

Міністерство освіти і науки, сім'ї та молоді України  
Державний заклад «Південноукраїнський національний педагогічний  
університет імені К. Д. Ушинського»

На правах рукописи

**Рогатіна Лідія Петрівна**

УДК 321.7 (477)

**ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ НАД ДЕРЖАВОЮ: СУТНІСТЬ,  
МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

Спеціальність 23.00.02 – політичні інститути та процеси

Дисертація на здобуття наукового ступеня міри кандидата політичних  
наук

Науковий керівник –  
Дунаєва Л. М.  
докт. політ. наук, професор

Одеса – 2011

Вступ	с.3
Розділ 1. Теоретичні основи аналізу громадського контролю	с.10
1.1. Еволюція ідеї громадського контролю в зарубіжній та вітчизняній політичній науці	с.10
1.2 Громадський контроль: сутність, основні функції, принципи і типологізація	с.31
Висновки до розділу 1	с.54
Розділ 2. Соціополітичні умови становлення і функціонування громадського контролю	с.56
2.1. Роль держави в забезпеченні функціонування громадського контролю	с.91
2.2 Громадянське суспільство як соціальна основа контролю громадян над владою	с.119
Висновки до розділу 2	с.119
Розділ 3. Сучасна практика і перспективи розвитку громадського контролю	с.121
3.1 Основні механізми громадського контролю	с.121
3.2 Тенденції розвитку громадського контролю	с.146
Висновки до розділу 3	с.169
Висновки	с.170
Список використаної літератури	с.176

## Вступ

**Актуальність теми дослідження.** 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 і прийнятих ними рішень. Отже, розвиток демократичних засад української держави, закріплених в Конституції, вимагає забезпечення надійного громадського контролю над владою. Окремі елементи цього контролю виникли в Україні разом із становленням інститутів демократії і громадянського суспільства. В той же час говорити про існування цілісної і ефективної системи громадського контролю поки неможливо. У цих умовах дослідження сутності, умов і чинників становлення громадського контролю, виявлення найбільш дієвих механізмів реалізації набуває особливої актуальності як у теоретичному, так і практичному аспектах.

**Зв'язок з науковими програмами, планами, темами.** Проблематика дисертаційного дослідження пов'язана з розробкою планової наукової теми кафедри політичних наук Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського «Трансформаційний процес в Україні: основні проблеми та умови їх вирішення» (№ держреєстрації 0109000215), одним із виконавців якої є дисертант.

**Мета** даного дослідження полягає в тому, щоб проаналізувати сутність громадського контролю над державою, механізми його реалізації в сучасному світі та обґрунтувати перспективи подальшого розвитку.

Реалізація мети дослідження зумовила постановку і послідовне вирішення наступних дослідницьких завдань:

- прослідити еволюцію ідеї громадського контролю та його змістовне навантаження на різних етапах соціально-політичного розвитку, суспільства;
- розкрити сутність громадського контролю, проаналізувати його основні функції і принципи дії;
- прослідкувати роль держави в забезпеченні розвитку громадського контролю;
- дослідити громадянське суспільство як соціальну основу громадського контролю;
- визначити основні механізми громадського контролю;
- проаналізувати основні тенденції розвитку громадського контролю в сучасних умовах;
- визначити загальні та специфічні риси дієвості громадянського контролю у розвинених країнах зі сталою демократією та в країнах, що трансформуються (зокрема, в Україні).

*Об'єкт дослідження* – громадський контроль над державою в світовій та вітчизняній практиці.

*Предмет дослідження* – механізми реалізації і перспективи розвитку громадського контролю над державою, особливості його здійснення в сучасному українському суспільстві.

*Методологічна база дослідження.* Дисертаційна робота здійснена на основі використання ряду загальнонаукових і спеціальних методів.

Так, використання системного методу зробило можливою декомпозицію громадського контролю на ряд підсистем (систем нижчого рівня), які досліджувалися автономно з врахуванням подальшого узгодження цілей кожної підсистеми із загальною метою системи.

Структурно-функціональний підхід використовується для вивчення функціональних залежностей елементів громадського контролю.

Компаративістський метод – для порівняння різних моделей громадського контролю, виявлення їх загальних рис і специфічних

особливостей, пошуку оптимальних шляхів розвитку контролю громадян над діями держави в Україні.

Історичний метод дає можливість прослідити в хронологічній послідовності еволюцію науково-теоретичного розуміння громадянського суспільства як основи діяльності громадського контролю.

Інституційний метод дозволяє досліджувати основну категорію роботи – громадський контроль як інститут, за допомогою якого здійснюється політична діяльність громадянського суспільства, забезпечується його взаємозв'язок з державою.

У роботі також використовуються такі традиційні методи теоретичного і емпіричного дослідження, як абстрагування, аналіз і синтез, індукція і дедукція, спостереження і порівняння.

За допомогою методу вторинного соціологічного аналізу автор аналізує результати соціологічних досліджень провідних вітчизняних наукових колективів, що вивчають становлення громадянського суспільства в Україні і механізми його впливу на державу.

**Наукова новизна** отриманих результатів полягає в тому, що здійснений комплексний аналіз громадського контролю, механізмів його реалізації і перспектив розвитку, особливостей функціонування в сучасному українському суспільстві. В ході дослідження отримані результати, що мають наукову новизну.

*Вперше:*

доведено, що дієвість громадського контролю в Україні є неоднозначною. З одного боку, в країні функціонують окремі елементи системи такого контролю, що сформувалися в руслі демократичних трансформацій останніх десятиліть. З іншого боку – вони ще недостатньо розвинені для того, щоб повноцінно виконувати свої функції і гарантувати реальну причетність громадян до формування державної політики. Підвищення ефективності громадського контролю в Україні вимагає

модернізаційних зусиль як з боку держави, так і з боку громадянського суспільства;

обґрунтовано, що вибір стратегії громадського контролю завжди спирається на визнання факту неспроможності влади у вирішенні певних проблем. В разі невиконання владою деяких функцій або зобов'язань відносно громадян доцільною є техніка контролю, яка спрямована на протидію такої політики влади. Якщо ж влада просто не здатна виконувати функцію на тому рівні, на якому це хотілося б громадянам, тоді громадський контроль може бути спрямований на соціальне партнерство. Таким чином, стратегії громадського контролю відрізняються не по рівню ефективності, а по відповідності стратегії поточній ситуації і вкладу результатів вживання стратегії в майбутнє;

доведено, що використання телекомунікаційних технологій здатне значно підвищити ефективність громадського контролю. З появою міжнародної комп'ютерної мережі Інтернет мінімізується (хоча не виключається повністю) можливість органів влади контролювати поширення інформації про свої зловживання і порушення. Можливості Інтернету дозволяють підвищити роль широких мас населення в здійсненні громадського контролю, виборі і поширенні його методів і механізмів, що дає підстави для подальшої організованості населення у даному напрямі, і тим самим, підвищує дієвість громадського контролю;

*уточнено:*

поняття громадського контролю. Обґрунтовано, що воно може бути використане в двох значеннях. У вузькому сенсі, громадський контроль означає контроль над діяльністю органів влади, здійснюваний громадянами і інституційними структурами громадянського суспільства з метою виявлення і припинення різних видів зловживання владою. У широкому сенсі – громадський контроль є суспільним явищем, при якому громадянське суспільство бере участь у визначенні основних напрямів внутрішньої і

зовнішньої політики держави, у вирішенні суспільно значимих питань на всіх рівнях та контролює процес здійснення;

функціонування системи громадського контролю пов'язане з характером процесу вироблення державної політики, який, у свою чергу, визначається наступними чинниками: специфікою розподілу владних повноважень між основними політичними інститутами; принципами їх організації і функціонування; параметрами партійної системи; правилами включення груп інтересів в процеси вироблення державної політики; принципами організації і функціонування бюрократичного апарату. Научне розуміння процесів вироблення державної політики дозволяє, по-перше, виявити ключові суб'єкти в процесах формування і реалізації політичного курсу, і, по-друге, вибрати найбільш адекватні форми і методи контролю над їх діяльністю;

*отримало подальший розвиток:*

дослідження умов ефективного функціонування громадського контролю. Обґрунтовано, що такими є: наявність досить повної і достовірної інформації про діяльність органів державної влади, природно, за винятком інформації, що є державною таємницею, вміння інституційних структур громадянського суспільства у сфері їх компетенції відстежувати і перешкоджати некоректним діям органів влади, а також організовувати значимо для громадської думки прилюдне представлення результатів своєї діяльності і власних позицій. Відсутність хоч би однієї з цих умов знижує ефективність контролю або ж зводить його повністю нанівець;

дослідження механізмів громадського контролю. Доведено, що в широкому сенсі до системи громадського контролю можуть бути віднесені всілякі механізми впливу громадянського суспільства на державу: багаточисельні способи розміщення і здобуття інформації про діяльність органів державної влади; багатоскладні процедури спостереження, обліку, оцінки і аналізу діяльності органів державної влади; діяльність суспільно-

консультаційних порад при органах державної влади; інші способи і форми обміну інформацією і взаємодії влади і суспільства, що забезпечують здобуття зворотного зв'язку від населення.

**Практичне значення** одержаних результатів полягає в тому, що вони є внеском у розвиток, по-перше, загальнотеоретичних положень концепції громадського контролю, по-друге, практичних питань його функціонування і розвитку в Україні.

Висновки дисертаційного дослідження можуть бути також використані органами державної влади в їх політичній практиці, в стосунках з різними суб'єктами громадянського суспільства з метою вдосконалення цих стосунків.

Результати дисертації мають певну цінність для суб'єктів громадянського суспільства, прагнучих бути повноправними партнерами держави. А це вимагає знань сутності громадського контролю над державою, його можливостей, способів і механізмів реалізації. Без цього неможливе адекватне визначення стратегії і тактики усвідомленої поведінки суб'єктів громадянського суспільства у взаємодії з державою.

Теоретичні положення і висновки дисертації можуть бути використані в науково-дослідній сфері при розробці фундаментальних проблем в галузі політичної теорії, політичних інститутів і процесів, теорії управління; у аналітико-прогностичній діяльності при визначенні стану і перспектив громадського контролю в Україні; в навчальній діяльності – при розробці і викладанні нормативних і спеціальних курсів у вузах в процесі підготовки і навчання кадрів політологів, правознавців, державних службовців.

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення і висновки дисертації докладалися і обговорювалися на міжнародних, вусеукраїнських і регіональних конференціях: «Інноваційні процеси економічного і соціально-культурного розвитку: вітчизняний і зарубіжний досвід» (м. Тернопіль, 2009), «Громадський рух і становлення громадянського суспільства в



Україні» (м. Сімферополь, 2009), «Громадянське суспільство в епоху глобальної інформатизації» (м. Москва, 2009), «Ціннісний вимір політичної діяльності: теорія і практика розвитку сучасного українського суспільства» (м. Херсон, 2010), «Ольвійський форум – 2011: Міжнародна криза: прояви, наслідки та шляхи подолання» (м. Миколаїв, Очаків, 2011).

Основні положення роботи доповідалися й обговорювалися на засіданнях кафедри політичних наук Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічного університет імені К. Д. Ушинського» (2009-20011 рр.).

**Публікації.** Основні положення і висновки дисертації опубліковані автором в 4 наукових статтях, 3 з яких надруковані в фахових у галузі політичних наук виданнях.

**Структура дисертації** і послідовність викладу матеріалу визначається головною метою і основними завданнями дослідження. Робота складається з вступу, трьох розділів, кожен з яких містить по два підрозділи, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації складає 175 сторінок. Список використаних джерел включає 238 найменувань (28 стор.).

## РОЗДІЛ 1

### Теоретичні основи аналізу громадського контролю

#### *1.1 Еволюція ідеї громадського контролю в зарубіжній і вітчизняній політичній науці.*

Сучасні уявлення про громадський контроль склалися в ході тривалої еволюції, що відображала видозміни соціальних стосунків і політичних систем. Звернення до витоків зародження ідеї громадського контролю є необхідною умовою розуміння її сучасного змісту.

Перш за все, необхідно відзначити, що уявлення про громадський контроль розвивалися в нерозривному зв'язку з уявленнями про державу, її роль і призначення.

У старокитайській культурі мислителі в першу чергу були зосереджені на ідеї зміцнення централізованої влади, тому положення, які можна було б вважати зачатками громадського контролю, існували в основному у вигляді ідей про необхідність довіри суспільства як способу зворотного зв'язку, про значущість відгуку на управління державою. За переконанням старокитайських філософів, така довіра могла бути лише за наявності справедливості в управлінні державою. Зокрема, Лао Цзи неодноразово згадував про справедливість як основу ефективного державного управління. Аналогічні думки можна зустріти у Конфуція і Мен-цзи [Див.: 95, с. 51].

Старогрецький філософ Платон в діалогах «Держава», «Закони», «Політик» підкреслював важливість впорядкування стосунків в суспільстві і суспільних інститутів контролю. Так, в діалозі «Закони» Платон досить детально розглядає процесуальні і організаційні питання судочинства. Актуально звучать законодавчі пропозиції Платона по контролю за діями і оскарженню невірних дій посадових осіб: «Якщо виявиться, що хто-небудь з посадових осіб призначив несправедливу пеню, пострадавший стягає з нього

судом удвічі більшу суму. Той, хто бажає, може подати до загального суду скаргу на невірні дії посадових осіб» [163]. Порушення прав громадянина має бути розглянуте, згідно Платону, в судовому порядку: «На п'ятому місці можна поставити порушення цивільних прав будь-якого громадянина, це спричиняє за собою виклик до суду. Для кожного з цих випадків має бути виданий задля загального блага закон» [163]. Громадяни, по Платону, повинні прагнути до досконалості виконання законів і боргу перед людьми, шляхи ж до такої досконалості лежать через виховання відповідальності і самоконтролю: «... розуміється під вихованням... те, що з дитинства веде до добродітності, заставляючи людину прагнути стати досконалим громадянином, який уміє згідно справедливості підкорятися або ж володарювати» [163]. Але, кінець кінцем, Платон вустами тих, хто бере участь в діалозі «Закони», приходять до висновку, що краще правління все ж виходить не стільки від вимог громадян до правителя, скільки в результаті мудрості, відповідальності, справедливості, самоконтролю та інших позитивних рис правлячих кіл. Природно, на тому етапі навряд чи Платон міг сподіватися на конструктивно вирішальну роль громадського контролю. Втім, Платон, пов'язуючи закони з державним пристроєм і принципом справедливості, в діалозі «Держава» звертає увагу на процеси виховання і освіти під контролем держави і суспільства. Він вірить в те, що, в процесі пізнання, виховання і самовиховання людина, стаючи справедливим і «вправляючись в добродітності, уподібнюється богові» [162]. Крім того, Платон вірить в природність відбору кращих людей для правління: «Всі справедливі люди з роками стають правителями в своїй державі, якщо їм це хочеться» [162].

Розуміючи деяку утопічність подібної віри, Платон приходять до ідеї об'єднання громадян і закликає талановитих і розуміючих в управлінні людей до суспільної діяльності, як до боргу: «... Ви повинні, кожен в свою чергу, спускатися в обитель інших людей і звикатися споглядати темні

сторони життя. Звикшись, ви в тисячу разів краще ... розгляньте і розпізнаєте, що є кожна тінь і образ чого вона є... .Тоді держава буде у нас з вами влаштовано вже наяву, а не уві сні...» [162].

Аристотель в «Афінській політиці», аналізуючи роль народних зібрань в державному пристрої афінян, виділяв з них «одне – головне, в якому належить виробляти перевірку обрання властей – чи знаходить народ їх розпорядження вірними, потім обговорювати питання щодо продовольства і захисту країни; далі цього дня можна робити надзвичайні заяви» [14, с. 82].

При чому, варто зазначити, що в Афінах всяка постанова народного зібрання само могла бути протягом року оскарженою як незаконне в суді геліастов (аналог суду присяжних) і, в разі визнання його невірним, скасованою [14, с. 82].

Звичайно, слід мати на увазі, що відносно високий рівень розвитку античної демократії в Афінах був істотно обмежений її рабовласницькою основою. Окрім повністю безправних рабів і позбавлених політичних прав метеків, в Афінах і інших грецьких полісах не користувалися політичними правами і жінки. Повноправні ж громадяни, що мали право брати участь в еклесії (народному зібранні, що юридично володіло всією повнотою верховної влади), склали незначну меншість населення Аттики. До того ж далеко не всі, хто володів в Афінах політичними правами, мали реальні умови, щоб користуватися ними. Це, перш за все, відноситься до участі в народному зібранні. Громадяни не могли кидати роботу і кожен десятий день проводити на Пниксе (пагорок в Афінах), де збиралася еклесія.

Боротьбою за політичне рівноправ'я, до якого прагнула, в першу чергу, плебейська верхівка, пронизана і вся рання історія Римської республіки. До середини V ст. до н. є. відноситься вельми значна подія – запис діючого права. Під тиском римських плебеїв, а також грецького демоса, який теж страждав від свавілля в судах, в 449 р. до н. є. закони, записані спеціальною комісією (децемвирами) і висічені на 12 мідних дошках, були виставлені для

загального огляду. З того часу вони увійшли до історії як Закони XII таблиць, що відтворювали соціальні відносини ранньої Римської республіки. У тому ж році був ухвалений закон, згідно якому постанови плебейських зборів по трибам (плебісцити) набували силу загальнодержавних законів. Це змусило патриціїв також брати участь у зборах по трибам і привело до виникнення нового і більш демократичного вигляду народних зібрань – трибутних комісій.

У цей історичний період римський оратор і мислитель Цицерон розвинув далі розуміння держави як відношення взаємної залежності, а не одностороннього підпорядкування [218].

Марк Аврелій Антоній, римський імператор, філософ-стоїк, який був одночасно і правителем, і філософом, і втілювачем своїх філософських ідей в життя, вважав, що «мудрість виключно в справедливій діяльності» [188, с. 293]. Вважаючи громадську активність і суспільно корисну діяльність потребою, властивій внутрішній природі особи, Марк Аврелій закликав «створити справедливість у всіх діях, причиною яких є ти сам, інакше кажучи, прагнення і діяльність, спрямовані на справу загального блага, як те, що відповідає твоїй природі» [188, с. 347]. Марк Аврелій писав: «Як ти сам входиш до складу громадянського суспільства, так само і всяка твоя дія повинна входити до складу громадського життя» [188, с. 345]. Не відділяючи суспільне життя від особистого, Марк Аврелій стверджував: «Я зробив щонебудь для загального блага? Отже, я приніс користь самому собі» [188, с. 363], а також закликав: «В одному шукай радощі і заспокоєння, ... щоб від однієї загальнокорисної справи переходити до іншої» [188, с. 307].

Політична думка Середньовіччя в цілому не так багато зробила для розвитку ідей громадського контролю. Держави Західної Європи були монархічно-церковними ієрархіями, кожен рівень яких мав свій правовий статус, що тісно прив'язував членів навіть вищих рівнів феодальної піраміди до свого місця в становій структурі. Республіканський дух міст позбавляв

громадян від кріпосного гніту, але не звільняв від гніту церкви, цехової регламентації, станових обов'язків і обмежень. Ідеї свободи і рівності переносилися переважно в галузь релігійних мрій і набували форми ідей пришествія на Землю «Царства Божія».

Демократичні і революційні ідеї християнства розвивалися в руслі єретичних рухів Середньовіччя. Застосовуючи до держави і права тексти Священного писання про рівність віруючих перед богом, радикальна єресь обгрунтовувала рівність людей перед законом і їх право брати участь у вирішенні не лише церковних, але і державних справ [93, с. 120-121].

Ідейним і політичним вождем найбільш радикальної течії в Реформації був Т. Мюнцер, чий переконання набагато випередили свій час. Це відноситься і до зачатків республіканських ідей, до ідеї визначення державної політики народом і постійного контролю над нею з боку народу.

Інший вільнодумець Середньовіччя – Дж. Бруно вважав, що на місце церковного і світського феодального свавілля повинен стати Закон, який призначений для користі людського гуртожитку і «існує, щоб беззахисні захищені були від влади імущих, слабкі не пригноблювалися сильними, позбавлялися влади тирані, призначалися і затверджувалися справедливі правителі і царі, заохочувалися республіки, насильство не пригнічувало розуму, неуцтво не зневажало науку, багаті допомагали бідним, доброчесності і заняття, корисні і необхідні суспільству, заохочувалися, підтримувалися і розвивалися» [61, с. 138].

Одним із засновників нового вчення про державу був французький мислитель Ж. Боден, який вперше сформулював поняття суверенітету як відмітної ознаки держави. На його думку, «суверенітет криється в сукупності вільних і розумних істот, які складають народ» [94, с. 91]. Таким чином, Ж. Боден визначив народ як джерело суверенітету.

Англійський мислитель Т. Гоббс в своїй знаменитій політичній праці «Левіафан», цілком підпорядковувавши індивіда абсолютної влади держави,

проте, залишає народів право чинити опір волі суверена в разі, якщо суверен всупереч природним законам зобов'яже індивіда вбивати або калічити самого себе або не захищатися від нападу [53, с. 87].

Принципово важливим в контексті даного дослідження уявляється ствердження іншого англійського мислителя – Дж. Локка – про те, що «... хто б не володів законодавчою або верховною владою в будь-якій державі, зобов'язаний правити згідно встановленим постійним законам, проголошеним народом і відомим народів, а не шляхом імпровізованих указів; правити за допомогою неупереджених і справедливих суддів, які повинні вирішувати спори за допомогою цих законів, і застосовувати силу співтовариства в країні лише при виконанні таких законів, а за кордоном – для запобігання шкоді або для здобуття відшкодування за нього і для охорони співтовариства від вторгнень і захватів. І все це повинно здійснюватися ні для якої іншої меті, але лише на користь світу, безпеки і суспільного блага народу» [132, с. 336-337]. Виходячи з цього, Дж. Локк обґрунтовує ідею про право народу на повстання: «... коли законодавці намагаються відняти і знищити власність народу або повергнути його в рабство деспотичної влади, то вони ставлять себе в стан війни з народом, який внаслідок цього звільняється від обов'язку якої-небудь подальшої покори» [132, с. 390].

У ХУП-ХУШ ст. діячі епохи Просвіщення і створювана ними в суспільстві ідейно-етична атмосфера зробили значний вплив на зміст уявлень про державу, а також на подальший розвиток ідеї громадського контролю.

Так, французький мислитель П. Гольбах у своєму проекті політичній системі, спираючись на теорію суспільного договору, позбавляв монархів божественного ореолу і обґрунтовував земне походження державної влади і відповідальність королів і урядів перед народом, причому останні можуть бути завжди зміщені, коли цього зажадають інтереси народу [58, с. 172].

У той же час Ш.-Л. Монтеск'є, розрізняючи державу, як союз громадян, і державу, як сукупність посадових осіб, підкреслював, що суспільство не може існувати без уряду. Але одночасно він робить висновок про те, що «наявність законів дає можливість підданам здійснювати контроль за діями уряду, а також одним посадовим особам – за діяльністю інших» [145, с. 215].

Ж.-Ж. Руссо в своїй відомій праці, присвяченій суспільному договору, відзначав недостатність того, щоб народ, зібравшись, один раз визначив державний устрій, санкціонувавши зведення законів, встановив постійний уряду і одноразово вибрав посадових осіб. Ж.-Ж. Руссо наполягав на необхідності проведення періодичних зборів, яких ніщо не могло б ні відмінити, ні відстрочити, щоб в певний день народ був скликаний згідно із законом, і щоб для цього не було необхідності в якій-небудь ще формальності [182, с. 78-79]. Далі Ж.-Ж. Руссо своєрідно сформулював суть громадського контролю через визначення «порядку денного» подібних зборів. «Відкриття таких зборів, які мають предметом лише збереження суспільного договору, – писав він, – повинно починатися двома пропозиціями, яких ніколи не можна відмінити і які повинні голосуватися кожне окремо. Перше: «Чи завгодно суверену зберегти існуючу форму уряду?» Друге: «Чи завгодно народові залишити управління в руках тих, на яких воно тепер покладене?» [182, с. 88].

Як ідеальні, Ж.-Ж. Руссо розглядав невеликі держави, громадяни яких сповна здатні безпосередньо здійснювати волевиявлення народу і контролювати уповноважених ними правителів. Сам же народ, як суверен, має право змінити форму правління, відмовитися від будь-якого законодавчого рішення і прийняти нове.

Всі ці прогресивні ідейно-політичні рухи в Європі зробили безперечний вплив на розвиток передової думки в Північній Америці.



Політико-правові погляди і вчення Дж. Мільтона і Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо і Ш.-Л. Монтеск'є надихали Дж. Адамса, Т. Джефферсона, А. Лінкольна, Т. Пейна та ін. Так, критикуючи монархічну форму держави і відстоюючи ідею народного суверенітету з позицій теорії суспільного договору і природних прав людини, Т. Джефферсон стверджував, що королівська влада похідна від влади народу, вважаючи, що ніхто з людей не може бути позбавлений права брати участь в створенні державної влади і контролі над нею. Якщо ж державна влада зневажає права народу, останній має право змінити уряд, тобто народ має право на повстання проти тиранів [94, с. 295].

Чималий інтерес викликають і обґрунтування Т. Пейном відмінностей між суспільством і державою. Суспільство розцінюється їм як початок добрий, оскільки в його рамках збігається як суспільний, так і індивідуальний інтереси. Держава – це початок злий, оскільки є продуктом узурпації влади, чим порушується природний стан громадян, яким по самій природі дано право невід'ємного суверенітету [48].

Порушення цього принципу з неминучістю веде до деспотизму. Тому влада держави має бути початково обмежена, скорочена на користь громадянського суспільства. Завдання повного знищення держави Т. Пейн вважав нереальним, але вважав, що ніж меншу роль держава грає в життя країни, тим краще для суспільства і народу.

Надалі ця традиція в помірнішій формі розроблялася А. де Токвілем, який також віддавав перевагу суспільству перед державою.

Учення німецького філософа І. Канта про правомірну державу розкрито ним в першій частині «Метафізики вдач». Філософом сформульована одна із засадничих умов правової держави – «громадянин повинен володіти тією ж можливістю примусу, що володарюють до точного і безумовного виконання закону, якою володіє той, хто володарює в його відношенні до громадянина» [97, с. 214].

Г. Ф. В. Гегель в своїй «Філософії права» відзначає, що обгороджування держави і тих, хто знаходиться під її управлінням, від зловживань владою відомствами та їх чиновниками полягає, з одного боку, безпосередньо в їх ієрархії і відповідальності, з іншої – в правах общин, корпорацій, за допомогою чого привнести суб'єктивного свавілля в довірену чиновникам владу стає неможливою, і недостатній в окремих випадках контроль зверху доповнюється контролем знизу» [50, с. 335].

Певний внесок у розвиток ідеї громадського контролю внесли і класики марксизму. Так, К. Маркс підкреслював, що влада має бути організована так, щоб «перетворити державу з органу, що стоїть над суспільством, в орган, який суспільством цілком підпорядкований» [137, с. 26]. Він полагав, що «в майбутньому виникне такий устрій, котрий сам буде продуктом вільного суспільного союзу людей і знаходитимуться під їх свідомим планомірним контролем» [138, с. 90].

Ф. Енгельс, досліджуючи характер взаємин між новою владою з робочими масами, підкреслював необхідність суворого контролю цими масами органів державної влади. Він відзначав, що «робочий клас, який завоював владу, щоб не втратити знову свого тільки що завойованого панування, повинен, з одного боку, усунути всю стару машину пригноблення, що досі вживалася проти нього, а з іншого боку, повинен забезпечити себе від своїх власних депутатів і чиновників, оголошуючи їх всіх, без жодного виключення, змінюваними у будь-який час» [236, с. 199].

У першій половині ХХ століття громадський контроль розумівся як функція, яку громадяни делегують професійним співтовариствам, наприклад, юристам і журналістам. Ці професіонали повинні відстоювати інтереси громадян і формувати загальнодоступне розуміння тієї або іншої соціальної проблеми. Сам контроль, у першу чергу, має бути спрямований на відстежування виконання законів, законодавчої практики або політичної діяльності. Таке розуміння громадського контролю було обґрунтоване

Й. Шумпетером, який стверджував, що демократія є сталою практикою міжінституційних угод, у тому числі і між формальними і неформальними інститутами. Ці угоди визначають порядок прийняття і реалізації рішень, а також контроль за ними. При такому розумінні громадянського контролю, він, скоріше, є деякою можливістю, яка існує в умовах демократії, чим сталою практикою [227].

Подолання даної точки зору почалося з визнання того, що управління повинне співвідноситися з моральними цілями, і сама по собі державна служба не може стати етично обґрунтованою, вона стає такою лише за участю громадян. Проблема кодексу (зведення правил і принципів, які регулюють поведінку чиновників) державної служби актуалізувалася в кінці ХІХ – початку ХХ ст. на рівні теоретичних дискусій. В середині 50-х років минулого століття вона придбала сповна прикладну значущість, коли встало питання про реформу державної служби. Було очевидне, що політичні перетворення безпосередньо впливають на цінності і правила поведінки державних служб, причому такого роду вплив рідко покращував стандарти поведінки. Громадський контроль, за думкою його прибічників, ставав засобом урівноваження негативного впливу все більшого проникнення політики (в ході реформування державної служби) в регуляцію державної служби. Було також визнано, що громадський контроль формує співтовариство людей, дозволяє утримати баланс колективних і індивідуальних прав. Крім того було визнано, що не професіонал може (і повинен) брати участь в цьому контролі.

Драматичний період дискусій відносно необхідності громадянського контролю припав на 60-і роки ХХ століття. Противники визначали його як надлишкове явище прилюдної політики, мобілізуюче забобони, а прибічники пояснювали необхідність громадського контролю неможливістю обмежити активність громадян лише участю в голосуванні на виборах, пізніше – участю в політичному процесі. Насторожене відношення до зростання рівня

участі громадян було пов'язане з переконанням, що державна служба може ефективно працювати поза політичними змінами і, в цілому, з високим кредитом довіри державі. Якщо апарат держслужби працює ефективно, і держслужба, нібито, незалежна від політичних трансформаций в демократичних політичних режимах, то тоді навіщо потрібна участь громадян? Така логіка була властива противникам громадської участі. Аргументи, що вказували на непрофесіоналізм і обмеженість у цьому питанні громадян, були вже додатковими до цього основного аргументу «проти». Але практика ліберальних реформ показала, що державна служба найбезпосереднішим чином залежить від політики, і наслідки такої залежності вельми сумні для громадян.

Всі аргументи «за» і «проти» громадського контролю пізніше трансформувалися в критерії оцінки різних форм контролю. Зараз важко знайти аргументи проти громадського контролю – є аргументи проти певних форм контролю, і те – відносно певних завдань [Див. детал.: 227].

Значний вклад у вивчення зазначеної проблеми внесли Э. Геллнер, Дж. Кин, Ж. Керманн, Р. Фоссаєр, Э. Арато і Д. Коген, Дж. Александер, Ф. Шміттер, І. Шапіро, Н. Розенблюм, Ч. Тейлор, Э. Шиллз та ін., які розглядали його в контексті функціонування громадського суспільства і визначали сутність останнього, виходячи із співвідношення його з державою.

Так, англійський дослідник Э. Геллнер вважає, що «громадянське суспільство – це сукупність різних неурядових інститутів, досить сильних, щоб служити противагою державі, не заважаючи йому виконувати роль миротворця і арбітра між основними групами інтересів, стримувати його прагнення до домінування і атомізації ... суспільства [51, с. 15].

Англійський дослідник Дж. Кин визначає громадянське суспільство як складний і динамічний ансамбль неурядових інститутів, що охороняються законом, яким властива тенденція до ненасильства, самоорганізації і саморефлексивності і які знаходяться в постійних непорозуміннях один з

одним і з інститутами державної влади; останні ж «оформляють», обмежують і роблять можливою їх діяльність [99, с. 18]. Таким чином, інститути громадянського суспільства і держави існують як окремі і одночасно взаємодіючі, різні і в той же час взаємозалежні елементи соціальної системи.

На думку французького дослідника Р. Фоссаєра, громадянське суспільство включає недержавні організації, підприємства, церкву, профспілки, колективи, асоціації, а також, за певних умов – армію, поліцію, політичні партії і громадські організації. Причому партії і громадські організації мають подвійну природу, оскільки можуть належати і до громадянського суспільства, і до держави. У такій інтерпретації громадянське суспільство стає потенційним носієм державності, що дозволяє йому успішно конкурувати з державою в справі організації суспільства.

Р. Фоссаєр, відстоюючи ідею взаємообумовленості держави і громадянського суспільства, виділяє сім основних моделей останнього. Перша модель характеризується «прихованим» станом громадянського суспільства «на рівні нуля», коли в примітивній соціальній освіті немає ще ідеологічних апаратів, відсутні товарно-грошові стосунки. Друга модель визначається досить розвиненою товарною системою, завдяки якій в громадянському суспільстві з'являються елементи автономії релігійного типу, що протистоїть державі і його ідеологічним апаратам. У третій і четвертій моделі елементи громадянського суспільства складають нову форму стосунків з різною орієнтацією на ліберальну або авторитарну систему цінностей. П'ятий тип такого суспільства представляється як ліберальний напрям з розвиненою системою засобів масової інформації. Держава погоджує свої дії з парламентом і демократичною системою, в якій партії грають вирішальну роль. При цьому асоціації, що породжуються стадією комерційного капіталізму, пропонують як панівним, так і іншим класам самоорганізовуватися, бо інакше вони відчувають прямиий тиск

держави на їх власні інтереси. Р. Фоссаєр відзначає, що на Сході громадянське суспільство залишається нерозвиненим і відсталим, як і сама держава під впливом імпульсів капіталізму. Шоста модель в адекватнішій формі виражає себе через мережу профспілок, партій, асоціацій. Сьома модель належить до економічної формації державного соціалізму, в якій громадянське суспільство втрачає свою автономію і стає залежним від держави [220, с. 138].

Згідно інтерпретації американського дослідника Дж. Александера, громадянське суспільство – це незалежна сфера суспільного життя, в якому формулюються і реалізуються індивідуальні права і обов'язки. Це сфера соціальної солідарності, яка охоплює: культурний, інституційний і практичний рівні людських взаємодій.

Дж. Александер відзначає, що основи такого розуміння заклав Т. Парсонс, звернувши увагу на такий важливий аспект розвитку суспільства як зростання соціальної солідарності і назвавши сферу розширеної солідарності «соціальною (социетальною) сферою». Саме це поняття є структурно найбільш близьким до громадянського суспільства.

Громадянське суспільство, на думку Дж. Александера, слід розуміти як аналітичну, а не конкретну категорію. Воно не є сферою, до якої можна доторкнутися або яку можна побачити. Це вимір суспільного життя, що виникає завдяки тому, що воно підпорядковує суспільних суб'єктів іншим, відмінним, а інколи і протилежним виглядом обов'язків і дій, в порівнянні з тими, які вони мають в економічній, політичній і культурних сферах [8].

Проблема взаємодії громадянського суспільства і держави отримала розвиток в роботах американських дослідників Н. Розенблюма, Ч. Тейлора, Э. Шиллза, які спробували осмислити ті зміни, які відбуваються у сучасний час в інститутах і функціях громадянського суспільства у зв'язку з розширенням соціальних функцій держави. Вони наполягають на

необхідності пошуку нових засобів узгодження ролей громадянського суспільства і держави в вирішенні проблем загального добробуту.

Широко досліджуваним напрямом серед західних політологів є проблема громадянського суспільства і контролю громадян над державою в умовах глобальної інформатизації і становлення електронної демократії. Теоретичні основи концепції електронної демократії розроблялися рядом учених. Одним з найвідоміших вважається І. Масуда, який сформулював ідею про формування демократії участі на основі інформаційних технологій і етику спільного використання інформації. Згідно І. Масуде, масове виробництво інформації і знань підсилює роль регулятивної діяльності людей, в ході якої встановлюються і контролюються необхідні для суспільного розвитку соціальні зв'язки, що об'єднують людей, речі і символічні об'єкти. При цьому зростає значення як комунікаційної діяльності, так і соціального управління. Якщо в індустріальному суспільстві найбільш прогресивною формою правління була представницька демократія, то в інформаційному – демократія участі.

