

Громадський контроль як дієвий інструмент впливу на владу



Олександр КОРНІЄВСЬКИЙ,
завідувач сектору громадянського суспільства відділу розвитку політичної системи Національного інституту стратегічних досліджень, доктор політичних наук



Ганна ПАЛІЙ,
головний консультант сектору громадянського суспільства відділу розвитку політичної системи Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук

38

Немає потреби доводити необхідність розвиненого громадянського суспільства для політико-правового та соціально-економічного поступу України. При цьому актуальність підсилення контролю громадськості за діями влади зростає з появою масиву викликів у безпековому, зовнішньополітичному, фінансово-економічному, гуманітарному вимірах, перед якими постанала Україна.

Хронічна неефективність державних інституцій, масштабна корупція та безвідповідальність у державному апараті, нездатність обстоювати національні інтереси і пряма їх державна зрада спричинили суспільно-політичні події 2013–2014 років, Революцію гідності, анексію АР Крим та воєнні дії в частині Луганської та Донецької областей.

Безперечно, першочерговим є відновлення мирного життя та територіальної цілісності держави. Утім, на часі також швидкі зміни в державній політиці, що передбачають вихід із системних та інституційних криз, приведення до ладу політико-правової та соціально-економічної дійсності.

Тому кінце важливо залишити в минулому фасадну, імітаційну демократію, за якої органи державної влади формуються переважно шляхом демократичних процедур, утім, посадові особи не несуть відповідальності за вкрай неефективну, протизаконну або й навіть злочинну діяльність. Неприпустимими є будь-які рецидиви витискання громадськості з політичного процесу, нейтралізації її впливу на прийняття політичних рішень, нехтування громадською думкою та суспільними інтересами.

На сьогоднішній день в суспільстві накопичується втома від повільності прогресу в подоланні цих проблем. Відповідно, це змушує громадян розраховувати та спиратися передусім на власні сили, тримаючи дистанцію у

відносинах із органами державної влади. Попри те, що різні частини суспільства розвиваються на різних «швидкостях», високою є готовність громадян активно відстоювати та захищати свої права, цінності, інтереси в надскладних умовах.

Необхідною умовою запобігання дезінтеграції суспільства і держави, відновлення балансів у суспільних відносинах є взаємодія громадського сектору з державою. Однак сьогодні спостерігаємо тенденції як налагодженості такої взаємодії, так і її «загальмованості».

Уже аксіоматично сприймається те, що залучення громадянського суспільства до трансформаційних процесів є невід'ємним чинником демократизації всієї системи державного управління, її відкритості, прозорості та ефективності. Відповідно, громадянське суспільство стає суб'єктом у формуванні та здійсненні публічної політики, здобуває максимальні можливості забезпечення інтересів і прав громадян. Система громадського контролю, за належних умов піднесення соціальної активності населення й розвитку громадського самоврядування, забезпечує дотримання соціальних норм, законодавчих вимог, національних інтересів. Зрештою, це дає змогу постійно тримати в «тонусі» владно-політичну верхівку.

У розвинених країнах моделі здійснення громадського контролю склалися й успішно функціонують,

тоді як в Україні вони лише апробуються. Поки що не йдеться про зрілу систему громадського контролю за діяльністю органів влади в реалізації ними життєво важливих суспільних інтересів, скоріше – про вибірковий «точковий» тиск на владу з метою змусити її виконувати свої функції та зобов'язання.

Застосування механізмів громадського контролю дедалі помітнішим стає в середовищі громадських об'єднань, експертно-професійних організацій, активної громадськості. Спрямовується цей контроль на діяльність посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, а також керівників підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання. У такий спосіб викриваються суспільні ризики та загрози безпеці суспільства й держави, зумовлені негативними наслідками діяльності цих суб'єктів.

Добре, що поняття «громадський контроль» і «громадський моніторинг» стрімко поширюються в суспільно-політичному дискурсі, адже донедавна ними переважно оперували у вузькому професійному, аналітично-експертному середовищі громадських структур та на публічно-державному рівні в декларативних межах. До того ж наразі в більшості ініціатив, нормативно-правових та інституційних змін уже йдеться про реальний, а не номінальний інструментарій впливу громадськості. Фактично ухвалення кожного значущого закону або ж

законодавчих змін супроводжується «хвилею» оцінок професійної громадськості або активною участю в їх розробці.

Про зрілість українського суспільства переконливо свідчить потужна самоорганізація громадян, передусім волонтерський, благодійницький, добровольчий рухи, що демонструють реальні результати в тих питаннях, які лише частково вирішуються органами державної влади. Отже, замість марнування часу, малоефективного примушування органів державної влади сповна виконувати свої повноваження активна частина суспільства успішно працює на результат, доводячи безпорадність армії чиновників.

