

9. Конституционная хартия Чехословацкой Республики от 29 февраля 1920 г. [Электронный ресурс] // Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=690> (дата обращения 26.01.2015 г.).
10. Конституция Чехословацкой республики от 9 мая 1948 г. [Электронный ресурс] // Сайт цифровых учебно-методических материалов ВГУЭС. Режим доступа: Сайт цифровых учебно-методических материалов ВГУЭС http://abc.vvsu.ru/Books/u_state_hist/page0117.asp (дата обращения 27.11.2014 г.).
11. Конституционный закон № 143 от 27 октября 1968 г. «О Чехословацкой Федерации» [Электронный ресурс] // Сайт о советском времени «Sovetika.ru». Режим доступа: <http://www.sovetika.ru/cz/konst143.htm> (дата обращения 27.11.2014 г.).
12. Нутчева Г., Хейссен М. Сербия и Черногория / Г. Нутчева, М. Хейссен // Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии: коллективная монография. — М.: Весь мир, 2005. — С. 115-154.
13. Попов Ф. А. География сецессионизма в современном мире. Дисс. канд. геогр. наук: 25.00.24 / Ф. А. Попов. — М.: МГУ им. М. В. Ломоносова, 2010. — 166 с.
14. Президент Чехии поддерживает идею федерализации Украины [Электронный ресурс] // РИА Новости Украина. Режим доступа: http://rian.com.ua/world_news/20140407/343309648.html (дата обращения 27.11.2014 г.).
15. Шимов Я. Чехи и словаки: непростой «брак» и тихий «развод» [Электронный ресурс] / Я. Шимов // Сайт «Radio Praha». Режим доступа: <http://www.radio.cz/ru/rubrika/progulki/chexi-i-slovaki-neprosto-j-brak-i-tixij-razvod> (дата обращения 27.11.2014 г.).

Ростецька Світлана Іванівна - кандидат політичних наук, доцент кафедри політичних наук, Державний заклад «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського»

Куспляк Ігор Сергійович – кандидат політичних наук, доцент кафедри інформаційних технологій та систем управління, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії управління при Президентіві України

УДК 321.7

ОСНОВНІ МЕХАНІЗМИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Громадський контроль є однією з ключових функцій громадянського суспільства. Його суб'єктами є громадяни та їх автономні від держави об'єднання, а основними об'єктами – органи державної влади та їх посадові особи. Громадський контроль виступає як форма соціальної активності громадян, не обумовлена діями влади, безпосередня участь громадян у публічній політиці як сфері комунікацій влади і громадян.

В статті здійснено комплексний аналіз громадського контролю, механізмів його реалізації, особливостей функціонування в сучасному українському суспільстві.

Ключові слова: громадський контроль, громадянське суспільство, громадянський моніторинг, громадська експертиза.

ОСНОВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Общественный контроль является одной из ключевых функций гражданского общества. Его субъектами являются граждане и их автономные от государства объединения, а основными объектами - органы государственной власти и их должностные лица. Общественный контроль выступает как форма социальной активности граждан, не обусловленная действиями власти, непосредственное участие граждан в публичной политике как сфере коммуникаций власти и граждан.

В статье осуществлен комплексный анализ общественного контроля, механизмов его

реализации, особенностей функционирования в современном украинском обществе.

Ключевые слова: *общественный контроль, гражданское общество, гражданский мониторинг, общественная экспертиза.*

THE BASIC MECHANISMS OF SOCIAL CONTROL

The public control is one of the key functions of the civil society. His subjects are the citizens and their autonomous from the state associations, and the main objects are the public authorities and their officials. The social control is a form of social activity, not due to the actions of the authorities, the direct participation of citizens in the public policy as in a field of communication of power and citizens.

The article presents a comprehensive analysis of social control mechanisms of its implementation of the functioning of a modern Ukrainian society.