І. Масуді удалося виділити шість базисних принципів демократії участі в інформаційному суспільстві: 1). всі громадяни або, принаймні, як можна більше їх число, повинні брати участь в процесах ухвалення рішень; 2). синергія (добровільна участь у вирішенні загальних проблем) і взаємодопомога (готовність жертвувати своїми інтересами) – основа вироблення політичних рішень; 3). доступність широким масам населення всієї необхідної інформації для обґрунтованого ухвалення політичних рішень; 4). отримана вигода і доходи повинні розподілятися між всіма громадянами; 5). вирішення політичних питань слід шукати шляхом переконання і досягнення загальної згоди; 6). прийняте рішення повинне реалізовуватися шляхом спільних дій, співпраці всіх громадян [31].

Таким чином, формується громадянське суспільство нового типу, в якому радикально трансформується право людини на особисту таємницю. На

думку І. Масуди, незабаром стане можливою ситуація, коли «файли з персональними даними виявляться відкритими в максимально можливій мірі; це дозволить всім людям спільно використовувати персональні файли один одного» [31].

Хоча його концепція в цілому виглядає утопічною, положення про право вільного доступу громадян до державної інформації в сучасних розвинених демократіях набуло повсюдного поширення і закріплено в законодавстві.

Сучасні концепції електронної демократії можна розглядати за двома великими напрямками – прямій і комунітарної демократії. Представники першого напрямку в цілому слідуєть курсом, наміченим І. Масудой, розвиваючи ідеї прямої демократії. Так, наприклад, на думку Л. Гроссмана, впровадження нових інформаційних технологій здатне привести до формування третьої, після античної і представницької, великої епохи демократії. Згідно його спостереженням, «найбільші втрати в сьогоdnішньому процесі реструктуризації і відродження суспільного впливу несуть традиційні інститути, що служили основними посередниками між державою і його громадянами, – політичні партії, профспілки, громадські асоціації і навіть традиційні ЗМІ». Таким чином, на думку Л. Гроссмана, високої вірогідності реалізації набуває втрачений ідеал античної демократії, коли всі громадяни полісу брали постійну участь в політиці [31].

На думку Б. Барбера, демократія участі, яка прийде за допомогою нових інформаційних технологій на зміну представницької, відмінить як представництво політичних професіоналів, так і правління експертів і бюрократів. У новаторській роботі Е. Коррадо і Ч. Файерстоуна розглядаються проблеми використання комп'ютерних мереж у якості інтерфейсу для проведення виборів і референдумів. На думку цих авторів, Інтернет здатний забезпечити безпосереднє спілкування громадян і



держави, хоча це і зв'язано з певними проблемами технічної властивості і забезпечення безпеки [Цит. за: 210].

Серед прибічників комунітарного підходу концепції електронної демократії слід назвати А. Етционі і Х. Рейнгольда. Згідно представникам даного підходу, Інтернет став зручним місцем зустрічей для різних груп по інтересах, професійних співтовариств, споживчих асоціацій і т. п. Інтернет-співтовариства виникають довкола певних електронних ресурсів і експлуатують природне прагнення людей до спілкування з однодумцями.

Відмітними особливостями інтернет-співтовариств вважаються:

- регулярна відвідуваність досить стабільними аудиторіями мережевого ресурсу, довкола якого створюється співтовариство;
- наявність зворотного зв'язку завдяки інтерактивним можливостям ресурсу;
- створення власної субкультури, зі всіма обов'язковими атрибутами: ієрархією, етичними і поведінковими нормами, ролевими іграми, спільною участю в online / offline заходах [Див. детал.: 292].

А. Етционі розробив концепцію теледемократії, згідно якої майбутнє сучасної демократії спирається на розвиток дистанційних засобів масової комунікації. При цьому він наполягав на тому, що основа майбутнього демократичного устрою повинна знаходитися не в руках професійних політиків, а в руках обцин. Мережеві суспільства, на відміну від традиційних ієрархічних владних стосунків, побудовані на інших принципах політичного управління. Їм властиві наступні характеристики: а) незалежність членів мережі; б) множинність лідерів; у) добровільність зв'язків; г) об'єднуюча мета; д) множинність рівнів взаємодії [Див.: 186].

Х. Рейнгольд, інший провідний популяризатор теми Інтернету і політики, називає Мережу «великим зрівнювачем», здатним «вирівняти баланс влади між громадянами і політичними баронами» [Цит. за: 210]. У найбільш екстремальній формі прибічники концепції «електронної

демократії» малюють картини самоврядності громадян за допомогою електронних опитів громадської думки, без жодної участі професійних політичних комунікаторів, представників, посередників і т. п. При цьому, на думку прибічників «електронної демократії», Інтернет має величезний вплив на розвиток прилюдної сфери, роблячи політичну інформацію доступною кожному громадянину. Крім того, мережевий підхід значно трансформує державний апарат, перетворюючи ієрархічну структуру традиційної держави на мережу автономних агентств [193].

Аргументи прибічників електронної демократії досить очевидні. В той же час концепції «електронної демократії» містять в собі певні протиріччя і через це піддаються обґрунтованій критиці. Так, німецький політолог О. Ярен вважає, що співтовариства, що виникають на віртуальній основі, не є міцною основою для соціальної взаємодії. Інформація – це не лише дані, але і їх аналіз, який сприймається різними людьми по-різному і дуже сильно залежить від соціального контексту. Таким чином, «процес здобуття інформації одночасно і індивідуальний, і соціальний. Люди, спілкуючись, хочуть створити, реально або символічно, співтовариство і прагнуть до взаєморозуміння. З цієї причини їм доводиться обмежувати свої прагнення до індивідуалізації» [237, с. 129]. Інтернет-комунікації, за О. Яреном, здатні підтримувати ефективно спілкування в реальних організаціях, але перехід віртуального співтовариства в реальне украй утруднений. Таким чином, підстави для створення комунітарних демократій на основі інтернет-співтовариств виявляються досить хисткими.

Ідея створення «електронної демократії» як форми прямої демократії на основі нових інформаційних технологій піддалася досить аргументованій критиці і з позицій інституціоналізму. Так, на думку американського професора Р. Ськлова, оскільки будь-які технології є такими ж соціальними структурами, як і соціальні інститути, остільки необхідно враховувати їх

вплив на демократичну форму політичної системи. Основою демократії є локальні общини, в яких ведуться дискусії з суспільно значимих питань.

Р. Ськлов вважає, що «віртуальна реальність не може витіснити локальні общини як основу демократії. Інтернет більшою мірою сприяє глобальним громадським організаціям» [31].

В цілому, за результатами концептуального протистояння складно виділити однозначного переможця, оскільки раціональні зерна є в аргументах прибічників кожній з даних концепцій. У виграші опиняється політична наука в цілому, оскільки саме в науковій дискусії полягає її розвиток.

Активно досліджуваним напрямом серед західних дослідників є проблема громадського контролю в світі в умовах глобалізації. Найчастіше вона розглядається у зв'язку з проблемою глобального управління. Тут заслуговують на увагу роботи У. Бека, А. Мартінеї, П. Сенарклена, Д. Хелда та ін.

Західна політична наука є лідером в дослідженні цієї проблеми. Значною мірою це пов'язано з тим, що західне суспільство має тривалу історію розвитку інститутів демократії, громадянського суспільства і громадського контролю і, відповідно, багатий досвід їх осмислення. Концепції, створені тут, широко відомі, а їх автори мають світове визнання і авторитет.

В той же час, масштабні зміни, події на території колишнього СРСР впродовж останніх десятиліть, зумовили підвищену увагу дослідників даній проблематиці і на пострадянському просторі.

При цьому звернення до проблем громадського контролю відбувалося, перш за все, як вже зазначалось, в рамках дослідження громадянського суспільства, що здійснювалося по декількох основних напрямках.

Перший напрям пов'язаний безпосередньо з дослідженням ідеї громадянського суспільства, її становлення, історичної еволюції,

теоретичного змісту на різних етапах розвитку. Даний напрям представлений роботами В. Біблера [21], В. Варивдіна [34], К. Гаджієва [48], О. Кочеткова [116], І. Кравченко [117], О. Медушевського [141], З. Черніловського [223].

Другий напрям пов'язаний з дослідженням сутності, структури, функцій громадянського суспільства, взаємодії його окремих елементів. Ця проблематика представлена роботами А. Володіна [43], З. Голенкової [55], А. Колодій [103], І. Кресиной [118], М. Кудряшової [121], Я. Кузьміна [122], А. Одінцової [150], М. Рябчука [183], В. Смолькова [192], А. Сунгурова [206], В. Хороса [222].

Наступний напрям орієнтований на вивчення діалектики взаємин громадянського суспільства і держави, їх взаємодії в рамках типологічно різних політичних систем. Серйозний вклад в розробку даного напрямку внесли Р. Авцинова [3], Т. Ворожейкина [44], М. Ільїн і Б. Коваль [89], І. Льовін [129], С. Перегудов [159], Л. Романенко [178], В. Селіванов [185], С. Серебряков [189], О. Ськріпнюк [191], О. Солов'їв [197], М. Чешков [224].

У особливий напрям можна виділити дослідження, присвячені окремим елементам громадянського суспільства – підприємницьким організаціям, профспілкам, організаціям «третього сектора» тощо. Це роботи Л. Алексєєвой [9], Е. Белокурової [18], Н. Беляєвой [19], І. Гаврілової [47], Г. Голеусової [56], В. Комаровського [105], В. Кулика [123], Д. Ляпіна [133], В. Песчанського [161], О. Стегнія [203]. Цей напрям представляє особливий інтерес, оскільки багато які з досліджуваних елементів громадянського суспільства здатні забезпечувати контроль суспільства над державою.

Що стосується робіт, спеціально присвячених питанням громадського контролю, то їх число невелике. Серед них слід назвати роботу А. А. Гончарова «Громадський контроль над органами влади», в якій міститься комплексне дослідження цього типу контролю як політико-правового явища [59]. У роботі розглядається історичний розвиток ідеї

громадського контролю з стародавніх часів, запропоновано розуміння його сутності, приведена сучасна міжнародна і російська правова база. Автор аналізує форми громадського контролю, а також його сучасні проблеми і перспективи розвитку.

Різні аспекти проблематики груп інтересів досліджувалися у ряді кандидатських дисертацій.

У роботі О. Н. Коломитцевої «Контроль суспільства над державою» комплексно з теоретико-правової, організаційної, філософської і етичної позицій, на основі історико-правового аналізу російського і зарубіжного законодавства і практики вживання правових норм, розглянуті проблеми реалізації суспільного контролю над державою [104].

Автором сформульовано поняття суспільного контролю над державою; запропонована його наукова класифікація, проведений комплексний аналіз суспільного контролю (генезис, еволюція, цілі, завдання, стадії, принципи, функції); вивчений механізм контролю суспільства над державою в Росії і за кордоном; розглянуті проблеми ефективності суспільного контролю і шляхи її підвищення.

У дисертації містяться пропозиції по вдосконаленню законодавства, які можуть бути використані для підвищення ефективності діяльності органів влади, органів внутрішніх справ і інших правоохоронних структур.

У роботі С. А. Абакумова «Розвиток громадянського суспільства як чинник оптимізації соціального контролю над діяльністю держави в умовах глобалізації» здійснений комплексний аналіз проблеми розвитку громадянського суспільства як чинника соціального контролю над діяльністю держави в умовах глобалізації. Автором зібраний, узагальнений, проаналізований і представлений у цілісному вигляді російський досвід розвитку громадянського суспільства на користь контролю над діяльністю влади. Так, зокрема, в дисертації визначені особливості і зміст соціального контролю громадянським суспільством над діяльністю держави в умовах

глобалізації; розроблені теоретичні основи створення адекватною цілям розвитку громадянського суспільства системи соціального контролю над діяльністю вищих органів державної влади і управління Російської Федерації; здійснений аналіз концептуальних підходів, що склалися, до розуміння сутності контролю громадянським суспільством над діяльністю держави, дано його авторське визначення і обґрунтування [1].

У кандидатській дисертації А. М. Шустрова «Інституціоналізація громадського контролю над діяльністю держави в регіонах сучасної Росії» дано політологічне обґрунтування процесу інституціоналізації громадського контролю в сучасних умовах російських регіонів [233]. Автор приходять до висновку, що в умовах сучасних російських регіонів під впливом різних чинників інститути громадянського суспільства не забезпечують ефективний вплив на діяльність органів держави, тобто не реалізують одну зі своїх основних функцій – функцію контролю над діяльністю влади. На думку А. М. Шустрова, основними умовами вирішення протиріччя між сучасними вимогами до здійснення громадського контролю над діяльністю держави в регіонах Росії і його реальним станом можуть стати: творче використання вітчизняного і зарубіжного досвіду інституціоналізація контролю громадян над владою як однієї з найважливіших функцій громадянського суспільства; політологічне обґрунтування концептуальних положень і структурних елементів теорії управління по здійсненню контролю інститутами громадянського суспільства над діяльністю держави; подальше вдосконалення практики інституціоналізації контролю над діяльністю влади в сучасних умовах російських регіонів [Див. детал.: 233].

Особливим напрямом у дослідженні громадського контролю можна вважати розробку методичних рекомендацій з проведення різних форм контролю, що здійснюється в рамках діяльності неурядових організацій, в першу чергу – неурядових аналітичних центрів. Тут слід назвати наступні розробки: «Суспільна експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок

за кроком» [127], «Суспільна експертиза діяльності органів виконавчої влади. Теорія і практика» [68], «Суспільна експертиза органів виконавчої влади в Україні: організація і проведення» [69] та ін.

Таким чином, можна констатувати, що науковим співтовариством проделана серйозна робота по осмисленню різних аспектів розвитку і функціонування громадського контролю над державою. В той же час, як і раніше, бракує широких комплексних узагальнень, які могли б адекватно інтерпретувати все різноманіття існуючого досвіду, послужити основою для формулювання прогнозів розвитку громадського контролю. Цьому і присвячені подальші розділи і підрозділи дисертації.

### *1.2 Громадський контроль: сутність, основні функції, принципи і типологізація.*

На сьогоднішній день термін «громадський контроль» зазвичай вживається в двох значеннях. У вузькому сенсі – громадський контроль визначається як контроль над діяльністю органів влади, здійснюваний громадянами і інституційними структурами громадянського суспільства з метою виявлення і припинення різних видів зловживання владою [147. с. 71].

У широкому сенсі громадський контроль розуміється, як суспільне явище, при якому громадянське суспільство бере безпосередню участь у визначенні основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави, у вирішенні суспільно значимих питань на всіх рівнях та контролює процес її реалізації [59, с. 14].

Об'єктом громадського контролю є органи державної влади, органи місцевої самоврядуності, міждержавні (наддержавні) органи влади, а також посадові особи всіх вище зазначених органів.

Суб'єктами громадянського контролю виступають інституційні структури громадянського суспільства, а також окремі люди, які проявляють громадську свідомість і активність [59, с. 13].

Функції громадянського контролю вельми різноманітні. Це: залучення уваги органів влади і громадськості до значимої проблеми і стимулювання її рішення; усунення зловживань в службовій і законодавчій сферах, порушення законодавства; контроль над дотриманням прав людини; підвищення якості державних послуг, якості роботи чиновників і т. д.

На думку російського дослідника В. Шмідта, функції громадського контролю доцільно досліджувати в тісному зв'язку з функціями державної влади [227]. Так, він відзначає, що у результаті розвитку сфери прилюдної політики в державної влади з'являлося все більше і більше завдань, що вимагали вирішення. Спочатку влада вирішувала три завдання: власне приймала рішення; забезпечувала легітимність рішень за допомогою законодавчої практики і розвитку законодавчої влади; здійснювала прийняті рішення.

Наступне покоління завдань, які з'явилися перед владою, були пов'язані з проникненням ринку у всі сфери життя людини і суспільства. Це: створення і регуляція конкурентного середовища; стимулювання громадян активне брати участь в програмах соціальної допомоги як іншим, незаможним, так і собі, при ідентифікації себе як незаможного.

Подальше ускладнення суспільного життя привело до того, що в держави з'явилися ще дві функції: утримання плюралізму суспільних практик як позитивної якості життя суспільства; соціальне навчання громадян, сприяння тому, щоб люди краще розуміли сильні і слабкі сторони політики, що діяла, і пропонованих політичних рішень (суспільство участі).

Відносно кожного з цих завдань формувалася репертуар поведінки громадян. Таким чином, разом з основними функціями держави викристалізовувалися відповідні функції громадянського контролю.



По-перше, влада, її утримання. Дана функція контролю спрямована на легітимізацію вирішень влади. Участь громадян забезпечує стабільність процесу ухвалення рішень, реалізує принцип суспільного договору. По суті, громадський контроль полягає у втручанні людей в справи влади – наприклад, за допомогою акції протесту або широкомасштабною заявою позиції, альтернативній владному рішенню.

По-друге, виконання законів, дотримання державних служб правовим нормам. Часто саме ця функція і асоціюється з громадським контролем як таким. Гарантія виконання закону поділяється між владою і громадянами, які беруть участь, особливо на етапі актуалізації проблеми невиконання закону.

На думку противників участі громадян в контролі за виконанням законів і лобіюванні законів, така громадська активність наївна і одноманітна. Із їхньої точки зору, індивіди ніколи не проникнуть в групи інтересів, що лобіюють ті або інші правові акти, оскільки мотивації тих і інших не збігаються. Незначне число потреб може бути реалізоване через активну участь громадян в контролі за виконанням законів – це декоративний елемент суспільного устрою, основні потреби реалізуються державою і професійними співтовариствами. Система правових актів – це організована система, з відлагодженими зв'язками між різними юридичними нормами. Тому громадянам немає сенсу брати участь в окремих акціях, в той же час знайти індивіда, який би лднаково добре розбрався у багатьох питаннях права, – не реально. Оскільки в розвинених країнах багато громадських ініціатив обслуговуються професійними юридичними конторами, зосередженими на певних проблемах, про участь громадян в контролі за законодавчою діяльністю і лобіюванням законів судити важко.

По-третє, адміністрування і управління. Контроль за якістю роботи чиновників – одна з найпоширеніших форм контролю громадян в розвинених країнах. Популяризація цієї форми контролю в США починається з ряду реформ періоду президентства Дж. Кенеді, який ввів правову базу для участі

громадян в ухваленні рішень на низових рівнях. Введення системи служб мікроспільнот в бідних районах, щоб громадяни могли стежити за ходом реформ, співвідносилося з рядом законів, які регулювали участь громадян за допомогою спеціальних комітетів. У більшості розвинених країн участь громадян регулюється двома рівнями: на національному – визначаються методики і правила, а на регіональному – виконання і порядок роботи громадян в об'єднаннях.

Противники участі громадян в контролі за виконанням владних рішень вважають, що громадська участь в адмініструванні не є ефективною через те, що устрій сучасної держави складний і, відповідно, безпосередньої взаємодії між громадянином і владою добитися неможливо. Із їхньої точки зору, участь громадян небажана, оскільки вносить дестабілізацію до процесів, які повинні працювати як добре відлагоджений механізм. Суспільство стає досвідченішим і потребує більш складної організованої структури управління, і тому пріоритет залишається за експертами в різних галузях. Проте дослідження показують, що громадяни досить багато знають про поведінку чиновників і шляхи ухвалення рішень. Крім того, компетентність громадян впливає на їх поведінку в таких сферах як праця і соціальний захист себе і своєї сім'ї.

По-четверте, плюралізація суспільного життя. Завданням громадського контролю стає залучення тих, хто відчужений від прийняття і реалізації рішень у владний процес. У будь-якому суспільстві присутні люди і групи, відчужені від суспільства і безпосередньої участі. Прибічники громадського контролю наполягають на тому, що необхідна колективна дія для кращого виконання демократії. З одного боку, поважно, щоб громадянин представляв свої інтереси в групі, з іншого боку – важливе різноманіття груп, щоб у громадянина було поле для самовизначення.

Плюралізація суспільного життя передбачає кооперацію представників різних груп. Більш того, прагнення до плюралізації соціуму означає, що

життя і в просторі громадського контролю розвивається за принципом плюралізму, тобто самі активісти громадського контролю підтримують плюралізм в своєму співтоваристві.

Плюралізація суспільного життя визнається далеко не всіма політологами і акторами політичного процесу як позитивне явище. Участь різноспрямованих об'єднань визначається як руйнівне, оскільки надмірна соціальна активність наводить до того, що система втрачає свою функціональність і починає працювати в режимі «запит – відповідь». Різні суспільні інтенції, як правило, погано узгоджуються між собою, що дозволяє визначати громадський контроль «суспільним шумом», який утрудняє роботу системи. Лише регламентована участь громадян має позитивний ефект – відповідно, плюралізація стає зловживанням. Інтереси громадян – це в першу чергу інтереси, пов'язані з власністю, тому громадяни не можуть бути надмірно залучені в ухвалення рішень. Такий аргумент наводився ще в 70-і роки минулого століття прибічниками маркетизації. І у цьому контексті апатія додає політичній системі більше сенсу, ніж активність.

Додатковий чинник ризику плюралізації полягає в тому, що через різний ступень участі громадян (коли одні групи активні, а інші – ні), створюється вакуум такої природи, який заповнюється соціальними конфліктами. Всі ці аргументи показують, що плюралізація ставала інструментом протистояння ринкової економіки, аж до того, що навіть функція відповідального користувача ринком (саме та, яка і відноситься до контролю) бралася під сумнів як доцільна.

По-п'яте, ринкова економіка. Державні сервіси в епоху лібералізму працюють в режимі конкуренції, відповідно, в режимі децентралізованої і квазі-приватизованої державної влади. Модель вжитку влади схожа з ситуацією вжитку послуг. Крім того, держава, поступившись ринку функцією розподілу благ, залишила за собою функцію регуляції ринку – і за цією

функцією в ліберальному суспільстві також встановлений громадський контроль.

Для вжитку багатьох послуг громадянам потрібна висока компетентність. Відповідальність як громадян, так і служб полягає в тому, щоб ця компетентність розвивалася і признавалася. Відповідальне користування сервісами мінімізує багато витрат ліберального пристрою державних служб.

Критики даної функції вказують на нереалістичність участі громадян в розподілі засобів на соціальні потреби. Громадяни дуже зайняті повсякденністю, щоб брати участь в акціях громадського контролю. Така участь вимагає навиків, грошей, часу – всіх тих ресурсів, які громадяни або не мають, або не бажають витратити на контроль над владою. Надання можливості брати участь показує, що громадяни все ж вважають за краще не брати участі, бо їх залучення до участі у політичному процесі може придбати форми соціального насильства. Так, наприклад, ліві, підхопивши цю ідею, стверджують, що ринок вимушує громадян бути активними там, де цього не варто робити. Громадська участь стає всього лише ширмою для маніпуляцій думкою і посилення корупції – саме до таких висновків прийшли дослідники, які вивчають наслідки активізації громадян усередині ліберальних реформ.

По-шосте, суспільство участі як со-виробник соціальних благ. Безпосередня участь громадян – застава розвитку людського потенціалу. Лише беручи участь в суспільному житті і ухваленні рішень, людина реалізує і розвиває свій потенціал. Відповідно, обмеження участі людини в політичному процесі наводить до обмеження його людського потенціалу. Функція терапії і інтеграції людини в суспільство може бути виконана лише за умови участі в суспільному житті. Дослідження задоволеності владою показують, що ті, хто бере участь в соціально значимих проектах, відчують

велику задоволеність від рішень, що приймаються. Соціальна стабільність і переживання свободи – неодмінні цінності демократичної держави.

Критичне осмислення даної функції громадського контролю базується на визнанні недосконалості людської природи, яка лише посилюється громадською участю, – виявляється егоїзм і недолік компетенції. Громадяни потребують керівництва – доброзичливому, але спрямованому. Відповідно, волонтер складає той вигляд громадської активності, який потребує управління професіоналами.

В-сьмих, соціальне навчання. Освітній ефект участі громадян має значення для демократії, яка освоюється лише в процесі дії. Всі інституції суспільства повинні відповідати нормам демократії, інакше людина стикається з протиріччями, які не може вирішити.

Партисипаторная влада (влада, в творінні якої беруть участь громадяни) і суспільство участі – дві сторони однієї медалі. Спільність поглядів на демократію необхідна. Вододіл між тими, хто бере участь і не бере участь, проходить по лінії прийняття і неприйняття демократичних цінностей. Більшість соціальних конфліктів обумовлені зіткненням тих, хто беруть участь і не беруть участь. Тому як громадяни, так і політики повинні сприяти тому, щоб люди мали деякий розподілений континуум стосунків до політичного устрою і політичної участі.

Критика даної функції громадського контролю ґрунтується на його розумінні як надлишкового явища прилюдної політики, мобілізуючого забобони, а не сприяючого освіти. Зокрема, критики звертають увагу на недолік знань, навиків і ресурсів, які обумовлені тим, що учасники громадського контролю не мають досить матеріальних засобів. А ті, хто має доступ до грошей і інших ресурсів, ті оперують категоріями суспільного інтересу не повною мірою. Функціонуюча репрезентативна система демократії не потребує громадянського контролю як освітньої практики для своїх громадян [227].

В цілому основне завдання громадського контролю – підвищення ефективності функцій прилюдної політики. Реалізації даного завдання сприяє ряд особливостей системи контролю.

По-перше, громадянське суспільство є осередком людських інтелектуальних ресурсів. Суб'єктами громадського контролю стають найбільш свідомі члени суспільства. Існує відносна закономірність: чим більше в державному апараті виражена тенденція до підміни державних інтересів партикулярними, тим більше незатребуваними для нього залишаються інтелектуальні ресурси суспільства. Ці ресурси переходять в сферу громадського контролю.

По-друге, громадський контроль – це суспільна діяльність, яка не приносить матеріального доходу і до того ж пов'язана з ризиком тиску з боку органів влади. Відсутність матеріальної стимул-реакції сприяє об'єднанню людей саме на основі твердих переконань і природним чином відсіває будь-яких інших.

По-третє, громадський контроль має гнучку структуру і володіє властивостями відкритої системи. Критерієм значущості будь-якого суб'єкта громадського контролю є суспільний авторитет, який складається з конкретних справ, що мають суспільну значущість. На відміну від виборних державних органів влади суб'єкти громадського контролю не обираються на який-небудь певний термін. Суспільний авторитет з'являється в результаті складного і, як правило, тривалого процесу, який носить перманентний характер. Будь-який суб'єкт громадянського контролю, що зловжив своєю суспільною владою, тут же втрачає цю владу без яких-небудь формальних процедур, що виключає узурпацію такої влади, оскільки неможливо узурпувати владу, яка підтримується виключно силоміць суспільного авторитету. Елементи громадського контролю, таким чином, присутні і в самій системі контролю [59, с. 18-19].

По суті, громадський контроль є вищим рівнем участі громадян в ухваленні рішень державними органами і органами місцевої самоврядності. Всього, на думку дослідників, можна виділити вісім таких рівнів: терапія, маніпулювання, інформування, консультування, примирення, партнерство, делегування повноважень і, нарешті, громадського контроль [85].

Перші два з них, терапія і маніпулювання, фактично є формами неучасті. Їх реальна мета – не дати можливість людям брати участь в плануванні і реалізації вирішень держави. Досягається це, наприклад, під приводом створення суспільних колегій або суспільних порад для створення видимості участі. Члени цих консультативних органів найчастіше не мають спеціальних знань, і самі колегіальні органи не працюють. Маніпулятивні консультативні органи часто є одночасно прикладами терапії, оскільки чиновники і експерти освічують громадськість, інформують її в потрібному для влади ключі і направляють в потрібну для себе сторону. До терапії можна також віднести фальсифіковані суспільні слухання із заздалегідь відомим результатом.

Стадія інформування громадян про їх права, зокрема, праві вибору, про відповідальність є першим важливим кроком до реальної участі громадськості. Отримуючи інформацію, люди вже можуть краще оцінювати альтернативи і надавати пропозиції.

Але якщо інформування здійснюється в однобічному порядку від посадових осіб до громадян, без зворотного зв'язку і без можливості переговорів, то реальній можливості вплинути на хід подій люди не мають.

Консультування – наступна фаза суспільної участі. Воно проводиться у вигляді опиту громадської думки, суспільних слухань, громадського обговорення проектів нормативно-правових актів і т. п. На цій стадії громадяни і їх об'єднання вже мають певний зворотний зв'язок, вони отримують відповіді на інформаційні запити і звернення, мають особисті контакти з чиновниками. Але якщо консультування проводиться окремо від

інших форм суспільної участі, воно не має сенсу. Воно лише створює видимість «участі в участі».

Примирення є глибшою формою участі. Ця форма відбувається, коли погляди влади і громадськості розійшлися, і влада не може просто проігнорувати думку громадськості, інакше може виникнути конфлікт з непередбачуваними наслідками. У таких випадках громадяни мають певний вплив на події, хоча символічність такої участі і тут є очевидною. Прикладом примирення є відбір певної кількості «гідних представників» громадськості в правління установ або консультативні органи влади, де їм виражають велику пошану і інколи допомагають вирішувати їх особисті проблеми. Такі достойники беруть участь в плануванні і консультаціях, їх вислуховують, їх скарги і пропозиції розглядають з підвищеною увагою, але рішення все одно приймає влада. Міра реальної участі громадян залежить від двох чинників: якості технічної допомоги ним, коли вони формулюють свої вимоги, і ресурси організацій, які вони представляють в лобюванні своїх пріоритетів. В цілому ці три форми участі – інформування, консультування і примирення – залишаються суто символічними феноменами.

Наступні три форми участі громадськості – партнерство, делегування повноважень і громадський контроль – означають реальну участь громадськості в підготовці і ухваленні владних рішень.

На етапі партнерства влада фактично перерозподіляється шляхом переговорів і консультацій між державними органами і представниками громадськості. Вони готують і розглядають проекти рішень через загальні робочі групи. Поради створюють спільно механізми для вирішення державних проблем. Для стадії партнерства необхідна відповідна кваліфікація громадських лідерів і фінансові ресурси, незалежні від держави; крім того, дуже поважно мати механізми підзвітності суспільних лідерів.

Етап делегованих повноважень означає, що громадськість має сили, розум і реальні важелі впливу на рішення влади, а також реальні можливості



для контролю процесу ухвалення рішень. На цій стадії посадові особи віддають перевагу переговорам з громадськістю, чим однобічному ухваленню рішень. Крім того, на цій стадії можлива передача повноважень державних органів або органів місцевої самоврядності громадським організаціям для виконання певних функцій замість державних чиновників.

Громадський контроль – найвища сходинка в феномені суспільної участі. На цій стадії громадянське суспільство має авторитетних лідерів і громадські організації з такою високою загально визнаною репутацією, що державні органи і органи місцевої самоврядності, як правило, виконують їх рекомендації і охоче працюють разом, навіть згодні віддавати громадськості певні комплекси невирішених проблем. Характерною рисою громадського контролю є практично однакова обізнаність держави і громадянського суспільства відносно державних справ. На цьому етапі саме погляд громадянського суспільства на ті або інші проблеми має бути вирішальним для ухвалення рішень [85].

В той же час, громадський контроль не є тією практикою, яку можна визначити безумовно правильною. Дослідники вказують на наступні дилеми його існування [227].

Дилема масштабності громадського контролю, тобто, як залучити більшість людей, але на добровільних засадах і ефективно. З одного боку, вітається участь значної кількості людей, з іншого боку, ясно, що сучасна бюрократія не впорається з такою комунікацією. Взаємодія з владою зводиться до взаємодії влади і представників далеко не всіх груп. Ситуація ускладнюється, якщо усередині групи не спостерігається згоди. Піддаються ризику принципи добровільності і загальності участі громадян.

Дилема відчужених громадян – тих, на кого розраховано багато акцій громадського контролю, але хто не довіряє ініціативам. Люди, які не хочуть брати участь і які вважають таку участь шкідливим для себе, насилу втягуються в активні дії. Але саме відносно цих груп приймаються багато

політичних рішень (наприклад, люди без певного місця проживання, мало імущі і т. д.).

Дилема ризиків модернізації. З одного боку, необхідний розвиток нових технологій, і громадського контроль заважає цьому (будь-яка нова технологія сприймається громадянами як потенційна загроза – зайнятості, екології, сталим формам стосунків). З іншого боку, хто ще підніме питання про ризики вживання цих технологій, як не люди? Негативні наслідки замовчування ризиків можуть бути подолані лише за участю людей. Термін «тиранія за допомогою замовчування» пов'язаний з рядом крупних скандалів відносно вживання нових технологій у сфері ядерної промисловості, наслідки і ризики вживання яких ховалися від людей.

Дилема компетенції і експертизи поведінки влади. Влада все більше технологізується і професіоналізується – зрозуміти її часом неможливо. Що має бути зроблене в рамках громадського контролю: навчання людей розумінню влади або наближення влади до того, як говорити з людьми? І у тому, і в іншому випадку громадяни і влада потребують експертів – посередників, які багато що розуміють, здатні розпізнавати різні точки зору і представляти їх зрозуміло і ясно. Як пересічні громадяни можуть брати участь в обговоренні технологій і проблем, настільки складних, що навіть у експертів немає однозначної думки? Чи можуть пересічні громадяни впливати на вибір експертів? Як? Ці питання поки що риторичні.

Дилема кризи і дефіциту часу. Сучасність – період прискорення кризи, рішення повинні прийматися швидко, і часу на їх обговорення немає. Виникає питання: як організувати участь громадян в обговоренні планованих рішень і не зробити ухвалення рішення безглуздим через упущення часу?

Дилема загального блага – досягнення результату, однаково важливого для всіх, практично неможливо, але тоді громадського контроль не об'єднує, а роз'єднує. Безпосередня участь не гарантує забезпечення загального блага, тому прямого зв'язку між участю громадян і підвищенням культури

політичної свідомості не спостерігається. Виходить, що, наприклад, просування однієї функції громадського контролю (того ж плюралізму) гальмує просування інших.

Проте, в розвинених країнах майже не залишилося тих, хто сумнівається в необхідності і доцільності контролю. Громадський контроль сприймається як елемент циклу взаємодії влади і людей: влада робить дію – громадяни реагують – влада відповідає на реакцію громадян – громадяни реагують і т. д. Сутність громадянського контролю в такій схемі – розташувати громадян реагувати, т. е. розуміти, що робить влада і якось відноситися до цих дій влади, а також шукати можливість брати участь в зміні ситуації.

При цьому сама система громадського контролю повинна відповідати ряду головних принципів. Дослідники виділяють наступні [59, с. 18-19]:

Свобода суспільного об'єднання. Цей принцип є особливо важливим, оскільки суспільне об'єднання – основний суб'єкт громадського контролю, який максимально ефективний лише тоді, коли носить масовий і організований характер. Вказаний принцип закріплює основне для забезпечення його організованості і масовості право на асоціацію, не підконтрольну органам влади.

Незалежність. Умовою дієвості громадського контролю є його незалежність як від органів влади, так і від чого б то не було взагалі, окрім своїх принципів. Контролювати можна, лише володіючи незалежністю, інакше контроль перетворюється на фікцію.

Справедливість. Для громадського контролю справедливість є і принципом, і метою, і її втіленням. Справедливість – головний критерій діяльності кожного суб'єкта громадського контролю, а також головний критерій оцінки цими суб'єктами діяльності органів влади. Рівень справедливості служить показником ефективності контролю, який здійснюється неупереджено, незалежно від раси, громадянства, етнічного або

соціального походження, майнового або іншого положення, посади, роду і характеру занять, місця мешкання, мови, релігії, політичних і інших переконань як суб'єктів, так і об'єктів громадського контролю.

**Повнота.** Громадський контроль повинен охоплювати всі сфери діяльності органів влади на всіх рівнях і бути присутнім у всіх сферах суспільного життя, оскільки вони взаємозв'язані. Повнота має бути присутньою і при аналізі дій органів влади.

