

УДК 323 (477):364.467

Дем'яненко О. О.*Здобувач кафедри політології Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

МЕХАНІЗМИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ТА ЇХНІЙ ВПЛИВ НА ПОЛІТИЧНУ МОДЕРНІЗАЦІЮ УКРАЇНИ

Визначено, що складовою модернізаційного потенціалу громадянського суспільства є його здатність коригувати впливи політичної влади за допомогою різноманітних механізмів громадського контролю. Охарактеризовано окремі механізми громадського контролю та висвітлено можливості представлення інтересів громадянського суспільства за їх використанням.

Ключові слова: політична модернізація, інститути громадянського суспільства, громадський контроль, механізми громадського контролю, громадська рада, громадська експертиза, громадські слухання.

На сучасному етапі політичного розвитку України формування інститутів громадянського суспільства відбувається у рамках процесу модернізації, тобто комплексу соціальних, економічних, політичних, культурних, інтелектуальних трансформацій. Особливе місце у даному контексті займає саме політична модернізація, сутністю якої є вдосконалення політичної системи та адаптація її до мінливих обставин суспільного життя. Водночас, зміст модернізації сучасної держави полягає, передусім, у перетворенні її з органу примусу на провідний механізм самоорганізації суспільства.

Багато українських вчених досліджують різні аспекти трансформації сучасного українського суспільства як цілісної та складної соціальної системи. Теорію політичної модернізації суспільства в останні роки активно розробляють провідні українські вчені В. Горбатенко, О. Новакова, М. Паламарчук, Ф. Рудич та ін. Фундаментальні теоретичні питання демократизації громадсько-політичної сфери висвітлюються у працях М. Головатого, Г. Зеленько, І. Кресіної, О. Майбороди, М. Михальченка, Л. Новоскольцевої, М. Требіна, В. Цвиха, Г. Щедрової та ін. Проблема громадського контролю, його механізмів висвітлена у дослідженнях В. Безродної, І. Кресіної, А. Крупника, О. Полторакова, Л. Рогатіної, Л. Усаченко та ін. Проте, на нашу думку, питання механізмів

громадського контролю та їхнього впливу на політичну модернізацію України потребує більш ґрунтовного висвітлення.

У нашому дослідженні обґрунтовано нові ідеї, положення і висновки, що характеризують можливості впливу громадянського суспільства на політичну модернізацію та роль громадського контролю у цьому процесі.

У наукових колах традиційно вважається, що модернізація в політичній сфері пов'язана з реальною активізацією політичної участі населення, розвитком багатопартійності, становленням відкритих плюралістичних політичних систем. Відкритість держави реалізується в демократизації державного управління та розвитку нового типу її відносин з громадянським суспільством.

На нашу думку, найбільш повним у контексті політичної модернізації є визначення громадянського суспільства, запропоноване відомим російським дослідником О. Кочетковим, відповідно до якого «... громадянське суспільство розуміється як система суспільних відносин та інститутів, що виражає різноманітні потреби, інтереси і цінності членів суспільства, активно взаємодіє з державою, правлячими елітами і дає можливість людині реалізувати її громадянські права» [4, с. 55].

Важливою складовою модернізаційного потенціалу громадянського суспільства в цьому сенсі є його здатність коригувати впливи політичної влади за допомогою громадського контролю.

Громадський контроль — один із видів соціального контролю, що здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою.

На думку українського дослідника А. Крупника, громадський контроль є інструментом громадської оцінки виконання органами влади й 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 [5, с. 147].

Інший український дослідник О. Полтораков 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) [8].

Громадський контроль як засіб забезпечення законності в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування суттєво

відрізняється від інших видів контролю. Ця відмінність полягає насамперед у тому, що всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави. Їх контрольні повноваження зазвичай не мають юридично владного змісту, а рішення за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер. Характерною рисою громадського контролю є запобігання порушенням у сфері державного управління за допомогою засобів суспільного впливу.

Інституційну базу громадського контролю складають суб'єкт, об'єкт, предмет та механізм його здійснення. Суб'єктами громадського контролю виступають громадяни та інститути громадянського суспільства—громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідповідні товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства. Об'єктом громадського контролю можуть бути діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, а також поведінка окремих громадян. Предметом громадського контролю є діяльність вказаних об'єктів з реалізації прав і свобод громадян, задоволення їх потреб та інтересів. Процедура громадського контролю містить комплекс механізмів його здійснення відповідно до завдань та характеру вищезгаданих складових.