Keywords: *social control, civil society, public monitoring, public examination.*

Однією з ознак розвиненої демократичної системи є налагоджена взаємодія між органами державної влади і громадянами, а також практика контролю з боку громадськості над діяльністю органів влади. Відсутність ефективно функціонуючих легальних каналів взаємодії між суспільством і органами державної влади підриває легітимність державних інститутів та прийнятих ними рішень. Отже, розвиток демократичних засад української держави, закріплених у Конституції, вимагає забезпечення надійного громадського контролю над владою. У широкому сенсі до системи громадського контролю відносяться різноманітні механізми впливу громадянського суспільства на державу.

Безперечно, найважливішим механізмом громадського контролю є медіаконтроль, тобто контроль над органами державної влади за допомогою засобів масової інформації. ЗМІ беруть участь у контролі за діяльністю органів влади шляхом виявлення, збору, обробки і поширення відомостей про її недоліки: корупцію, неефективність, проявах бюрократизму і т. д. Природно, що інформація, яка надається ЗМІ, містить не лише відображення подій і фактів, але й їх коментар та оцінку, на підставі яких у реципієнтів формується думка про ці події і факти. Тому говорити про абсолютну об'єктивність, свободу і незалежність ЗМІ представляється не досить вірним, оскільки будь-яке ЗМІ в своїй інформаційній політиці тією або іншою мірою залежить від позиції своїх власників, засновників, головного редактора або редакційної ради. Для людей і суспільства в цілому принципово важлива не стільки свобода і незалежність кожного конкретного ЗМІ, скільки наявність ЗМІ як альтернативних джерел інформації та можливості вільно виразити в них весь спектр думок і оцінок. У цьому, як представляється, і полягає сенс свободи інформації та свободи слова в ЗМІ. Із загальної теорії інформації відомо, що лише при використанні альтернативних, незалежних один від одного джерел інформації, може бути отримана достатньою мірою достовірна інформація [1, с.79].

Серед інструментів контролю ЗМІ за діяльністю органів влади слід особливо виділити журналістські розслідування. Завдяки свободі вираження – свободі слова і друку в країнах Західної Європи і США вони отримали широкий розвиток. Головна мета журналістських розслідувань – це звернути увагу суспільства, органів влади і посадових осіб на порушення прав і свобод людини, на негативних соціальних, економічних, політичних, культурних, екологічних та інших подіях, що мають велике суспільне і державне значення.

Дієвим механізмом громадського контролю над державою є суспільний моніторинг, тобто комплекс заходів, що проводяться громадськими організаціями з метою визначити проблемні питання в діяльності центральних органів державної влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні ними управлінських функцій.

Основними методами суспільного моніторингу є:

аналіз нормативно-правових документів, що регламентують діяльність органів влади на місцевому і загальнодержавному рівнях;

представлення інформаційних запитів і звернень в органи державної влади та місцевого самоврядування з метою здобуття офіційної позиції посадових осіб з приводу того або іншого питання;

зовнішнє спостереження за роботою посадових осіб органів державної влади, а також колегіальних органів при розробці й ухваленні управлінських рішень;

аналіз наявних сайтів центральних органів державної влади і місцевого самоврядування на предмет їх інформаційного наповнення;

проведення експертних опитувань.

Ефективність суспільного моніторингу значною мірою залежить від доступності формалізованої інформації про орган державної влади і його інформаційної відкритості. Моніторинг може проводитися на основі непрямих даних (опитування споживачів державних послуг, аналіз суміжної та вторинної статистики і так далі) [2].

Що стосується змісту моніторингових проектів, то, наприклад, для українських неурядових організацій однією з найбільш актуальних є проблема доступу до інформації та прозорості влади.

Суспільний моніторинг за дотриманням прав людини в Україні є одним із найбільш постійних тим, в якій працюють переважно одні й ті ж громадські організації. Сфера їх діяльності стосується економічних, соціальних прав, перевірки ефективності та законності роботи правоохоронних органів у державі, дотримання принципів верховенства права та ін. Аналітичні та моніторингові матеріали мають попит не лише серед українських ЗМІ, влади, громадськості та правоохоронних органів, ними цікавиться і міжнародне співтовариство.