**Доступність.** Якщо хто-небудь бажає бути включеним в систему громадського контролю, він повинен мати можливість це зробити. Контроль має бути максимально доступний як для тих, чиї права були порушені, так і для тих, хто виступає в захист прав інших. Для цього контроль, в першу чергу, має бути інформаційно доступним, тому даний принцип тісно пов'язаний з принципами відвертості і публічності. У системі громадського контролю мають бути відсутніми бюрократизм і зайва формалізація.

**Об'єктивність.** Громадський контроль повинен здійснюватися на основі об'єктивної оцінки діяльності органів влади і відповідати інтересам суспільства. Недопустимо використання громадського контролю як знаряддя для досягнення приватних інтересів, що перечають інтересам суспільства.

**Громадський контроль** повинен здійснюватися на основі справжніх доказів і фактів. Неправомірність діяльності органу влади має бути доведена достовірно. Даний принцип тісно пов'язаний з принципами повноти і об'єктивності, оскільки громадським контролем повинен використовуватися повний спектр доказів.

**Відвертість.** Діяльність суб'єктів громадського контролю носить відкритий характер. Кожна дія суб'єкта громадського контролю має бути відкрита для всіх. Закриті форми контролю недопустимі.

**Публічність.** Кожен суб'єкт контролю діє на користь суспільства і від імені суспільства, тому громадський контроль є прилюдним видом діяльності.

Громадська активність. Інтенсивність і ефективність громадського контролю цілком залежать від свідомості і активності його суб'єктів. Чим слабкіше громадська свідомість населення, тим більше воно схильне до впливу маніпуляцій з боку органів влади, і навпаки. Кожен член суспільства повинен відчувати свій нерозривний зв'язок з суспільством і бути активним учасником його політичного життя. Кожен повинен усвідомлювати, що відповідальний не лише за свою діяльність, але і за діяльність органів влади держави.

Динамічність. Громадський контроль знаходиться в постійному розвитку і самоудосконаленні. Його завдання, форми, методи, механізми змінюються залежно від конкретних умов. Коли застаріває система діючого громадського контролю, на зміну їй приходить нова. Таким чином, організаційні форми змінюються, а громадський контроль, як суспільно-політичне явище, продовжує існувати.

Варто відзначити, що вказані принципи знайшли віддзеркалення в міжнародно-правовій основі громадського контролю. Вона бере початок в конвенціях і резолюціях Міжнародної організації праці (МОП), що захищає права працівників від свавілля працедавців і органів влади. Пізніше, з утворенням Організації Об'єднаних Націй, правові норми, що забезпечують підконтрольність органів влади громадянам, стали знаходити віддзеркалення в міжнародних документах ООН, організацій при ООН, усесвітніх громадських організаціях. До теперішнього часу людство володіє обширною міжнародно-правовою основою для здійснення громадського контролю, закріпленою в наступних документах:

Конвенція відносно примусової або обов'язкової праці (прийнята на чотирнадцятій сесії Генеральної Конференції МОП 28 червня 1930 року в Женеві) [106];

Конвенція про свободу асоціації і захист права на організацію (прийнята на тридцять першій сесії Генеральної Конференції МОП 17 червня – 10 липня 1948 року № 87) [107];

Конвенція про попередження злочину геноциду і покарання за нього (прийнята Генеральною Асамблеєю ООН резолюцією 260 А (Ш) від 9 грудня 1948 р.) [108];

Загальна декларація прав людини (прийнята на третій сесії Генеральної Асамблеї ООН резолюцією 217 А (Ш) від 10 грудня 1948 р.) [45];

Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (Прийнятий резолюцією 2200 А (XXI) Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 р.) [142];

Міжнародний пакт про громадські і політичні права (Прийнятий резолюцією 2200 А (XXI) Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 р.) [143];

Декларація соціального прогресу і розвитку (Прийнята резолюцією 2542 (XXIV) Генеральної Асамблеї ООН від 11 грудня 1969 р.) [71];

Декларація про використання науково-технічного прогресу на користь миру і на благо людства (Прийнята резолюцією 3384 (XXX) Генеральної Асамблеї ООН від 10 листопада 1975 р.) [72];

Конвенція про регулювання питань праці: роль, функції і організація (прийнята на шістдесят четвертій сесії Генеральної Конференції МОП в Женеві 7 червня 1978 р. № 150) [110];

Декларація про основні принципи, що стосуються вкладу засобів масової інформації в зміцнення миру і міжнародного взаєморозуміння, в розвиток прав людини і в боротьбу проти расизму і апартеїду і підбурювання до війни (Прийнята Генеральною Конференцією ЮНЕСЬКО на її двадцятій сесії 28 листопада 1978 р.) [73];

Кодекс поведінки посадових осіб по підтримці правопорядку (Прийнятий резолюцією 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р.) [101];

Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживань владою (Прийнята резолюцією 40/34 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада 1985 р.) [74];

Декларація про право на розвиток (Прийнята резолюцією 41/128 Генеральної Асамблеї ООН від 4 грудня 1986 р.) [75];

Ріо-де-Жанейрська декларація по довкіллю і розвитку (Прийнята Конференцією ООН з довкілля і розвитку, Ріо-де-Жанейро, 3–14 червня 1992 р.) [174];

Віденська декларація і Програма дій (Прийнята на Усесвітній конференції з прав людини 25 червня 1993 р. у Відні) [36];

Канарська угода (прийнято на першій Конференції установ країн трьох континентів із захисту і заохочення прав людини, що відбулася на Канарських островах (Іспанія) 7-9 листопада 1995 року; прийнято на п'ятдесятій сесії Генеральної Асамблеї ООН резолюцією A/50/870 від 2 лютого 1996 р.) [96];

Засудження насильства, спрямованого проти журналістів (Резолюція, прийнята 29-ою сесією Конференції ЮНЕСКО 12 листопада 1997 року) [152];

Декларація про право і обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати і захищати загальновизнані права людини і основні свободи (Прийнята резолюцією 53/144 Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1998 року) [76];

Основні принципи і керівні положення, що стосуються права на правовий захист і відшкодування збитку для жертв грубих порушень міжнародних норм в галузі прав людини і серйозних порушень міжнародного

гуманітарного права (Прийняті резолюцією 60/147 Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 2005 року) [151].

Таким чином, можна говорити про наявність у сучасному світі значних правових підстав для здійснення громадського контролю.

Громадський контроль може здійснюватися на внутрішньодержавному і трансдержавному рівнях.

Внутрішньодержавний громадський контроль здійснюється в межах певної держави на різних рівнях: загальнодержавному, регіональному (національному) або місцевому.

Трансдержавний громадський контроль здійснюється неурядовими організаціями, не зв'язаний територією якої-небудь держави або союзу держав і здійснюється в межах сфери діяльності певного суб'єкту громадського контролю.

Крім того, громадський контроль розрізняється за сферою контрольованих суспільних стосунків, наприклад: контроль за діяльністю правоохоронних органів, контроль за витрачанням бюджетних коштів, контроль за дотриманням прав дітей, інвалідів, пенсіонерів і т. п.

Можна також класифікувати громадський контроль по видах органів держави, відносно діяльності яких він застосовується: громадський контроль діяльності Міністерства внутрішніх справ, прокуратури, системи виконання покарань і тому подібне.

Можлива класифікація громадського контролю за видами прав і фундаментальних свобод, відносно захисту яких він здійснюється.

Громадський контроль може бути офіційним, коли він проводиться відповідно до офіційних домовленостей органів влади або самої установи, і неофіційним, коли він проводиться виключно за ініціативою громадських організацій.

Офіційний громадський контроль, на відміну від неофіційного, може бути обмежений вимогами не допускати прилюдного розголошення



зібраної інформації за умови, що установи і контролюючі їх відомства беруть на себе відповідальність по усуненню порушень і виконанню рекомендацій громадських контролерів.

Кожен з вказаних видів громадського контролю має схожість і відмінності з іншими видами, а також особливості у вживанні методів і механізмів здійснення.

Методи контролю досить різноманітні. До найбільш поширеним відносяться: спостереження (наприклад, на вибірковій ділянці, на призовному пункті, за виконання судових процедур); аналіз документів, офіційної статистики; натурні дослідження (чи вивішені оголошення про час прийому громадян, чи існують пандуси для інвалідів); відвідини установи, обстеження умов; збір скарг; бесіди, інтерв'ю, фокус-групи; суспільні експертизи; експеримент; громадське розслідування; моніторинг та інші [115].

Основними етапами громадського контролю є: визначення проблеми, вибір об'єкту, визначення мети; визначення методів контролю; досягнення необхідних домовленостей; складання програми, визначення основних питань і попередніх критеріїв оцінки, підготовка інструментарію; проведення заходів контролю; оцінка отриманої інформації; представлення результатів контролю [Див. подр.: 115].

Дослідники вказують на те, що цикл громадського контролю розрізняється в розвинених країнах і країнах, що розвиваються).

У розвинених країнах контроль, як правило, здійснюється в три етапи: актуалізація проблеми виконання функції громадянина і визначення ролі держави в доступі до цієї функції, наприклад, в ситуації пропозиції з боку держави самим розпоряджатися засобами на пільгове медичне обслуговування;

активізація функцій громадян за допомогою здійснення акцій, у тому числі, регулярних і масових, коли акції перетворюються на рухи і навіть інституції;

моніторинг за збереженням результатів зроблених зусиль.

Цикл громадського контролю в країнах, що розвиваються, набагато складніший. Це зв'язано, перш за все, з тим, що державна служба в цих країнах діє тотально неефективно – часто аж до невиконання певних функцій. Деформації державної служби має два значення для громадського контролю. По-перше, наявність деформації – додаткове поле дій для громадського контролю. По-друге, утрудненість здійснення ефективного громадського контролю через блокування виконання громадських функцій, у зв'язку з чим значні зусилля по здійсненню громадського контролю виявляються не адекватними з отриманими результатами [Див. детал.: 227].

Чи означає відсутність функції в державній владі і сфері прилюдної політики неможливість і безглуздя здійснення громадського контролю відповідного рівня? Спостерігачі за розвитком політичних систем в країнах, що розвиваються і трансформуються, відповідають на питання негативно.

Багато країн пережили ренесанс авторитаризму через деякий час після переходу до демократичного розвитку. Пошук пояснення цього явища в більшості випадків вказував на практичну відсутність функцій прилюдної сфери і громадської служби. Так, одним з тяжких бар'єрів стає дифузія влади в державних службах: всі відповідають за все, немає чітких кордонів компетенції і відповідальності, присутнє змішення різних типів відповідальності при явному недоліку компетенції. Дифузія приводить до того, що в якийсь критичний момент відповідальність зосереджується в одному з відомств, владному інституті, і тоді ризик повернення до авторитаризму зростає.

Досвід реформ показує, що успішна диференціація повноважень між відомствами стає важливою профілактикою такого явища як повернення до

колишніх недемократичних форм управління. Це явище, властиве багатьом перехідним країнам, придбало назву «феномен призми» – за аналогією зі світлом, яке до заломлення призмою не розпадається на різні промені, влада в авторитарних режимах існує як єдиний світловий потік, але призма – демократизація, заломлює цей потік в безліч променів.

Відмінною рисою країн, що розвиваються, є зосередження всіх функцій управління всього в декількох структурах, тоді як в перехідний період починається процес спеціалізації управлінських функцій, причому у різних напрямках. Відповідно, трудність громадського контролю в ситуації «моноліту» влади очевидна, тоді як розподіл повноважень і функцій змінює спрямованість і форми контролю.

Однозначно відповісти на питання, чи варто здійснювати громадського контроль в таких умовах, складно. З одного боку, не можна одночасно підміняти державну службу і контролювати себе, з іншого боку, відсутність служби або виконання значимої функції цієї служби зводить нанівець контроль, який лише і робить, що фіксує пропуски державного і / або суспільного устрою.

Отже, громадського контроль в країнах, що розвиваються, відрізняється від аналогічного контролю в розвинених країнах. Він включає такі етапи:

досвід зіткнення зі свавіллям як наслідком деформації державної структури і прагнення запобігти подібним випадкам в майбутньому;

виявлення деформацій у функціях державної влади і / або невиконання функції як джерела свавілля;

спроба компенсації функції зусиллями суспільства без вироблення узагальнених схем поведінки влади і суспільства (в кращому разі – створюються прецеденти, в гіршому – окремі історії, успіх яких підтверджує загальний провал);

лобіювання інституціоналізації тієї або іншої функції;

видокремлення позиції суспільства від позиції влади;  
утримання обох функцій зусиллями активістів громадського контролю [Див. подр.: 227].

Цикл, зазначений вище, є завершеною схемою. Досвід показує, що активісти громадського контролю не завжди доходять і до другої стадії описаного циклу.

Обґрунтування сенсу громадського контролю завжди спирається на визнання факту неспроможності влади у вирішенні всіх проблем. Але відноситися до неспроможності влади можна по-різному. Існує точка зору, що громадський контроль потрібний постільки, поскільки влада не виконує деяку функцію або зобов'язання відносно громадян. В рамках такого підходу доцільною вважається техніка контролю, що спрямована на протидію такої політики владі. Є і інша точка зору – влада ніколи не зможе виконувати функцію на тому рівні, на якому це хотілося б громадянам. І, можливо, влада усвідомлює цю властиву нею ваду. Тоді громадський контроль спрямований на соціальне партнерство. Якщо раніше дослідники дотримувалися думки, що ці точки зору виключають одна одну, то сучасні аналітики переконані, що функції влади і громадян настільки різноманітні, що єдиній погодженій меті громадського контролю не може бути, а стратегії контролю відрізняються не по рівню ефективності, а по відповідності стратегії поточної ситуації і вкладу результатів вживання стратегії в майбутньому.

Дослідники виділяють чотири можливі стратегії взаємодії громадян і держави:

– протиборство і опір (протестні акції, провокації, звернення в наднаціональні організації в пошуку справедливості і т. д.);

– делегування і відповідальність (держава передає громадянам деякі функції, що раніше виконувалися державою, наприклад, замість пільгового обслуговування людям даються гроші, а вони самі вирішують, в яку службу їх віддати);

- перерозподіл функцій від періоду до періоду (одна і та ж функція в різні періоди може виконуватися то владними структурами, то громадянами);
- співпраця (кооперація на користь вирішення проблеми, коли представники влади і суспільства створюють загальний простір, наприклад: поширений засіб організації мікроспільнот професіоналами для вирішення актуальних соціальних проблем і т. п.) [227].

Кожна із стратегій може бути успішною або не дуже – результативність залежить від контексту ситуації. Стратегії громадського контролю, мирні і протиборчі, розрізняються по відношенню до влади. Мирні стратегії засновані на ідеї розподілу участі громадян, а протиборчі – на основі заміщення (витіснення) влади громадським контролем на той або інший час.

Світовий досвід свідчить, що громадський контроль необхідний як суспільству, так і державній владі. Дійсно, він заставляє державу бути відповідальною – забезпечувати роботу закону, поважати і захищати права і свободи людини, а, отже, ефективно діяти на загальне благо. Громадський контроль вигідний і самій державі, оскільки стимулює його весь час удосконалюватися.

По-перше, він виступає як впливова сила, що спонукає державних службовців, завдяки тиску суспільного контролю, корегувати свої дії, проявляючи певною мірою власну відповідальність і, як наслідок, компетентність.

По-друге, громадський контроль виступає як зворотний зв'язок суспільства з владою, допомагає громадянам вести чесний і відкритий діалог з владою про стратегію і тактику розвитку країни, а також її пріоритетні напрями. За допомогою зворотного зв'язку з суспільством влада здатна не лише чути, але і підтримувати вимоги громадян по проведенню в країні необхідних реформ.

По-третє, мотивуючи державу працювати ефективно, суспільний контроль забезпечує тим самим довіру до нього і підтримку громадян.

Спираючись на підтримку суспільства, компетентна влада бере за основу конструктивні пропозиції громадян і проводить в країні необхідні реформи.

Все це сприяє створенню і розвитку конкурентоздатної економіки, зростанню життєвого рівня народу, формуванню сталого громадянського суспільства, зміцненню національної безпеки, підвищенню якості людського капіталу. Зрештою, країна стає стабільною, що і відображає її національні інтереси.

### *Висновки до розділу I*

Сучасні уявлення громадянський контроль зазнали значну еволюцію, що відображала, перш за все, видозміни соціальних стосунків і їх політико-правових основ. Різноманіття цих підстав в принципі може бути зведене до двох кардинальних трактувань громадянський контролю.

Згідно першої, громадянський контроль визначається як контроль над діяльністю органів влади, здійснюваний громадянами і інституційними структурами громадянського суспільства з метою виявлення і припинення різних видів зловживання владою. Згідно другої – як суспільне явище, при якому громадянський суспільство бере безпосередньо участь у визначенні основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави.

Основне призначення громадського контролю – підвищення ефективності функцій прилюдної політики. З одного боку, громадський контроль потрібний суспільству, з іншого боку – він необхідний і державі. Держава, як форма прилюдної політичної влади, має схильність до консервації суспільно-політичних інститутів і, як наслідок, до сповільненої реакції на зміну суспільно-політичних реалій. Незрідка органи влади замість інтересів суспільства представляють партикулярні інтереси, підпорядковували цьому весь свій апарат. Все це приводить до руйнівних для самої держави ефектів. Громадський контроль дозволяє за рахунок

суспільної участі більш оперативно і ефективно вирішувати актуальні проблеми, підвищуючи тим самим авторитет діючих владних структур.

## РОЗДІЛ 2

### Умови становлення і функціонування громадського контролю

*2.1 Роль держави в забезпеченні функціонування громадського контролю.*

Громадський контроль, як система, вимагає наявності певних умов. Відсутність цих умов робить неможливим функціонування цієї системи.

Перш за все, слід зазначити, що умови для здійснення громадського контролю багато в чому створює правляча еліта. Під правлячою елітою слід розуміти верхній прошарок правлячого класу, який захищає національні інтереси країни. Еліта займає вершину державної влади, володіє і розпоряджається крупною власністю, значними фінансовими активами, контролює засоби масової інформації і суспільні ресурси, які дозволяють їй приймати державні рішення, вести за собою суспільство, визначати стратегію розвитку країни.

Правлячий клас стає по-справжньому елітою тоді, коли він ототожнює свої егоїстичні інтереси з національними інтересами країни, які полягають в забезпеченні безпеки і благополуччя народу, верховенства права, виконання закону, захисту прав і свобод людини, формування широкого прошарку середнього класу – основи сталого громадянського суспільства, розвитку демократії і ефективної економіки.

Іншими словами, еліта формується в тому випадку, якщо ідея зберегти себе – своє вище місце в правлячому класі, свої фінансові активи і власність стає ідеєю захисту національних інтересів країни. А зберегти і забезпечити себе еліта може лише у власній, сильній і стабільній країні. Тому ефективна, по суті, життєздатна еліта робить все, щоб створити умови для побудови такої країни, яка забезпечує безпечне, комфортне і стабільне життя своїх громадян.



Світовий досвід свідчить, що еліта у всіх безвинятку країнах формується поступово. Спочатку вона отримує владу, крупну власність і фінансовий капітал. Потім поступово правлячий клас усвідомлює загальні національні цілі. Далі він виробляє загальні ідейні цінності і формує соціальну модель – служіння власній країні. Одночасно з цим правлячий клас розходиться усередині себе по методах і способах реалізації цих ідейних цінностей, соціальної моделі і досягнення національних цілей.

Лише після цього, навчившись підпорядковувати свої інтереси загальнонаціональним, формулювати ідейні цінності і соціальну модель служіння своїй країні, правлячий клас формує еліту. В той же час, ототожнюючи свої інтереси з національними інтересами країни, еліта, з метою її ефективного розвитку, створює умови для здійснення громадського контролю над діяльністю влади.

Це дозволяє правлячій еліті, з одного боку, підсилити країну, забезпечити її прогресивний розвиток, а, отже, захистити її національні інтереси. З іншого боку, ефективне здійснення владою необхідних перетворень в країні, дозволяє еліті зберегти свою владу, власність і фінансові активи.

Варто відзначити, що становлення і функціонування системи громадського контролю пов'язане з характером процесу вироблення державної політики, який у свою чергу визначається наступними чинниками:

1. Специфіка розподілу владних повноважень між основними політичними інститутами. У авторитарних політичних режимах монополія з ухвалення політичних рішень привласнюється певними соціальними інститутами або суспільними групами (домінуюча партія, військова хунта, правляча династія і т. п.). У демократичних країнах процес вироблення державної політики будується на розосередженні владних повноважень по ухваленню політичних рішень між основними політичними інститутами.

Існує декілька моделей такого роду розподілу повноважень: парламентський режим (парламент наділений широкими владними повноваженнями, уряд підзвітний парламенту, глава держави має вельми обмежені повноваження), президентський режим (глава держави має широкі владні повноваження, уряд підзвітний главі держави), напівпрезидентський режим (зберігається баланс повноважень між главою держави і парламентом, уряд підзвітний парламенту і главі держави) [202, с. 199-200]. Крім того, необхідно враховувати і вертикальний зріз розподілу владних повноважень, в рамках якого виділяються унітарні, федеральні і конфедеративні системи.

2. Принципи організації і функціонування основних політичних інститутів. Специфіка вироблення державної політики визначається не лише формулою розподілу владних повноважень між основними політичними інститутами, але і правилами ухвалення політичних рішень усередині даних інститутів. Так, наприклад, «в більшості сучасних законодавчих палат використовуються егалитарні правила голосування, іншими словами, голоси кожного з членів законодавчого органу рівні ... в урядових департаментах ... процес ухвалення рішень носить ієрархічний характер, причому передбачається, що кожен поступає згідно вказівці свого вищестоящого керівника, частенько «враховується лише голос людини, що знаходиться на самому верху (скажімо, міністра)» [202, с. 189-190]. В зв'язку з цим украй поважно враховувати при аналізі процесів вироблення державної політики такі чинники, як структуру і принципи організації парламенту, правила парламентської процедури, структуру і порядок організації уряду і т. д.

3. Параметри партійної системи. У сучасних суспільствах політичні партії, займаючи позицію посередника між суспільством і державою і здійснюючи функцію агрегації інтересів (т. е. узгодження і з'єднання політичних вимог індивідів і груп в партійні програми), роблять істотний (в деяких випадках і домінуючий) вплив на процеси вироблення державної політики. Ще М. Дюверже писав про те, що «розвиток партій корінним

чином видозмінює структуру політичних режимів», вказуючи на те, що класичні відмінності між президентськими і парламентськими режимами «мають тенденцію піти в минуле», оскільки «поняття кабінету міністрів, питання про довіру, політичної відповідальності, розпуску парламенту більше не мають одного і того ж значення в двопартійній і багатопартійній системах» [78, с. 427-428]. До теперішнього часу вважається практично загально визнаним положення про фундаментальну відмінність в процесах вироблення курсу в однопартійних, двопартійних і багатопартійних політичних системах. Сучасні дослідники розвивають вказане положення, підкреслюючи, що разом з кількістю партій важливим є і характер міжпартійної взаємодії (у консенсусних і конфліктних партійних системах, картельних партіях і т. д.).

4. Правила включення груп інтересів в процеси вироблення державної політики. В умовах сучасних суспільств групи інтересів значно впливають на процеси вироблення державної політики. Специфіка вказаної дії визначається характером взаємин держави і груп інтересів. Традиційно виділяються дві основні моделі взаємодії держави і груп інтересів в процесах вироблення політичного курсу – плюралістична і корпоратистська.

Плюралістична модель представництва інтересів передбачає наявність безлічі вільно виникаючих, незалежних від держави, таких, що не володіють монополією на представництво інтересів в тій або іншій сфері, конкуруючих між собою і не організованих в ієрархічну систему груп інтересів [130, с. 9]. В рамках даної моделі відбувається «розосередження центрів акумуляції і артикуляції всіляких інтересів усередині громадянського суспільства і представництва цих інтересів в політичній сфері» [165, с. 051].

В результаті цього «невизначена безліч складних, добровільних, конкуруючих, не ієрархічних утворень (як відносно типа, так і сфери інтересів), які спеціально не ліцензуються, не признаються, не субсидуються або яким-небудь чином не контролюються (відносно вибору лідерства або

вираження інтересів) державою і які не прагнуть до монополії власної активності серед відповідних утворень» [Див.: 194, с. 97], конкурують один з одним і борються за політичний і суспільний вплив у формі «конструктивної діяльності, що будується на компромісах з метою досягнення бажаного результату» [225, с. 45], де вирішення влади є лише рівнодійна сила впливу різних груп. В разі, якщо «політичний вплив окремих груп зростає невідповідно до його реальної суспільної значущості, а політика, яку проводить уряд під тиском цих груп, не відповідає волі більшості, автоматично зростає чисельність опозиційно налагоджених груп, що ставлять уряд перед вибором, – або зміна або коректування офіційного курсу, або втрата суспільної підтримки і усунення від влади» [87, с. 68]. Таким чином, в плюралістичній моделі представництва інтересів «державні інститути є виразниками балансу інтересів різних груп, які існують у суспільстві від верху до низу» (А. Бентлі), і «жодна з груп не в змозі повністю підпорядкувати своїм інтересам державну політику» (Д. Трумен) [Див.: 15, с. 164-165].

Корпоратистська модель представництва інтересів передбачає наявність нечисленних функціонально впорядкованих, збудованих за ієрархічним принципом груп інтересів. В рамках даної моделі держава укладає угоду з окремою групою, делегуючи їй монопольне право на представництво певного інтересу в обмін на лояльність вказаної групи і можливість впливати на визначення, що представляється даною групою інтересу [130, с. 9]. В результаті відбувається «співучасть» організованих інтересів в процесах державного управління, в рамках якого прийняття і реалізація державних рішень «не зводиться до чисто зовнішньої дії організованих груп на державну владу», але «має місце набагато складніша взаємодія сторін, в ході якої кожна з них не просто бере участь у виробленні і ухваленні того або іншого рішення, але і бере на себе зобов'язання безпосередньо сприяти його реалізації» [Див.: 158].

Корпоратистська модель є «особливим типом участі великих організованих груп у виробленні державної політики, ... що відрізняється ... високим рівнем міжгрупової кооперації» (Р. Лембрух) [Див.: 330, с. 15], де складові частини системи представництва інтересів «організовані в декілька особливих, примусових, неконкурентних, ієрархічно впорядкованих, функціонально різних розрядів, офіційно визнаних або дозволених (а то і просто створених) державою, що наділяє їх монополією на представництво в своїй галузі в обмін на відомий контроль за підбором лідерів і артикуляцією вимог і інтересів» [330, с. 15].

5. Принципи організації і функціонування бюрократичного апарату. Бюрократія, будучи «урядовою машиною, за допомогою якої здійснюється політика» [4, с. 29], не має відношення до процесів вироблення політичного курсу. Але вочевидь, що недостатньо прийняти те або інше політичне рішення, його необхідно здійснити. Ще В. Вільсон писав, що проблема полягає не лише в тому, «хто писатиме закон і яким він буде», але і в тому, «як закон проводитиметься в життя науковими методами, в найкоротші терміни, однаково для всіх». В. Вільсон підкреслював, що «набагато складніше змусити конституційні закони працювати, ніж їх розробляти» [39, с. 26].

У більшості сучасних суспільств дана проблема набула ще гострішого характеру. Так, практично виключно бюрократія займається проведенням в життя державної політики. При виконання даної функції вона володіє певною (вельми великою) свободою дій. Справа в тому, що політичне рішення має найзагальніший характер і може «ефективно здійснюватися лише в тому випадку, якщо чиновники пропрацюють його деталі і визначать шляхи втілення. Проведення і втілення в життя політичного курсу зазвичай залежить від того, як він буде проінтерпретований бюрократією, а також від того, наскільки активно і ефективно вона реалізовуватиме цей курс на практиці» [202, с. 219]. Отже, характеристики бюрократичного апарату

певним чином впливають на процеси вироблення і здійснення державної політики.

Необхідно ще раз підкреслити, що знання процесів вироблення державної політики української держави важливе для побудови ефективної системи громадського контролю, оскільки дозволяє, по-перше, виявити ключові суб'єкти (персони, інститути) в процесах формування і реалізації політичного курсу з питання, що цікавить, і, по-друге, вибрати найбільш адекватні форми і методи контролю над їх діяльністю.

Аналізуючи умови функціонування громадського контролю в нашій країні, слід враховувати, що по структурно-функціональним характеристикам Україна є республікою із змішаною формою правління. Ця форма влади і управління закріплена в Конституції України, в законах про функції елементів політичної системи, різних інститутів і посадових осіб. Проте цілісної системи політичної влади і управління в Україні не існує, оскільки Верховна Рада постійно змінює Конституцію – визначальне законодавство відносно політичної системи країни, повноваження гілок влади [144, с. 85].

Слід зазначити, що при всіх варіантах змішаної форми правління, що реалізовані в Україні (як президентсько-парламентської, так і парламентсько-президентської), мали місце серйозні конфлікти між главою держави і парламентом, між парламентом і урядом, між главою держави і керівником уряду. Багато в чому це пов'язано з тим, що фундамент нашого державного ладу формувалася нетиповим для західних демократій чином. Як відзначають вітчизняні вчені, на рубежі 80-90-х років минулого століття українська еліта стратегічно не була готова до створення держави, слабо представляючи пріоритети суспільно-державного розвитку, засоби трансформації суспільно-економічних підстав і політичного режиму в країні [208, с. 176]. У сфері визначення конституційних принципів української державності це привело до некритичного копіювання вже відомих західних зразків. Результатом же

стало формування неефективної політичної системи, яка не відповідала визнаним в світі критеріям демократичного управління [214, с. 15].

Крім того, коріння проблем слід шукати не лише в площині конкретних конституційно-правових рішень, але і в духовній сфері, насамперед – в специфіці політичної культури, моральних цінностях і нормах, властивих українському політикуму.

В цілому, як показала практика, модель організації державної влади, у відповідності з редакцією Конституції 1996 р., виявилася прийнятнішою, з точки зору забезпечення дієвості і результативності її функціонування. Вона демонструє велику гнучкість і динамічність. Діюча конституційна модель пропонує механізми вирішення інституційних криз. Так, якщо український парламент не здатний сформувати більшість, а, отже, не здатний бути активною стороною у взаємодії з Президентом України відносно реалізації спільних повноважень, то більшої політичної ваги набувають ініціативи глави держави. Це розблоковує процес ухвалення відповідних політичних рішень з одночасним забезпеченням чіткої ідентифікації суб'єкта політичної відповідальності за них перед громадянами України. Наприклад, вплив Президента України на формування виконавчої влади зростає за умови несформованої більшості у Верховній Раді. І навпаки, наявність сформованої парламентської більшості вимушує Президента вести активний переговорний процес з Верховною Радою з метою досягнення компромісу щодо кандидатури прем'єр-міністра України. Формування персонального складу Кабінету Міністрів в результаті взаємодії його глави з Президентом також містить значний потенціал позитивного впливу на хід політичних процесів в країні, оскільки визначає предметом взаємодії українського парламенту і уряду змістовну складову діяльності останнього – урядову програму і контроль за її виконанням.

Діюча конституційна модель містить і ряд ризиків для функціонування політичної системи. Це, наприклад, незалежність складу уряду від

результатів парламентських виборів, висока вірогідність парламентсько-урядового протистояння, високий ступень фрагментації парламенту унаслідок зменшення стимул-реакцій для його політичної структуризації і тому подібне [214, с. 21].

В умовах посилення ролі виконавчих органів, згідно діючої конституційної моделі, система стримувань і противаг практично реалізується через контрольні функції представницьких органів і політично незалежну систему правосуддя. Проте наявні інституційні механізми реалізації парламентського контролю у сфері захисту прав людини і громадянина і бюджетного процесу вимагають вдосконалення. Серйозною проблемою є слабкість і залежність судів. На сьогоднішній день суди фактично не здатні належним чином виконувати свої державні і соціальні функції.

Оцінюючи функціонування політичних партій в Україні, можна стверджувати, що в країні існує багатопартійність, яка є невід'ємним елементом демократичної політичної системи. В той же час слід констатувати, що процес становлення партійної системи в Україні далекий від завершення. Наявність майже 200 партій не є свідомством багатопартійності, що склалася, а навпаки, свідчить про істотні проблеми в розвитку партій [173]. Така кількість партій є не відповіддю на суспільні запити, а результатом дії чинників негативного впливу: прагнення окремих груп еліт до легалізації і просування корпоративних інтересів; «клонування» партій; недосконалість правової бази їх функціонування і участі у виборчому процесі і здійсненні державної влади [156, с. 194].

На розвитку партійної системи позначаються такі чинники, як не артикуляція інтересів громадян, відсутність навиків політичної самоорганізації у переважаючої частини населення. Високий рівень соціального розшарування супроводиться в Україні соціальною аморфністю. Одночасно набули поширення або набули відкритого характеру різноманітні,



у тому числі протилежні, суспільні цінності, поглибилася ідейно-політична диверсифікація. При цьому диверсифікація має мало загального з ідейно-політичним плюралізмом демократичного суспільства і утрудняє як виникнення потужних загальнонаціональних партій, так і формування надпартійного консенсусу.

Фактично всім сучасним провідним політичним силам в Україні властиві наступні негативні риси: надмірна персоніфікація процесу партійного будівництва; недемократичний характер внутріпартійних процесів; значна залежність партій від фінансової підтримки з боку бізнес-структур і, як наслідок – лоббизм і корупція, олігархізація партійних структур, зростання політичної еліти з економічною; неадекватне представництво політичними партіями українського суспільства в представницьких органах влади, відірваність виборців і політичної еліти від свого електората і їх потреб; слабка ідеологічна визначеність, в цілому формальний підхід до розробки і реалізації партійно-політичних програм, неадекватність заявлених цінностей і реальної діяльності партій; широке використання популізму, маніпулятивних політичних технологій як засобу розширення своєї електоральної бази [212]. Следствіями цього є зниження довіри виборців до політичних партій, дискредитація ідеї багатопартійності, посилення соціальної апатії і відчуження від влади.

На думку аналітиків, подоланню вказаних негативних тенденцій могло б сприяти законодавче закріплення ряду положень по регулюванню діяльності політичних партій: забезпечення колегіальності найвищих партійних органів; неможливість функціонування організаційних структур авторитарного і тоталітарного типу; заборона формування організаційних структур за місцем роботи членів партії; наявність внутріпартійного арбітражу впровадження прозорих механізмів прилюдної звітності про джерела і напрями фінансування політичних партій і обмеження розміру фінансування для одного фінансового донора [214, с. 22].

В Україні на сьогоднішній день практично склався весь основний набір організованих інтересів, які успішно функціонують на Заході, – союзи підприємців, профспілки, неурядові організації і т. д. Це одне з найбільш значущих явищ сучасній українській дійсності, оскільки воно відображає процес самоорганізації різних соціальних груп з їх специфічними інтересами. Звичайно, ступень впливу різних організованих інтересів, який вимірюється можливостями їх просування, неоднаковий. В основному елітні групи, що володіють необхідними ресурсами, формують досить ефективні групи інтересів.

Система взаємодії груп інтересів і держави в Україні знаходиться у стадії становлення. Поки вона не встигла придбати чітких контурів. У ній просліджуються елементи неокорпоративистської і плюралістичної моделей.

Особливістю вітчизняних груп інтересів є те, що вони вважають за краще використовувати різні механізми дії на апарат державної влади. При цьому переважають механізми неформального впливу лобіста. Сам по собі лобізм – абсолютно нормальне явище, властиве будь-якій демократичній державі. У поєднанні з іншими формами узгодження інтересів лобізм дає можливість суспільству і державі більш повно враховувати інтереси різних суспільних груп, погоджувати їх між собою і з інтересами населення в цілому. Проте, навіть у такому контексті, лобізм є живильним середовищем для корупції і може обернутися надмірним впливом приватних інтересів.

Рівень інституціоналізації функціонального представництва інтересів досить низький. В той же час спостерігається порівняно швидкий розвиток його форм. Так, в Україні сформовані різні органи, через які реалізується взаємодія державних, суспільних і експертних структур. Однак, не можна сказати, що ці органи вже мають належний авторитет і вплив. Вони охоплюють лише малу частину організованих інтересів і тому не в змозі забезпечити їх більш - менш нормальну взаємодію з державою.