Основними нормативно-правовими актами, які визначають інструменти громадської участі та контролю у нашій державі є насамперед Конституція України від 28 червня 1996 р., Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р., «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р., «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. та ін.; Постанови Кабінету Міністрів України №976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р., № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. та Статути територіальних громад.

На нашу думку, можна виокремити такі механізми громадського контролю:

- 1) звернення громадян;
- 2) громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- 3) громадські слухання;

- 4) обговорення в засобах масової інформації, соціологічні опитування та моніторинги громадської думки;
- 5) діяльність громадських рад;
- 6) діяльність органів самоорганізації населення;
- 7) діяльність інститутів громадянського суспільства;
- 8) моніторинг діяльності та контрольні перевірки об'єктів громадського контролю.

Популярним сьогодні є твердження, що потужним чинником посилення громадського впливу на діяльність влади є Інтернет, який дає можливості не тільки розголосу проблем без цензури, але також є інструментом самоорганізації людей у випадках конфліктної взаємодії з владою.

З-поміж виокремлених механізмів громадського контролю більш докладно зупинимося на питанні проведення громадської експертизи, громадських слухань, діяльності громадських рад.

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Порядок проведення громадської експертизи регламентовано Постановою Кабінету Міністрів України №976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. Даний порядок є обов'язковим для виконання органами виконавчої влади усіх рівнів, проте має рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування. Останні мають право використовувати затверджений Кабінетом Міністрів України Порядок, затвердити власний порядок або ж взагалі не давати відповідним структурам можливості проводити громадську експертизу. Відповідно до вказаної Постанови, громадську експертизу можуть проводити інститути громадянського суспільства та громадська рада при відповідному органі виконавчої влади. Органи виконавчої влади зобов'язані розглядати висновки громадської експертизи за участю авторів та враховувати результати експертизи в своїй діяльності. Відповідно до пункту 6 вищезгаданого Порядку, пропозиції, напрацьовані інститутом громадянського суспільства або громадською радою за результатами проведеної громадської експертизи, враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-

економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності. При цьому, експертні пропозиції, підготовані за результати громадської експертизи можуть бути подані у письмовій та електронній формі, а також повинні містити про ініціатора відповідної експертизи та рекомендації щодо вирішення проблеми.

Узагальнюючи вищесказане, можна стверджувати, що процедура громадської експертизи дає можливість інститутам громадянського суспільства оцінити ефективність діяльності певного органу виконавчої влади або посадової особи, виконання певної державної програми, законність витрачання бюджетних коштів, якість надання адміністративних послуг чи дотримання норм виконання чинного законодавства тощо. Застосування процедури громадської експертизи дає можливість інститутам громадянського суспільства впливати на діяльність органу державної влади. Проведення громадських експертиз діяльності владних структур сприяє пошуку різних варіантів вирішення існуючих проблем, оптимізації цих рішень, узгодженості дій сторін; дає можливість здійснити аналіз ефективності взаємодії суспільних, державних, муніципальних і бізнес-структур на відповідній території; скласти коротко- та довгостроковий прогноз розвитку ситуації; формує довіру між громадськими об'єднаннями та державними структурами, що працюють в одній сфері, а також посилює комунікацію між різними рівнями влади та суспільством [9, с. 61].

За інформацією Українського незалежного центру політичних досліджень (далі — УНЦПД) з 2010 року до квітня 2015 р. було завершено лише 35 експертиз органів виконавчої влади [2, с. 11]. Тобто, як бачимо, практика використання означеного механізму громадського контролю в Україні є вкрай недостатньою.

Відповідно до п. 1 ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. територіальна громада має право проводити громадські слухання — зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування [3]. Відповідно до п. 2 ст. 13. Закону, громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Проте, законодавством не врегульовано порядок проведення

громадських слухань. Відповідний порядок повинен бути визначений у Статуті територіальної громади і Положенні про громадські слухання у певному населеному пункті.