В цілому, оцінюючи діяльність моніторингових неурядових організацій в Україні, можна виділити ряд позитивних тенденцій.

1. Поступова переорієнтація з процесу на результат.

2. Системніший підхід до вибраних тем. Варто відзначити тенденцію до зростання професіоналізму громадських організацій у вибраних для суспільного контролю темах.

3. Тематичне, а не залежне від конкретної події, присутність моніторингових організацій у медіапросторі.

В той же час існують і негативні характеристики діяльності моніторингових неурядових організацій в Україні.

1. Низька здатність якісного спілкування з властями різних рівнів.

2. Недостатньо високий рівень моніторингових продуктів неурядових організацій.

3. Невідповідність задекларованих позицій реальним.

Близьким за змістом до суспільного моніторингу є такий механізм громадського контролю, як громадська експертиза.

Це – незалежний від органів державної влади аналіз соціально значимих практик з точки зору їх відповідності суспільному інтересу, який відстоює громадська організація або ініціативна група, що є замовником (виконавцем) експертизи [3].

Процедура громадської експертизи фактично дає можливість неурядовим організаціям стати учасниками вироблення державної політики в різних сферах і бути суспільними контролерами за її реалізацією. Проведення ефективної громадської експертизи вимагає певних умов:

наявність актора, зацікавленого в проведенні такої експертизи;

наявність у актора експертного потенціалу, адекватного завданням експертизи або ресурсів, достатніх для залучення зовнішніх експертів і забезпечення їх незалежності;

інформаційна відкритість органу державної влади (наявність відкритої, вичерпної інформації про орган державної влади) [4].

Громадська експертиза є найбільш ресурсоємним етапом громадського контролю – її проведення, включаючи попередній пошук і здобуття необхідної інформації, вимагає систематичного залучення і використання не лише людських, але й фінансових та матеріальних ресурсів. Здійснення громадської експертизи охоплює чотири основні етапи, а саме: планування проведення експертизи; безпосередньо її проведення; розгляд результатів експертизи органом виконавчої влади; врахування результатів експертизи органом виконавчої влади.

Планування проведення громадської експертизи передбачає визначення її мети,

предмету, методів моніторингу, джерел інформації та способів її здобуття, а також формування експертної групи.

Проведення громадської експертизи передбачає:

- 1) передачу запиту на проведення експертизи;
- 2) здобуття інформації від органу виконавчої влади та іншого сприяння при здійсненні експертизи;
- 3) здійснення моніторингу, оцінки і аналізу отриманих даних;
- 4) підготовку експертного висновку і його напряму на розгляд органу виконавчої влади;
- 5) обнародування висновків експертизи для широкої громадськості.

Розгляд результатів суспільної експертизи відбувається наступними шляхами:

- 1) участі в засіданні колегії органу виконавчої влади при розгляді висновків експертизи;
- 2) здобуття офіційного вирішення органу виконавчої влади про необхідність врахування експертизи.

Орган влади може погодитися або частково погодитися з результатами громадської експертизи і визначити перелік заходів щодо їх урахування. Також орган влади може не погодитися з результатами експертизи, але його рішення має бути аргументованим. Проте в будь-якому разі орган виконавчої влади повинен оперативним чином розмістити на своєму веб-сайті експертний висновок (протягом тижня) і результати його розгляду (протягом 10 днів).

Урахування результатів громадської експертизи повинне відбуватися шляхом виконання прийнятих заходів за результатами розгляду експертного висновку. Також пропозиції громадськості повинні враховуватися при розробці державних і регіональних програм, бюджетів, визначенні пріоритетів діяльності відповідних органів влади, планів законопроектних робіт, кадровій політиці і так далі. Про стан виконання заходів щодо врахування висновків експертизи орган повинен періодично передавати інформацію до електронного реєстру даних про стан і результати проведення суспільних експертиз.

Однією з форм залучення громадськості до контролю над ухваленням державних рішень є громадські ради, що функціонують при органах державної влади і місцевого самоврядування.