Головний недолік цих органів полягає в невизначеності їх повноважень і прерогатив, внаслідок чого вони не роблять скільки-небудь помітного впливу на систему ухвалення державних рішень. Проте, ця інституціоналізація стосунків груп інтересів і держави є не що інше, як процес, що веде до формування тієї раціональної і дієздатної системи представництва інтересів, яка затвердилася в країнах із сталими демократичними режимами.

Що стосується бюрократичного апарату в Україні, то для його функціонування характерні деформації, типові для перехідних суспільств:

- інститути державного управління, що формально діють, зачастую просто імітують виконання функцій прилюдної політики;
- відсутність ясного розуміння того, що стає «продуктом» діяльності чиновника того або іншого рівня;
- дифузія влади в державних службах: всі відповідають за все, немає чітких кордонів компетенції і відповідальності, присутнє змішення різної відповідальності при явному недоліку компетенції;
- спотворення норм закону конвенціональною мораллю, коли закон розуміється як формальний інститут, що підтримує норми суспільного життя, що склалися [227].

В Україні залишаються не до кінця вирішеними принципові питання, що стосуються відособлення політики як самостійної професійної діяльності, формування адміністративного апарату, нової бюрократії, менеджерів державного управління, які знайомі з сучасними принципами керівництва складними соціально-політичними процесами.

Серйозною проблемою для України є корупція, яка не тільки деформує і робить неефективним державне управління, але і деморалізує суспільство, гальмує його розвиток в цілому. Масштаби корупції в Україні приголомшують: експерти Усесвітнього банку оцінюють річну суму хабарів в Україні на рівні двомісячного торгового обігу країни [84, с. 6]. При цьому

протиправні схеми діють у всіх сферах суспільного життя, а корупцією охоплені всі органи державної влади і місцевого самоврядування. Результати досліджень свідчать, що масштаби криміналізації і корумпованості влади в Україні мають тенденцію до неухильного зростання, досягаючи критичної ризи, за якою можлива втрата всіх важелів управління державою з боку легітимної влади, розпад державних інститутів і реверсивність розвитку суспільства.

Отже, одним з найбільш актуальних завдань для України є створення системи ефективного державного управління. На думку О. Хилленбранда, ефективне управління характеризується наступними взаємозв'язаними характеристиками:

1). Участь. Принцип участі є основним для ефективного управління і вимагає існування легітимних представників або інституцій, які виступають в ролі посередників. Обов'язковими є свобода зборів і самовираження, так само, як і існування організованого громадянського суспільства. Громадяни мають бути допущені до участі в політичних процесах. Навіть держава, яка керується найкращими намірами, не зможе задовольнити колективні потреби ефективно, якщо вона не знає, якими саме є більшість з цих потреб.

2). Верховенство права. На відміну від рішень, які приймаються авторитарним шляхом, верховенство права здатне гарантувати як рівність громадян, так і передбаченість правових рішень. Ефективне управління вимагає справедливих правових норм, які неупереджено втілюються в життя; повного захисту прав людини; незалежного судочинства, здатного виконувати роль контролюючого механізму; некорумпованих органів внутрішніх справ.

3). Прозорість. Рішення приймаються і втілюються в життя так, як це передбачено існуючими правилами і нормами. У ідеальному випадку інформація відкрита і доступна для тих, кого стосуються ці рішення і їх реалізація.

4). Здібність до реагування на зміни. Інститути повинні служити всім зацікавленим учасникам впродовж прийняттого періоду часу.

5). Орієнтація на консенсус. Рішення мають бути орієнтовані на здобуття загальної підтримки. Існує потреба узгодження різних інтересів в суспільстві ради досягнення широкого консенсусу відносно того, яким саме є найоптимальніший інтерес всього суспільства і як його можна досягти. Для цього важливе врахування довгострокової перспективи стійкого розвитку.

6). Об'єктивність і залучення до співпраці. Необхідно забезпечити такі умови, при яких всі члени суспільства вважали себе його частиною і не відчували себе виключеними з основних його процесів.

7). Результативність і ефективність. Інститути повинні давати результати, які задовольняють потреби суспільства, найбільш оптимально використовуючи наявні ресурси.

8). Підзвітність. Урядові установи, як і приватний сектор і організації громадянського суспільства, мають бути підзвітні тим, кого стосуються їх дії і рішення [219, с. 20-21].

Ці характеристики здатні забезпечити мінімізацію корупції, створити умови для того, щоб під час процесу ухвалення рішень враховувалися інтереси найрізноманітніших груп і прошарків суспільства. Звичайно, по суті, вони є ідеалом, що досить важко досягається навіть в сталих демократіях.

Найважливішою умовою ефективного функціонування системи громадського контролю є можливість здобуття громадянами повної і достовірної інформації про діяльність органів державної влади. Така можливість приводить одночасно до декількох соціально значимим результатам. По-перше, вона сприяє формуванню активного і інформованого електорату, що здійснює політичний вибір із знанням справи і тому меншою мірою схильному до емоцій і популістських настроїв. Посилюється залежність державних органів від населення через адекватну оцінку їх

діяльності. Крім того, за умови максимальної обізнаності громадяни кваліфіковано беруть участь в суспільному житті і в обговоренні суспільно значимих питань. Приходить розуміння і прийняття з боку населення тих цілей, які ставлять керівники, що гарантує легітимність прийнятих рішень. Чим більше інформації доступно громадськості, тим менше чуток і підозрінь про діяльність влади, тим вище народна довіра і підтримка [114].

Атмосфера відвертості і гласності дисциплінує суб'єктів влади, значною мірою сприяючи запобіганню корупції і іншим зловживанням та підвищуючи ефективність управлінської діяльності. Навпаки, офіційна секретність приводить до стагнації державного і політичного механізму.

Таким чином, можна стверджувати, що принцип інформаційної відвертості забезпечує ефективність і законність влади, гарантує захист індивіда від державного свавілля.

Інформаційна відвертість відноситься до загальних вимог демократичної політичної системи. У цьому сенсі вона включає три основні рівні:

1). Елементарний доступ до соціально-політичної інформації різного роду забезпечує базовий рівень відвертості системи. При цьому істотне значення має «зрозумілість» інформації для одержувача, легкість її сприйняття, оскільки інакше навряд чи вона має який-небудь сенс. Саме тому інформаційна відвертість зазвичай визначається як можливість здобуття відомостей про діяльність органів державної влади за допомогою гарантованого доступу до носіїв інформації, на яких фіксуються рішення, що піднімають суспільно значимі питання. Проте цим не вичерпується зміст зазначеного принципу.

2). Вищим рівнем інформаційної відвертості суспільства виявляється вже не доступність інформації як такої, але і доступ до процесу ухвалення рішень, їх причин і передбачуваних результатів. Таке знання необхідне для реалізації відповідальності тих, хто безпосередньо приймає рішення у сфері

суспільних інтересів. Даний глибший рівень відвертості значною мірою обумовлений першим, тобто вільним доступом до інформації.

3). Нарешті, третій рівень передбачає відвертість процесу ухвалення рішень для участі неурядових і невідладних груп. Саме у цьому полягає феномен демократичної участі і народовладдя. Природно, що для ефективної участі населення потребує адекватного знання того, що відбувається [114].

Основними елементами інформаційної відвертості, як принципу демократії, виступають доступ до офіційних документів і доступ до засідань органів, що реалізують владні повноваження. Причому перший виділяється як переважний, оскільки закриті засідання, безумовно, необхідні для забезпечення вільних дискусій і досягнення компромісу усередині органу влади. Проте відвертість не вичерпується доступом до достовірної інформації. Вона також означає наявність права знати, «хто робить що», кого лаяти і кого хвалити за законодавство, що безпосередньо зачіпає громадян, полегшує розуміння політичного процесу в цілому і суть законодавчих ініціатив. Більш того, інформаційна відвертість передбачає, у тому числі, чіткі і справедливі норми і правила, певні обмеження влади.

Навіть досягши загальної згоди по принципових елементах відвертості, залишається не менш важливе завдання по гарантуванню її функціонування в суспільній практиці. Оскільки доступність інформації виступає свого роду свідомством «відкритого» характеру системи, остільки абсолютно необхідно забезпечити наявність такого доступу.

Це можливо в двох основних формах: гарантуванні права громадян на інформацію і правової регламентації принципу відвертості і доступності суспільних установ і державних органів. Причому гарантування права на інформацію рівнозначно накладенню конституційних обов'язків на управлінські органи розкривати інформацію. Визнання лише однієї з цих форм може виявитися недостатнім для доступу до інформації, що представляє суспільний інтерес.

Проблема реалізації в соціальній практиці принципу інформаційної відвертості в даний час широко обговорюється на міжнародному і національному рівнях під терміном «транспарентність». Першою країною в світі, що почала затверджувати принцип інформаційний відвертості державних органів для громадян, стала Швеція, яка ухвалила в 1766 році закон про свободу видань, який в 1812 році був перетворений в закон про свободу друку. Закон вимагав, щоб офіційні документи надавалися негайно і безкоштовно кожному, хто робить запит [16, с. 141].

У 1949 році із змінами і доповненнями був ухвалений новий закон «Про свободу друку», що є складовою частиною Конституції Швеції. У 1976 році до закону були внесені нові поправки, які встановили норму: в цілях заохочення вільного обміну думками загальної інформованості – кожен шведський громадянин повинен мати право користуватися офіційними документами [111, с. 735]

Державні органи виконавчої влади і органи влади місцевого самоврядування повинні надавати відповіді на запити громадян негайно. Кожен орган влади зобов'язаний вести реєстр офіційних документів, більшість з яких доступні громадянам і їх інститутам. В даний час дані реєстри доступні в електронному вигляді. При цьому існує чотири виключення по реєстрації документів.

Перше виключення – це документи, які мають невелике значення для діяльності органів влади. Друге – це документи, які не є секретними і містяться так, щоб було ясно, чи були вони отримані, або були створені. Третє – це документи, які відносяться до категорії державної таємниці. Нарешті, четверте виключення – це документи, що містяться в електронному вигляді, занесені в реєстр і такі, що відносяться до категорії доступних документів.

Не дивлячись на те, що в Швеції свобода інформації має найтривалішу історію за інші країни, проте, на практиці в кінці XX – на початку XXI вв.



влада не забезпечувала належним чином виконання прав громадян на доступ до офіційної інформації, що зумовило зниження ефективності державного управління фінансовими, виробничо-технічними, трудовими та іншими ресурсами. В умовах зростання конкуренції на світових ринках це стало небезпечним для правлячої еліти, яка ризикує втратити свою владу, гроші і власність.

В зв'язку з цим в 2002 році шведська еліта, прагнучи захистити свої інтереси за допомогою підвищення конкурентоспроможності країни, сприяла організації національним урядом, місцевими порадами і профспілками «Відкритої шведської кампанії». Мета кампанії полягала, по-перше, в залученні уваги громадян до питання їх повідомлення про політику інформаційної відвертості, що проводиться органами влади. По-друге, в необхідності подальшого підвищення рівня інформованості суспільства про діяльність влади [16, с. 143]

Досвід Швеції в забезпеченні відвертості діяльності виконавчої влади широко використовувався у Фінляндії. У 1919 році, отримавши статус незалежної республіки, фінський правлячий клас включив в свою конституцію норму про свободу інформації. У 1951 році парламент Фінляндії схвалив Закон «Про гласність офіційних документів» [16, с. 131]

Глибока економічна депресія початку 90-х років минулого століття змусила правлячу еліту Фінляндії шукати нові можливості підвищення конкурентоспроможності країни. Найважливішою мірою в цьому процесі стало підвищення ефективності діяльності уряду за рахунок створення елітою умов для посилення суспільного контролю. Активізація суспільного контролю була забезпечена за допомогою розширення доступу громадян до інформації завдяки законам «Про відвертість діяльності Уряду» від 1999 року, «Про електронні послуги у сфері державного управління» від 2001 року і поправкам в конституцію від 2000 року.

Закон «Про відвертість діяльності Уряду» забезпечив основу права громадян на доступ до будь-яких офіційних документів суспільної сфери інтересів, які знаходяться в прилюдних органах влади і приватних організаціях, що виконують прилюдні функції. Метою закону є забезпечення громадянам і корпораціям можливості спостерігати за діяльністю органів влади, вільно формувати думку, впливати на здійснення політики державної влади і захищати свої права і інтереси.

Закон встановлює всі процедури здійснення права громадян на доступ до документів: запит на доступ до нього, рішення про надання доступу, передача запиту іншому органу влади, види доступу. Відповідно до закону громадяни, що запрошують інформацію, не зобов'язані пояснювати підстави свого запиту. Відповіді на запити мають бути надані протягом 14 днів.

Документи, які містять інформацію про прийнятих органами влади і їх посадових осіб рішеннях, повинні зберігатися. Закон зобов'язав органи державної влади інформувати громадян про свою діяльність. Для цього вони повинні публікувати основні напрями своєї діяльності, звіти, статистику.

Закон систематизував 120 умов віднесення інформації до секретної по 32 категоріям документів, які не можуть бути надані із-за загрози національній безпеці і іншого збитку. Відповідно до закону, урядові установи повинні публікувати інформацію про свою діяльність. Засідання уряду є відкритими для громадськості. Всі урядові департаменти мають власні веб-сайти і реалізують стандарти електронного уряду.

У 2000 році в розділ 12 Конституції Фінляндії були внесені доповнення, пов'язані з тим, що кожен має право доступу до суспільних документів і записів.

У 2001 році Фінляндія стала однією з перших країн світу, що прийняла Закон «Про електронні послуги у сфері державного управління». Основна мета цього закону полягає в тому, щоб підвищити відповідальність, оперативність і компетентність функціонування служб державного

управління. Закон містить положення про права, обов'язки і відповідальність органів державного управління і їх клієнтів у сфері електронних послуг.

Органи влади і відомства, що розташовують достатніми технічними, фінансовими і іншими ресурсами, повинні запропонувати громадянам можливість вибору найбільш зручного варіанту – відправки електронного повідомлення по вказаних електронних адресах або інших механізмів вирішення питань. Крім того, власті повинні надати громадянам можливість вибору електронної доставки повідомлень, рахунків і інших аналогічних документів і повідомлень. Органи влади можуть скріплювати свої рішення електронним підписом.

В даний час у Фінляндії більше 90 % всіх відомств надають свої послуги громадянам через Інтернет. Ці послуги пов'язані із замовленнями і запитами, наданням юридичних документів, інформуванням громадян про національні проекти участі, повідомленнями про вакантні робочі місця і можливості здобування освіти та інші послуги [146, с. 441]

Крім того, канцелярія прем'єр-міністра публікує на своєму сайті інформацію про проекти законів, які підготовлені міністерствами. У свою чергу парламент Фінляндії – Едуськунта надає доступ до розроблених їм проектів законів і документів. За допомогою системи Інтернет фінські громадяни можуть контролювати всі закони, нормативні акти, юридичні рішення і державні угоди Фінляндії, які публікує Міністерство юстиції на своєму сайті.

Примітно, що всі матеріали, закони, інші офіційні документи, розміщені на державних сайтах, безкоштовно доступні для громадян. В той же час у Фінляндії доки не створені умови для доступу громадян до повної і достовірної інформації про діяльність державних органів.

Звертає на себе увагу досвід Великобританії по створенню умов для вільного доступу громадян до інформації про діяльність влади. В умовах підвищення конкурентної боротьби на світових ринках значно зросла

актуальність проблеми підвищення ефективності влади. Так, у Великобританії в 2000 році був ухвалений Закон «Про свободу інформації», який надає кожному право доступу до інформації, що знаходиться у розпорядженні органів державної влади [12].

В разі запиту громадян, державні органи повинні відповісти на нього протягом 20 днів. Передбачено три категорії виключень надання інформації. Це судові документи, більшість персональної інформації; інформація, що стосується служби безпеки, секретної служби розвідки; інформація, отримана конфіденційно [12].

Особливістю Закону «Про свободу інформації» є те, що його положення, які дозволяють громадянам вимагати від влади інформацію, набули чинності з січня 2005 року до 2009 року. По суті, органи влади готувалися забезпечувати доступ до інформації цілих чотири роки. Основна увага була приділена створенню електронного уряду [146, с. 255]

В даний час у Великобританії створені сприятливі умови для ведення ділової діяльності в електронному середовищі. Проте, до сьогодняшнього часу у громадян Великобританії немає можливості вільно отримувати повну, достовірну, своєчасну і регулярну інформацію про діяльність органів державної влади і органів місцевої самоврядування.

За більш ніж двохсотлітню історію США правляча еліта накопила великий досвід по створенню умов для свободи інформації. Проте спеціальний Закон «Про свободу інформації» був ухвалений лише в 1966 році. Закон вимагав, щоб урядові організації публікували матеріали, які стосуються їх структур і функцій, а також прийняті рішення і інформацію про напрям політики і керівництва [12]

До закону кілька разів вносилися зміни і доповнення, з яких останні були внесені в 1996 році Законом «Про свободу електронної інформації». В результаті це дозволяє кожній людині або організації, не дивлячись на громадянство або країну народження, запрошувати документи, що

знаходяться у розпорядженні федеральних урядових органів. Дані органи повинні надати відповідь не пізніше чим через 20 робочих днів.

Закон визначає дев'ять категорій по виключенню з доступу інформації. Це національна безпека, внутрішні правила організації, інформація, захищена від доступу відповідно до інших законів, ділова інформація, робочі записи органу влади, інформація про приватне життя, звіти правоохоронних органів, фінансові інститути і інформація про нафтові свердловини.

Поправки до Закону «Про свободу електронної інформації» 1996 років сприяли створенню органами влади «електронних читальних кімнат» і зробили доступним в електронному вигляді інформацію, яка має бути опублікована разом із загальними документами, раніше забороненими до публікації.

В той же час правового забезпечення повної, достовірної, регулярної і своєчасної інформації про діяльність органів державної влади в США до теперішнього часу. Більш того, у зв'язку з трагічними подіями 11 вересня 2001 року доступ до інформації про діяльність органів влади був істотно обмежений [12].

Міжнародна організація «Артикль 19» з метою встановлення стандарту, за допомогою якого можна визначити, чи передбачає національне законодавство певної держави право на доступ до прилюдної інформації і чи забезпечує практика вживання цього законодавства його реалізацію, виробила перелік основних принципів [Див.: 25]. Дані принципи ясно і чітко показують методи, завдяки яким органи державної влади можуть досягти максимальної відвертості відповідно до міжнародних стандартів і практики. До них відносяться:

1. Максимальне розкриття інформації. Даний принцип встановлює положення про те, що вся інформація, що знаходиться у веденні державних органів, повинна піддаватися розкриттю, і що дане положення може ігноруватися лише у вузько обкреслених обставинах. Він також включає

логічне обґрунтування даного положення, підкреслюючи саму концепцію свободи інформації. В ідеалі такий принцип має бути закріплений в Конституції для внесення ясності до питання про доступ до офіційної інформації громадян, що є їх основним правом. Головною метою законодавства має бути вживання принципу максимального розкриття інформації на практиці. Державні органи зобов'язані надавати інформацію. Всі громадяни мають відповідне право на здобуття інформації, і кожна людина, що перебуває на території даної країни, повинна мати право скористатися цим правом. Для вживання даного права на практиці громадяни не зобов'язані надавати доказу існування якого-небудь певного інтересу до інформації. У ситуаціях, коли державний орган прагне відмовляти в доступі до інформації, тягар доказів існування причин для відмови покладається на сам державний орган. Іншими словами, державний орган повинен пред'явити докази того, що інформація, в якій він бажає відмовити, входить в обмежений перелік виключень.

2. Вимога публікації інформації. Державні органи зобов'язані публікувати важливу інформацію. Свобода інформації має на увазі не лише те, що державні органи погодяться з вимогою про задоволення запитів про інформацію, але також, що вони публікуватимуть і широко поширювати документи, що представляють значний суспільний інтерес, з дотриманням лише розумних лімітів, пов'язаних з ресурсами і можливостями. Вигляд публікованої інформації залежатиме від державних органів, в чиєму веденні вона знаходиться. Законодавство повинне наказувати як загальний обов'язок публікувати інформацію, так і ключові категорії інформації, що підлягають публікації.

Як мінімум, державні органи зобов'язані публікувати наступні категорії інформації:

робочу інформацію про функції державного органу, включаючи витрати, цілі роботи державного органу, результати аудиторських перевірок,

стандарти, досягнення і т. д., особливо у випадках, коли орган надає послуги населенню безпосередньо;

інформацію по будь-яких запитах, скаргах і інших прямих діях, які громадяни можуть зробити відносно державного органу;

керівництво про процеси, за допомогою яких громадяни можуть внести свій вклад до важливих питань політичного курсу країни або законопроектів;

види інформації, що знаходяться у веденні органу, і форма, в якій дана інформація зберігається;

суть будь-якого рішення або політики, що зачіпають життя суспільства, з роз'ясненнями причин ухвалення рішення і матеріал, що містить в собі обґрунтування ухвалення рішення.

3. Підтримка відкритого уряду. Державні органи повинні активно підтримувати відкритий уряд.

Інформування членів суспільства про їх права і сприяння культурі відвертості усередині уряду є необхідній складовій для досягнення цілей законодавства про свободу інформації. Досвід різних країн показує, що дії нікому не підзвітних державних чиновників можуть підірвати навіть найпрогресивніше законодавство. Таким чином, дії, спрямовані на підтримку свободи інформації, є важливим елементом режиму свободи інформації. Це та сфера, де певні дії уряду носитимуть свій характер і матимуть свої відмітні особливості від інших країн, залежно від того, як організована державна служба, які існують основні перешкоди до вільного надання інформації, наскільки високими є рівень письменності і ступень поінформованості суспільства усередині країни в цілому. Законодавство повинне вимагати надання відповідних ресурсів і приділення уваги питанню підтримки цілей законодавства.

4. Обмежений список виключень. Виключення мають бути ясно і вузько позначені. До того ж інформація може бути прихована відповідно до переліку виключень, лише якщо: а) розкриття інформації завдасть істотної

шкоди переслідуваної мети; б) міра шкоди, нанесеної унаслідок розкриття інформації, перевищує міру суспільної зацікавленості в інформації.

У випадках, коли державний орган не може довести, що інформація входить в обмежений список виключень, мають бути задоволені всі індивідуальні запити про інформацію до державних органів.

5. Процедури, спрямовані на полегшення доступу до інформації. Запити про інформацію повинні оброблятися швидко і справедливо, а також повинен бути незалежний перегляд всіх відмов.

Процес ухвалення рішень про видачу відповідей на запити про інформацію має бути розбитий на три стадії: ухвалення рішення про видачу відповіді на запит усередині державного органу, оскарження вирішення державного органу в незалежному адміністративному органі, оскарження в суді. При необхідності має бути забезпечений повний доступ до інформації певним групам, наприклад, тим, хто не уміє читати або писати, тим, хто не говорить на мові, на якій існує документ, або інвалідам, наприклад, сліпим.

Всі державні органи зобов'язані встановити відкриті, доступні внутрішні процедури, що забезпечують право громадськості на здобуття інформації. В цілому, органи повинні призначити відповідального за роботу з такими запитами для забезпечення належного виконання положень законодавства. Державні органи мають також бути зобов'язані надавати допомогу заявникам, чиї запити відносяться до раніше опублікованої інформації або є неясними, недоречно широкими, або що потребують переформулювання. З іншого боку, державні органи повинні мати право відмовляти відповідає на порожні або нав'язливі запити. Державні органи не зобов'язані забезпечувати людей опублікованою інформацією, але в таких випадках орган повинен вказувати опубліковане джерело заявникові.

Законодавство повинне наказувати строгі тимчасові терміни для розгляду запитів і вимагати, аби всі відмови супроводилися письмовими поясненнями по суті питання.



6. Оплата. Надмірна оплати за послуги надання інформації не повинна ставати перешкодою в питанні здобуття інформації громадянами.

Вартість здобуття інформації, що знаходиться у веденні державних органів, не повинна складати суму, яка утримувала б потенційних заявників від пред'явлення запитів, оскільки логічним обґрунтуванням закону про свободу інформації є забезпечення відкритого доступу до інформації. Доведено, що відвертість в довгостроковій перспективі принесе велику користь і перевищить витрати. В усякому разі, досвід низки країн свідчить про те, що стягування плати за доступ до інформації не є ефективним інструментом погашення витрат, пов'язаних з режимом свободи інформації.

Для того, щоб сума оплати за інформацію, що надається, не була стримуючим чинником, по всьому світу використовуються різні системи. У деяких юрисдикціях застосовується двоступінчата система, що включає однакові внески за кожен запит, а також змінну шкалу оплати залежно від реальної вартості пошуку і надання інформації. Необхідно відмовитися від змінної шкали оплати, або мають бути істотно понижені розцінки на запити про інформацію особистого характеру і на запити про інформацію, що представляє інтерес для громадськості (коли метою запиту є публікація інформації). Аби зменшити вартість інформації, пов'язаної з суспільним інтересом, в деяких юрисдикціях вищі збори стягуються за запити про інформацію комерційного характеру.

7. Відкриті засідання. Засідання державних органів мають бути відкриті для громадськості.

Свобода інформації включає право громадськості знати, що робить уряд, і брати участь в процесі ухвалення рішень. Тому законодавство про свободу інформації повинне містити положення, відповідно до якого всі засідання органів, що управляють, відкриті для громадськості.

Засідання можуть бути закритими, але лише відповідно до встановлених правил і у випадках, коли для цього є вагомі підстави.

Громадськість має бути інформована про прийняте рішення, про проведення закритого засідання. Перелік підстав для проведення закритого засідання ширший, ніж перелік виключень відносно розкриття інформації, але не є безмежним. У відповідних обставинах причинами для проведення закритого засідання можуть стати здоров'я і безпека громадян, спостереження за дотриманням закону або проведення розслідування, засідання по кадрових питаннях, приватне життя, питання комерційного характеру і національна безпека.

8. Первинне значення розкриття інформації. Закони, що перечать принципам максимального розкриття інформації, мають бути змінені або скасовані.

Закон про свободу інформації повинен вимагати, щоб все відповідне законодавство, в міру можливості, застосовувалося відповідно до його положень. У випадках, коли це неможливо, все законодавство, регулююче питання, пов'язані з інформацією, що знаходиться у веденні держави, повинне відповідати принципам, які створюють основу закону про свободу інформації.

Коло виключень, передбачених в законі про свободу інформації, має бути вичерпним і не підлягаючим розширенню положеннями інших законів. Зокрема, розголошення чиновниками інформації, яку вони зобов'язані розкрити згідно із законом про свободу інформації, не може визнаватися незаконною дією відповідно до положень законів про таємниці.

У довгостроковій же перспективі мають бути зроблені кроки у напрямі приведення всіх законів, що відносяться до інформації, у відповідність з принципами, що є основою закону про свободу інформації.

До того ж чиновники мають бути захищені від санкцій, якщо вони обгрунтовано і з благими намірами надали інформацію відповідно до запиту про інформацію, навіть якщо згодом виявиться, що інформація не підлягала розкриттю. Інакше почне процвітати культура секретності, яка може охопити

багато органів, що управляють, бо чиновники можуть надмірно обережно ставитися до запитів про інформацію, щоб уникнути ризиків.

9. Захист інформаторів. Захист громадян, що розголошують інформацію про правопорушення.

Громадяни, що розголосили інформацію про правопорушення, мають бути захищені від яких-небудь правових, адміністративних або пов'язаних з наймом на роботу санкцій.

У даному контексті «правопорушення» означає невиконання законних обов'язків, судову помилку, корупцію або ганебність, а також погане управління державним органом. Даний термін також включає серйозну загрозу здоров'ю, безпеці країни або довкіллю, викликаних правопорушенням, досконалою окремою особою або групою осіб. Інформатори повинні знаходитися під захистом, якщо вони діяли з благими намірами і в розумному переконанні, що інформація була здебільше достовірною і містила докази правопорушення. Такий захист повинен застосовуватися навіть там, де розкриття інформації в інших обставинах з'явилося б порушенням вимог правового або трудового законодавства.

У деяких країнах захист інформаторів обумовлений вимогою розкриття інформації певним особам або наглядовим органам. Особи, що розкрили інформацію іншим людям або навіть засобам масової інформації, також повинні знаходитися під захистом у разі, коли того вимагає суспільний інтерес.

«Суспільний інтерес» у даному контексті означає ситуації, при яких користь від розкриття інформації перевищує шкоду, яка може бути нанесеною унаслідок її заховання, або де альтернативні способи розкриття інформації необхідні для захисту ключових інтересів. Це відноситься, наприклад, до ситуацій, коли інформатори потребують захисту від відплати за свої дії, коли проблема навряд чи буде дозволена за допомогою використання формальних механізмів і коли існує виключно серйозна

підстава для розголошення інформації, наприклад, такий, як безпосередня загроза здоров'ю або безпеці громадян, або коли існує ризик знищення або заховання доказів правопорушень.

У даному контексті значний інтерес представляє ситуація в Україні. З цією метою з'ясуємо, які ж механізми, що забезпечують інформаційну відвертість органів влади, діють в Україні.

До загальних механізмів інформаційної прозорості органів влади відноситься інформаційний запит. Інформаційний запит – це письмове звернення громадянина або юридичної особи в орган державної влади або місцевого самоврядування про надання можливості ознайомлення з офіційними документами. Громадянин має право звернутися в державні органи і вимагати надання будь-якого офіційного документа, незалежно від того, торкається цей документ його особисто чи ні, окрім випадків обмеження доступу, передбачених Законом «Про державну таємницю» [81].

Органи законодавчої, представницької і судової влади України, їх посадові особи зобов'язані надавати інформацію, що стосується їх діяльності, письмово, усно, по телефону, або використовуючи прилюдні виступи своїх посадових осіб.

Що стосується виконавчої влади, то Кабінет Міністрів, згідно Параграфу 175 Регламенту КМУ, затвердженого Постановою КМУ № 950 від 18 липня 2007 [169], створює умови для здійснення суспільного контролю за діяльністю органів виконавчої влади шляхом обнародування звітів за результатами моніторингу виконання своїх рішень і іншої інформації про свою діяльність в засобах масової інформації, на Єдиному веб-сервері-порталі органів виконавчої влади, проведення роз'яснювальної роботи відносно цілей, вмісту і механізму реалізації державної політики. Кабінет Міністрів з питань, що відносяться до його компетенції, забезпечує надання об'єднанням громадян інформації, необхідної для досягнення їх цілей і виконання відповідних завдань.

Пунктом 65 Типового регламенту центрального органу виконавчої влади, затвердженого Постановою КМУ № 1143 від 19 вересня 2007 р. [170], визначено, що Центральний орган виконавчої влади забезпечує:

інформування громадськості про діяльність центрального органу виконавчої влади шляхом проведення прес-конференцій, брифінгів, інтернет-конференцій, прямих телефонних ліній, розміщення в засобах масової інформації статей, інтерв'ю, коментарів, підготовки теле– і радіопередач про діяльність центрального органу виконавчої влади;

проведення моніторингу повідомлень в засобах масової інформації відносно своєї діяльності і реагування на критичні зауваження;

організацію і проведення роз'яснень мети, змісту і порядку реалізації державної політики у відповідній сфері.

Для забезпечення взаємодії в структурі апарату центрального органу виконавчої влади утворюється відповідний структурний підрозділ.

Центральні органи виконавчої влади і обласні адміністрації обов'язково повинні не рідше за 1 раз в квартал проводити прес-конференції (згідно Постанові КМУ № 1302 «Про заходи по подальшому забезпеченню відвертості в діяльності органів виконавчої влади» від 29 серпня 2002 р.) [168].

Забезпеченню інформаційної відвертості виконавчої влади покликаний служити єдиний веб-сервер-портал органів виконавчої влади. Він представляє центральну частину електронної інформаційної системи «Електронний Уряд», призначеною для інтеграції веб-сайтів, інших електронних інформаційних систем органів виконавчої влади і надання послуг громадянам і юридичним особам через мережу Інтернет.

Урядовий портал створений Постановою Кабінету Міністрів України № 3 «Про Порядок обнародування в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 року [167]. Дана постанова зобов'язала міністерства, інші центральні органи виконавчої

влади, Раду Міністрів Автономної Республіки Криму, обласні, Київську і Севастопольську міські державні адміністрації, починаючи з січня 2002 року, забезпечувати розміщення і постійне оновлення інформації на власних сайтах в мережі Інтернет. Порядок обнародування в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, затверджений вказаною постановою, встановлює 20 видів інформації про діяльність центральних органів виконавчої влади, яку вони зобов'язані розміщувати на своєму сайті. Для обласних адміністрацій встановлено 28 видів такої інформації. Районні державні адміністрації повинні розміщувати 19 видів інформації про свою діяльність на сайтах обласних держадміністрацій.

Що стосується органів місцевого самоврядування, то Закон «Про місцеву самоврядність в Україні» не передбачає спеціальних механізмів інформаційної відвертості роботи цих органів. Відсутня і вимога створення офіційного веб-сайту і обнародування всіх вирішень місцевої ради і її виконавського комітету. В результаті органи місцевого самоврядування є одними з самих закритих органів влади. Лише крупні міста за власною ініціативою створили свої сайти. Переважна більшість міських рад розміщує лише деякі свої рішення в Інтернеті. Майже неможливо ознайомитися з рішеннями, що стосуються відведення землі, передачі комунального майна, бюджету міста тощо.

Серед проблем забезпечення інформаційної відвертості органів державної влади в Україні можна виділити наступні:

По-перше, широке застосування грифів обмеження доступу до інформації («Публікації не підлягає», «Не для друку», «Для службового користування»). Питання вживання таких грифів довгий час не було врегульоване на рівні закону, що само по собі є нормальним явищем, оскільки, відповідно до міжнародних стандартів прозорості влади, передбачається, що будь-яка інформація, що знаходиться у володінні органів влади, вважається відкритою, якщо інше не встановлене законом. Таке

положення знайшло своє відображення в ст. 30 Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 р., яка визначала, що обмеження доступу до інформації може здійснюватися лише відповідно до закону [80]. Проте це питання частково регулювалося не законом, а підзаконним нормативно-правовим актом – Постановою Кабінету Міністрів України № 1893 від 27.11.1998 р. [166], згідно якому конфіденційній інформації, що є власністю держави, надається гриф «Для службового користування». Цей акт надає органам влади використовувати цей гриф «ДСП» практично для будь-якого документу, обмеживши таким чином доступ до інформації, що міститься в ній.

Прийняття в 2011 році Закону України «Про доступ до прилюдної інформації» [83], а також нова редакція Закону України «Про інформацію» [80] змінили цю ситуацію. Тепер встановлення обмежень на доступ до інформації регулюється виключно законом «Про доступ до прилюдної інформації» і іншими законодавчими актами, регулюючими правовий режим певних видів засекреченої інформації (закони «Про державну таємницю», «Про банки і банківську діяльність» – банківська таємниця, «Про адвокатуру» – адвокатська таємниця та ін.). При цьому обмеження доступу до інформації застосовуватиметься лише за наявності наступних трьох умов (стаття 6 Закону України «Про доступ до прилюдної інформації» – так званий трискладових тест, розроблений відповідно до європейських критеріїв):

а). обмеження здійснюється виключно на користь нацбезпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання безладам або злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших осіб, запобігання розголошуванню інформації, отриманої конфіденційно, або забезпечення авторитету і законності правосуддя;

б). розголошування інформації може задати певну шкоду вищезазначеним інтересам;

в). шкода від розголошення такої інформації перевищує суспільний інтерес її здобуття.

Поважно, що, по-перше, трискладовий тест повинен застосовуватися до всіх випадків обмеження доступу до інформації, зокрема її віднесення до державної таємниці або службової інформації.

По-друге, захованню тепер підлягає саме інформація, а не документ, який її містить, тому в частині відкритої інформації документи суб'єктам владних повноважень надавати все ж необхідно (відкоректувавши копію документа так, щоб не допустити поширення інформації з обмеженим доступом).