За результатами соціологічних досліджень, дедалі більше респондентів вказують на необхідність постійного громадського контролю за діяльністю органів влади, вдосконалення механізмів впливу громадян на прийняття рішень на всіх рівнях.

Поняття громадського контролю поступово закріплюється у вітчизняному законодавстві. Загалом для його повноцінного здійснення не бракує належного законодавчого та організаційно-інституційного підґрунтя, однак **іще немає закону, який містив би чітке визначення поняття громадського контролю й вичерпно регламентував його організацію та здійснення**. Прийняття низки нормативно-правових актів не забезпечило якісних зрушень. Серед «оформлених» механізмів здійснення громадського контролю, які на сьогодні мають законодавче регулювання, – громадська експертиза, антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів, доступ до публічної інформації, регуляторних актів, діяльність громадських рад, консультації з громадськістю, соціальний діалог.

Попри застосування цих форм і механізмів громадського контролю, межі впливу громадськості на прийняття політичних рішень негласно регламентовані, тобто переважно зводяться до формальних обговорень. Так, налагоджена участь громадськості в діяльності громадських рад та інших консультативно-дорадчих органах ніби «пробуксовує», тобто не відбувається якісного переходу на інший рівень. Тож позиції громадськості та загалом громадська думка істотно не впливають на остаточне ухвалення рішень органами державної влади. Крім того, комунікації та рівноправній взаємодії між громадянами, організованою громадськістю та органами державної влади перешкоджають:

– переважно закритий тип прийняття політичних рішень, які становлять для держави та суспільства першочерговий інтерес, відсутність практики відповідальності за хибні й

небезпечні для держави та громадян рішення та дії;

– брак кадрово-професійних, фінансових, організаційних ресурсів громадського сектору;

– нормативно-правова «розпливчастість», невиписаний механізм обов'язкового врахування органами влади пропозицій, рекомендацій, результатів громадських моніторингів та експертиз, громадської думки під час прийняття політичних рішень, які становлять суспільний інтерес.

Тому, крім прийняття нових законодавчих актів, спрямованих на посилення ролі інститутів громадянського суспільства, необхідно подолати розрив між нормативно-правовими гарантіями та практикою застосування. А без цього в разі продовження практики ігнорування суспільних інтересів, обмеження можливостей громадян відстоювати свої права і свободи, звуження політичного, парламентського, громадського, науково-експертного форматів діалогу зберігається великий ризик застосування громадянами позаправових методів. Слід також усвідомлювати, що довіра поновлюється меншими темпами, ніж втрачається, лишаючи рівень легітимності владних суб'єктів на небезпечній позначці. Тоді як через постійний зворотний зв'язок держави з громадянами на основі демократичних принципів реалізується основна мета громадського контролю – підвищення ефективності діяльності органів влади.

Видається необхідною синхронізація реформування системи державного контролю і нагляду (президентського, парламентського, урядового, прокурорського, конституційного) та становлення системи громадського контролю. Глибинні трансформації потребують виконання спільних завдань органами державної влади та громадськими структурами. Це, зокрема, дає можливість вирівняти баланси, вибудувати ефективні механізми стримувань і противаг, що запобігали б монополізації з боку будь-яких груп впливу: владно-політичних, адміністративних, фінансово-промислових, силових тощо.

Перспективи кристалізації системи громадського контролю, більш організованого, структурованого, професійного, безпосередньо пов'язані з напрацюванням практичного досвіду. Як уже зазначалось, окрім законодавчої регламентації, умовою його розвитку є вкорінення відповідних принципів, підходів, методів, інструментів. Адже останнім часом істотно зріс рівень вимог в українському суспільстві, яке прагне не декларативних, а змістовних можливостей (у встановленому законодавством порядку) здійснювати такий контроль та в кінцевому підсумку

забезпечувати врахування суспільних інтересів у державній політиці.

Досягнення консенсусу між громадянами і владою потребує ефективної та зрозумілої для людей діяльності органів влади, забезпеченої належним інформаційним супроводом, коли кожна людина без штучно створених складнощів може дізнатися про справжні, позбавлені лукавства наміри та дії влади. Наступний крок – удосконалення механізмів залучення громадськості до децентралізації управління та процесів вироблення, ухвалення й практичної реалізації владних рішень на основі принципів відкритості, прозорості, підзвітності й відповідальності органів влади та інших імперативів публічної політики.

