



Правові засади участі громадських організацій у здійсненні громадського контролю

Ярослава БУЗДУГАН,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
університету «Україна»

11

Ефективна організація діяльності органів виконавчої влади залежить передусім від дієвого громадського контролю. У кожному разі сучасний підхід до проблеми державотворення передбачає системне запровадження форм участі громадян у всіх галузях державного управління.

Участь громадян у здійсненні контролю над діяльністю органів виконавчої влади — це одна із форм реалізації конституційних прав громадян. Громадяни України не тільки мають конституційне право на участь в управлінні справами держави відповідно до ст. 38 Конституції України, а й виявляють велику зацікавленість у реалізації цього права [3].

Усвідомлення змісту діяльності громадських організацій, зокрема благодійних, їхнього місця та ролі в державному управлінні має не лише науково-пізнавальне, а й практичне значення. Без цього неможливо об'єктивно проаналізувати реалії нинішнього життя, виявити суперечності, які виникають у суспільстві.

Слушно зауважує Д. Сірик, що участь громадських об'єднань в управлінні державними справами дає змогу забезпечити такі істотні характеристики органів влади, як публічність, відкритість, взаємодія з громадянським суспільством, орієнтація на суспільну підтримку, запобігання конфліктам тощо. Тому залучення громадськості до процесу державного управління юридична наука завжди розглядала як найважливішу складову правового статусу громадянина, що дає можливість діяти заради суспільного блага [9, с. 48].

Причетність громадянського суспільства до державного управління дає змогу виконати такі завдання: по-перше, сформувати активного громадянина, який усвідомлює свої та загальнодержавні інтереси; по-друге, створити ресурсні передумови (кошти та інші матеріальні ресурси, вільний час, професійні знання, практичний досвід).

Форми взаємодії органів виконавчої влади диференціюються залежно від цілей залучення громадян до механізму управління. Передусім заслуговує на увагу взаємодія органів державної влади та громадських об'єднань і рухів, асоціацій, благодійних організацій, коаліцій тощо. Впливовість організацій громадського суспільства в процесі вироблення спільної (державної) політики прямо залежить від авторитету цих організацій, довіри держави та наявності повноважень брати участь у підготовці й ухваленні рішень, їхньої організаційно-ресурсної спроможності.

Тиск організацій громадського суспільства під час вироблення спільної (державної) політики передбачає рішучу та енергійну дію, що спрямована на врахування їхніх інтересів при творенні політики. Особливо такий тип активності проявляється на стадії внесення питання до порядку денного державної політики. Ця діяльність передбачає вибір форм декларування своїх вимог і мобілізації людей на їхню підтримку.

Контроль та оцінка громадськістю вироблення суспільної (державної) політики передбачає забезпечення зворотного зв'язку державних і недержавних виробників політики, виявлення наявних чи потенційних суперечностей, що потребують розв'язання або втручання [7, с. 22].

Громадська участь у формуванні та реалізації державної політики може вважатися ефективною лише тоді, коли озвучені громадянами проблеми починають розв'язуватися за їхньої участі у процесі прийняття рішень [4, с. 16]. Отже, можемо зазначити, що громадські організації — один із важливих суб'єктів процесу вироблення державної політики. Їхня участь у цьому процесі насамперед консультативна та представницька. Не маючи повноважень ухвалювати остаточні рішення щодо визначення державної політики, ці організації вступають у взаємодію з головними виробниками політики. У процесі такої взаємодії вони впливають, здійснюють тиск, громадський контроль та оцінку.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 996 громадська рада здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади (далі ОВВ) і дотриманням ними нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції.

Громадський контроль — інструмент громадської оцінки виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань, він — невід'ємна складова системи публічного управління та незамінний ефективний чинник соціального розвитку в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави.

Як правило, під час кампанії громадського контролю за діяльністю ОВВ беруть до уваги такі критерії:

- ефективність функціонування та діяльності ОВВ;
- результативність рішень, прийнятих ОВВ;
- відповідність рішень ОВВ суспільним потребам, викликам та очікуванням;
- відповідність рішень ОВВ стратегічним пріоритетам, стабільність і послідовність функціонування та діяльності ОВВ;
- професіоналізм, компетентність при прийнятті рішень ОВВ;
- виконавча дисципліна в діяльності ОВВ;
- відкритість та прозорість процесу прийняття управлінських рішень;
- залучення громадськості до процесу формування та прийняття рішень ОВВ;

– врахування позиції органів місцевого самоврядування при прийнятті рішень ОБВ;
 – дотримання принципу політичної нейтральності при прийнятті рішень ОБВ.