По-третє, відкритою повинна стати вся інформація про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування або розпорядження державним, комунальним майном, окрім відомостей в сферах нацбезпеки, оборони, розслідування або попередження злочинів. Ця норма повинна допомогти в розкритті багатьох корупційних дій. Також відкриваються декларації про доходи осіб і членів їх сімей, що претендують займати або вже займають виборну посаду в органах влади.

Закон «Про доступ до прилюдної інформації» визначає категорії інформації з обмеженим доступом. Це – конфіденційна, секретна і службова інформація.

Конфіденційна інформація (стаття 7 закону «Про доступ до прилюдної інформації») – це інформація виключно приватних суб'єктів (суб'єкти владних повноважень не можуть мати своєї конфіденційної інформації, а лише можуть володіти інформацією такого роду, переданою їм приватними суб'єктами), яка може бути дуже різноманітною. Основними її ознаками є те, що вона не є загальновідомою, а відома лише певному приватному суб'єктові і він за власним бажанням вирішує, як і коли поширювати або обмежувати доступ до неї.



Секретною є інформація з обмеженим доступом, яка має вищу в порівнянні з іншими категоріями інформації з обмеженим доступом, ступень захисту, оскільки її розголошення однозначно спричинить збитки певній особі, суспільству, державі. Надання інформації статусу секретної повинне здійснюватися після вживання механізму трьохскладеного тесту. До секретної інформації належить державна таємниця, професійні таємниці (адвокатська, лікарська і т. п.), таємниця слідства та інші види секретної інформації, які визначені спеціальними законами.

Порядок доступу до секретної інформації регулюється законом «Про доступ до прилюдної інформації» – в частині віднесення її до секретної на підставі трьохскладеної тесту, зняття статусу секретності, надання / ненадання її на запит (в такому разі аналізується співвідношення суспільного інтересу в її здобутті і конкуруючого інтересу, що охороняється засекречуванням), і спеціальними законами – в частині допуску до таємниці осіб, що здійснюють її обробку, охорону.

Законом «Про доступ до прилюдної інформації» вводиться нова категорія інформації з обмеженим доступом – службова інформація (стаття 9). До неї належать відомості: 1) з документів суб'єктів владних повноважень, складових внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних функцій органами державної влади, процесом ухвалення рішень і передують прилюдному обговоренню і / або ухваленню рішень; 2) зібрані в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, не віднесені до державної таємниці.

Потреба в захованні службової інформації пов'язана з тим, що органам влади в певних випадках потрібно обговорювати і приймати рішення не публічно (аби не викликати ажіотаж, паніку, спекуляції на ринку, заховання доказів або фактів правопорушень і т. п.), якщо йдеться про інформації з

вищезазначеного пункту 1, а також тим, що окремі масиви інформації правоохоронних органів не вимагають складних заходів захисту, як в держтаємниці, але їх обнародування може перешкодити інтересам держави, суспільства або окремих суб'єктів, якщо йдеться про інформацію, згадану в наведеному вище пункті 2.

На думку аналітиків, закладені законодавчими змінами удосконалення механізму доступу до інформації зроблять владу відкритішою і підконтрольною суспільству, усунувши наявні умови для протиправного засекречування інформації.

Згадуючи про проблеми забезпечення інформаційної відвертості органів державної влади в Україні, слід назвати і неналежне виконання органами влади вимог відносно обнародування інформації про свою діяльність. Органи влади не повністю виконують вимогу обнародувати інформацію про свою діяльність (у тому числі через мережу Інтернет).

За даними моніторингу Українського незалежного центру політичних досліджень, на травень 2007 року на сайтах центральних органів виконавчої влади було розміщено лише 58 % необхідній інформації [125, с. 138]. Менше всього інформації органи державної влади подають відносно здійснення трьох своїх головних функцій, а саме: реалізації державної політики шляхом виконання цільових програм, встановлення «правил гри» у сфері компетенції органа шляхом розробки регуляторних актів, надання адміністративних послуг громадянам і юридичним особам (видачі ліцензій, дозволів і т. д.).

Звертає на себе увагу той факт, що саме в цих сферах зафіксований найвищий рівень корупції і зловживань з боку державних службовців.

Ще однією проблемою є відсутність ефективних технологій інформування владою громадськості про свою діяльність. Діяльність прес-служб при органах влади в більшості випадків зводиться до піар-акцій, а сама інформація, яка подається через ЗМІ, не орієнтується на потреби в ній

громадськості, внаслідок чого конструктивний діалог між владою і громадськістю практично не ведеться.

Також слід згадати про відсутність спеціальних інститутів (органів), відповідальних за здійснення права на доступ до інформації. Гарантами реалізації права на доступ до прилюдної інформації повинні стати спеціальні органи. Це, наприклад, уповноважені з питань доступу до інформації (омбудсмени) або спеціальні комісії в системі органів влади. Окрім іншого, такі органи повинні виконувати роль суб'єкта, який міг би оскаржити дії органів влади, пов'язані з порушенням права на доступ до інформації.

Без вирішення вказаних проблем важко розраховувати на дієвий контроль з боку суспільства над діяльністю державної влади.

В цілому необхідно визнати, що ефективне функціонування громадського контролю неможливе без сприяння державній владі. Завдання держави полягає, перш за все, в створенні сприятливих – правових, політичних, організаційних – умов для здійснення громадського контролю.

## *2.2 Громадянське суспільство як соціальна основа контролю громадян над владою.*

Іншою найважливішою умовою становлення і функціонування системи громадського контролю є наявність розвиненого громадянського суспільства, яке прийнято представляти як особливу сферу соціуму – сферу внедержавних стосунків і інститутів.

Основу громадянського суспільства складають організації, «які: відносно незалежні як від органів державної влади, так і від внедержавних одиниць виробництва і відтворення, тобто від фірм і сімей; здатні планувати і здійснювати колективні акції по захисту / досягненню своїх інтересів або устремлінь; не прагнуть при цьому підмінити собою ні державні структури,

ні приватних виробників або ж перейняти на себе функції по управлінню політиєю в цілому; але згодні діяти в рамках «громадських» або правових норм, що вже склалися» [229, с. 16]. Частіше вего такі організації визначають як «неурядові». Як синонімічні також використовуються визначення «суспільні», «недержавні, «неприбуткові», «некомерційні», організації «третього сектора».

Неурядові організації діють практично у всіх сферах суспільного життя. В економічній – це професійні союзи, асоціації підприємців, суспільства захисту прав споживачів та ін., в соціальній – незалежні організації у сфері виховання, освіти, дозвілля; у культурній – різноманітні творчі, наукові союзи, національно-культурні товариства та ін., у політичній – суспільно-політичні об'єднання, жіночі, молодіжні асоціації, екологічні рухи і т. п.

На думку російського дослідника А. Сунгурова, неурядова організації логічне класифікувати за ознакою їх «фокусних груп» (т. е. з врахуванням того, на які контингенти і, відповідно, на якого роду проблеми націлена їх діяльність) [206, с. 36-37]. А. Сунгуров підрозділяє ці організації на чотири основні класи.

Перший клас – це організації, чиї фокусні групи складають самі їх члени. Такі організації, у свою чергу, розділяються на два підкласи: І-а) неурядові організації взаємодопомоги, які об'єднують людей за принципом загальної проблеми: це, перш за все, організації інвалідів, батьків хворих дітей і т. д.; до цього ж підкласу можна віднести і об'єднання людей за демографічному і гендерною ознакою; І-б) неурядові організації клубного типу, що включають різноманітні групи самоудосконалення, клуби по інтересах та ін. Ці два підкласи не відокремлено один від одного якою-небудь чіткою розмежувальною лінією, і часто один з них володіють рисами іншого. Перш за все, їх розділяє ступень гостроти і хворобливості проблем (у першому випадку, як правило, набагато вища).

До другого класу відносяться організації, спрямовані на вирішення проблем, безпосередньо не пов'язаних з життєвими інтересами самих їх членів. Тут також є два підкласи: П-а) неурядові організації соціальної спрямованості», або добродійні, орієнтовані на вирішення людських, гуманітарно-соціальних проблем; при цьому одна їх частина займається комплексом проблем певних категорій населення (наприклад: людей похилого віку, багатодітних), інша – конкретними типами проблем (наприклад: бездомності або СНІДУ); П-б) неурядові організації екологічної спрямованості, якщо під «екологічною діяльністю» розуміти захист довкілля в широкому сенсі, т. е. діяльність по охороні не лише природи, але і пам'ятників культури і т. д.

До третього класу відносяться правозахисні організації. Вони є незалежними від органів влади суспільними об'єднаннями. Такі організації активно борються за права людини, добиваються соціально значимих змін, активно допомагаючи населенню, особливо знедоленим або ігнорованим групам населення відстоювати свої права і інтереси. Ці організації вносять вклад до захисту основних прав людини, в цілому сприяють національному розвитку, забезпеченню єдності суспільства і зміцненню стабільності і безпеки в світі. Їх діяльність спрямована на те, щоб управління на всіх рівнях стало прозорим і доступним для контролю з метою дати можливість громадянам через громадські організації брати участь в демократичних процесах і розвитку прав людини і основних свобод. Правозахисні організації виражають колективні дії у формі різного роду об'єднань для захисту прав і свобод або як загальною, або як цільового завдання забезпечення інтересів певних категорій населення. Вони надають додаткову підтримку здійсненню міжнародних норм в галузі прав людини, грають важливу роль в розвитку загальної культури прав людини.

Четвертий клас складається з «інфраструктурних» неурядових організацій, чия місія – сприяння діяльності інших такого типу організацій в

найширшому сенсі. Сюди входять: організації, що спеціалізуються на правовому забезпеченні діяльності; асоціації, що поєднують дослідницьку і освітню діяльність; центри підтримки неурядових логанізацій, що створюються на основі цільових грантів іноземних фондів. До четвертого класу відносяться, нарешті, і ті неурядові організації, які ставлять за мету сприяння становленню громадянського суспільства або партнерським стосункам суспільства і влади.

Серед всіх неурядових організацій до реалізації завдань громадського контролю найбільш пристосовані правозахисні організації. Виникнення правозахисних неурядових організацій має давню історію. Вони діють в світі впродовж більше ста років. У 1863 р. в Женеві з метою захисту прав людини в ході озброєних конфліктів (гуманітарного права) був створений міжнародний комітет Червоного Хреста. У 1902 р. виникла Французька ліга захисту прав людини і громадянина. У 1909 р. в Лондоні організувалося Суспільство боротьби з рабством (відоме в даний час як Міжнародний інтернаціонал проти рабства). У 1942 р. в Нью-Йорку з'явилася Міжнародна ліга прав людини [59, с. 153].

Найважливіший етап в розвитку правозахисного руху дослідники пов'язують із закінченням Другої світової війни, створенням ООН і проголошенням Загальної декларації прав людини.

Особливим поштовхом до створення незалежних правозахисних організацій в Західній Європі послужило широкомасштабне святкування 20-ої річниці прийняття Загальної декларації прав людини. Тоді тисячі неурядових організацій виразили готовність сприяти втіленню в життя Загальної декларації прав людини. У Великобританії до середини 70-х років сформувалася крупна мережа правозахисних організацій, до складу якої увійшли більше 50 неурядових організацій.

Виникненню нових правозахисних неурядових організацій сприяло і те, що саме в цей період були прийняті і набрали чинності перші юридично

обов'язкові акти у сфері захисту прав людини – Пакт про громадські і політичні права, Пакт про економічні, соціальні і культурні права і цілий ряд конвенцій, що закріплюють визнання того, що захист прав людини не є справою лише одних держав. З прийняттям цих найважливіших міжнародних договорів не лише зміцнилася правова основа діяльності правозахисних організацій, але і конкретизувалося правове поле, в рамках якого могли існувати як національні, так і міжнародні неурядові організації. Саме у цей період виникли такі організації, як Міжнародна комісія юристів, Міжнародна амністія (лауреат Нобелівської премії світу 1977 р.), Міжнародна федерація прав людини, Міжнародна асоціація юристів, Міжнародна рада жінок, Міжнародна організація захисту дітей, Міжнародна організація католицьких організацій, Всесвітня асоціація корінних народів, Міжнародна організація інвалідів, Міжнародна федерація «Земля людей» та ін.

У Римі (Італія) в 1975 р. був створений Фонд за права і свободи людини Леліо Бассо. У Західній Німеччині – Трибунал Бертрана Рассела. В Осло (Норвегія) – Дослідницький інститут проблем світу, що приділяє особливу увагу захисту прав людини. Активізувалася увага до проблем прав людини в Данії, Греції та інших країнах.

У США поява крупних неурядових організацій, що займаються правами людини, також відносять до 70-х років минулого століття. Саме у цей період проблемі прав людини в цій країні почала приділятися значна увага, і ця проблема зайняла важливе місце серед інших соціально-політичних і правових проблем.

Певною стимул-реакцією для розвитку правозахисного руху не лише в європейських, але і в інших країнах стала ідея «третьої корзини», що сформувалася в рамках Хельсінського процесу». Під його впливом в Східній Європі в цей період стали виникати правозахисні Хельсінські групи. У Франції був створений Комітет з підтримки і координації дій цих груп, який готував регулярні звіти про їх діяльність, а також видавав бюлетень, випуск

якого зіграв чималу роль в консолідації дисидентських груп. У США в кінці 70-х років з'явилися такі організації, як Американський громадський комітет, Група міжнародного захисту прав людини, які спочатку займалися контролем за розвитком Хельсінського процесу, а зараз грають найважливішу роль в справі захисту прав людини у всьому світу [59, с. 154].

Для правозахисних організацій більшості країн світу найбільш важливою функцією є контроль над діяльністю органів влади у сфері прав людини, яка здійснюється шляхом збору, оцінки, а також поширення інформації про дотримання прав людини і порушень в цій сфері, а також здійснення конституційних форм дії на владу.

При всьому різноманітті і відмінностях правозахисних неурядових організацій позначається та обставина, що в зусиллях по їх створенню успішно використовується досвід інших країн, особливо близьких за політичними, економічними і географічними умовами.

Свої міркування з приводу того, якою має бути правозахисна організація, виклала неурядова консультативна група, яка була створена при Британському інституті прав людини, у надрукованій в 1991 р. доповіді під назвою «Обернемо світ до прав людини». Авторами «британської ініціативи» в галузі прав людини стали п'ять неурядових організацій: Британська асоціація юристів, Британська асоціація юридичної освіти, Британська асоціація охорони здоров'я, Британська асоціація журналістів і Британська рада профспілок. Автори концепції визначили правозахисну організацію як добровільну організацію, яка незалежна як від уряду, так і від груп, які прагнуть до політичного панування, і сама не прагне до такого. Правозахисна неурядова організація бачить своє основне призначення в моніторингу поведінки уряду і добивається того, щоб політика держави відповідала стандартам в галузі прав людини, імplementованим як в міжнародних договорах, так і національному законодавстві. Вони



підрозділяють правозахисні організації на «ідеальні» або «ексклюзивні» і звичайні.

До першої категорії відносяться ті, які створюються виключно зараді боротьби за права людини, а до другої ті, мандат яких включає, разом з правозахисними, й інші цілі.

В цілому створювані в демократичних державах неурядові організації мають ряд загальних функцій. Це, зокрема, вираження запитів громадян; заохочення свободи висловлювання думки; мобілізація громадськості на участь в управлінні державою і інших демократичних процесах; попередження (на ранніх етапах) про насущні проблеми як національного, так і міжнародного характеру тощо.

Варто відзначити, що серед дослідників існує і досить скептичний погляд на неурядові організації. Критики вказують на те, що багато неурядових організацій, що представляють себе як захисники суспільних інтересів, насправді такими не є.

Так, британський дослідник Алан Фаулер, що дослідив діяльність приблизно 700 неурядових організацій у всьому світі, прийшов до невтішних висновків, що не більше 15–20 % з них можуть вважатися такими, що контролюють дії влади і захищають інші суспільні інтереси [85]. Останні 80–85 % створюються для інших цілей. А. Фаулер класифікував ці організації таким чином:

BRINGO (Briefcase NGO) – «кишенькова НУО» – створюється політиками, комерційними або мафіозними структурами виключно для написання певних пропозицій органам влади. Нічого іншого ці НУО не роблять.

CONGO (Commercial NGO) – «комерційна НУО» – створюється підприємцями задля зменшення податків, для пошуку і підписання контрактів і лобіювання інтересів фірми в органах влади.

GRINGO (Government NGO) – «провладна НУО» – створюється державними органами для імітації управління суспільною діяльністю.

MANGO (Mafia NGO) – «мафіозна НУО» – створюється криміналітетом для відмивання грошей, поліпшення іміджу «авторитетів», тиску на владу і прикриття злочинної діяльності.

MONGO (My own NGO) – «моя власна НУО» – створюється виключно для самовираження певної особи.

PANGO (Party NGO) – «партійна НУО». Ця форма дозволяє політичним партіям проводити пропаганду і лобіювати свої інтереси на різних рівнях влади.

QUANGO (Quasi NGO) – «КВАЗІ-НУО» – створюються державою для імітації опозиційної діяльності і демонстрації її міжнародному співтовариству [85].

До кінця ХХ – початку ХХІ ст. сектор неурядових організацій придбав значну вагу в політичних системах розвинених країн як в кількісному, так і в якісному відношенні.

Збільшення числа неурядових організацій в кінці ХХ– початку ХХІ ст. і тенденції їх подальшого зростання обумовлені цілим рядом причин. Це:

- поява глобальних проблем;
- недостатні можливості або бажання окремих держав і міжнародних урядових організацій для їх вирішення;
- потреби суспільства, що посилюються, в демократичних змінах;
- зростаюче бажання індивідуумів збільшити контроль над процесом ухвалення рішень в питаннях, які зачіпають їх життєві інтереси;
- рух прогресивних держав від ідеї пріоритету державних інтересів («суверенітету») до пріоритету загальнолюдських цінностей;
- розширення можливостей трансграничних зв'язків і діяльності громадськості різних країн, можливостей технологічного прогресу.

Структури НУО багато в чому сприяють самореалізації громадян, орієнтуючи їх на широку суспільну активність. Переймаючи на себе значну частину соціальної незадоволеності і протестних настроїв людей, НУО своєю діяльністю сприяють створенню конструктивного діалогу між владою і громадянами, беруть участь у вирішенні протиріч між трьома секторами суспільства – органами державної влади, бізнесом і населенням, зменшуючи тим самим соціальну напруженість в суспільстві і забезпечуючи стабільність політичної системи держави. У європейських країнах суспільні об'єднання висувають зі свого середовища найбільш здатних і кваліфікованих фахівців для кадрового ресурсу держави, підвищуючи тим самим рівень його діяльності.

Сектор асоціацій опосередковано бере участь у визначенні пріоритетів розвитку країни, в підготовці і ухваленні політичних рішень. Це здійснюється за рахунок моделі обговорення громадською думкою «доленосних проектів», залучення експертів і фахівців неурядових організацій до розробки профільних законів, коректування помилкових рішень в соціальній сфері. НУО прогнозують можливі соціальні конфлікти, орієнтують власті на передбачувані наслідки, забезпечуючи зворотний зв'язок з населенням, завдяки чому державна політика стає ефективнішою і більш відповідає інтересам суспільства.

Багато НУО носять міжнародний характер. Як і локальні, вони в основному створюються у відповідь на ту або іншу специфічну ситуацію і є продуктом суспільних дій. Різні за структурою, кількісному складу і конкретним завданням, всі вони об'єднані прагненням справедливості. Добровільні об'єднання індивідумів виникали і виникають, як правило, в тих сферах, де держава дискредитувала себе своїми діями або показало свою нездатність вирішувати насущні питання. НУО, як правило, являє собою відповідь на ту або іншу проблему, що загострилася, та тиск, який відбувається «знизу» пересічними громадянами. Неурядові організації

стають якби вираженням первинній реакції на появу тих або інших глобальних або внутрідержавних проблем, залучаючи до них увагу, вимагаючи включення їх «до порядку денного», мобілізуючи суспільну свідомість на необхідність їх вирішення. Нерідко завдяки зусиллям НУО насущні проблеми вирішуються нестандартно, і для їх реалізації підключаються непередбачені ресурси [59, с. 150-151].

Дослідники виділяють декілька варіантів взаємодії органів влади і громадських структур: співпраця, відсутність співпраці (ігнорування) і конфронтація [207]. При цьому співпраця може бути як партнерською, тобто такою, що має на увазі рівність (у певному значенні) сторін, і взаємодії, побудованій на домінуванні, аж до повного підпорядкування однієї із сторін. Як правило, в реальних сучасних умовах такою домінуючою стороною може виступати лише держава. Якщо розглянути ці варіанти детальніше, то можна зазначити наступні моделі.

Партнерська взаємодія може здійснюватися в рамках «моделі садівника», партнерської моделі і «моделі архітектора». Коротко розглянемо кожен з них.

Так, при домінуванні моделі підтримки розвитку НУО, або «моделі садівника», органи державної влади приймають нормативні акти, сприяючи появу і розвитку незалежних громадських організацій, як основи громадянського суспільства, і роблять конкретні дії з підтримки розвитку таких організацій.

Партнерська модель, при якій державні органи розуміють важливість незалежних неурядових організацій і не намагаються ними управляти, а беруть участь в різних формах діалогу з НУО у вигляді «переговорних майданчиків» та інших форм. Важливим критерієм для існування такої моделі є розуміння представниками органів влади важливості самого феномену громадянського суспільства.

Наступна модель – «модель архітектора». Організації громадянського суспільства формують прилюдну політику, визначаючи порядок денний, а також вирішення певних проблем, пропонують і беруть участь в реалізації реформи конкретних інститутів державної влади, в створенні нових органів державної влади, навчають і виховують чиновників державних структур.

Взаємодія, яка основана на домінуванні влади, можлива в рамках патерналістської моделі і моделі «приводних ременів».

При домінуванні патерналістської моделі, владні структури, в обмін на політичну лояльність, забезпечують певну підтримку діяльності слухняних організацій – шляхом представлення безкоштовних приміщень або пільгової оренди, шляхом прямого фінансування, надання преференцій при розподілі грантів і іншими способами.

Модель «приводних ременів». Ця модель була найяскравіше представлена в Радянському Союзі в 1930-1970-і роки, коли партійно-державний апарат розглядав всі громадські організації виключно як механізми переходу від партійного керівництва до рядових жителів країни, при цьому ні про яку самостійність в цьому випадку і говорити не доводилося. «Громадські» організації займали місце «гвинтиків», точніше, приводних ременів, що знаходяться під повним контролем керівництва політичної системи.

Відсутність взаємодії дозволяє говорити про модель ігнорування, коли держава не помічає більшості неурядових організацій, не заважає, але і не допомагає їх діяльності. Така модель може бути реалізована в умовах різноманітній недержавній підтримці діяльності неурядових організацій, з одного боку, і концентрацією влади на політичних і економічних проблемах – з іншого.

І, нарешті, конфронтація реалізується в рамках моделі «Боротьби з противником» і моделі «Громадянської непокори».

Модель «Боротьби з противником». В рамках цієї моделі представники держави бачать в незалежних неурядових організаціях, що не бажають «вбудовуватися» в патерналістську модель, небезпеку для власної влади, і прагнуть ускладнити їх діяльність або навіть їх закрити. При цьому фінансування з міжнародних фондів трактується як перетворення такої організації на «агента іноземного впливу».

Модель «Громадянської непокори». В умовах порушення владою громадських прав людини і політичних свобод, ряд неурядових організацій обирає тактику громадянської непокори – участі в несанкціонованих мітингах, пікетах, інших діях, що викликають репресивні дії влади, фактично переходячи тим самим вже в площину політичної боротьби.

Варто відзначити, що в реальній ситуації завжди існує поєднання декількох видів подібних моделей, проте в більшості випадків можна виділити переважаючу модель.

Як показує світовий досвід, найбільш ефективною є партнерська взаємодія держави і громадянського суспільства, котре може приймати самі різні форми – від рівня консультацій до спільної проектної роботи і прямого фінансування.

На національному, місцевому або секторальному рівнях можуть мати місце консультації, особливо корисні при розробці законодавства. Зважаючи на те, що ці організації наближені до населення і безпосередньо пов'язані з громадськими інтересами і ініціативами, вони можуть надавати органам державної влади так звану «експертизу знизу», працювати із зверненнями громадян, організовувати громадські форуми, брати участь і ініціювати суспільні слухання, а також активно брати участь в процесі лобювання. Крім того, одна з найбільш успішних форм реалізації програм співпраці – розробка і здійснення спільних проектів.

В Європі у взаєминах державних структур та неурядових організацій широко поширений принцип субсидіарності, тобто особливе значення

надається співпраці на місцевому рівні. Субсидіарність також є загально визнаним принципом Євросоюзу, мета якого – забезпечити ухвалення рішень на рівні, найбільш близькому до пересічного громадянина. Це означає, що Євросоюз не робить дій (окрім сфер своєї виняткової компетенції) інакше, як у випадках, коли вони ефективніші, ніж дії на національному, регіональному або місцевому рівні. Місцеві форми співпраці, як правило, є відображенням форм і практики співпраці на національному рівні. Інколи при місцевій раді існує комітет або підкомітет, що займається неурядовими організаціями; інколи за цю роботу відповідає спеціальний відділ мерії або один співробітник у відділі по зв'язках з громадськістю. Є і інші варіанти.

Так, наприклад, бюро консультацій для громадян – цікава модель нетрадиційної і взаємовигідної співпраці між місцевою владою і НУО в справі інформування і підтримки громадян в їх повсякденному житті в місцевих співтовариствах декількох європейських країн. Бюро консультацій для громадян надають безкоштовні, конфіденційні, об'єктивні і незалежні консультації громадянам через неурядові організації з будь-якого питання, що стосується різних аспектів їх життя. Ця форма зародилася у Великобританії в 1939 г і пройшла шлях від служб екстреної допомоги в період Другої світової війни до професійного національного агентства. У теперішній час майже в 2800 населених пунктів Англії, Уельсу і Північної Ірландії постійно діє Бюро консультацій для громадян.

Ще одна цікава форма взаємодії органів державної влади місцевого рівня і неурядових організацій практикується в Германії, де бюджети районів, що отримуються з центральних джерел, обговорюються разом з групою тих, що активно працюють в суспільних об'єднаннях. Там шляхом спільних дискусій визначаються пріоритети, формуються проекти, здійснюється контроль за їх реалізацією, якщо вони фінансуються з місцевого бюджету [Див. детал.: 232].

Слід зазначити, що неурядові організації роблять значний вплив і на процес формування глобальної політики. Важливість роботи з громадськими організаціями була визнана Організацією Об'єднаних Націй ще в 1946 році, коли був створений Департамент суспільної інформації. 27 травня 1968 р. Економічна і Соціальна Рада ухвалила резолюцію 1297 (XLIV), що закликає департамент суспільної інформації до надання асоційованого статусу неурядовим організаціям. Зокрема, в резолюції зазначалось, що неурядова організація повинна підтримувати роботу ООН і сприяти поширенню знань принципів ООН та її діяльності, і це мати відповідати власним завданням і цілям неурядової організації, її сутності, компетенції і діяльності [100].

Згідно Статуту, Економічна і Соціальна Рада ООН консультиється з відповідними неурядовими організаціями з питань, що відносяться до її компетенції. На даний момент консультативним статусом при Раді володіють понад 2 700 неурядових організацій. Рада визнає, що ці організації повинні мати можливість висловлювати їй свої думки, враховуючи їх особливий досвід та певні знання, що представляють цінність для роботи Ради.

Рада розділяє неурядові організації на три категорії: до категорії I відносяться організації, що мають відношення до більшості видів діяльності Ради; організації, що входять в категорію II, володіють спеціальною компетенцією в конкретних галузях; і є організації, до допомоги яких Рада звертається в окремих випадках, вони входять в перелік організацій для спеціальних консультацій. Неурядові організації, що мають консультативний статус, можуть направляти своїх спостерігачів на засідання Ради і її допоміжних органів, а також представляти письмові заяви, що відносяться до роботи Ради. Вони також можуть консультуватися з Секретаріатом Організації Об'єднаних Націй з питань, що представляють взаємний інтерес [232].

Неурядові організації беруть участь в процесах вироблення норм міжнародного права. Так, НУО, які мають відповідний статус при



Економічній і Соціальній Раді, користуються своїм правом бути присутнім на засіданнях її комітетів і комісій, займаються підготовкою тих або інших міжнародних актів. Нерідко вони підключаються до процесу вироблення їх текстів. За твердженням експертів ООН, ця робота НУО буває настільки значною, що без неї деякі міжнародні документи просто не з'явилися б. Формальне неурядові організації не мають права голосу при офіційному обговоренні проектів, хоча деякі органи передбачають в своїх механізмах обов'язкову участь НУО на рівні попередньої роботи з документами: Комітет з прав дитяти, наприклад, надає НУО право брати участь в складанні того або іншого міжнародного акту, представляти свої пропозиції у формі робочого документа. Важлива та обставина, що, висловлюючи міркування з приводу змісту норм, що захищають інтереси жертв порушення прав людини, НУО виступають при цьому від свого власного імені, а не від імені уряду тієї або іншої країни.

Залучення неурядових організацій до механізмів нормотворчості найефективніше реалізується на рівні робочих груп, що створюються для вироблення міжнародних норм захисту тих або інших категорій населення. Важливим компонентом системи залучення НУО до вироблення міжнародних стандартів є фінансова підтримка тих неурядових організацій, які здатні внести реальний вклад до процесів нормотворчості.

Можливості неурядових організацій у виробленні міжнародних норм у сфері захисту прав людини різноманітні. Вони не обмежуються рамками консультацій. Окрім цього, правозахисні організації можуть впливати на ухвалення рішень через представництво в урядових делегаціях, міжнародних документів, що офіційно беруть участь в процесі вироблення. Значну роль грають міжнародні мережі неурядових організацій, які створюються, головним чином, для вироблення і передачі урядам пропозицій про необхідність прийняття нових міжнародних норм в тій або іншій сфері

захиті прав людини, координації зусиль і проведення погодженої політики [59, с. 157].

Широкий спектр форм мають механізми взаємодії інститутів Європейського Союзу з неурядовими організаціями: починаючи від неформальних зустрічей, які практично не регулюються формальними процедурами, і закінчуючи такою спеціально створеною формальною структурою, як Європейський Економічний і Соціальний Комітет. Також, згідно європейському законодавству, органи влади національних держав повинні залучати некомерційні організації для реалізації програм, що фінансуються з фонду ЄС [232]. Таким чином, неурядові організації є активними учасниками на стадії реалізації політичного курсу, беручи участь як партнери в здійсненні різного роду програм.

Досить тісні робочі відносини з локальними і міжнародними неурядовими організаціями склалися і в Раді Європи. З перших днів свого існування Рада Європи встановила, що досягнення Статутом основної мети Організації – єдність між державами-членами заради демократії і уваги до прав людини – вимагає постійного врахування громадської думки. Комітет міністрів Раді Європи визнав, що ініціативи, ідеї і пропозиції, витікаючі від неурядового сектора, можуть розглядатися як дійсне вираження настроїв громадян Європи. Особливу увагу Рада Європи приділяє правозахисним організаціям, розглядаючи їх як партнерів в реалізації одним з основних його завдань.

Стосунки Раді Європи з неурядовими організаціями здійснюються в рамках процедури «консультативного статусу». Основні правила цієї процедури визначені Резолюцією Комітету міністрів. Стаття 2 Резолюції встановлює критерії надання консультативного статусу. Він може бути наданий міжнародній неурядовій організації, яка сприяє діяльності Раді Європи, зокрема, реалізації її Статуту.

Три міжнародні правозахисні організації – Міжнародна амністія, Міжнародна комісія юристів і Міжнародна Федерація прав людини – отримали статус спеціального спостерігача в Комітеті Ради з вироблення регламенту по правам людини. Це дає їм можливість брати участь в дискусіях з вироблення нових стандартів і процедур у сфері прав людини. Іншим правозахисним організаціям надається статус спостерігача на тимчасовій основі в різних комітетах експертів залежно від предмету їх компетенції.

Неурядові організації беруть участь в процедурі прийому нових держав в Раду Європи. Для того, щоб переконатися, що країна, яка подала заявку на вступ до Ради Європи, приймає статутні принципи організації, Парламентська Асамблея проводить комплекс дорадчих, інколи вельми тривалих контрольних заходів відносно цієї країни. В країні працюють групи «по збору фактів» і спостерігачі, які проводять свою роботу в тісному контакті з місцевими неурядовими організаціями. Незалежні експерти дають оцінку законодавства з прав людини і його реалізації.

Слід підкреслити, що Рада Європи не обмежує свої контакти лише тими організаціями, які мають консультативний статус. Деякі неурядові організації не завжди бажають додавати своїм стосункам з Радою Європи офіційний характер, наприклад, через орієнтацію не на регіональну, а на всесвітню діяльність у сфері захисту прав людини. Інші організації зацікавлені співробітничати з Радою Європи лише з окремих аспектів. У таких випадках Рада Європи може шукати прийнятні форми для встановлення контактів і з такими регіональними, національними і міжнародними правозахисними організаціями [59, с. 158].

Як показує світовий досвід, створення ясних, чітко прописаних, прозорих, ефективно працюючих стосунків між державою і громадськими організаціями приводить до наступних проявів:

- залученню населенню до процесу створення і розвитку громадянського суспільства;
- участі населення в розробці і реалізації суспільних і соціальних ініціатив;
- вибудовуванню тісніших контактів і принципів зворотного зв'язку між органами влади і населенням;
- підвищенню якості послуг, що надаються державою;
- підвищенню гнучкості і інноваційності державних програм і проєктів, можливості експериментування і впровадження нових форм і практик.

Розглядаючи безпосередньо Україну, можна констатувати, що за роки незалежності досягнути певні успіхи на шляху демократичних перетворень в цілому і становлення громадянського суспільства зокрема. Так, за оцінкою авторитетного рейтингу міжнародної незалежної організації Freedom House, надрукованою у червні 2010 р., Україна четвертий рік підряд підтвердила свій статус «вільної країни» (єдиною на пострадянському просторі, окрім країн Балтії). У звіті, зокрема, наголошується, що, не дивлячись на значний економічний спад і великі проблеми з корупцією, демократія в Україні «динамічно розвивається», в державі «поширюються фундаментальні права і свободи людини» [238].

За даними іншого дослідження Freedom House – Nations in Transit, саме у напрямку «Громадянське суспільство» Україна показала кращий серед пострадянських країн (окрім країн Балтії) рейтинг – 2,75 балу (оцінка різних напрямів демократичного розвитку перехідних країн здійснюється за шкалою від 7 (найгірший) до 1 (найкращий) балу). При визначенні згаданого рейтингу розвитку громадянського суспільства враховувалися наступні критерії: кількісне зростання неурядових організацій, їх організаційна здатність і фінансова стабільність, правове і політичне оточення, їх

функціонування; розвиток незалежних професійних союзів; участь груп інтересів в політичному процесі.

Динаміка становлення інститутів громадянського суспільства в Україні характеризується в цілому позитивними тенденціями. Зростає число зареєстрованих об'єднань громадян, зміцнюється їх організаційна здатність, розширюється перелік сфер діяльності, створена галузева нормативно-правова база [214, с. 67].

За даними Державного комітету статистики України, за станом на початок 2010 р. було зареєстровано (у це число сукупно включаються міжнародні, всеукраїнські, місцеві організації, їх філії і окремі структурні підрозділи) 63,9 тис. громадських організацій (на початок 2009 р. їх було 59,3 тис.). Лише протягом 2009 р. було зареєстровано 5,1 тис. громадських організацій (зростання склало 8,1 %) [164].

Найбільш поширеним видом діяльності неурядових організацій, за результатами досліджень, є тренінги і консультування (37 %), захист інтересів і їх лобювання (37 %), поширення інформації (36 %) і освітня діяльність (29 %) [155, с. 9].