У цьому контексті важливо гарантувати встановлення відповідальності органу державної влади та органу місцевого самоврядування за протиправні або незаконні рішення, бездіяльність. Значною мірою суспільні очікування стосуються утвердження практики політичної та юридичної відповідальності, поширення нових принципів і стандартів у суспільно-політичних відносинах. Утім, в умовах неформованої управлінської культури доводиться уповільнюватися не так на чіткі невідворотні нормативні приписи, як на підвищену прискіпливу увагу з боку суспільства, громад, об'єднань громадян, засобів масової інформації. Наприклад, питання законодавчих змін антикорупційного спрямування, здійснення люстрації, запобігання корупції у сфері державних закупівель, реформування правоохоронних органів, прокуратури, судової системи починають зрушуватися з місця передусім під тиском вимог суспільства.

В Україні встановлення правової справедливості й законності часто є результатом прискіпливої уваги громадськості, публічного розголосу й резонансу в засобах масової інформації. Тож ініціативи та дії громадських організацій, рухів, активістів, ЗМІ стають потужнішим чинником виявлення недоліків і прорахунків у діяльності органів державної влади, аніж зусилля уповноважених органів.

Завдяки загостреній увазі громадськості чітко артикульованими стають проблеми, які потребують першочергового розв'язання в безпековій та правоохоронній системах, сферах земельних відносин, державних закупівель, житлово-комунального господарства, соціального захисту, охорони здоров'я, охорони довкілля тощо. Проте діяльність громадської, експертної, журналістської спільнот не повинна підміняти функцію держави та уповноважених державних органів.

Здебільшого недосаженими для компетентного й ефективного громадського контролю, не підзвітними суспільству в своїй діяльності є органи прокуратури, безпеки, міліція,



суди. Можна сказати, що це зумовлено специфікою їхньої роботи, особливо в нинішніх умовах найвищої концентрації загроз суспільству та державі. Проте зрозуміло, що результативне функціонування цих структур все-таки потребує як інституційних засобів перевірки, так і відповідного інструментарію впливу експертно-професійної організованої громадськості.

В умовах збройної агресії проти України пріоритетними для прискипливого громадського контролю,

правозахисної та моніторингової діяльності стають проблеми підвищення обороноздатності, масових порушень прав людини, воєнних злочинів тощо. Понад те, благодійні, волонтерські, правозахисні громадські структури відіграють важливу роль у наданні допомоги: матеріальної, ресурсної, правової тощо.

Сьогодні зберігаються ризики дискредитації громадського контролю через створення квазігромадських форматів, механізмів, фактич-

но підпорядкованих органам державної влади або прямо залежних від політичних, фінансово-економічних груп впливу. Водночас не можна впадати й в іншу крайність, тобто застосовувати громадський контроль з метою втручання та перешкоджання діяльності органів державної влади. Тільки конструктивна взаємодія громадськості та влади, відповідальне застосування інструментарію громадського контролю дасть позитивний результат.

40

Епоха Патона триває

Олександр МАЛІЄНКО

На щорічних Загальних зборах Національної академії наук України – наймасштабнішому форумі вітчизняних науковців – завжди є багато поживи для роздумів. Звітна доповідь президента НАН, змістовні виступи провідних учених і фахівців дають можливість панорамно представити підсумки діяльності головної наукової установи країни, здобутки її колективів, видатні вітчизняні відкриття, винаходи, інноваційні розробки, а також виклики і проблеми, що постають сьогодні перед науковою спільнотою. Втім, після чергових загальних зборів, що відбулися в середині квітня, більшість ЗМІ обмежилися лише новиною, ніби суспільство цікавило тільки одне: хто очолюватиме академію в наступний 5-річний період?

Вітчизняна наука залишається з «оберегом»

Вибори президента і складу президії НАН України мали відбутися на торішніх Загальних зборах, але були відтерміновані на рік через «нестабільне становище» у країні. Крім того, учасники форуму чомусь вважали, що змінювати керівництво академії доцільніше після виборів Президента України. Ще однією причиною відтермінування кадрової ротації вчені назвали «особистий авторитет Патона, що допоможе вистояти академії в нинішні непрості часи й зберегти її майно від розкрадання». Ось тут певна логіка є, адже всі визнають, що ніхто інший, окрім Бориса Євгеновича, не зміг би зберегти потенціал академії в цей надзвичайно складний період для науки від часу

здобуття Україною незалежності. Одна з ґрунтовних публікацій про його багаторічну наукову діяльність так і називалася – «Оберіг вітчизняної науки».

Якщо результат минулих зборів, що ухвалили продовження терміну повноважень президента і президії, для багатьох експертів, котрі прогнозували «неминучі зміни» в академії, виявився несподіваним, то нинішній підсумок – справжня сенсація. Усі чотирнадцять відділень НАН висунули на посаду президента академії Бориса Патона. І, отримавши переконливу більшість голосів, він залишився керівником цієї установи, яку очолює вже 53 роки. Конкуренцію 96-річному академіку ніхто скласти не зміг...