Під громадськими радами в даному випадку маються на увазі такі утворення за участю представників громадськості, які мають формалізовану внутрішню структуру, певні повноваження і з якими державні органи консультуються при прийнятті та виконанні державних рішень [5, с.157].

Громадські ради, створені при органах влади, виконують декілька функцій але головна з них – це сприяння розвитку суспільної ініціативи. Крім того, громадські ради певною мірою представляють інтереси «зацікавлених сторін», тобто тих категорій населення або сегментів економічної та політичної системи, на які спрямовані прийняті владою рішення. При чому, це може бути як простим озвучуванням громадської думки і забезпеченням зворотного зв'язку, так і жорстким лобюванням їх інтересів.

І, нарешті, завдяки громадським радам підвищується якість процесу підготовки законів і удосконалюється нормативно-правова база в цілому. Завдяки громадським радам органи влади отримують додатковий експертний потенціал і додаткові ресурси. Слід зазначити, що громадські ради в тій або іншій формі існують практично у всіх країнах. Вони можуть створюватися з різними цілями, починаючи від експертних консультацій з екологічних або інших питань, участі в розробці законодавства і закінчуючи участю в розробці держбюджету, моніторингу його виконання і здійснення окремих державних функцій, делегованих їм державними органами. Наприклад, існують багаточисельні громадські ради при меріях міст.

Як правило, вирішення цих громадських рад носять для властей не обов'язковий, а лише консультативний характер. З урахуванням того, що в рекомендаціях ради містяться результати вивчення потреб всіх верств населення міста, вони допомагають місцевим властям планувати свою роботу, враховувати реальні потреби громадян і раціонально використовувати фінанси.

Не дивлячись на різноманітність форм і діяльності громадських рад, вже вироблені

певні принципи їх організації, серед яких доцільно зупинитися на рекомендаціях і стандартах Європейського союзу. Ці принципи особливо цікаві для вивчення, оскільки дають основу для аналізу діяльності українських громадських рад.

У ЄС Європейською комісією розроблений основний документ «Пропозиції відносно загальних принципів і мінімальних стандартів для консультацій, які проводяться Єврокомісією із зацікавленими сторонами». Як підкреслюють аналітики, в європейських стандартах йдеться мова про консультації влади не з «громадськістю» взагалі (як це прийнято у нас), а саме з «зацікавленими сторонами», тобто з тими, на кого впливає конкретне державне рішення і хто може бути притягнений до консультацій.

Основна ідея європейських стандартів – це поетапність взаємодії влади і «зацікавлених сторін». Обговорюватися повинні не лише готове рішення або документ, але і всі етапи розробки, коли є ще шанс погоджувати і згладити можливі протиріччя. Іншими словами, узгоджуватися повинні цілі, бачення проблеми, альтернативи, шляхи вирішення і, нарешті, весь підготовлений документ. В цілому ж, згідно європейським рекомендаціям, основне призначення дорадчих громадських рад – це бути посередниками між владою і «зацікавленими сторонами». Вони не є самодостатніми повноцінними структурами, вони лише організують процес прилюдних консультацій і обговорень [6, с.13].

Від дієвості громадських рад залежить рівень суспільної довіри до влади, а отже, стабільність у відносинах між державою і суспільством і зниження ризиків тривалого протистояння влади і населення. Крім того, ефективність діяльності дорадчих структур зменшує вірогідність поширення корупційних явищ в управлінському процесі, насамперед через те, що рішення, що приймаються, виводяться в сферу прилюдної аргументації.

Доцільно вирізнити і роль аналітичних центрів (think tanks, «мозкові центри», «фабрики думки»). Неурядові аналітичні центри здійснюють помітний вплив на громадську думку, сприяють демократизації різних сфер суспільного життя країни, виступають генератором нових ідей і підходів.

Серед основних функцій НАЦ в демократичних країнах, слід зазначити: формування громадської думки про пріоритети розвитку різних сфер суспільного життя (соціально-економічною, політичною, культурною і тому подібне); надання консультаційних і інформаційних послуг населенню; захист конституційних прав громадян; артикуляція інтересів громадян тощо [98].