Основними причинами створення неурядових організацій є наступні: можливість вплинути на розвиток суспільства (74 %) і бажання допомогти іншим (66 %). Самореалізацію засновників вибрали 33 % респондентів, тоді як можливість отримати фінансування вибрали лише 15 % опитаних неурядових організацій. 31 % респондентів обрало допомогу членам організації як основну мету створення цієї організації. Написану місію, яка спрямовує роботу організації, мають 75 % організацій, що взяли участь в дослідженні [155, с. 9].

Найбільш поширеними клієнтами неурядових організацій, на думку опитаних, є: молодь (46 %), все населення (26 %), члени організації (24 %), діти (21 %) і студенти (17%) [155, с. 9].

Зазнала кращих змін організаційна здатність громадських організацій і їх забезпеченість матеріальними ресурсами. Колективний керівний орган мають 93 % НУО. Розподіл організацій по типах колективного керівного органу виглядає так: більшість НУО (73 %) мають правління, третина з них (25 %) – різні типи рад (дорадча, наглядова, рада директорів, наукова рада, рада суспільства і т. п.). У 90 % неурядових організацій існує письмовий документ, який визначає функції і обов'язки колективного керівного органу [155, с. 10].

Постійний персонал мають 41 % організацій. В середньому він налічує 3 постійні співробітники. У 32 % неурядових організацій функціональні обов'язки персоналу є розробленими у письмовій формі. Прописані адміністративні правила і процедури існують у 48 % організацій. Заохочують професійний розвиток персоналу шляхом виділення засобів на проведення конференцій, круглих столів або освітніх і тренінгових курсів дві третини організацій (66 %).

Протягом 2002-2010 рр. рівень залучення волонтерів був відносно стабільним. 75 % організацій в 2010 році використовували працю волонтерів, 76 % у 2009, 2007, 2006 роках, 77 % – в 2005 р., 73 % – в 2004 р. і 78 % – в 2002 році. У більшості неурядових організацій працює в середньому 28 волонтерів. У 71 % організацій волонтерами є студенти.

Членськими організаціями є 79 % НУО. З них 27 % організацій налічує від 11 до 30 членів, 25 % – більше 100 членів. Основними шляхами залучення нових членів були їх власна ініціатива (30 %) і особисті контакти членів неурядових організацій (33 %).

Офісне приміщення (власне, надане безкоштовно або орендоване) мають 93 % організацій, з них 12 % – власне. 82 % організацій мають комп'ютери, 77 % – доступ до електронної пошти і Інтернету. За станом на 2010 рік, з більшістю діючих неурядових організацій, можна було контактувати по телефону (76 %), електронній пошті і Інтернету (77 %). 34 %

організацій мають план залучення фінансування. Письмовий фінансовий план мають 31 % організацій, з них 69 % – фінансовий план організації строком на 1 рік. Протягом 2009 року найбільш поширеними джерелами фінансування для українських неурядових організацій виявилися міжнародна донорська підтримка (53 %), добродійні пожертвування громадян (41 %) і добродійні пожертвування бізнесу (40 %). Фінансування від держави отримували 22 % організацій [155, с. 10].

З державними органами співробітничать 93 % організацій. Про щоденну співпрацю з владними структурами заявляють 14 % організацій. Контакт з державними органами хоч би раз на тиждень мають 34 % організацій, раз на місяць – 24 %, щокварталу – 9 %. Незначна кількість представників неурядових організацій контактує з державними структурами щорік або нерегулярно.

Не дивлячись на те, що неурядові організації і владні структури співробітничать досить часто, рівень такої співпраці залишається невисоким. Протягом 2010 року 26 % неурядових організацій взагалі не виконували спільних проектів з державою, 17 % НВО працювали в партнерстві з державними структурами над трьома проектами. Лише 9 % виконало більше 5 спільних проектів. Головними перешкодами для неурядових організацій в співпраці з владою є нерозуміння корисності такої роботи з боку владних структур і відсутність у владних структур інформації про діяльність НУО [155, с. 11].

Більшість неурядових організацій (90 %) співробітничать між собою, тобто з іншими організаціями. Найбільш поширеними видами співпраці є обмін інформацією, зустрічі і спільна діяльність. Практика надання консультацій, послуг, спільної діяльності і виконання партнерських проектів серед українських організацій також є вельми поширеною.

Співпраця між неурядовими організаціями дає їм можливість залучити додатковий досвід, розширити діяльність і результативність програм.

Що стосується роботи з бізнесом, то біля третини (34 %) НУО зовсім не співробітничать з бізнес-сектором, 26 % організацій співробітничать з 1-2 бізнес-структурами, 20 % організацій – з 3-5 бізнес-структурами і 18 % організацій – з більш ніж 5 бізнес-структурами. Вагомою причиною для співпраці з бізнесом майже половина неурядових організацій схильна вважати здобуття грошової або матеріальної негрошової допомоги, тоді як партнерство – лише третина (33 % НУО), а можливість отримати новий досвід – лише 16 % неурядових організацій.

Головними перешкодами на шляху співпраці є небажання бізнесу співробітничати з НУО, непоінформованість бізнес-структур про діяльність неурядових організацій, а також недостатній професіоналізм останніх[155, с. 12].

З донорськими організаціями співробітничать 66 % НУО. Не дивлячись на те, що більшість неурядових організацій бачать в співпраці з донорськими структурами можливість здобуття технічної і фінансової підтримки, деякі з них все ж мають вищий рівень співпраці – партнер (16 % НУО) або виконавчий партнер (9 % НУО). Ці організації намагаються грати активну роль в співпраці з донорськими структурами і залучаються до процесу розробки програм донорських організацій.

Представники 47 % організацій щодня проводять зустрічі з клієнтами. Найпопулярніший спосіб поширення інформації про діяльність неурядової організації – через пресу або у формі буклетів / листівок (85 % і 48 % організацій відповідно). 46 % НУО поширює інформацію про себе через презентації, 40 % – через веб-сторінку інших НУО, 38 % – через власну веб-сторінку.

Із ЗМІ регулярно співробітничать 53 % неурядових організацій, в 45 % співпраця носить епізодичний характер. Тобто, так або інакше із ЗМІ контактують 98 % неурядових організацій України. Для поширення інформації про власну діяльність НУО частенько використовують газети



(89 % респондентів). Наступним по популярності використання є телебачення (58 %) і радіо, де інформацію про себе розміщують 46 % організацій [155, с. 12].

Проте реальне положення справ в «третьому секторі» не є таким гарним, як виглядає на перший погляд. Якщо порівнювати його з іншими європейськими державами, то можна побачити, що в Україні на 10 тис. населення існує 11 зареєстрованих організацій, в Угорщині – 46, в Хорватії – 85, а в Естонії – 201 [214, с. 68].

До того ж більшість зареєстрованих організацій існують лише формально. На думку експертів, серед офіційно зареєстрованих в Україні організацій активно діє лише незначна частина. Так, про результати своєї діяльності органам статистики звітує лише 26 % від загальної кількості зареєстрованих центральних органів громадських організацій, інші не були знайдені по реєстраційних адресах і додаткові відомості об їх розташування невідомі [126]. Навіть серед тих громадських організацій, які дійсно функціонують, непросто з'ясувати, яка їх частина відстоює інтереси власне громадян, а які є суспільними лише по статусу і орієнтовані на абсолютно інші цілі – обслуговування інтересів фінансово-промислових груп, сприяння політичним партіям і блокам; імітація суспільної підтримки деяких органів влади; здобуття грантів міжнародних організацій; здійснення дії лобіста і т. д.

Досить низьким є також показник членства громадян в політичних партіях і громадських організаціях, що звужує інституційні можливості взаємодії суспільства з органами державної влади: залученими в діяльності політичних партій є лише 4,7 % громадян; одночасно до активної суспільної діяльності причетними себе вважають 11,6 % респондентів [201]. В той же час можна відзначити наявність в українському товаристві значного потенціалу зростання чисельності громадських організацій: 61,2 % опитаних усвідомлюють важливість інституційних форм політичної активності в

захисті своїх прав і свобод (у більшій ефективності індивідуальних дій упевнені лише 8,3 % громадян) [201].

Істотний розрив між уявленнями громадян про те, що має бути, і практичними діями в цьому напрямі свідчить про невіру в ефективність політичних партій і громадських організацій, як посередників між громадськістю і владою з захисту прав і свобод, реалізації інтересів громадськості і т. д. Політичні партії, не дивлячись на підвищення їх ролі в суспільно-політичному житті, все ще не стали надійними каналами політичної участі громадян.

Таким чином, за кількісними показниками розвитку інститутів громадянського суспільства створюється враження його поступального зростання в Україні. Але зараз ці інститути не охоплюють своєю діяльністю більш-менш значну долю населення і в основному не в змозі виконувати свою основну функцію – спільного захисту громадянами своїх прав і реалізації загальних інтересів. До того ж має місце високий рівень суспільно-політичної апатії населення України. Так, в можливостях свого впливу на суспільно-політичний процес переконані лише 11,5 % громадян, тоді як не відчувають особистого впливу в цій сфері, за станом на початок 2010 р., майже 75 % респондентів [217, с. 57]. Подібна ситуація вказує на відсутність у громадян України розуміння суспільної значущості і корисності політичної активності, що приводить до поширення соціальної апатії і політичної пасивності у відстоюванні прав і свобод.

Більшість громадян України переконана, що вони не можуть впливати на процес підготовки і ухвалення управлінських рішень, особливо на місцевому рівні. Відповідаючи на питання, чи «існують конкретні механізми, що дозволяють громадянам України впливати на ухвалення певних державних рішень», респонденти дали досить низькі оцінки таким формам прямої демократії, як звернення до депутатів місцевих рад – 5,4 %, звернення

до мерів міст – 4,2 %, участь в громадських обговореннях – 5,2 %, участь в діяльності громадських організацій – 8,1 % [217, с. 57].

Ще однією специфічною рисою політичної активності останніх років є її комерціалізація, що нівелює ідеологічні і соціокультурні чинники суспільно-політичної діяльності. Майже 22 % громадян визначають головним мотивом власної активності в суспільно-політичному житті можливість здобуття матеріальної вигоди, 37 % переслідують мотиви здобуття відповідних дивідендів для себе або для своєї сім'ї [217, с. 57].

Як зворотну сторону невіри громадян в інституціоналізовані форми участі в політичному житті, можна розглядати істотне зростання протягом 2009 р. неконвенціональної суспільно-політичної активності, ініційованої політичними партіями і громадськими організаціями з метою залучення уваги органів влади і громадськості до соціальних і політичних проблем. Основною тематикою таких, часто радикалізованих форм політичної активності є питання ідеологічні, політичні (електоральна кампанія, поточні дії державного керівництва) і соціально-економічні (питання власності на землю, приватизації, свобода слова, корупція і т. д.).

Рівень довіри громадян України до інститутів громадянського суспільства і, відповідно, їх залученості в діяльність цих інститутів в Україні не відповідають базовим принципам демократії. Так, за даними соціологічних досліджень, число громадян, які не довіряють громадським організаціям, стабільно перевищує кількість тих, хто їм довіряє. Середній бал індексу довіри (за 5-бальною шкалою) добродійним фондам, суспільним асоціаціям і об'єднанням протягом трьох років (2004-2006 рр.) залишався незмінно низьким – на рівні 2,4 балу, і лише в 2008 р. піднявся до 2,6 балів, а потім в 2009 р. знов знизився до рівня 2004 роки. Не краще ситуація і із залученням громадян до діяльності громадських організацій: 83,3 % опитаних не належать ні до однієї з громадських, політичних організацій або рухів [216, с. 529].

Соціологічне опитування, проведене Українським центром економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова в жовтні 2009 р., у свою чергу виявило, що повністю довіряють громадським організаціям лише 2,4 % опитаних, швидше довіряють – 23,7 %, а швидше не довіряють і повністю не довіряють 56,8 % [200]. Таким чином, загальна кількість тих, хто не довіряє громадським організаціям, в Україні майже удвічі перевищує кількість тих, хто довіряє.

Враховуючи зростання недовір'я громадян до основних інститутів державної влади і перевага недовір'я над довірою відносно громадян навіть один до одного, можна стверджувати, що, з одного боку, недовіра до громадських організацій вкорінена загалом системній кризі довіри, а з іншого боку, це має і свої специфічні причини. До них відносяться: недостатня інформованість громадян про ту роль, яку грають громадські організації в розвитку суспільства і захисті інтересів громадськості; бідність переважної частини населення, чому люди в основному зайняті повсякденними проблемами виживання; недостатній рівень інформування громадськості про діяльність цих організацій; певна пасивність самих організацій по залученню населення до своєї діяльності тощо.

В зв'язку з цим не варто недооцінювати і посткомуністичну соціально-психологічну спадщину. Так, на думку американського дослідника М. Говарда, яка сформувався в результаті тривалого дослідження країн Центральної і Східної Європи, слабкість громадянського суспільства в них детермінована трьома основними чинниками: недовірою до організацій (взагалі до будь-яких), стійкістю неформальних міжособових зв'язків і розчаруванням посткомуністичною реальністю [54, с. 158]. Вказані чинники перешкоджають формуванню у більшості громадян усвідомленої потреби в суспільній консолідації заради вирішення актуальних проблем соціального розвитку і захисту власних інтересів.

Зміцнення суспільної довіри, формування соціального капіталу є первинним завданням всього суспільства в цілому, і це неможливо вирішити лише засобами державної політики. В той же час цілеспрямована політика сприяння розвитку громадянського суспільства може зіграти роль «точки зростання» у формуванні нової культури взаємодії між органами влади і громадськістю.

Одним з базових принципів цієї політики повинне стати нове розуміння поняття «дерегуляція», яке має стосуватися не лише суб'єктів економічної діяльності, але і громадських організацій в плані розширення можливостей інституцій громадянського суспільства по виконанню певних суспільних функцій, поступовому скороченню безпосередньої участі держави в вирішенні питань суспільного життя. Громадські організації, як і органи місцевого самоврядування, можуть стати об'єктами передачі повноважень органів державної влади, тобто їм можуть бути передані функції, які виконуються органами державної влади [Див. подр.: 215].

Наступний принцип – формування нового концептуального бачення принципів прямої демократії, яке б враховувало: сучасні особливості політичної системи України і рівень розвитку її основних інститутів; необхідність створення умов для зростання середнього класу як основи розвиненого громадянського суспільства; надання громадянам інформаційної допомоги відносно їх прав і можливостей впливати на вирішення влади; поширення позитивного європейського досвіду взаємодії влади і громадськості у вирішенні проблем місцевого значення. Разом з цим потребують правового удосконалення питання створення і діяльності громадських організацій, реалізації місцевих ініціатив, проведення загальних зборів за місцем проживання, місцевих суспільних слухань, реагування органів державної влади і місцевого самоврядування на звернення громадян [215].

Невід'ємною складовою діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування повинні стати широке використання кадрового потенціалу громадських організацій, залучення активістів, які працюють в структурах цивільного суспільства, до роботи в органах влади.

Важливим завданням розвитку громадянського суспільства в Україні є формування єдиної всегромадської ідентичності. Політичні спекуляції на наявних міжрегіональних відмінностях сприяють консервації домодерних (за принципом сім'ї, земляцтва і тому подібне) форм соціальної комунікації, перешкоджають формуванню культури громадської взаємодії, суспільної довіри. Тому до порядку денного пріоритетних завдань державної політики має бути включений розвиток загальнодержавних програм сприяння розвитку громадянського суспільства, створенню загальнонаціональних і міжрегіональних коаліцій громадських організацій і т. п. Втім, будь-які кроки на шляху розвитку громадянського суспільства неможливі без їх відповідного ресурсного забезпечення.

Ще одним принципом діяльності органів влади є заохочення соціально значимої діяльності інститутів громадянського суспільства на рівні державного і місцевих бюджетів. Особливої матеріально-фінансової допомоги різних форм потребує становлення органів самоорганізації населення [215].

Стратегічна мета державної політики у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства полягає в підтримці становлення суспільства як інституту ефективного захисту прав і свобод громадян, задоволення їх інтересів, одного з ключових – нарівні з державою – суб'єкта вирішення питань суспільного розвитку. Україні потрібна нова якість функціонування інститутів громадянського суспільства, що виявлятиметься в активній участі громадських організацій і кожного конкретного громадянина у формуванні і реалізації державної політики, в справі зміцнення національної державності і соціально-політичної стабільності [215].

Таким чином, можна зробити висновок, що розвинене громадянське суспільство є одним з наріжних каменів демократичної політичної системи, в якій забезпечується участь громадськості у формуванні і здійсненні державної політики, її вплив на процес ухвалення державних рішень, а також можливість здійснювати контроль над їх реалізацією.

### *Висновки до розділу 2*

Здійснення ефективного громадського контролю вимагає певних умов. Відсутність хоч би однієї з цих умов знижує ефективність контролю або ж зводить його повністю нанівець.

Перш за все, це – наявність досить повної і достовірної інформації про діяльність органів державної влади, природно, за винятком інформації, яка є державною таємницею, уміння інституційних структур громадянського суспільства у сфері їх компетенції відстежувати і перешкоджати некоректним діям органів влади, а також організовувати значиме для громадської думки прилюдне представлення результатів своєї діяльності і власних позицій.

В Україні в рамках демократичних трансформацій останніх десятиліть створені базові політичні, правові, організаційні умови для здійснення громадського контролю. В результаті на теперішній час можна говорити про позитивні тенденції в розвитку громадського контролю. Перш за все, вони пов'язані із зростанням кількості зареєстрованих об'єднань громадян і органів самоорганізації населення, зміцненням їх організаційної здатності, розширенням сфери діяльності.

В той же час, очевидні і проблеми, що перешкоджають становленню ефективної системи громадського контролю в Україні. До таких можна віднести недостатнє інформування громадян про можливості використання організацій громадянського суспільства для захисту своїх інтересів; низький

рівень довіри до них громадян і участі в їх діяльності. Серйозною перешкодою на шляху розвитку громадського контролю є недостатнє розуміння його сутності і необхідності посадовими особами держави.



## Розділ 3

### Сучасна практика і перспективи розвитку громадського контролю

#### *3.1. Основні механізми громадського контролю.*

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 в 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 і їх коментар і 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 важливо не стільки свобода і незалежність кожного конкретного ЗМІ, скільки наявність ЗМІ як альтернативних джерел інформації і можливості вільно виразити в них весь спектр думок і оцінок. У цьому, як представляється, і полягає сенс свободи інформації і 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 [147, 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.

Якщо розглядати досвід США, то звертають на себе увагу гострі журналістські розслідування корупції в містах, штатах у федеральних законодавчих органах і вищих державних установах США на початку ХХ ст. Розслідування журналістів переросли в потужний рух, який отримав назву макрейкери – «разгребатели грязи». Журналістське співтовариство, що здійснювало свій контроль, при цьому не об'єднувалося в яку-небудь організацію.

Журналісти діяли розрізнено, кожен на свій страх і ризик. Проте своїми статтями в газетах і журналах, що викривали корупціонерів в різних органах влади, формуючи відповідну громадську думку, вони мали великий вплив на владу. Так, наприклад, багато в чому завдяки викриттям журналістів, які розкривали корупцію під час виборів на початку ХХ ст., Конгрес США був вимушений прийняти в 1907 році перший в історії країни федеральний закон про порядок фінансування виборчих кампаній. Закон забороняв брати участь у виборчому процесі національним банкам і корпораціям [196, с. 207].

Громадська думка, сформована журналістськими розслідуваннями, змусила Конгрес в 1910 році обнародувати джерела фінансування своїх виборчих кампаній, а в 1911 році вперше ввести обмеження на обсяг подібного фінансування [196, с. 207].

Показавши свою високу результативність, журналістські розслідування переросли потім в звичайну практику ЗМІ. У ХХ столітті в США поступово утворилася співдружність журналістів, які спеціалізуються в галузі журналістських розслідувань (IRE). Воно об'єднало значне число

працівників цієї сфери журналістської праці, узагальнювальних практику суспільної критики [211].

Серед країн Західної Європи особливо велику роль грали журналістські розслідування в Англії. Завдяки свободі слова і друку англійська преса прагнула в XIX – XX ст. і по теперішній час не просто відображати всі значимі суспільно-політичні процеси в країні, а постійно контролювати діяльність влади. Тим самим це змушувало владу остерігатися брати хабарі, забезпечувати роботу закону, сприяти формуванню високої політичної культури суспільства тощо.

На початку XX століття Макс Вебер із цього приводу помічав, що непідкупність англійського чиновництва і високий рівень політичного виховання англійського народу багато в чому ґрунтуються на активній діяльності преси. Спосіб, яким контролює діяльність виконавчої і законодавчої влади преса і круг її читачів, свідчить про високий ступінь політичної зрілості, яка виражається не в позовах проти міністрів, а в безперервному контролі суспільства над діяльністю влади і впливу на неї [13].

Не втратили своєї дієвої сили журналістські розслідування і на початку XXI століття. Досить навести лише один приклад, коли в травні 2009 року журналістські розслідування розкрили непристойну поведінку депутатів парламенту Великобританії, які використовували для своїх особистих потреб державні кошти, виділені на витрати, передбачені на виконання депутатських обов'язків. Розгорівся політичний скандал, і спікер Палати общин Майкл Мартін, посада якого є довічною, пішов у відставку 21 червня 2009 року. Це в значній мірі запобігло розширенню скандалу і переростання його в політичну кризу.

Тим часом відставка спікера, на думку журналіста «Time» М. Елліотта, – це справа безпрецедентне в новітній історії Великобританії. Востаннє спікера парламенту змусили піти, визнавши винним в особливо тяжких

злочинах, більш ніж 300 років тому – в кінці XVII століття. Покірне визнання владою помилки говорить, на думку оглядача «Time», про те, що вона не без недоліків. Компроміс полягає в тому, що офіційне визнання провини – це цінність, яка має значення для подальшого розвитку демократії [13].

Значну роль зіграли журналістські розслідування в боротьбі з корупцією в Італії в кінці 1980-х – початку 1990-х років. В першу чергу вони підготували громадську думку до осуду корупції. Журналістські розслідування сприяли активізації діяльності прокурорів, поліції і суддів по протидії корупції. Впродовж багатьох років вони не дозволяли правоохоронним органам знижувати напруження боротьби з корупцією.

Як тільки правоохоронна система починала давати збої, журналістські розслідування піднімали італійців на масові демонстрації, пікети і виступи з вимогами підсилити боротьбу з мафією і корумпованими політиками. Багато в чому завдяки саме журналістським розслідуванням в Італії стало можливим успішне проведення операції «Чисті руки» [Див.: 20].

У той же час журналістські розслідування, бажаючи сенсацій, нерідко переходять кордони права на недоторканість приватного життя. Тому судові процеси по звинуваченню журналістів в порушенні закону в США і країнах Західної Європи в досліджуваній період часу не були рідкістю. Останній найгучніший скандал розгорівся в липні 2009 року у Великобританії у зв'язку з незаконним прослухуванням телефонів членів кабінету міністрів і парламентарів всіх трьох партій журналістами газет «News of world» і «Sun», що входять в новинну корпорацію медіамагната Руперта Мердока «News group».

Скандал негайно прийняв не лише кримінальний, але і політичний вимір. Примітно, що розкрили протизаконну діяльність журналістів їх колеги з конкурентних видань. Британська поліція, під тиском преси, була вимушена провести розслідування проти видань, що оскандалилися. В світлі обставин, що відкрилися, проти медіакорпорації Мердока суд прийняв велику кількість

заяв від політиків і інших прилюдних персон про порушення недоторканості приватного життя [13].

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 і органів місцевого самоврядування при здійсненні ними управлінських функцій [135].

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 і 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 і 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 відвертості. Моніторинг може проводитися на основі непрямих даних (опитування споживачів державних послуг, аналіз суміжної і вторинної статистики і так далі) [115].

В Україні умовно можна виділити три типи неурядових організацій, що займаються моніторинговою діяльністю. Це «спостерігачі», класичні «watch-dog» («сторожові собаки») організації і «проактивні монітори». «Спостерігачі» переважно фіксують проблеми і зміни в ключових сферах життєдіяльності суспільства, не ставлячи перед собою мети просування

результатів моніторингу в реальну державну політику. «Watch-dog» організації, окрім виконання наглядових функцій, активно працюють з інформаційними каналами і популяризують свої дослідницькі продукти, заставляючи владу користуватися напрацюваннями, з метою поліпшення політики, переоцінки ефективності програм. «Проактивні монітори» досить часто на рівні ідей і рішень випереджають інститути влади і, власне, формують методи вирішення суспільних проблем до виникнення критичних ситуацій [6].

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

Наприклад, в 2006 році Український незалежний центр політичних досліджень провів моніторинг наповненості необхідною інформацією офіційних сайтів обласних державних адміністрацій і виявив, що середній рівень відвертості сайтів склав 60 %. Скарга, а також результати моніторингу були направлені Президентові України, який виніс вимову 19 главам обласних адміністрацій. Повторний моніторинг в 2007 році показав, що рівень відвертості сайтів виріс до 70 % [124].

Значне число організацій, що здійснюють моніторингову діяльність в цій сфері, працює на локальному рівні. Наприклад, в 2008 році Волинська обласна молодіжна громадська організація «Асоціація молодих реформаторів (АМоРе)» провела моніторинг доступу до інформації про діяльність органів влади у справах молоді у Волинській області. Експерти організації проаналізували наявність інформації, передбаченої Постановою Кабінету Міністрів України № 3 «Про порядок обнародування в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади», на офіційних сайтах Волинської обласної державної адміністрації, Управління у справах сім'ї, молоді і спорту облдержадміністрації і Луцької міської ради. Проект мав своє

продовження і реалізовувався по єдиній методиці в інших регіонах України [124].

Неурядові організації активно піднімають тему контролю за виконанням передвиборних програм депутатами місцевих рад. Наприклад, в рамках проекту «Мережа свідомих громадян», який реалізовувався Подільським центром соціальних технологій в 2008 році, проводився комплексний моніторинг виконання передвиборних обіцянок депутатами різного рівня рад у Вінницької області і міськими головами. В рамках дослідження велося активне листування з чиновниками і мерами, метою якої став збір інформації про передвиборні обіцянки. Виводи дослідження були представлені і обговорені на круглому столі. Прилюдним рецептом вирішення проблеми віддалення депутатів від виборців став висновок про необхідність внесення змін у виборче законодавство, оскільки пропорційна вибіркова система із закритими списками не відповідає потребам громадян. Присутні на заході депутати різних рівнів порушили питання освіти і «виховання» самих виборців, що, на їх думку, передбачало відхід від споживчого відношення до депутатських фондів на користь участі в розробці програм вирішення суспільно значимих проблем [6].

Слід також згадати моніторингові проекти по розробці і контролі за впровадженням реформ. Наприклад, місто Вознесенськ Миколаївської області ще з 2004 року почало роботу над розробкою Стратегічного плану оновлення житлово-комунального господарства. До цієї діяльності спочатку приєдналася громадськість, але з часом неурядові організації втратили інтерес до теми, а влада монополізувала інформацію по впровадженню реформи. Проблема неучасті стала надактуальною, коли тарифи на послуги постійно підвищувалися, а жодних якісних змін в галузі не відбувалося. Враховуючи це, суспільне об'єднання «Агентство регіонального розвитку м. Вознесенська» почало моніторингово-просвітницьку кампанію, завдяки якій була не лише проаналізована ситуація, але і введені зміни на рівні

місцевої політики шляхом перегляду на сесії міської ради Стратегічного плану розвитку. Створення механізмів реального суспільного контролю за виконанням рішень органів місцевого самоврядування і реалізацією згаданого плану дозволило поліпшити якість комунальних послуг і забезпечило розуміння і підтримку реформ з боку общини. Системний діалог між владою і громадськістю став базою для визначення проблем і потреб сторін з метою їх задоволення, ефективного використання ресурсів общини.

В рамках кампанії була також забезпечена прозорість виконання Стратегічного плану розвитку житлово-комунального господарства міста шляхом створення механізмів залучення громадськості до розробки і контролю за виконанням рішень органів місцевого самоврядування. Експертні групи при місцевих органах оцінювали ефективність реформ, а діалог з суспільством забезпечувався шляхом просвітницьких заходів: від дня відкритих дверей в житлово-комунальних господарствах міста до роботи із студентами і школярами про необхідність оплачувати комунальні послуги. В результаті, в місті Вознесенськ вводяться системи енергозбереження, сортується сміття і створюються ОСМД [6].

Суспільний моніторинг за дотриманням прав людини в Україні є однією з найбільш постійних тим, в якій працюють переважно одні і ті ж громадські організації. Сфера їх діяльності стосується економічних, соціальних прав, перевірки ефективності і законності роботи правоохоронних органів в державі, дотримання принципів верховенства права та ін. Аналітичні і моніторингові матеріали мають попит не лише серед українських ЗМІ, влади, громадськості і правоохоронних органів, ними цікавиться і міжнародне співтовариство. Український Хельсінський союз з прав людини і Харківська правозахисна група є одним з прадавніх і найактивніших правозахисних організацій в нашій країні. Організації вже багато років обнародують звіти про дотримання прав людини в Україні і системно аналізують діяльність Уповноваженої з прав людини, публічно опонують Омбудсменові відносно



неефективної роботи в організаційних, інформаційних і стратегічних питаннях. Крім того, правозахисні організації вже декілька років підряд пропагують тему, якою займаються, через Міжнародний фестиваль документального кіно про права людини. Системність роботи і актуалізація питань правозащити через публічні заходи на зразок фестивалю сприяють формуванню позитивної репутації цього сегменту неурядових організацій [6].

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

1. Поступова переорієнтація з процесу на результат. Фактично, велика частина неурядових організацій припинила займатися виключно перевіркою вибраних секторів або напрямів політики і виступати небагатослівними спостерігачами суспільно важливих процесів. Ймовірно, в майбутньому боротися за довіру з боку громадян будуть не ті організації, які видають багатотомні збори звітів, а ті, які зможуть на основі досліджень запропонувати конструктивні вирішення проблеми, узяти на себе відповідальність за результативність вибраних механізмів реалізації.

2. Системніший підхід до вибраних тем. Варто відзначити тенденцію до зростання професіоналізму громадських організацій у вибраних для суспільного контролю темах. Якщо протягом попередніх років тематичною стійкістю відрізнялися переважно екологічні правозахисні організації, сьогоднішній день демонструє рух до системного моніторингу цілих суспільних секторів впродовж довшого часу, ніж це передбачає проект, що профінансований деяким фондом. Таким чином, програмний (а не проектний) підхід деяких неурядових організацій дає підстави сподіватися на активний і професійний розвиток сектора.

3. Тематичне, а не залежне від конкретної події, присутність моніторингових організацій в медіапросторі. Дана характеристика є природним наслідком переорієнтації на програмну, а не проектну діяльність.

Фактично, громадські організації, що стабільно працюють з обраними суспільно важливими темами, потрапляють в коло зору журналістів і виступають як експерти, коментатори, представники незаангажованих конкурентних позицій.

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

1. Низька здатність якісного спілкування з властями різних рівнів. Звичайно, не останню роль в цій проблемі грає відношення властей, а саме – відсутність розуміння переваг міжсекторального партнерства. Втім, досить часто неурядові організації, які починають кампанії суспільного контролю, стартують з наступальної позиції, що наводить до непродуктивного протистояння з державними службовцями.

2. Недостатньо високий рівень моніторингових продуктів неурядових організацій. До теперішнього часу в громадських організацій, у тому числі тих, які впродовж багатьох років працюють в третьому секторі, відсутнє розуміння необхідності готувати якісні і конкурентні продукти, презентувати результати своєї роботи. Часто організації замість зрозумілого моніторингового висновку з чіткими рекомендаціями видають беззмістовні тексти, приховані під складною методикою дослідження. Отже, реалізувати значну частину рекомендацій просто неможливо.

3. Невідповідність задекларованих позицій реальним. Досить часто неурядові організації оголошують про масштабні кампанії моніторингу, метою яких є підготовка до системних змін на національному або регіональному рівнях, але все обмежується деклараціями. Така бравада завдає збитку всьому сектору і підриває довіру до професійних громадських організацій в очах влади і пересічних громадян.

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 [115].

Процедура громадської експертизи фактично дає можливість неурядовим організаціям стати учасниками вироблення державної політики в різних сферах і бути суспільними контролерами за її реалізацією. Громадська експертиза дозволяє неурядовим організаціям оцінити ефективність діяльності певного органу державної влади або посадової особи, законність витрачання бюджетних коштів, якість надання адміністративних послуг або дотримання законодавства.

Громадська експертиза є важливим ресурсом для самих органів державної влади. Вони отримують зовнішній аудит своєї діяльності і реальні рекомендації відносно чекань соціальних груп, пріоритетів політики, бажаних заходів з їх реалізації тощо. Органи влади отримують додатковий консультативний ресурс, а також волонтерів серед неурядових організацій. Все це потенційно повинно сприяти поліпшенню якості управлінських рішень, виробленню політики, що орієнтована на потреби громадян, ефективному використанню державних ресурсів. Саме тому механізм суспільної експертизи є обов'язковим елементом демократичної держави з розвиненим громадянським суспільством.

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 відвертість органу державної влади (наявність відкритої, вичерпної інформації про орган державної влади) [2].

Громадська експертиза є найбільш ресурсоемним етапом громадського контролю – її проведення, включаючи попередній пошук і здобуття необхідної інформації, вимагає систематичного залучення і використання не

лише людських, але і фінансових і матеріальних ресурсів. Ресурсне забезпечення суспільної експертизи є в першу чергу завданням самого суспільства, а не власті. Якщо об'єкт контролю сам забезпечує ресурсами контроль своєї діяльності, то результати і ефективність такого контролю неважко передбачити заздалегідь, оскільки ресурсне забезпечення раніше або пізніше стає інструментом тиску на суб'єкти контролю .

Кабінет Міністрів України 5 листопада 2008 постановою № 976 прийняв Порядок сприяння проведенню суспільної експертизи діяльності органів виконавчої влади [171]. Даною постановою уряд надав право максимально широкому кругу неприбуткових організацій здійснювати суспільну експертизу діяльності будь-якого органу виконавчої влади України.

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 і 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 і 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 оперативно розмістити на своєму веб-сайті експертний висновок (протягом тижня) і результати його розгляду (протягом 10 днів).

Урахування результатів суспільної 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.

Одній з форм залучення громадськості до контролю над ухваленням державних рішень є суспільні поради, що функціонують при органах державної влади і місцевого самоврядування.

Під суспільними порадами 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 і виконанні державних рішень[26].

На думку експертів, суспільні поради, створені при органах влади, виконують декілька функцій. Головна з них – це сприяння розвитку суспільної ініціативи. Друга функція, яка удається українським суспільним порадам краще всього, – це надання незалежній аналітичній допомозі різним

органам законодавчої і старанної влади у вигляді експертних оцінок документів і подій.

Крім того, суспільні поради певною мірою представляють інтереси «зацікавлених сторін», тобто тих категорій населення або сегментів економічної і 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 лобіюванням їх інтересів.

І, нарешті, завдяки суспільним порадам підвищується якість процесу підготовки законів і удосконалюється нормативно-правова база в цілому.

На думку експертів, завдяки суспільним радам органи влади отримують додатковий експертний потенціал і додаткові ресурси. Слід зазначити, що суспільні 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 суспільні ради при меріях міст. Як приклад ефективної системи формування таких рад, часто наводять Раду з розробки бюджету в Порто-Аллегрі. Вона формується на основі змішаної системи: 44 члени ради вибираються на загальних зборах, 2 призначаються від муніципалітету, поодиноці призначають найбільш значимі громадські організації міста. Позитивний досвід формування і функціонування цієї ради був використаний іншими містами і адаптований до умов їх країн, наприклад, м. Сан-Дені (Франція), м. Барселона (Іспанія), м. Торонто (Канада), м. Брюссель (Бельгія) [26].

Ще один приклад міської успішно діючої суспільної ради, яка американська преса в 1992 році назвала найдосконалішим прикладом участі громадян, – це Пріоритетна рада м. Дейтона в США. Членами цієї ради

можуть стати всі бажаючі, за умови, що вони зберуть як мінімум 25 підписів зареєстрованих виборців. Багато інших міст Америки, таких як Сан-Антоніо, Денвер, Фенікс, Індіанополіс, Річмонд, перейняли досвід Дейтона і створили аналогічні ради.