Громадський контроль здійснюється в такій послідовності:

- визначення цілей та завдань;
- розроблення методології, за якою проводитиметься громадський контроль;
- реалізація кампанії громадського контролю за визначеною методологією;
- аналіз, обговорення та поширення результатів;
- розроблення рекомендацій та представлення їх зацікавленим сторонам.

Для здійснення громадського контролю найхарактерніші такі форми:

– громадський моніторинг – дослідження якогось явища або процесу, що проводиться систематично (через певний проміжок часу) за тією самою темою із застосуванням тих самих інструментів;

– громадська оцінка – це ретельний та незалежний вимір закінченої діяльності, що ще триває для визначення ступеня досягнення поставлених цілей [5, с. 25].

Будь-який громадський моніторинг чи громадська оцінка мають на меті змінити ситуацію на краще, тому їхні результати завжди доносяться до населення і тих осіб, котрі можуть у якийсь спосіб вплинути на розв'язання досліджуваної проблеми.

Громадський моніторинг та оцінка ґрунтуються на певних показниках, тобто кількісних і якісних критеріях, що дають можливість виміряти та оцінити досягнення поставлених кампанією громадського контролю завдань.

Для прикладу варто згадати громадський моніторинг, який було здійснено Тернопільським молодіжним об'єднанням «Нівроку» щодо використання 9 млн. гривень, виділених з державного бюджету на розвиток рекреаційних зон та збереження історико-культурних пам'яток у Кременецькому, Збаразькому та Бучацькому районах Тернопільської області, і публічного звітування влади про витрачені кошти. На початковому етапі громадського моніторингу влада Збаража та Бучача виявила небажання надавати інформацію про використання отриманих коштів. Цей спротив удалося подолати завдяки численним запитам та зверненням до депутатів обласної ради, особистій присутності громадських активістів на об'єктах, які підлягали реставрації, а також потужній інформаційній кампанії. Місцеві чиновники були змушені розпочати відкритий діалог на громадських слуханнях, де влада прозвітувала про свої дії та витрачені кошти. Під час громадського моніторингу виявлено певні зловживання, а саме: недотримання тендерних процедур, нецільове використання субвенцій із державного бюджету, порушення постанови Кабінету Міністрів України щодо збереження відповідних об'єктів на території Збаража та Бучача. На думку експертів, зловживання призвели до значного збільшення тривалості та зниження якості реставраційних робіт. На відміну від Збаража та Бучача, у Кременці районна влада виявила більшу готовність до співпраці. Завдяки здійсненому моніторингу посадові особи Кременецького, Збаразького та Бучацького районів сьогодні розуміють, що за їхньою діяльністю спостерігають громадські організації та активні члени громади, тому мусять не лише відповідальніше ставитися до витрачання бюджетних коштів, а й вчитися звітувати перед громадою [6, с. 57].

Громадська організація «Агенція місцевого розвитку Гусятинщини», що також діє на Тернопільщині, провела громадський моніторинг роботи відділу освіти Гусятинської райдержадміністрації з упровадження в освітніх закладах заходів з енергозбереження. Метою моніторингу було вдосконалення механізмів енергозбереження в закладах освіти району. Результати його здійснення такі:

– представники усіх шкіл району, зацікавленої громадськості та органів виконавчої влади здобули нові знання у сфері енергозбереження. На прикладі пілотних об'єктів школи району отримали необхідні рекомендації для їхнього впровадження;

– завдяки розробці нової редакції «Програми ефективності та розвитку сфери альтернативних джерел у Гусятинському районі на 2010–2014 роки» було вироблено стратегічний напрям розвитку району, що стосується раціонального використання коштів та впровадження нових енергозберіжних технологій;

– привернено увагу районної влади до проблеми енергозбереження. Відділ освіти Гусятинської РДА виділив 12000 грн. для проведення детального (комплексного) енергоаудита в пілотних закладах освіти [7, с. 127].

Карпатське агентство прав людини «Вестед» провело у 2011 році громадський моніторинг доступності дітей до державної освіти в дошкільних навчальних закладах Ужгорода. Метою моніторингу було поліпшення місцевої дошкільної освітньої політики шляхом розв'язання проблеми доступності та безоплатності для дітей державної освіти в дошкільних закладах міста.

Результатом цього громадського моніторингу стали не лише розроблення проекту рішень щодо вдосконалення чинної нормативно-правової бази у сфері дошкільної освітньої політики та вивчення можливості реалізації рішення про запровадження прозорої системи заяв на зарахування до державних навчальних закладів міста, а й схвалення рішення міської ради про виділення коштів на проектні роботи будівництва нового дитсадка у 2012 році [7, с. 126].