В Україні спостерігається тенденція активного розвитку незалежних аналітичних центрів, активізації їх діяльності по залученню громадськості до участі в управлінні державними справами. Серед найбільш відомих незалежних аналітичних центрів загальнонаціонального рівня можна назвати: Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова (Центр Разумкова), Комітет виборців України (КВУ), Лабораторія законодавчих ініціатив, Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД), Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД), Центр політико-правових реформ, Інститут громадянського суспільства, Фонд «Демократичні ініціативи», Школу політичної аналітики при Національному університеті «Києво-могилянська академія» (ШПА при НАУКМА), Київський інститут проблем управління імені Горшеніна і т. д.

Вказані НАЦ відповідають основним критеріям: тривалий період функціонування; здійснення регулярних інформаційно-аналітичних досліджень з актуальних питань суспільно-політичного розвитку країни; помітна присутність в інформаційному просторі; активна інформаційна політика.

Наведені вище НАЦ здійснюють різні види діяльності з залучення громадськості до участі в суспільно-політичному житті. Основними напрямками цій діяльності є:

- 1) співпраця з органами державної влади і місцевого самоврядування з метою вироблення управлінських рішень відповідно до меж компетенції цих органів;

- 2) підвищення рівня інформованості населення про власні права і свободи, актуальні проблеми соціально-політичного розвитку, а також сприяння реалізації механізмів суспільної участі;

3) співпраця між самими НАЦ з метою координування власної діяльності [8, с.21].

Центрами закумуляований значний інтелектуальний потенціал, накопичений досвід співпраці з дослідницькими організаціями інших країн. Практика свідчить: ці структури, на відміну від державних дослідницьких установ, мобільніші, здатні залучати для розробок додатковий експертний штат і відповідно пропонувати державі професійно підготовлену аналітичну продукцію, нові рішення, механізми й технології їх реалізації.

Можна стверджувати, що НАЦ служать своєрідним «інтелектуальним мостом» між владою і суспільством.

По-перше, неурядові дослідницькі структури виступають генераторами нових ідей для влади, пропонуючи аналітичну продукцію, новаційні рішення, механізми їх реалізації. За участю представників аналітичних центрів готувалися (і готуються) найважливіші стратегічні документи (Концепція національної безпеки України, Стратегія забезпечення економічної безпеки України, Енергетична стратегія України на період до 2030 р., Стратегія введення демократичного контролю за оборонною сферою України, Концепція державної регіональної політики та ін. Неурядові експерти беруть участь у розробці та експертизі законопроектів, в підготовці галузевих і державних програм, щорічних послань Президента України Верховній Раді.

До парламентської практики увійшло активне залучення експертів аналітичних центрів до проведення днів уряду, до участі в парламентських слуханнях з різних проблем (європейської інтеграції, українсько-російської співпраці, стосунків УКРАЇНА – НАТО, енергетичної стратегії України, законодавства у сфері інтелектуальної власності, забезпечення свободи слова й інформаційної безпеки та ін.).

Представники аналітичних центрів беруть участь у групах по розробці важливих державних рішень і документів. Неурядові аналітики входять в суспільні експертні ради при органах влади.

По-друге, «мозкові» центри – не лише посередники між інтелектуальним середовищем і держапаратом, але й інструмент громадського контролю, ініціатор прилюдного обговорення найгостріших внутрішніх і зовнішніх проблем, що стоять перед країною. Саме ними вперше були винесені на прилюдне обговорення проблеми тіньової економіки, реформи у військовій сфері, використання владою адмінресурсу у виборчих кампаніях [9].

Аналітичні центри проводять прилюдні дискусії по обговоренню передвиборних програм партій і блоків, організовують екзит-поли, проводять регулярні соціологічні опитування, заналізуючи суспільні настрої і чекання.