Як правило, вирішення цих суспільних 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.

Поширеною є практика, коли для організації ефективної роботи ради державні посадові особи призначаються його керівниками. Наприклад, Суспільна рада з питань Північного тракту в окрузі Арлінгтон (штат Вірджинія, США) був створений в 2000 році з метою вивчення громадської думки відносно того, що робити з територією округу, забрудненою промисловими відходами. Головою і віце-головою ради є державні чиновники, які виконують свої функції в ній як складову частину своїх посадових обов'язків. Крім того, в раду входять представники громадських організацій, які діють на території округу і зацікавлені в вирішенні питання. Вони беруть участь в роботі ради на добровільній основі [26].

Як правило, вирішення суспільних порад носять рекомендаційний характер і лише в окремих випадках ці рішення можуть носити обов'язковий характер. Як приклад, можна привести діяльність болівійських наглядових комітетів, які створені в 1994 році для забезпечення зв'язку між так званими «територіальними організаціями громадян» і муніципальними органами влади, і які здійснюють контроль за використанням муніципальних ресурсів. Якщо комітет забороняє використання ресурсів, він докладає про це власті, якщо ж муніципалітет не звертає уваги на ці вимоги, то повинен заявити про свою неспроможність сенату.

Ще один приклад прямого впливу рад на органи влади – це Оперативна група Сан-Франциско. Ця суспільна рада виступає арбітром між особою або організацією, яким відмовили в наданні документів, відкритих для доступу громадськості, і охоронцем державних документів. Після розгляду скарги рада може видати наказ, який зобов'язує охоронця надати необхідний документ.

Не дивлячись на різноманітність форм і діяльності суспільних 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 суспільних 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. Українські представники влади, як правило, не готові виносити на публіку всі ці етапи. Вважається, що необхідно підготувати ідеальний документ і лише після цього виносити його на прилюдне обговорення.

В цілому ж, згідно європейським рекомендаціям, основне призначення дорадчих суспільних порад – це бути посередниками між владою і



«зацікавленими сторонами». Вони не є самодостатніми повноцінними структурами, вони лише організують процес прилюдних консультацій і обговорень.

Крім того, європейські рекомендації містять стандарти процедур проведення таких консультацій, з якими в більшості своїй не знайомі ні українські чиновники, ні представники громадських організацій [149].

Від дієвості суспільних порад залежить рівень суспільної довіри до влади, а отже, стабільність у відносинах між державою і суспільством і зниження ризиків тривалого протистояння владі 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.

В Україні створена ґрунтовна нормативно-правова база, яка регламентує відношення у сфері залучення громадськості до процесу вироблення державної політики, до здійснення суспільного контролю в окремих галузях (розвиток малого підприємництва, європейська інтеграція, екологічна безпека та ін.).

В той же час чинне законодавство не містить конкретних процедур діяльності дорадчих структур. Як наслідок, більшість суспільних порад існують лише формально, не ставлячи за мету вирішення конкретних проблем, вироблення детальних планів, критеріїв оцінки їх діяльності тощо [214].

При значній частині центральних і місцевих органів державної влади суспільні поради і колеґії взагалі не були створені або існували лише формально. За даними Кабінету Міністрів України (за станом на 01.12.2010 р.), дорадчо-консультативні органи були сформовані з 20 міністерств лише при 15, з 43 інших центральних органів виконавчої влади – лише при 37, з 27 регіональних органів виконавчої влади (при Раді міністрів

Автономної республіки Криму, обласних Київської і Севастопольської міських державних адміністраціях) – лише при 21 [160].

Незважаючи на закріплені законодавством зобов'язання центральних органів виконавчої влади забезпечувати систематичну роботу дорадчих структур, протягом 2009-2010 рр. лише 50 % органів виконавчої влади регулярно проводили засідання суспільних порад із залученням представників громадянського суспільства (громадських організацій, профспілок і так далі). Слабкою є міра інституціоналізації дорадчих структур при комітетах Верховної Ради України: за станом на кінець 2009 р. в 26 комітетах були створені лише 6 суспільних порад. Діяльність дорадчих структур, які все-таки були створені в 2009 р., гальмувалася нестабільною роботою парламенту.

Таким чином, ефективність діяльності дорадчих структур при органах державної влади залишається досить низькою. Більшість міністерств не використовують консультативний потенціал дорадчих структур, тим самим обмежуючи доступ громадськості до процесу вироблення управлінських рішень. Низька активність суспільних порад вказує і на зсув пріоритетів в діяльності ряду міністерств і уряду в цілому: стратегічні питання державної політики, які вимагали активної участі дорадчих структур, часто поступаються пріоритетами тактичним питанням політичної боротьби, які, зрозуміло, не вимагають прилюдних консультативних процедур. Можна чекати, що процеси політичної консолідації державної влади створять сприятливі передумови для активізації суспільних дорадчих структур при органах державної влади [214, с. 76].

Вказані проблеми у сфері взаємодії інститутів громадянського суспільства і держави зумовили низький рівень усвідомлення значення дорадчих структур самими громадянами. Аналіз суспільних настроїв відносно даного питання свідчить про мінімальну зацікавленість і інформованість населення про роботу суспільних порад при органах

державної влади. Так, згідно з результатами соціологічного опитування, проведеного Українським центром економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, лише 14,3 % респондентів проінформовані про роботу дорадчих структур при міністерствах і відомствах, тоді як 76,4 % взагалі не знайомі з їх діяльністю [198]. В той же час саме інститути громадянського суспільства, на думку громадян, в першу чергу повинні представляти їх інтереси в суспільно-політичному житті – громадські організації (13,8 %), профспілки (13,5 %), ЗМІ (10,5 %) [199].

В Україні активно розвиваються і неурядові аналітичні центри (think tanks, «мозкові центри», «фабрики думки»). За станом на початок 2007 р., база даних Інституту зовнішньополітичних досліджень (Філадельфія, США) містила 5080 аналітичних центрів в 196 країнах світу, у тому числі Україна була представлена 43 неурядовими аналітичними центрами [124, с. 20].

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 цієї діяльності є:

1) співпраця з органами державної влади і місцевого самоврядування з метою вироблення управлінських рішень відповідно 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 [98].

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 і 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 в розробці і 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 і інформаційної безпеки та ін.).

Представники аналітичних центрів беруть участь в 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 і 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 [157].

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

Основними проблемами в діяльності українських НАЦ з 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 ступень залежності українських НАЦ від фінансової і організаційно-технічної підтримки міжнародних організацій [98].

Ще одним механізмом громадського контролю є громадське лобіювання. Воно мало чим відрізняється від політичного лобіювання і є механізмом вирішення тих або інших питань на користь чиїх-небудь інтересів шляхом дії на законодавців, уряд і інших посадових осіб. Основне завдання діяльності лобіста – добитися відображення і закріплення в нормативних правових актах вирішення приватних групових інтересів – корпоративних, професійних, етнічних і інших.

Суб'єктами громадського лобіювання є, перш за все, неурядові організації. Лобізм представляє для них один з основних інструментів досягнення мети і результатів їх діяльності. У демократичних політичних системах неурядові організації є потужним чинником лобіювання, і саме вони виступають ефективною протипагою устремлінням лобістів – суб'єктів економічної діяльності і державної бюрократії.

У демократичних політичних системах процес лобіювання здійснюється за триланковою схемою: групи інтересів (суб'єкти лобіювання) – професійні лобісти або організації лобістів – державні чиновники і

депутати (об'єкти лобіювання). Принциповим фактом реалізації вказаної схеми є те, що її ключові виконавці – професійні лобісти і організації лобістів – здійснюють свою діяльність публічно або в чітко встановлених законом рамках, або під суворим суспільним контролем. Це, звичайно, повністю не виключає корупційні стосунки при лобіюванні, чому є достатня кількість прикладів, але істотно обмежує можливості і ускладнює умови використання таких стосунків.

Якщо влада і суспільство не приділяють належної уваги проблемі лобіювання, намагаються ігнорувати її об'єктивний характер і вирішувати проблему лише заборонними заходами, то лобіювання не зникає, а лише уходить у тінь. При цьому механізм діяльності лобіста реалізується в найбільш руйнівній формі «тіньового» лобіювання, заснованого на корупційних стосунках, що може приводити до наступних негативних наслідків:

- пріоритетне задоволення приватних і корпоративних інтересів в збиток стратегічним цілям і інтересам суспільного розвитку, включаючи розвиток національної економіки;

- деформація демократичних основ державного устрою і політичної системи, дискредитація демократичних інститутів і перетворення їх в інструмент захисту інтересів елітних груп;

- перерозподіл національних ресурсів і бюджетних коштів на користь найбільш впливових груп інтересів і, як наслідок, посилення економічної і соціальної нерівності в суспільстві;

- поширення корупції і неправових дій і рішень у сфері державного управління.

До позитивних сторін цивілізованого лобізму можна віднести:

- створення як специфічної форми прояву політичного плюралізму легітимних можливостей для участі всіх соціальних груп і прошарків

суспільства, що навіть знаходяться в меншості, у виробленні і ухваленні державних рішень;

- забезпечення постійного контролю і безпосередньої дії інституційних структур громадянського суспільства на державну владу і, як наслідок цього, більшій публічності і інформаційній прозорості її діяльності;

- стимулювання самоорганізації і активності громадянського суспільства, залучення до практичної участі в державному управлінні найбільш зацікавлених економічних, професійних, корпоративних і інших суспільних структур, а також кваліфікованих фахівців і управлінців з недержавної сфери;

- формування каналів активного зворотного зв'язку для системи державного управління, що забезпечує оперативне розширення інформаційної і постійну актуалізацію і акцентування проблемної бази ухвалення державних рішень;

- взаємне урівноваження і деякою мірою примирення різноспрямованих інтересів в політичній, економічній і соціальній сферах, що сприяє знаходженню точок зіткнення і досягненню в рамках певних домовленостей взаємовигідної співпраці різних політичних сил і груп інтересів при ухваленні управлінських рішень [147, с. 73]

В Україні роль неурядових організацій як лобістських залишається незначною. Органи державної влади при необхідності можуть ігнорувати корисні пропозиції представників зацікавлених суспільних груп. Цікаво, що серед населення поширено стійке негативне відношення до лобізму, який прямо асоціюється з корупцією. З іншого боку, лобізм в Україні — це вже існуюча реальність. При цьому в країні відсутні належні правові основи здійснення лобізму, що породжує цілий ряд проблем. Зокрема:

- сприяє розвитку форм впливу, що мають ознаки корупційних діянь і посадових злочинів;



– створює нерівноправ'я груп в здійсненні впливу, що наводить до появи пільговиків і не відповідає принципам вільної конкуренції;

– фактично не представленими і незахищеними залишаються інтереси неурядових організацій, які не мають достатніх фінансово-організаційних ресурсів для здійснення діяльності лобіста у Верховній Раді і Кабінеті Міністрів України.

На жаль, доводиться зазначити, що ухвалення закону про лобізм на сьогодні не відповідає інтересам істотної частини чиновництва і депутатського корпусу. Так, в Україні вже було декілька невдалих спроб ініціації ухвалення закону про лобізм. У всіх випадках ухваленню рішень з даного питання, окрім недоліків в представлених законопроектах, перешкоджала також відсутність зацікавлених суб'єктів у Верховній Раді. Тим часом, ухвалення закону про лобізм або розробка інших законодавчих актів, так або інакше спрямованих на врегулювання діяльності лобіста, має, безумовно, безліч переваг. Зокрема, воно дозволить:

налагодити ефективний діалог між представниками неурядових організацій і державою;

зобов'язати враховувати при ухваленні рішень і в нормативно-правових актах інтереси неурядових організацій;

підвищити якість рішень, що приймаються виконавськими органами влади і Верховною Радою України, забезпечить їх обґрунтованість;

гарантувати рівні права громадян і суспільних груп щодо можливостей впливу на позиції народних депутатів України, членів уряду;

створити механізми для захисту інтересів меншості, що сприятиме забезпеченню політичного плюралізму;

зменшити здійснення дії лобіста з ознаками корупції і посадових злочинів;

підсилити прозорість і відвертість діяльності органів влади;

реалізувати принцип свободи функціонування недержавних структур – асоціацій, громадських організацій, профспілок і так далі, як один з механізмів забезпечення народовладдя [153].

Звичайно, сам по собі закон про лобізм автоматично не здатний навести лад в системі стосунків неурядових організацій і влади. Для того, щоб закон «працював», необхідно ввести ефективні механізми його реалізації і контролю за виконанням.

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 і якісне зростання неурядових організацій, підвищення їх компетентності і ресурсних можливостей, поліпшення комунікацій, вдосконалення загальних дій.

### *3.2 Тенденції розвитку цивільного контролю*

У сучасних умовах процеси світового розвитку характеризуються глобалізацією, яка робить вплив практично на всі сфери суспільного життя, у тому числі і на систему громадського контролю.

Виходячи з вистав, що склалися у теперішній час, глобалізацію можна визначити як об'єктивний загальносвітовий структурний процес, який веде до поетапного перетворення світового простору в єдину зону, де вільно циркулюють потоки капіталів, товарів, послуг, ідей. З розгортанням цього процесу створюється міжнародне інституційне, правове і культурно-інформаційне поле, що дозволяє формувати уявлення про світ як про єдину цілісність [30, с. 8].

Серед політичних феноменів, які зумовили після завершення Другої світової війни становлення глобального світу, як правило, виділяються наступні: відмова США від самоізоляції, що визначала розвиток цієї країни до 1945 року; деколонізація, що покінчила з фрагментацією світової економіки на окремі імперські зони; крах СРСР і радянського блоку, що сприяв затвердженню капіталізму на більшій частині Євразії. Політичні наслідки глобалізація неоднорідні: вона різною мірою зачіпає різні держави.

Сучасну стадію в розвитку глобальних процесів відрізняє розрив між стрімким ходом економічної глобалізації і досить слабкими зусиллями держав з створення погодженої політичної системи її регулювання. Фактично, однією з найважливіших довгострокових проблем людського розвитку в світі стає необхідність виробити систему глобального регулювання, яка б була наділена відповідним обсягом повноважень і легітимності. Це глобальне регулювання може здійснюватися в різних формах. Основними з них є глобальна співпраця, при якій вирішальну роль в проведенні погодженої загальносвітової політики гратимуть існуючі суверенні держави, і глобальне управління, при якому наднаціональні міжнародні організації були б автономні від держав в процесі ухвалення рішень.

Очевидне те, що глобальне управління (або, принаймні, окремі його елементи) може скластися як стихійно, шляхом взаємодії, перш за все, економічних і фінансових структур, так і усвідомлено, шляхом планомірного його формування, здійснюваного на основі консенсусу всіх (або найбільш великих) глобальних акторів.

У теперішній час в світовій політичній думці сформувалося декілька основних концепцій щодо можливої організації глобального регулювання. Всі вони передбачають або створення нових інститутів, покликаних найбільш адекватно відповідати новим глобальним процесам, або еволюцію і трансформацію функцій вже існуючих міжнародних організацій.

1. «Світовий уряд». Найбільш стара футурологічна ідея, різним аспектам якої присвячено немало робіт. Фактично, концепція «світового уряду» є збільшеною моделлю національної держави, керівництво якої вирішує поточні внутрішньополітичні питання вже не на національному, а на глобальному рівні.

2. Трансформація існуючої системи ООН. Тут є два основних напрямів. Один – поступове підвищення рівня легітимності Ради Безпеки ООН і рівня його ефективності. Інший варіант – радикальніший. У ньому виділяють дві складові частини: перетворення існуючої Ради Безпеки ООН в свого роду квазі-уряд, а Генеральної Асамблеї ООН – в квазі-парламент. Варто відзначити, що така форма глобального управління знаходить більше прибічників, чим ідея «світового уряду» в чистому вигляді. Проте і її відрізняє узко-етатистський підхід, який зводить все глобальне співтовариство до жорстких рамок держави.

3. Політичне управління глобальним розвитком. Згідно цієї концепції, провідні політичні актори в світі «підштовхуватимуть» глобалізацію в потрібне русло і вирішуватимуть виникаючі глобальні проблеми вузьким колом «гравців». Ними можуть бути, при різних розкладах, або домінуюча в світі супердержава, або конгломерат великих держав.

На сьогоднішній день головним компонентом глобального управління є міждержавні організації (МУО), число яких в ХХ столітті виросло в шість разів і склало на початок ХХІ століття близько 250 [128, с. 17]. У МУО входять організації, функціональна діяльність яких охоплює фактично всі країни світу – Організація Об'єднаних Націй, а також інтегровані в неї особливими договорами Міжнародний Валютний Фонд (МВФ), Всесвітній Банк (ВБ), Всесвітня організація охорони здоров'я та ін., тісно пов'язана з ними Світова організація Торгівлі (СОТ), а також організації, що діють і мають вплив в тому або іншому регіоні, серед яких найбільш авторитетні Європейський союз, Північно-американська угода про вільну торгівлю,

Асоціація держав Південно-Східної Азії, Південноамериканський спільний ринок, Організація африканської єдності, Організації Американських Держав та ін.

Якщо говорити про проблеми глобального управління, то, перш за все, варто назвати – розпливчатість меж між міжнародною співпрацею суверенних держав і самостійною, вже наднаціональною роллю міжнародних організацій. Трансформація ЄС, тенденції розвитку ООН підтверджують, що уловити момент, починаючи з якого слід вести мову про глобальне (або регіональному) управління в чистому вигляді, дуже і дуже важко.

Ще однією важливою проблемою є подальший розвиток демократії чи, навпаки, його зворотний процес в умовах глобального управління. З одного боку, глобалізація і глобальне об'єднання наводять до все зростаючому поширенню в світі демократичних цінностей і інститутів. «Третя хвиля» демократизації стала первинною характеристикою сучасного світу. Але, з іншого боку, існує небезпека того, що майбутній «політичний режим» в системі глобального управління може стати, скоріше, авторитарним, чим демократичним. Це може бути викликано тим, що рішення з глобальних питань можуть прийматися обмеженим колом авторів і без належної гласності, а також тому, що внутрішня структура багатьох цих акторів (транснаціональні корпорації (ТНК), апарат міжнародних організацій) будується зовсім не на демократичних принципах, а на жорсткій корпоративній дисципліні.

Важливою складовою демократичності глобального управління є забезпечення підзвітності його структур прилюдному контролю. Побоювання з приводу того, що глобальні управлінські інститути діятимуть, як хочуть, є досить поширеними і служать вельми важливим стримуючим елементом.

У зв'язку з цим ідея глобального управління тісно по'єднується в багатьох концепціях з ідеєю глобального громадянського суспільства, яке розуміється як таке, що вийшло за межі національних держав і діє в

міжнародному масштабі, об'єднуючи в своїх мережах і організаціях представників різних країн і спрямовуючи свою активність на сферу глобального суспільного блага.

У практичному плані глобальне громадянське суспільство означає:

- загальнообов'язковість рівних демократичних прав і обов'язків;
- єдиний ринковий простір;
- єдиний інформаційний простір, що розуміється як свобода слова, друку, ТБ і інших засобів масової комунікації від будь-якого диктату з боку урядових структур, свавілля чиновників та інших засобів тиску;
- єдиний простір соціального захисту для малоімущих верств населення, загальні принципи соціального забезпечення [102, с. 41]. Цей перелік можна продовжити, оскільки в даний час відбувається реальне формування глобального громадянського суспільства, вимальовувалися його основні риси.

Головна структурна ланка глобального громадянського суспільства – міжнародні громадські організації. Відомі різні види міжнародних громадських організацій: професійні, гуманітарні, екологічні, наукові, релігійні, спортивні, за збереження міру і безпеки, феміністські та ін. Серед найбільш авторитетних міжнародних громадських організацій слід назвати такі не обмежені національними кордонами інститути, як «Лікарі без кордонів», «Репортери без кордонів», потужні екологічні організації «Зелений світ» (Greenpeace) і «Друзі планети» (Friends of the Earth International), міжнародна антикорупційна організація «Міжнародна прозорість» (Transparency International), правозахисні міжнародні організації «Міжнародна амністія» і Міжнародна організація захисту прав людини (Human RightWatch) [205, с. 158].

Міжнародні недержавні організації вже мають власні мережеві і організаційні «парасольки», зокрема Союз міжнародних асоціацій (Union of International Associations) і Світовий альянс громадської участі (World

Alliance for Citizen PARTICIPATION – CIVICUS). Они активно співробітничать з ООН, а деякі з них мають консультативний статус і статус спостерігачів при цій організації. Мережа міжнародних неурядових і національних громадських організацій, орієнтованих на міжнародну діяльність, активно розвивалася у XX столітті, і особливо в його останній чверті – це період значного зростання кількості і різноманітності громадських організацій, що діють в планетарному масштабі. На початку XXI століття налічувалося до 50 тис. таких організацій [205, с. 158]. Причому кількість їх в останніх 20 роках XX століття збільшилося майже в 4 рази. І хоча велика частина головних офісів цих організацій з більш ніж 100-тисячним штатом розташована в Європі і США, вони здійснюють свою діяльність практично у всіх населених куточках планети.

Багато теоретиків і активісти-практики визначають глобальне громадянське суспільство як демократичну альтернативу глобалізації знизу у відповідь на глобалізацію зверху. Система глобального правління з її анонімністю, непідзвітністю світової громадськості за відсутності прозорості в ухваленні рішень породжує в новому глобальному суспільному просторі вакуум демократії і дефіцит демократичної участі. Цей дефіцит і повинен компенсуватися розвитком глобального громадянського суспільства як природної демократичної протипаги.

Необхідність такого типу суспільства і, головне, його участі як повноцінного актора глобальної політики часто аргументують також більшою ефективністю цієї політики. Дійсно, підхід громадських організацій до вирішення суспільних проблем в конструктивному сенсі нерідко відрізняється від державного, оскільки громадські організації (особливо спеціалізовані) частенько націлюють свою діяльність на конкретну проблему або завдання на відміну від практики обхвату широкого спектру соціальних проблем державою. Такі організації на відміну від держави часто здібні до широкої мобілізації громадськості, ефективного залучення експертів, а також

додаткових фінансових і інформаційних ресурсів для вирішення проблеми. Саме ці відмінності підходу громадських організацій від державних стратегій відносно деяких соціальних проблем, і в першу чергу в таких сферах, як захист прав людини, дають їм істотні переваги і роблять їх політику ефективнішою на глобальному рівні [205, с. 163].

В умовах крайне обмеженого використання форм прямої і представницької демократії на міжнародному рівні сили глобального громадянського суспільства мають в своєму розпорядженні наступні канали впливу на прийняття міжнародно значимих рішень:

формування громадської думки з конкретних питань з метою впливати на позиції національних урядів, зацікавлених в здобутті електоральної підтримки;

участь в обговоренні глобально значимих питань на рівні експертних консультацій і внесення пропозицій по проектах міжнародних угод;

організація протестних акцій, спрямованих проти відкиданих членами того або іншого сегменту громадянського суспільства заходів (і проти суб'єктів, що пропонують і реалізують ці заходи) [10, с. 41-42].

Більшість сил, що представляють глобальне громадянське суспільство, активно використовують перший із згаданих вище каналів впливу. Відношення ж до другого і третього каналів залежить головним чином від того, яку позицію відносно до глобалізації управління займають відповідні сили. Захисники глобалізації і прибічники корекції її нинішнього курсу без підривання його базової логіки орієнтовані на максимально повніший розвиток співпраці з національними державами і міжнародними організаціями. Навпаки, опоненти глобалізації (промовці під гаслами деглобалізації або пошуку альтернативних форм глобалізації) роблять переважний акцент на акції протесту.



Ефективність міжнародних неурядових організацій багато в чому стримується відсутністю у них статусу, необхідного для безпосередньої участі в процесі ухвалення рішень.

В той же час, як вважають деякі аналітики, концепція демократії стосовно глобального регулювання повинна зазнати серйозні трансформації. На їх думку, міжнародні інститути зовсім не потребують традиційної моделі внутрідержавної демократії, оскільки в їх завдання не входить ні спонукати людей до озброєного захисту своєї території, ні примус до збору податків. Тому міжнародні інститути повинні отримувати легітимацію для своєї діяльності іншим чином: одні – шляхом строгого дотримання власним статутним документам (наприклад, ООН), інші – тільки шляхом ефективності, що досягається, і прийнятності при вирішенні зазначених завдань (наприклад, МВФ).

Іншим важливим чинником, що впливає на розвиток громадського контролю, є процес глибинної трансформації індустріального суспільства в сучасне інформаційне суспільство, що почався в середині 60-х - початку 70-х років минулого століття і пов'язаний з досягненнями у сфері інформаційних і телекомунікаційних технологій. В рамках цього процесу відкрилися можливості принципово нової взаємодії громадянського суспільства і держави, що поставлені на порядок денний розвитком електронної демократії.

Електронна демократія – це будь-яка демократична політична система, в якій комп'ютери і комп'ютерні мережі використовуються для виконання найважливіших функцій демократичного процесу, таких як – поширення інформації і комунікації, об'єднання інтересів громадян і ухвалення рішень (шляхом поради і голосування) [38, с. 254].

Ідея електронної демократії отримала свій розвиток в концепціях «теледемократії» і «кібердемократії». У першому випадку увага дослідників зосереджена на використанні у виробленні прилюдно-владних рішень

можливостей телефону, кабельного і супутникового телебачення, персональних комп'ютерів. Цей напрям інтенсивно розвивається з початку 80-х років, після того, як термін «теледемократія» був введений Т. Беккером. На початку 90-х років на президентських виборах кандидат в президенти США Рос Перо висунув ідею телевізійних електронних міських зборів. З розвитком мультимедійних каналів ця ідея стала інтенсивно обговорюватися в США, і вже в середині 90-х років Л. Гроссман передрікає трансформацію політичної системи США в Електронну Республіку з сильними елементами громадського контролю і широкими можливостями громадян для участі в політичному управлінні.

У другому випадку дослідники фокусують свою увагу на процесі формування так званого кіберпростору – світу віртуальної взаємодії громадян, органів влади і інших суб'єктів політичного процесу. Інтерактивна взаємодія громадян, громадських організацій і органів влади ними розглядається як один з основних атрибутів інформаційного суспільства. Якщо теорія «теледемократії» з'явилася реакцією на розвиток кабельного телебачення, то концепція «кібердемократії» була відповіддю на становлення комп'ютерних мереж, зокрема мережі Інтернет [59, с. 186-187].

Поява Інтернету, безумовно, зробила серйозний вплив на політичну практику, відкрила перспективи принципово нових шляхів розвитку демократії і громадського контролю.

У дослідженні впливу Інтернету на розвиток демократії можна зазначити три основні підходи [38].

Один з них виражає так звану «популістську точку зору», згідно якої Інтернет відновлює можливість індивідуальної дії на уряд і його політиків. Е. Коррадо і Ч. Фейрстоун відзначають, що Інтернет може забезпечити спілкування громадян з урядом «без посередників», а також зменшити залежність пересічних громадян від виборних посадових осіб, політичних партій і угруповань, що відстоюють свої економічні інтереси. Інтернет, за

допомогою надання більших можливостей по обміну інформацією, з одного боку, підсилить вплив пересічних громадян на політику, а з іншого боку, ослабить вплив тих, кому в даний час належать засоби масової інформації. Тобто, чим більше можливості для громадян безпосередньо спілкуватися з урядом, тим, ймовірно, більш залученими в політику вони будуть, і чим більше їх залученість, тим сильніше буде їх привабливість як осіб.

Сутність популістської теорії – в ідеї, згідно якої засоби комунікації є чинником, що частково визначає ступень політичної активності виборців. В теперішній час, обмежені для ефективного обміну політичною інформацією засоби масової інформації знаходяться у веденні політтехнологів, груп осіб, що відстоюють свої економічні інтереси, а також інших впливових груп. Інтернет, з популістської точки зору, децентралізує доступ пересічних громадян до обміну інформацією. Особиста участь громадян в політиці зростатиме із зростанням їх впливу на суспільне життя. Зазначений процес, отримавши достатній розвиток, приведе до трансформації суспільства.

Згідно так званої комунітаристської точки зору, Інтернет сприятиме перебудові зв'язків між різними соціальними верствами населення. Основна функція Інтернету полягатиме у формуванні і розвитку «співтовариства». На думку Х. Рейнгольда, «співтовариство» створюється тоді, коли люди взаємодіють один з одним в мережі Інтернет досить тривалий час з метою розвинути межі і створити міцні зв'язки, а Інтернет звільняє процес створення співтовариства від обмежень, що накладаються фізичною віддаленістю в просторі. Таке звільнення співтовариства від обмежень, що накладаються географічним місцезнаходженням, розширює так зване локальне співтовариство до масштабів держави або всього світу в цілому.

На цьому чеканні будується широкий спектр можливостей: збільшення взаєморозуміння, більша увага до точки зору інших людей, усунення дискримінації за расовою або статевою ознакою, створення загальних цінностей. Якщо популістська теорія стосується змін у взаємодії громадян з

урядом, то чекання прибічників комунітаристської теорії ґрунтуються на посиленні взаємодії громадян між собою.

Концепція «прискореного розвитку плюралізму» будується на двох допущеннях. Перше полягає в тому, що збільшення завдяки мережі Інтернет можливостей здобуття і обміну інформацією не змінять самої сутності плюралізму. На індивідуальному рівні Інтернет не зможе змінити той факт, що більшість людей надзвичайно розбірлива у виборі політичних проблем і засобів здобуття інформації. Вони виявляють відносно сильну цікавість лише до невеликого числа політичних проблем, залишаючись байдужими до всіх інших.

Друге допущення стосується питання залучення населення. Інформаційний потік і обмін інформацією полегшують його залучення до участі в політичному процесі, а також організацію і здійснення політиками, активістами і іншими зацікавленими особами самого цього процесу. Крім того, можливість широкого доступу до інформації прискорить розвиток різних політичних процесів. Нижчі витрати на організацію колективних дій за допомогою Інтернету будуть найбільш вигідні для певної групи населення, а саме тій, яка або знаходиться поза рамками традиційних державних і приватних організацій, не залучена в бізнес, або не входить в які-небудь професійні організації.

З точки зору концепції «прискореного розвитку плюралізму», Інтернет сприяє існуючому роздрібнюванню сучасної політичної системи відповідно до економічних інтересів політичних груп і переходу до гнучкої системи, заснованої на різних стратегіях впливу політичних груп, менш залежних від суспільних інститутів і організацій.

Загальною для всіх концепцій є упевненість в тому, що різні властивості нових засобів інформації, такі як інтерактивність, сучасні способи передачі інформації, можливості зв'язку великої кількості користувачів один з одним, достаток інформації і нові призначені для

користувача можливості по управлінню процесами можуть позитивно впливати на демократичну політичну систему. Дослідники бачать перспективи в потенціалі Інтернету, насамперед, в тому, щоб зробити політичний зв'язок і потік інформації ефективнішим і прозорішим. Найбільш значними є: ефективніше управління за допомогою доцільних організаційних дій; ефективніший зв'язок між політикою і громадянами; активація і мотивація, спрямовані на залучення громадян до політики за межами Інтернету за допомогою самого Інтернету; більш практичні політичні рішення унаслідок об'єднання знань громадян, заснованих на досвіді.

Необхідно відзначити, що оптимізм з приводу «електронної демократії» поділяється далеко не всіма дослідниками. Так, критики вказують на те, що електронна демократія вимагає активної політичної позиції від переважної більшості громадян, що насправді суперечить основної тенденції сучасності – падінню політичної активності громадян. Легкість здобуття політичної інформації і висловлювання своєї думки за допомогою нових інформаційних технологій парадоксальним чином не лише не стимулює громадян до активного політичного життя, але, в деякому розумінні, навіть навпаки – відлякує їх. Політичне і політологічне співтовариства демократичних країн вже давно відзначили дану тенденцію, яка наводить до розмивання формальної легітимності демократичних режимів [31].

Зазначений парадокс, що полягає в тенденції одночасного збільшення інформаційно-комунікативних можливостей суспільства і падінні інтересу до політики, став відправною крапкою для роздумів сучасного американського політолога В. Ноймана. З одного боку, сучасні засоби масової комунікації надають громадянам небачені раніше можливості з здобуття політичної інформації. З іншого боку, в період з 1959 р. по 1979 р. недовіра американців до політики виросла з 20 % до 70 %. У той же самий час «рівень участі громадян у виборах за післявоєнний період впав до 38 % в 1986 р.» [33,

с. 75]. Таким чином, якщо вважати відсоток фактично голосуючих виборців критерієм демократизму політичної системи, то сучасну американську політичну систему навряд чи можна вважати демократичною! Згідно висновкам В. Ноймана, поліпшення інформованості громадян не наводить до автоматичного зростання політичної участі. Основна причина падіння інтересу до політики криється в стилі сучасної журналістики, яка спрямована на розкриття в першу чергу негативних сторін політичної діяльності.

Американські вчені К. Хилл і Дж. Хьюз відзначають, що «... Інтернет не змінює людей, він просто дозволяє їм робити те ж саме по-іншому. Всупереч утопічним поглядам, Інтернет навряд чи перетворить незацікавлених, неінформованих, байдужих громадян на зацікавлених, інформованих і активних кібергромадян...» [31]. Більш того, згідно їх думці, розвиток інформаційних технологій може сприяти зростанню політичної пасивності, оскільки комерціалізація мережевих ЗМІ приводить до значного збільшення розважальних ресурсів.

Аналогічну точку зору висловлює і інший класик американської політичної науки Р. Даль: «В розвинених країнах соціальна і технічна основа комунікацій зазнала радикальні і небувалі зміни: з'явилися телефон, радіо, телебачення (у тому числі і інтерактивне), факс, Інтернет, опитування громадської думки, які проводяться відразу ж після тієї або іншої події, фокус-групи і тому подібне У зв'язку з відносною дешевизною засобів комунікації інформація (будь-якого рівня складності), що має відношення до політичних питань, стала не просто доступною, але і багато разів збільшилася в обсязі. Втім, цей обсяг інформації, що різко виріс, необов'язково повинен привести до більшої компетентності або до кращого, глибшого осмисленню подій, що відбуваються: масштаб, складність, величезна кількість інформації – все це вимагає ще більших здібностей середнього громадянина» [70, с. 178-179].

Британський учений Дж. Стріт приходиться до висновку, що «електронна демократія» не відповідає демократичному ідеалу, оскільки зрівнює політичну участь з пасивною покупкою товарів за допомогою телевізійного або он-лайн магазину. Замість активної участі в політичних рухах і колективного обговорення політичних проблем громадяни «електронної демократії» замикаються в приватному маленькому світі політичних «новин», що формуються електронними засобами масової інформації [31].

Таким чином, концепції «електронної демократії» містять в собі значні протиріччя і піддаються обґрунтованій критиці. З цієї причини в суспільно-політичній і науковій літературі останнім часом домінує концепція «електронного уряду», що стала основою для проведення реформ у сфері державного управління на основі електронних комунікацій [Див.: 195].

Під електронним урядом розуміється інфраструктура державного управління, що включає технології інтернет-взаємодії між органами влади, з одного боку, і громадянами, інститутами громадянського суспільства, з іншого [92, с. 74].

Процес становлення системи електронного уряду можна умовно розділити на три основні стадію-напрями: «публічність», «участь» і «онлайн-транзакції». Публічність означає використання новітніх комунікаційних технологій для розширення доступу громадян і інститутів громадянського суспільства до інформації органів державної влади і місцевого самоврядування, що цікавить їх. Участь має на увазі розширення можливостей громадян в управлінні державними і суспільними справами на всіх рівнях влади і впродовж циклу підготовки і ухвалення політичних рішень. Вона передбачає публікацію на відповідних сайтах державних і муніципальних структур контактних адрес електронної пошти, а також форм для зворотного зв'язку. Онлайн-транзакції забезпечують надання послуг державних і муніципальних установ через інтернет – оплату комунальних

платежів, заповнення податкових декларацій і збір податків, реєстрацію суспільних об'єднань тощо [92, С. 75].

