанії Research & Branding Group. — Режим доступу: <http://www.rb.com.ua/upload/medialibrary/PRaktivUKR.pdf> (04.05.2013).

10. Статистика обговорення законопроектів [Електронний ресурс] // Урядовий веб-сайт "Громадянське суспільство і влада". — Режим доступу: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/consult/poll/statistics/2/2009-01-01/2012-12-20/ (19.12.2012).

11. Указ Президента України "Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації" № 212/2012 від 24.03.2012 [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/212/2012> (29.04.2013).

12. Фінальний аналітичний звіт "Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади" / за ред. К. С. Ковриженко / Всеукраїнська громадська організація "Комітет виборців України". — К.: КВУ, 2012. — 105 с.

13. Чи довіряєте Ви громадським організаціям? (динаміка, 2001—2013) (Соціологічне опитування, проведене з 1 по 6 березня 2013 року) [Електронний ресурс]. // Інтернет-сайт Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова. — Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=81 (02.05.2013).

Стаття надійшла до редакції 07.06.2013 р.