Експерти УНЦПД здійснили спробу узагальнити практику регулювання порядку проведення громадських слухань у містах—обласних центрах України. Отже, право ініціювати проведення громадських слухань у більшості випадків надається міському голові, депутатам міських рад (постійним комісіям, фракціям, певній кількості депутатів), виконавчим комітетам, представникам територіальної громади (мінімальна кількість для подання ініціативи коливається від 1 до 11 тисяч осіб), органам самоорганізації населення, громадським організаціям політичним партіям. У громадських слуханнях можуть брати участь, з правом голосу, тільки члени територіальної громади. На слухання запрошуються посадові особи органів місцевого самоврядування, депутати міської ради, керівники органів самоорганізації населення, представники політичних партій, та громадських організацій, керівники підприємств, установ та організацій, діяльність яких пов'язана з питанням, що обговорюється. Рішення, ухвалені на громадських слуханнях, мають бути обов'язково розглянуті на засіданні ради відповідного рівня чи виконавчого комітету, або міським головою [2, с. 18–19].

Аналітичні довідки УНЦПД характеризують практику застосування процедури проведення громадських слухань в Україні. Так, станом на квітень 2015 р. з-поміж 24 областей України (крім Луганської, Донецької областей та АР Крим) за рівнем наявності сприятливих умов для проведення громадських слухань в Україні 5 міст—обласних центрів мають ускладнені умови (Запоріжжя, Черкаси, Дніпропетровськ, Одеса, Херсон), ще у 12 (Кіровоград, Полтава, Чернігів, Вінниця, Суми, Рівне, Луцьк, Ужгород, Івано-Франківськ, Чернівці, Миколаїв, Харків) можливість застосування такої процедури штучно заблокована (переважно через вимогу зібрати понад 300 підписів громадян на підтримку ініціативи з проведення громадських слухань), у решти 5 міст-обласних центрів (Київ, Житомир, Тернопіль, Хмельницький, Львів) взагалі не передбачено проведення громадських слухань. Тобто, фактично цей механізму громадського контролю також не використовується повною мірою.

Наступним механізмом громадського контролю є діяльність громадських рад. Громадські ради при органах виконавчої влади (або органах місцевого самоврядування)—постійно діючий колегіальний виборний консультативно-дорадчий орган, утворений для забезпечення

участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади, врахування позицій громадськості при формуванні та реалізації державної політики. Питання, пов'язані із функціонуванням громадських рад регламентовано Постановою Кабінету Міністрів України №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. Відповідно до вказаної Постанови ініціювати створення громадських рад у обов'язковому порядку повинні міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, обласні, Київська міська, районні, районна у м. Києві державні адміністрації. Органи місцевого самоврядування на власний розсуд вирішують це питання. До складу громадської ради органу виконавчої влади (крім центральних органів виконавчої влади та міністерств) можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства незалежно від напрямів діяльності. До складу громадських рад при центральних органах виконавчої влади та міністерствах можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства, які займаються відповідною до органу влади сферою діяльності. Кількісний склад громадської ради затверджується установчими зборами, проте не повинен перевищувати 35 осіб. Термін її повноважень становить два роки. Формою роботи ради є відкриті засідання, які проводяться за потребою, але не рідше одного разу в квартал. У засіданнях і може брати участь уповноважений представник органу із правом дорадчого голосу, інші ж особи беруть участь у засіданнях за запрошенням голови громадської ради. Її рішення мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду відповідного органу влади.

За інформацією УНЦПД станом на 1 жовтня 2011р. в Україні було сформовано 566 громадських рад із 608 необхідних, тобто 93%. Загалом більше 9 тис. представників інститутів громадянського суспільства взяли участь в установчих зборах із формування громадських рад при органах виконавчої влади різного рівня. До складу громадських рад різного рівня було обрано більше ніж 8,2 тис. представників інститутів громадянського суспільства. Середня кількість членів громадських рад при центральних органах виконавчої влади складала 40 осіб, а при обласних державних адміністраціях — 79 осіб [1, с. 4].

Вцілому, громадські ради, сформовані відповідно до вимог Постанови №996 та при конструктивній співпраці органу влади й інститутів громадянського суспільства доводять свою ефективність.