Отже, громадський контроль не тільки окреслює проблему, а й пропонує шляхи її розв'язання.

Окрім того, в Україні серед специфічних видів різних державних експертиз виокремлюється громадська. Громадська експертиза – це здійснення інститутами громадянського суспільства оцінювання діяльності органів виконавчої влади, ефективності ухвалення і виконання відповідними органами рішень щодо підготовки пропозицій з розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Об'єкт такої експертизи – діяльність певного органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування.

Метою громадської експертизи завжди є поліпшення державної політики в певній сфері або якості адміністративних послуг, які надають громадянам. Тобто громадська експертиза – це не самоціль, а лише інструмент впливу на ОБВ задля поліпшення державної політики.

При плануванні та проведенні експертизи громадська рада спирається на два нормативно-правові акти, ухвалені Кабінетом Міністрів України:

– Постанову Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»;

– Постанову Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

Предметом громадської експертизи діяльності ОБВ можуть бути:

– проекти актів ОБВ та їхніх посадових осіб із питань, що стосуються дотримання прав, свобод і законних інтересів громадянина;

– стан виконання відповідними ОБВ та їхніми посадовими особами законодавства України;

– стан виконання ОБВ та їхніми посадовими особами державних і місцевих програм, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів;

– діяльність посадових осіб ОБВ щодо виконання посадових обов'язків;

– інша діяльність ОБВ та їхніх посадових осіб, пов'язана з виконанням функцій держави.

Як зазначають дослідники В. Купрій та Л. Паливода, під час проведення громадської експертизи здійснюється оцінювання діяльності, що передбачає вимірювання результатів порівняно з цілями. Як відомо, оцінювання відмінне від аудита й інспекції. Аудит діяльності пов'язується насамперед з перевіркою на відповідність і пов'язується переважно з контролем. Аудит адміністративної діяльності можна визначити як дослідження того, чи організація «робить те, що потрібно», і чи робить це «в правильний та найдешевший спосіб». Аудиту можуть підлягати різні види діяльності органу влади – програми, функції, окремі завдання тощо, але

він первісно походить від фінансового аудита. Інспекція передбачає виявлення та запобігання порушенням. Її зміст полягає в нагляді за правильністю дій і додержанням установлених правил [7, с. 29].

Оцінка більшою мірою орієнтована на отримання нової інформації про діяльність органу влади, втілювані програми та заходи. Вона передбачає глибокий аналіз реалізації та результатів програм, заходів, утілення того чи того нормативно-правового акта, рішення органу влади, а також причин відхилення від запланованого. Водночас оцінювання відмінне від наукового дослідження. Ця відмінність полягає у спрямованості оцінки на практичне використання її результатів, у необхідності розроблення рекомендацій для прийняття рішень.

Друга складова громадської експертизи — оцінювання ефективності прийняття та виконання органом виконавчої влади рішень. Під ефективністю розуміють передусім співвідношення отриманих результатів та здійснених для їхнього отримання витрат. Якщо вигоди від програми, втілення конкретного рішення, що регулює суспільний розвиток, перевищують здійснені при цьому витрати ресурсів, то можна говорити про певну ефективність такої діяльності (політики, програми, рішення тощо).

І нарешті, третя складова громадської експертизи — підготовка пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їхнього врахування органами виконавчої влади. Пропозиції можуть бути обґрунтованими та співвідноситися з отриманими результатами оцінювання діяльності. Такі пропозиції мають враховувати компетенцію того чи того органу, до якого вони спрямовуються.

В умовах недостатнього рівня довіри населення до органів державної влади популяризувати ідею активної протидії виявам корупції мають саме інститути громадянського суспільства.

Обов'язкової участі громадськості в подоланні корупції вимагає міжнародна Конвенція ООН [2]. Вона підписана 9 грудня 2003 року міжнародною спільнотою, і стала визначною подією в історії сучасних міжнародно-правових відносин у сфері запобігання та протидії корупції.

Верховна Рада України ратифікувала цю Конвенцію і ухвалила на її підґрунті 7 квітня 2011 року Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» [1]. Досліджуваний закон спрямований на створення дієвої системи запобігання корупції, розроблення і впровадження комплексу організаційно-правових заходів для протидії цьому явищу, виявлення та подолання його соціальних передумов і наслідків та створення нових дієвих механізмів для досягнення цієї мети. Реалізація норм закону потребує від суб'єктів значних зусиль і, безперечно, підтримки з боку суспільства.

Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» у статті 5 розширив коло суб'єктів, які здійснюють заходи з її подолання. До таких суб'єктів, окрім місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій та їхніх посадових осіб, уперше належать громадяни та об'єднання громадян [1].

Як правильно зазначає А. Русаков, «громадські, некомерційні організації — це найбільш організована частина громадян, яка, використовуючи власні ресурси, зобов'язується розв'язувати найскладніші проблеми добровільно, відповідально та професійно. Явною перевагою виконання соціальних послуг є те, що громадські організації пропонують нові, раціональні і прийнятніші підходи у розв'язанні проблем» [8, с. 87].

Це дає змогу дійти таких висновків:

- громадськість розуміє об'єктивну необхідність здійснення громадського контролю, бачить соціальну спрямованість такої діяльності;
- у процесі здійснення громадського контролю забезпечуються такі принципи: оптимальність, усебічність, прозорість, дієвість, безкорисливість, добровільність, законність;
- за результатами громадського контролю ухвалюють об'єктивні й дієві рішення, з елементами пошуку резервів підвищення ефективності діяльності органів влади;
- за допущені порушення вживають санкціонованих громадськістю заходів, співвідносних з їхньою соціальною значущістю.

Для забезпечення розвитку громадського контролю необхідно зміцнити його нормативно-правові засади і прийняти Закон України «Про громадський контроль в Україні». В цьому законі узгодити його види, об'єкти, суб'єкти, принципи та організацію здійснення.

З огляду на те, що громадський контроль дуже часто здійснюють благодійні організації і він відповідає принципам благодійної діяльності (законності, гуманності, спільності інтересів і рівності прав її учасників, гласності, добровільності та самоврядування), його можна розглядати як одну із організаційно-правових форм благодійної діяльності, яку варто закріпити в ст. 6 Закону України «Про благодійництво і благодійні організації».

Як зазначає Д. Сірик, необхідно підняти на якісно новий рівень участь громадян у контролі за діяльністю органів влади, максимально ефективно використовувати всі можливості юридичної науки. Участь громадян покликана надати гуманістичної спрямованості управлінській діяльності органів виконавчої влади. Важливо, щоб після тривалої риторики в центрі уваги влади справді був громадянин, щоб діяльність органів виконавчої влади визначалася потребами та цілями всього населення, а не прихованими утопіями олігархічних груп, що відвертають увагу [9, с. 51].

Отже, вдосконалення правових засад громадського контролю слід розглядати як необхідний захід свідомого спрямування дій органів влади у потрібному для суспільства напрямі з метою досягнення збалансованості інтересів. У цьому процесі потрібно вирізняти щонайменше три складові:

- 1) удосконалення чинних правових механізмів;
- 2) запровадження нових правових механізмів;
- 3) скасування неефективних правових механізмів.

Сьогодні суспільство доросло до розуміння важливості ролі громадськості в управлінні державними справами. Особливо проявляється небайдужість громадян щодо відкритості регулювальних механізмів, зокрема, щодо доцільності надання окремим суб'єктам господарювання пільг у сплаті податків, неподаткових платежів, виділення їм бюджетних асигнувань, монополізації окремих видів діяльності тощо. З огляду на брак фінансових ресурсів у державі питання соціальної справедливості надзвичайно болюче.

Джерела

1. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції»: від 07.04.2011 р., № 3906-17/11 // ВВР України. — 2011. — № 40. — С. 404.
2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. // ВВР України. — 2007. — № 49. — С. 20–48.
3. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. № 254/96 ВР (із змінами та доповненнями). — К.: Вид-во Право, 1996. — 38 с.
4. Буздуган Я. М. Роль громадського контролю в управлінні соціально-економічним розвитком суспільства // Віче. — 2012. — № 7. — С. 14–16.
5. Волошина А. В. Ефективна організація роботи громадської ради: Метод. рек. / А. В. Волошина, М. В. Лациба; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К.: Агентство «Україна», 2011. — 76 с.
6. Кращі приклади з практики проекту «Сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні «Гідна Україна»: Посібн. — К., 2009. — 100 с.
7. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади: Навч. посіб. — К.: Макрос, 2011. — 200 с.
8. Русаков А. Ю. Связи с общественностью в органах государственной власти: Учеб. пособ. — СПб: Изд-во Михайлова В. А., 2006. — 238 с.
9. Сірик Д. Організаційно-правові форми участі громадян у діяльності виконавчої влади // Підприємництво, господарство і право. — 2008. — № 9. — С. 48–51.