Основними проблемами в діяльності українських НАЦ із залучення громадськості до участі в державному управлінні є:

відсутність відлагодженої системи державних замовлень недержавним аналітичним центрам з розробки концептуальних основ державної політики в різних сферах суспільного життя, проектів нормативно-правових актів, інформування громадськості, здійснення опитування громадян і т. д.;

обмеженість масштабу здійснюваних проектів;

відсутність розгалужених регіональних мереж НАЦ;

високий ступінь залежності українських НАЦ від фінансової та організаційно-технічної підтримки міжнародних організацій [10, с.28].

В цілому можна стверджувати, що на сьогоднішній день в Україні функціонують різні механізми громадського контролю над державою. Інша справа, що можливості цих механізмів не завжди використовуються в повному обсязі. Для подальшого зміцнення громадського контролю необхідне кількісне й якісне зростання неурядових організацій, підвищення їх компетентності та ресурсних можливостей, поліпшення комунікацій, вдосконалення загальних дій.

Оцінюючи значення громадського контролю в сучасній Україні, необхідно визнати його неоднозначність. З одного боку, в розвитку громадського контролю спостерігаються позитивні тенденції. Вони пов'язані із зростанням кількості зареєстрованих об'єднань

громадян і органів самоорганізації населення, зміцненням їх організаційної здатності та вдосконаленням нормативно-правової бази. Розширюються сфери діяльності громадських організацій. Вони використовують практично всі відомі механізми впливу на органи державної влади.

В той же час, разом з певними успіхами в розвитку системи громадського контролю, існує і цілий ряд проблем. Такими можна вважати недостатнє інформування громадян про можливості використання організацій громадянського суспільства для захисту своїх інтересів; низький рівень довіри до них громадян і участі в їх діяльності. Реальною проблемою залишається забезпечення високого професійного рівня громадського контролю. Серйозною перешкодою дієвості громадянського контролю є недостатнє розуміння його сутності й необхідності посадовими особами держави.

Вочевидь, що для успішного розвитку громадського контролю в Україні необхідні зусилля, що йдуть як зверху, так і знизу, як з боку держави, так і суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Нисневич Ю. А. Информационно-коммуникационная стабилизация политической системы / Ю. А. Нисневич // Вестник Российского университета Дружбы народов. — Серия: Политология. — 2010. — № 1 (6) — С. 68-80.
2. Кочева О. Что такое гражданский контроль: понятия и технологии [Электронный ресурс] / О. Кочева, И. Аверкиев. — Режим доступа: <http://www.pgpalata.ru/page/grcontrol/chto>
3. Лациба М. Оцінка стану залучення громадян до прийняття рішень та інформаційна відкритість влади // Пріоритети розвитку громадянського суспільства України / М. Лациба, О. Вінніков, Л. Сідельнік, Д. Український. — К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2008. — С. 110-144.
4. Аверкиев И. В. Определения гражданских технологий и возможности их применения в отношении государственно-властных услуг [Электронный ресурс] / И. В. Аверкиев — Режим доступа: <http://www.pgrc.ru/averkiev/050511.shtml>
5. Боржелли Н., Брайт В. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности / Н. Боржелли, В. Брайт // Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт. — Минск: ФУАинформ, 2013. — С. 154-161.
6. Нисневич Ю. А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России / Ю. А. Нисневич // Политические исследования. — 2011. — № 1. — С. 7-28.
7. Каплан Ю. Участь громадськості у державному управлінні: роль недержавних аналітичних центрів [Електронний ресурс] / Ю. Каплан — Режим доступа: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/March2010/21.htm>
8. Лебедева Т. П. Каким быть глобальному управлению? / Т. П. Лебедева // Вестник Московского университета. — Серия 21: Управление (государство и общество). — 2006. — № 1. — С. 14-32.
9. Пашков М. Неправительственные аналитические центры: предложение на фоне отложенного спроса [Электронный ресурс] / М. Пашков — Режим доступа: http://www.uceps.org/ukr/article.php?news_id=322
10. Рогатина Л. П. Гражданский контроль над органами власти: основные задачи и принципы / Л. П. Рогатина // Науковий вісник. — Одеса, 2011. — Вип. 20. — С. 25-32.