Означені тенденції розвитку суспільно-політичної системи країни, активізація громадянського суспільства, зростаючі вимоги до підвищення ефективності функціонування системи державного управління суттєво підвищили соціальний запит на масштаби і якість громадського контролю. Завданнями громадського контролю є налагодження змістовної взаємодії між інститутами громадянського суспільства, з одного боку, і структурами державної влади і управління — з іншого, подолання недовіри органів влади до ініціатив громадянського суспільства. З-поміж основних механізмів громадського контролю нами проаналізовано громадські слухання, громадську експертизу, діяльність громадських рад. Проте, на нашу думку, незважаючи на пророблену за останній час роботу різними інститутами громадянського суспільства, у громадського контролю залишається величезний, ще не реалізований потенціал, який необхідно розвивати всім структурам.

Спираючись на наведені вище аргументи, можна зробити висновок, що на шляху формування та утвердження розвитку демократичної, соціальної, правової держави громадський контроль є ключовим модернізаційним фактором громадянського суспільства щодо України. Наявність різних механізмів громадського контролю та законодавчо закріплена можливість їх використання сприяють залученню громадян до нових форм демократичної участі, що дозволяє їм набувати цінного досвіду та навичок артикуляції та реалізації власних інтересів у поєднанні з інтересами громади. Загалом варто зазначити, що співробітництво й партнерство громадськості із владними структурами дає змогу знаходити нові ідеї, можливості та ресурси для розв'язання тих чи інших суспільно важливих проблем. Наявність активного й потужного громадянського суспільства, що діє спільно із владою, з одного боку посилює його демократичні засади, зміцнює роль громадськості у творенні та реалізації державної політики, а з іншого — сприяє підвищенню рівня легітимації влади, яка відіграє провідну роль у процесі демократичної модернізації держави в цілому. Враховуючи вищевикладене, у подальших наукових публікаціях буде продовжено дослідження громадянського суспільства як одного з найважливіших чинників політичної модернізації України.

Список використаних джерел:

1. Громадські ради в цифрах: загальнонаціональний звіт із моніторингу формування громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади / М. В. Лациба, О. С. Хмара, А. О.

- Красносільська [та ін.]; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К.: Агентство «Україна», 2011. — 124 с.
2. Забезпечення прозорості місцевих рад та децентралізація влади: Роздаткові матеріали конференції (3–4 квітня 2015 р.) — К.: УНЦПД, 2015. — 30 с.
 3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [Електронний ресурс] — Офіційний сайт Верховної ради України. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
 4. Кочетков А. П. Некоторые тенденции развития современного гражданского общества / А. П. Кочетков // Вестник Московского университета им. М. В. Ломоносова. Серия 12: Политические науки. — №2, 2012. — С. 53–69.
 5. 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.
 6. Мотрошилова Н. В. О современном понятии гражданского общества / Н. В. Мотрошилова // Вопросы философии. — № 6. — 2009. — С. 12–32.
 7. Новакова О. Політична модернізація та громадянське суспільство: перспективи розвитку в Україні / О. Новакова // Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — С. 131–142.
 8. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи [Електронний ресурс] — Офіційний сайт Національного інституту проблем міжнародної безпеки. — Режим доступу: <http://www.niisp.org.ua/default~38.php>
 9. Постанова Кабінету Міністрів України №976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. [Електронний ресурс] — Офіційний сайт Верховної ради України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п>
 10. Постанова Кабінету Міністрів України № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. [Електронний ресурс] — Офіційний

сайт Верховної ради України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p>

11. Усаченко Л. М. Громадська експертиза рішень органів державної влади як форма громадського контролю / Л. М. Усаченко // Актуальні проблеми державного управління, 2009. — №2. — С. 58 — 63.

Стаття надійшла до редакції 14.02.2015 р.

Демьяненко А. А. Механизмы гражданского контроля и их влияние на политическую модернизацию Украины

Установлено, что составляющей модернизационного потенциала гражданского общества является его способность корректировать влияние политической власти используя различные механизмы гражданского контроля. Дана характеристика отдельных механизмов гражданского контроля и освещены возможности представления интересов гражданского общества посредством их использованием. Ключевые слова: политическая модернизация, институты гражданского общества, гражданский контроль, механизмы гражданского контроля, общественный совет, гражданская экспертиза, общественные слушания.

Demyanenko A. Mechanisms for civilian oversight and their influence on political modernization of Ukraine

Determined that part of the modernization potential of civil society is its ability to correct the influence of political power by means of public control. Characterized certain *mechanisms* of public control and opportunities highlighted representation of civil society for their use
Key words: political modernization, institutions of civil society, public control, mechanisms of public control, public council, public expertise, public hearings.