Для реорганізації державного управління за типом «електронного уряду» необхідний ряд важливих умов і передумов: наявність відповідної політичної волі властей; достатній рівень «інтернетизації» суспільства (не менше 30 % самодіяльного населення країни і більшості державних інститутів); розробка раціональної концепції нових управлінських структур, що реалізовується, і створення необхідних інформаційно-технологічних форм (документів, підпису, банків даних і ін.), фінансового забезпечення, підготовки нових кадрів в алгоритмі даного уряду. Не менш важливе і врахування складних соціальних і адміністративно-правових проблем, що виникають при впровадженні нових електронно-організаційних управлінських моделей, соціокультурних традицій, особливостей національної бюрократії і так далі, а, отже, і подолання вузкотехнологічних підходів до їх формування і діяльності. Не виключена, безумовно, і небезпека їх використання в корпоративних і антигромадських цілях.

У останнє десятиліття економічно розвинені країни зробили ряд правових, організаційних, технологічних та інших заходів у напрямі формування і розвитку «електронного уряду». В 2005 р. з майже 200 держав-членів ООН національні уряди 175 країн так чи інакше використовували Інтернет для надання інформації і послуг. ООН рекомендує всім міністерствам мати свою сторінку у Всесвітній Мережі. Більшість держав надають через Інтернет доступ до відкритої офіційної інформації на урядових сайтах. Близько 30 % держав пропонують інформаційні послуги, що постійно оновлюються, включають, у тому числі, завантаження і роздрук дозволених офіційних бланків і документів на персональні комп'ютери інтернет-користувачів. Можливості для здійснення власне інтерактивних транзакцій через Інтернет представляють менше 20 держав.



У 1997 р. концепція «електронного уряду» була успішно реалізована в його початковій стадії («публічність») в більшості постіндустріальних країн Заходу і Сходу. Їх основні урядові установи відкрили свої інтернет-сторіночки. До представленої на них інформації висунуті наступні вимоги: бути вичерпною і об'єктивною, актуальною, чіткою, забезпечувати рівний для всіх доступ, давати відповіді на питання, що найчастіше ставляться. Ряд міністерств публікує на своїх веб-сайтах інформацію про підготовлювані ними проекти законів і представляють можливість їх обговорення в Інтернеті. Парламенти також надають доступ до розроблених ними проектів законів і документів. Як правило, ці послуги безкоштовно доступні в Інтернеті. У ряді країн Заходу є спеціальні державні посади – уповноважені спостерігати за дотриманням конституційних прав громадян на доступ до інформації. У США – головний відповідальний за інформацією, у Великобританії – електронний посланець.

Першою країною в світі, що ухвалила Закон про електронні послуги, була Фінляндія (2001 р.). Закон містить положення про права, обов'язки і відповідальність органів державного управління і їх клієнтів у сфері електронних послуг, про ключові вимоги відносно електронної ідентифікації особи громадян. Відповідно до Закону, власті повинні надавати громадськості можливість вибору електронної доставки повідомлень, рахунків і інших документів і повідомлень. Органи влади і клієнти можуть скріплювати свої рішення електронним підписом.

З кінця 1990-х років в постіндустріальних країнах почалося використання і вищих стадій-напрямів «електронного уряду» («участь» і «он-лайн-транзакції»). Стратегія комп'ютеризації функцій державного управління включає завдання перекладу більшості видів урядових послуг в режим «онлайн». Провідну роль в цьому напрямі грають офіційні системно-мережеві портали для електронного доступу до державних послуг. Вони найбільш розвинені в англосакських країнах.

Так, «електронний уряд» США представляє «Офіційний урядовий веб-сервер-портал». Він поєднує сайти федеральних, штатних і місцевих органів влади, містить 27 млн. веб-сторінок і надає понад тисячу електронних форм і реальних послуг. Класифіковані розділи послуг: «державні блага», «державні гранти», «державні роботи», «здобуття ліцензій», «питання соціальної безпеки», «здобуття паспортів», «імміграція», «оголошення і заявки споживачів» і ін. Портал надає умови для інтерактивного діалогу в режимі реального часу. У США служби, що займаються внутрішніми доходами, мають в своєму розпорядженні самий відвідуваний веб-сайт суспільних служб і близько 1/3 податкових вступів в 2000 р. було зібрано за допомогою інтернет-зв'язку.

Канадський урядовий веб-сервер-портал називається «Державна служба Канади». Він надає централізований доступ майже до 1000 державних програм і послуг.

Урядом Великобританії в 1999 р. була прийнята стратегічна програма «Модернізація державної влади», що охоплює п'ять мільйонів державних службовців країни. Її ключовим елементом є впровадження електронної системи управління інформаційного століття. Відповідно до неї був створений урядовий портал – «Великобританія он-лайн». Проект «Прямий доступ» дозволяє всім державним установам Великобританії надавати громадянам в слушний для них час електронний доступ до всіх форм документів. При використанні технології електронно-цифрового підпису, формуляри можуть заповнюватися прямо на екрані і вирушати по електронних каналах зв'язку.

Одним з найрозвинених є офіційний веб-сервер-портал Сінгапуру. Сінгапурські власті, враховуючи високий рівень інтернетизації і переваг інформаційних технологій, ще в 1980 р. задалися метою перетворити свою країну на «інтелектуальний острів». Їм удалося об'єднати за допомогою Інтернету всі сфери життєдіяльності: державне управління, бізнес, освіту,

науку, медицину і навіть індустрію розваг (на програму держава виділяє до 0,5 млрд дол. США в рік). Діє інтерактивний зв'язок. Для цього потрібно заздалегідь реєструватися (вказати пароль, логін і шифр користувача) і отримувати необхідну інформацію по будь-якому з підрозділів.

Офіційний веб-сервер-портал Фінляндії надає велику кількість спеціалізованих послуг. Серед них: замовлення і запити (Агентство у справах споживачів); представлення юридичних документів (Міністерство юстиції); замовлення і оплата послуг, пов'язаних з дозвіллям (Національна Рада лісового господарства); зворотний зв'язок з користувачами в плані їх інформування про національні проекти участі (МЗС, Відділ муніципалітетів); повідомлення про вакансії, робочі місця і можливості здобуття освіти (Міністерство праці); повідомлення про зміну адреси (Центр перепису населення); служба «Віртуальна Фінляндія» (МЗС) і ін.

Звичайно, електронна демократія не зводиться до функціонування «електронного уряду». Якщо електронний уряд забезпечує підвищення оперативності і зручності доступу до органів державної влади, послугам держави з будь-якого місця і у будь-який час, то електронна демократія забезпечує за рахунок використання інформаційних технологій розширення політичних можливостей кожного громадянина. У тому числі вона робить можливим для громадян контроль діяльності органів державної влади в прилюдній сфері, вимагаючи чуйніше реагувати на потребі громадян. Електронна демократія включає такі механізми, як: онлайн-ова правозахисна діяльність, онлайн-ове проведення різних кампаній, використання електронного середовища як засобу політичної інформації в громадянському суспільстві тощо.

Можливості електронної демократії широко використовуються неурядовими організаціями, зокрема тими, що займаються громадським контролем. Використовуючи засоби Інтернету, неурядові організації дають можливість безперешкодно обмінюватися інформацією, що дозволяє

виробляти загальну стратегію і тактику громадського контролю, погоджено здійснювати громадські політичні програми і акції. Можливо також інтерактивна взаємодія НУО з органами влади різного рівня. Нарешті, можливе заміщення деяких представницьких органів влади співтовариствами громадян, що самоорганізуються як на місцевому, так і на державному рівнях. У тих країнах, де влада усвідомлює, що стабільність політичної системи залежить від наявності в країні незалежного контролю над органами влади, останні самі виступають ініціаторами нових проектів в галузі громадського контролю з використанням Інтернету.

За допомогою Інтернету діяльність неурядових організацій стає набагато відкритішою і ефективнішою. У теперішній час наявність сайту практично стала синонімом реального існування неурядової організації. Сучасні неурядові організації прагнуть збільшити саме комунікаційну, інтерактивну складову інтернет-сайтів, що найбільш відповідає комунікативній природі людини, і, таким чином, дістають реальну можливість використовувати електронне середовище для формування партнерських стосунків, як з громадянами – своїми прибічниками, так і з суспільством в цілому. У свою чергу, це підвищує вагу і вплив самої неурядової організації, надаючи їй широкі можливості для реалізації власних задекларованих цілей.

Певні елементи електронної демократії функціонують і в Україні. Інструментарій електронної демократії відкриває додаткові канали комунікації між громадянами, громадянами і органами влади, між органами влади і іншими учасниками політичного процесу. В Україні цей процес забезпечується, перш за все, електронними інформаційними ресурсами органів влади, які представлені досить повно. Так, існують сайти Президента України, Верховної Ради України, Конституційного Суду України, Вищого Господарського Суду України, Єдиний веб-сервер-портал органів виконавчої влади України і тому подібне

На Єдиному веб-сервері-порталі органів виконавчої влади України представлено 16 веб-сайтів міністерств і 27 веб-сайтів обласних державних адміністрацій, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій [79].

Згідно нормам чинного законодавства, на сайтах органів виконавчої влади досить повно і оперативно надається інформація: новини, поточна діяльність, перелік нормативно-правових актів, що регламентують діяльність або є результатом діяльності відповідного органу, обнародуються плани і певні форми звітності по їх виконанню, надається інформація відносно графіків прийому громадян посадовими особами, номери «телефонів довіри» або «гарячих ліній» і тому подібне

В рамках реалізації принципу прозорості в діяльності органів державної влади нині якнайповніше реалізована така форма електронної демократії, як інформування громадян, що, проте, передбачає лише односторонні стосунки між органами влади і громадянами, коли органи влади виробляють і надають інформацію громадянам. Це передбачає як «пасивний» доступ до інформації (за бажанням / на вимогу громадян), так і «активні» заходи уряду по поширенню даної інформації серед громадян. Так, за даними моніторингу, здійсненого в 2009 році Державним комітетом телебачення і радіомовлення України, на всіх сайтах органів виконавчої влади були застосовані режими рівня інформування. Проте лише 42,6 % центральних органів виконавчої влади і 40,7 % обласних державних адміністрацій практикували режим двосторонньої взаємодії на своїх сайтах [184].

Розвиток електронного парламенту так само відрізняється домінуванням односторонніх інформаційних сервісів. Зокрема, відсутні такі поширені в європейській практиці інструменти, як: доступ всіх зацікавлених осіб до пов'язаної із законодавчим процесом документації, можливість висловитися відносно того або іншого законопроекту, електронний документообіг, інтернет-трансляції парламентських засідань і так далі

Позитивним кроком у напрямі розвитку електронної демократії слід вважати підвищення ступеня оперативності надання інформації пленарних засідань Верховної Ради, публікацію в Інтернеті стенограм парламентських засідань тощо.

Одним з останніх досягнень у сфері реалізації електронної демократії є впровадження окремих аспектів такої важливої її складової, як електронний суд. Наприклад, на сайті Вищого господарського суду в онлайні доступна інформація про рух конкретної справи в господарських судах України. Як позитивний приклад забезпечення відвертості і прозорості влади, можна відзначити розміщення на сайтах Конституційного Суду України [113] і Вищого Господарського Суду України [42] декларації доходів суддів, звіт про використання бюджетних коштів і тому подібне. На сайті Верховного Суду України пропонуються переліки справ, призначених до розгляду Верховним Судом України [37]. Разом з цим вказані сервіси присутні не у всіх складових судової системи України. Також нерозвинені такі компоненти електронного суду, як подання до суду документів в електронному вигляді, онлайн-трансляція засідань суду і т. п.

В той же час в Україні зростає число організацій, що мають доступ до інтернет-ресурсів, як і кількість інтернет-ресурсів, які підтримуються неурядовими організаціями. Аналіз інтернет-ресурсів, створюваних і підтримуваних НУО, вказує на зростання числа організацій, що використовують в своїй діяльності всесвітню електронну мережу. У 2002 році лише 12 % неурядових організацій вказали адреси своїх сайтів, в 2006 році таких організацій було 25 %, в 2007 – 32 %, а за станом на 2009 рік 33 % НУО мали власний веб-сайт [172].

Перспективи розвитку електронної демократії безпосередньо визначаються рівнем розвиненості інформаційного суспільства в країні: рівнем комп'ютеризації населення, доступом до мережі Інтернет, рівнем

міждержавної і міжрегіональної (усередині країни) «цифрової нерівності» і так далі

За даними звіту Міжнародного Інституту Електрозв'язку на початок 2010 р. Україна по числу користувачів Інтернет (15,3 млн.) займає 28-е місце в світі. На першому місці в світі по числу користувачів Інтернет знаходиться Китай (384 млн. чоловік), на другому місці – США (240 млн.), на третьому – Японія (99 млн. чоловік). Бразилія зайняла 4 місце – (76 млн. користувачів), Німеччина – 5 (65 млн.), Індія – 6 (61 млн.), Росія – 7 (59,7 млн.) [172].

Ступень проникнення Інтернет (число користувачів на 100 жителів) на початок 2010 р. в Україні склав 33,47. В середньому по всьому світу, за даними звіту Міжнародного Інституту Електрозв'язку, вона складає 26,76. В той же час потрібно відзначити, що за показником проникнення Інтернету Україна відстає від більшості пострадянських країн – Казахстану (проникнення складає 33,89), Молдови (35,94), Киргизстану (40,03), Азербайджану (41,77), Росії (42,38) Білорусі (46,06), Литви (59,76), Латвії (66,84), Естонії (72,35) і випереджає лише Таджикистан, Вірменію, Туркменістан, Узбекистан і трохи Грузію [172].

В Україні спостерігається регіональна нерівність користування Інтернетом. Лише 36 % користувачів старше 15 років зосереджено в селах і невеликих містах (до 50 тис. жителів), хоча в цій категорії населених пунктів проживає близько 50 % громадян України. При цьому 3,2 млн. користувачів (більше 25 %) зосереджено в шести найбільших містах України. У західному регіоні України проживає 18 % користувачів, в центральному (у столиці включно) – 31 %, на Сході – 34 %, в південних областях (АР Крим включно) – 17 % [172].

Аналіз досвіду впровадження інструментів електронної демократії в Україні показує, що, завдяки вживанню інтернет-технологій, у громадян з'являються нові можливості участі в політичному процесі, зокрема,

підвищення рівня їх інформованості про актуальні політичні проблеми, діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування.

У питаннях інформування громадян про діяльність центральних органів державної влади стан справ в цілому відповідає вимогам, визначеним чинними нормативно-правовими актами України. Разом з цим досить низьким є рівень зворотного зв'язку органів влади з громадянами, звітності про результати вживання консультативних форм е-демократії в процесі роботи над нормативно-правовими актами, формуванні напрямів державної політики.

В Україні отримали певний розвиток окремі елементи таких складових електронної демократії, як електронний парламент, електронний суд. В той же час стан розвитку кожною з цих складових не відповідає практиці розвинених демократичних країн.

Істотною перешкодою для реалізації форм електронної демократії є загальний рівень розвитку інформаційного суспільства в Україні, що не забезпечує рівного доступу громадян до здобуття інформації, доступності для громадян різних форм електронної демократії. Гострою проблемою розвитку електронної демократії в Україні залишається помітна міжрегіональна «цифрова нерівність», відсутність дієвих кроків по його подоланню.

### *Висновки до розділу 3*

У широкому сенсі до системи громадського контролю діяльності органів державної влади можуть бути віднесені наступні механізми впливу громадянського суспільства на державу: багаточисельні способи розміщення і здобуття інформації про діяльність органів державної влади; багатоскладні процедури спостереження, оцінки і аналізу діяльності органів державної



влади; діяльність суспільно-консультаційних рад при органах державної влади; прилюдні слухання і суспільна експертиза проектів нормативних правових актів; інші способи і форми обміну інформацією і взаємодії влади і суспільства, що забезпечують здобуття зворотного зв'язку від населення.

У сучасному світі система громадського контролю знаходить нові можливості завдяки розвитку інфокомунікаційних технологій. Останні сприяє підвищенню прозорості діяльності органів державної влади; є інструментом підтримки політичної діяльності і забезпечення більшої прозорості і відповідальності прилюдних політиків перед електоратом: є своєю «школою» демократії і сприяє формуванню у громадян таких навиків, як компетентність і відповідальність, необхідних для забезпечення життєздатності демократії; надають додаткові можливості для побудови і підтримки соціальної солідарності в суспільстві шляхом розвитку соціальних зв'язків між окремими громадянами і їх групами.

## ВИСНОВКИ

Здійснене дослідження дає можливість сформулювати висновки, які в сукупності вирішують поставлені наукові завдання.

Сучасні уявлення про громадський контроль склалися в ході тривалої еволюції, що відображала еволюцію соціальних стосунків і політичних систем. Сам термін «громадський контроль» зазвичай вживається в двох значеннях.

У вузькому сенсі, громадський контроль визначається як контроль над діяльністю органів влади, здійснюваний громадянами і інституційними структурами громадянського суспільства з метою виявлення і припинення різних видів зловживання владою.

У широкому сенсі громадський контроль розуміється, як суспільне явище, при якому громадянське суспільство бере участь у визначенні основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави, у вирішенні суспільно-значимих проблем і контролює процес їх реалізації.

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

Функції громадського контролю вельми різноманітні. Це: залучення уваги органів влади і громадськості до значимої проблеми і стимулювання її рішення; усунення зловживань, порушення законодавства; контроль дотримання прав людини; підвищення якості державних послуг, якості роботи чиновників тощо.

В цілому основне призначення громадського контролю – підвищення ефективності функцій прилюдної політики. Проте для реалізації цього

призначення сама система громадського контролю повинна відповідати ряду засадничих принципів. Як такі дослідники виділяють: свободу суспільного об'єднання; незалежність; справедливість; повноту; доступність; об'єктивність; довідність; відвертість; публічність; громадську активність; динамічність.

Поважно і те, що громадського контроль сприяє стійкому розвитку соціальної системи. Роль держави в соціальній системі полягає в створенні впорядкованості і стійкості. Проте саме ця функція держави і перетворюється на гальмо подальшого розвитку і еволюції цієї системи. Коли розвиток суспільних стосунків вимагає створення нових форм прилюдної політичної влади і нових правових інститутів, державна машина, будучи спрямованою на стійкість, перешкоджає будь-яким істотним змінам, навіть якщо такі зміни кінець кінцем і повинні привести до більшої стабільності системи. Таким чином, держава блокує і перестає відповідати на сигнали, що поступають з боку громадянського суспільства, і набуває тим самим властивостей закритої системи, приреченої на подальше саморуйнування. Громадський контроль виступає тим механізмом, який здатний запобігати прояву явища ентропії в суспільній системі або своєчасно реагувати на них, удосконалюючи і перетворюючи цю систему, виводячи її на якісно нові рівні і етапи розвитку.

Громадський контроль як система вимагає наявності певних умов.

З одного боку, можливості громадського контролю багато в чому визначаються державою. Функціонування системи громадського контролю пов'язане з характером процесу вироблення державної політики, який у свою чергу визначається наступними чинниками: специфікою розподілу владних повноважень між основними політичними інститутами; принципами організації і функціонування основних політичних інститутів; параметрами партійної системи; правилами включення груп інтересів в процеси

вироблення державної політики; принципами організації і функціонування бюрократичного апарату тощо.

Принципово важлива для системи громадського контролю можливість здобуття громадянами повної і достовірної інформації про діяльність органів державної влади. Така можливість наводить одночасно до декількох соціально значимих результатів. По-перше, посилюється залежність державних органів від населення через адекватну оцінку їх діяльності. Крім того, за умови максимальної обізнаності громадяни кваліфіковано беруть участь в суспільному житті і в обговоренні суспільно значимих питань. Приходить розуміння і прийняття з боку населення тих цілей, які ставлять керівники, що гарантує легітимність прийнятих рішень. Поважно і те, що якість кінцевих рішень залежить не стільки від конкретного вкладу, який громадськість може внести до ухвалення рішення сама по собі, але, більшою мірою, від усвідомлення відповідальними особами того факту, що їх діяльність здійснюється на очах широкої публіки.

З іншого боку, ефективна система громадського контролю вимагає зрілості громадянського суспільства, яке в особі неурядових організацій здатне забезпечити доступ різних суспільних груп до формування державних і місцевих рішень, здійснювати моніторинг діяльності політиків і органів влади, перешкоджати неефективному державному управлінню.

До системи громадського контролю над діяльністю органів державної влади можуть бути віднесені всілякі механізми впливу громадянського суспільства на державу. Це:

– багаточисельні способи розміщення і здобуття інформації про діяльність органів державної влади. Первинну роль тут грає медіаконтроль, тобто контроль над органами влади за допомогою поширення інформації ЗМІ;

– багатоскладні процедури спостереження, обліку, оцінки і аналізу діяльності органів державної влади (суспільний моніторинг, громадська експертиза і тому подібне);

– діяльність суспільно-консультаційних порад при органах державної влади;

– інші способи і форми обміну інформацією і взаємодії влади і суспільства, що забезпечують здобуття зворотного зв'язку від населення (діяльність неурядових аналітичних центрів, громадське лобювання і тому подібне).

Нові можливості громадський контроль здобуває з розвитком у сучасному світі інфокомунікаційних технологій. Залежно від сфери, в якій реалізується громадський контроль, інфокомунікаційні технології можуть бути використані для забезпечення транспарентності політичного процесу, для збільшення прямого залучення і участі громадян, для поліпшення якості формування громадської думки шляхом створення нового простору інформації та її осмислення.

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 і удосконаленням 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 і 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.

Основними напрямками вдосконалення цих зусиль повинні стати:

розширення можливостей для підвищення політичної активності і самореалізації громадян, для здійснення суспільних ініціатив;

вдосконалення законодавчого регулювання сфери громадської активності;

заохочення нових і вдосконалення наявних форм самоорганізації громадян;

подолання дефіциту фінансової, інформаційної, організаційної підтримки громадянського суспільства;

забезпечення прозорості і відвертості органів державної влади, розширення доступу до інформації про діяльність і вирішення державних органів;

розвиток інституційних механізмів забезпечення участі громадськості у виробленні, прийнятті і реалізації політико-управленческих рішень;

розвиток інститутів, що забезпечують стабільний соціальний діалог між владою і різними суспільними групами;

дотримання балансу суспільних інтересів в діяльності органів влади і в інститутах, що роблять вплив на державну політику;

створення системи моніторингу громадської думки з питань ефективності державної політики на загальнонаціональному і локальному рівнях і забезпечення своєчасного політичного і кадрового реагування на тенденції громадської думки;

Вирішення вказаних завдань, сприяючи розвитку громадського контролю, потенційно несе корисні як для суспільства, так і для держави наслідки:

забезпечує додаткову суспільну легітимність органам державної влади і їх рішенням;

сприяє зменшенню закритості влади;

сприяє поліпшенню якості політичних рішень;

сприяє зміцненню структур прилюдної влади і інститутів громадянського суспільства;

забезпечує можливості високої політичної мобілізації суспільства, які може бути використані на користь держави і суспільства.

## Список використаної літератури

1. Абакумов С. А. Развитие гражданского общества как фактор оптимизации социального контроля над деятельностью государства в условиях глобализации : дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / Сергей Александрович Абакумов. - М., 2006. – 261 с.
2. Аверкиев И. В. Определения гражданских технологий и возможности их применения в отношении государственно-властных услуг [Электронный ресурс] / И. В. Аверкиев – Режим доступа: <http://www.prpc.ru/averkiev/050511.shtml>
3. Авцинова Г. Гражданское общество в России: проблемы и перспективы / Г. Авцинова // Власть. – 2001.- № 2. – С. 25-28.
4. Административное право зарубежных стран / [А. Н. Козырин, М. А. Штатина, А. Б. Зеленцов и др.]. – М: Спарк, 2003. – 464 с.
5. Азарова Т. В. Соціальні технології / Т. В. Азарова, Л. К. Абрамов. - Кіровоград: ІСКМ, 2004. – 104 с.
6. Айвазовська О. Здобутки організацій громадського контролю за 2008 рік / О. Айвазовська // Громадянське суспільство. – 2009. - № 3(10). – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=603277015&mode=thread&order=0&thold=0>
7. Акопов Л. В. Контроль в управлении государством: теоретические и конституционно-правовые основы / Л. В. Акопов. – Ростов-на-Дону: Ростиздат, 2002. – 352 с.
8. Александер Дж. Парадокси громадянського суспільства / Дж. Александер // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 1999. - № 1. - С. 27-41.



9. Алексеева Л. М. «Третий сектор» и власть / Л. М. Алексеева // *Общественные науки и современность*. – 2002. - № 6. – С. 52-58.
10. Антиглобализм и глобальное управление : Доклады, дискуссии, справочные материалы. – М.: МГИМО (У) МИД России, 2006. – 440 с.
11. АРАТТА. Український національний портал. 2005–2008. Громадська думка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.aratta-ukraine.com/news\\_ua.php?id=3302](http://www.aratta-ukraine.com/news_ua.php?id=3302)
12. Аринин А. Мировой опыт общественного контроля над деятельностью власти: уроки для России. Часть 1 / А. Аринин. – Режим доступа: <http://politobraz.ru/mirovoi-opyt-obshchestvennogo-kontrolya-nad-deyatelnostyu-vlasti-uroki-dlya-rossii>
13. Аринин А. Мировой опыт общественного контроля над деятельностью власти: уроки для России. Часть 2 / А. Аринин. <http://politobraz.ru/mirovoi-opyt-obshchestvennogo-kontrolya-nad-deyatelnostyu-vlasti-uroki-dlya-rossii-0>
14. Аристотель. Афинская полития. Государственное устройство афинян / Аристотель; пер., примеч. и послесл. С. И. Радцига. - М.: Флинта; МСПИ, 2007. – 233 с.
15. Бакун Л. А. Группы в политике (К истории развития американских теорий) / Л. А. Бакун // *Политические исследования*. - 1999. - № 1. - С. 162–167.
16. Банисар Д. Свобода информации и доступ к правительственным документам. Обзор законодательства по доступу к информации в мире / Д. Банисар; пер. с англ. - М.: Де Ново, 2004. – 160 с.
17. Бек У. Что такое глобализация? (Ошибки глобализма – ответы на глобализацию) / У. Бек; пер. с нем. – М.: Прогресс-Традиция, 2001. – 304 с.

18. Белокурова Е. В. Государство и «третий сектор» в Германии: от неокорпоратизма к смешанной модели / Е. В. Белокурова // *Общественные науки и современность*. - 1999. - № 2. - С. 45-54.
19. Беляева Н. Ю. Гражданские ассоциации и государство / Н. Ю. Беляева // *Социологические исследования*. – 1995. - № 11. - С. 109-114.
20. Бернет С. Х. Итальянская гильотина. Операция «Чистые руки» и свержение Первой итальянской Республики / С. Х. Бернет, Л. Мантовани; пер. с англ. Г. И. Григорьевой. – М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 1999. – 304 с.
21. Библер В. О гражданском обществе и общественном договоре / В. Библер // *Через тернии*. – М.: Прогресс, 1990. - С. 335-361.
22. Бобиренко В. Громадські Ради: що і навіщо? / В. Бобиренко // *Громадянське суспільство*. – 2011. - № 2. – С. 20-21.
23. Бобров А. М. Еще раз к вопросу об определении понятий «электронная демократия» и «электронное правительство» / А.М. Бобров // *Вестник Российского университета дружбы народов*. – Серия: Политология. – 2009. – № 2. – С. 26–36.
24. Бойко Н. «Державний патерналізм» та перспективи створення громадянського суспільства в Україні / Н. Бойко // *Соціологія: теорія, методи, маркетинг*. – 2000. - № 3. - С. 187-189.
25. Бойко Ю. А. Гражданский контроль за работой органов власти / Ю. А. Бойко, Е. А. Смирнова, А. В. Соколов. – Ярославль: ЯРОО «ЦСП», 2003. – 120 с.
26. 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, 2009. - С. 154-161.
27. Бортніков В. І. Політична участь і демократія: українські реалії: Монографія / В. І. Бортніков. – Луцьк: РВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. – 524 с.
28. Буренко В. И. Социальное регулирование политической власти: история идей и современные подходы / В. И. Буренко. – М.: Нац. институт бизнеса, 2001. – 195 с.
29. Бурмистров А. С. Общественный контроль как мера эффективности публичной власти [Электронный ресурс] / А. С. Бурмистров // Российское право в Интернете - № 2010 (04). – Режим доступа: [http://www.rpi.msal.ru/prints/201004\\_11burmistrov.html](http://www.rpi.msal.ru/prints/201004_11burmistrov.html)
30. Бусыгина И. Sum ergo cogito. Политический мини-лексикон / И. Бусыгина, А. Захаров. - М.: Московская школа политических исследований, 2006. – 240 с.
31. Быков И. А. «Электронная демократия» VS «Электронное правительство»: концептуальное противостояние? [Электронный ресурс] / И. А. Быков // Политическая экспертиза – Режим доступа: <http://www.politex.info/content/view/171/30/>
32. Вайнштейн Г. Информационная революция и демократия: ожидания, реальность, перспективы / Г. Вайнштейн // Мировая экономика и международные отношения. – 2003. – № 7. – С. 13–21.
33. Васильева Н. А. Философские аспекты мировой политики: В 2-х частях. Часть 1: Политико-философский анализ информационных новаций современного цивилизованного развития / Н. А. Васильева. - СПб.: Изд-во С.-Петербургского ун-та, 2003. – 134 с.

34. Варывдин В. А. Гражданское общество / В. А. Варывдин // Социально-политический журнал. – 1992. - № 8. – С. 22-31.
35. Веб-сайт Міжнародного телекомунікаційного союзу. – Режим доступу: [www.itu.int](http://www.itu.int)
36. Венская декларация и Программа действий (Принята на Всемирной конференции по правам человека 25 июня 1993 года в Вене) [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://un.by/documents/humrights/viennaprogr/>
37. Верховний Суд України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/>
38. Вершинин М. С. Политическая коммуникация в информационном обществе: перспективные направления исследований / М. С. Вершинин // Актуальные проблемы теории коммуникации. Сборник научных трудов. - СПб.: Изд-во СПбГПУ, 2004. - С. 253-270.
39. Вильсон В. Наука государственного управления / В. Вильсон // Классики теории государственного управления. Американская школа. - М., 2003. - С. 24–43.
40. Вінніков О. Фінансування організацій громадянського суспільства (ОГС) в Україні // Пріоритети розвитку громадянського суспільства України / О. Вінніков, М. Лациба, Л. Сідельнік, Д. Український; Український незалежний центр політичних досліджень. – К., 2008. – С. 39-64.
41. Вінніков О. Організації громадянського суспільства в Україні: правда, брехня та державна статистика / О. Вінніков // Громадянське суспільство. – 2011. - № 2. – С. 25–27.
42. Вищий Господарський Суд України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: [http://arbitr.gov.ua/tmp/tmp\\_nameko/php/search.php](http://arbitr.gov.ua/tmp/tmp_nameko/php/search.php).

43. Володин А. Г. Гражданское общество и политика в России: смена парадигмы / А. Г. Володин // Политические исследования. – 1998. - № 6. - С. 92-102.
44. Ворожейкина Г. Специфика гражданского общества в Аргентине / Г. Ворожейкина // Мировая экономика и международные отношения. – 1996. - № 6. - С. 88-96.
45. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (Ш) от 10 декабря 1948 г.) [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml)
46. Гавловський В. Д. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії й практики / В. Д. Гавловський, М. В. Гуцалюк, Р. А. Калюжний. – Запоріжжя : Просвіта, 2002. – 98 с.
47. Гаврилова И. Н. Третий сектор и гражданское общество в России: проблемы становления и развития / И. Н. Гаврилова // Политика. – 2003. - № 3. – С. 70-84.
48. Гаджиев К. С. Гражданское общество и правовое государство / К. С. Гаджиев // Мировая экономика и международные отношения. – 1991. - № 9. - С. 5-18.
49. Гайнутдинова Л. А. Гражданское общество и государство в эпоху модернизации / Л. А. Гайнутдинова // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология. – 2009. – № 4. – С. 80–90.
50. Гегель Г. В. Ф. Философия права / Г. В. Ф. Гегель; пер. с нем.: Ред. и сост. Д. А. Керимов и В. С. Нерсисянц. – М.: Мысль, 1990. – 524 с.
51. Геллнер Э. Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники / Э. Геллнер. – М.: Ad Marginem, 1995. – 222 с.

52. Глобальные трансформации: Политика, экономика, культура / Д. Хелд и др.; пер с англ. – М.: Праксис, 2004. – 576 с.
53. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Т. Гоббс; пер. с англ. – М.: Мысль, 2001. – 480 с.
54. Говард М. М. Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе / Марк М. Говард; пер. с англ. И. Е. Кокарева. – М.: Аспект Пресс, 2009. – 191 с.
55. Голенкова З. Т. Гражданское общество в России / З. Т. Голенкова // Социологические исследования. – 1997. - № 3. - С. 25-36.
56. Голеусова Г. З. Недержавні організації: їх роль у реформуванні соціальної сфери / Г. З. Голеусова // Профспілки України. – 1998. - № 1. - С. 73-80.
57. Голобуцкий А. П. Электронное правительство / А. П. Голобуцкий, О. Б. Шевчук. – К.: УМС-Атлант, 2002. – 170 с.
58. Гольбах П. Система природы, или о законах мира физического и мира духовного / П. Гольбах // Избр. произв.: В 2 тт. / Пер. с фр. – М.: Соцэкгиз, 1963. – Т. 1. – С. 53-683.
59. Гончаров А. А. Гражданский контроль над органами власти / А. А. Гончаров. – М.: Издательство «Весь мир», 2010. – 224 с.
60. Горбатенко В. П. Проблеми політичної модернізації українського суспільства [Електроний ресурс] / В. Горбатенко – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Table/130207.htm>
61. Горфункель А. Х. Джордано Бруно / А. Х. Горфункель. – М.: Мысль, 1973. – 175 с.
62. Граждане и органы государственной власти: доступ, информирование, обжалование (Сб. статей). – М: Юристь, 2001. – 144 .

63. Грачев М. Н. Демократия: методологические исследования, анализ перспектив: монография / М. Н. Грачев, А. С. Мадатов – М.: АЛКИГАММА, 2004. – 126 с.
64. Грачев М. Н. «Электронная демократия»: возможности и угрозы // Интернет и современное общество: Труды XII Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 27–29 октября 2009 г. / М. . Грачев. – СПб.: Факультет филологии и искусств СпбГУ, 2009. - С. 76–80.
65. Грембергер М. Граждане как партнеры / М. Грембергер; пер. с англ. - М. : Весь мир, 2002. – 119 с.
66. Грин С. А. Государство и общественный суверенитет / С. А. Грин // Pro et contra. – 2006. - № 1. – С. 25–39.
67. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку / [Балабан Р. В., Ганжуров Ю. С., Дергачов О. П. та ін.]; за заг. ред. Ф. М. Рудича. – К.: Парламентське видавництво, 2006.– 412 с.
68. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади. Теорія і практика. - Рівне: Рівненська обласна громадська організація «Комітет виборців України», 2010 – 32 с.
69. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення / О. В. Літвінов, О. В. Тинкован, Н. М. Літвінова та ін.; за заг. ред. О. В. Літвінова – Дніпропетровськ, МОНОЛІТ, 2010. – 180 с.
70. Даль Р. О демократии / Р. Даль; пер. с англ. – М.: Аспект Пресс, 2000. – 208 с.
71. Декларация социального прогресса и развития (Принята резолюцией 2542 (XXIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 11 декабря 1969 года) [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/socdev.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/socdev.shtml)

72. Декларация об использовании научно-технического прогресса в интересах мира и на благо человечества (Принята резолюцией 3384 (XXX) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 ноября 1975 года) [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/science.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/science.shtml)
73. Декларация об основных принципах, касающихся вклада средств массовой информации в укрепление мира и международного взаимопонимания, в развитие прав человека и в борьбу против расизма и апартеида и подстрекательства к войне (Принята Генеральной Конференцией ЮНЕСКО на ее двадцатой сессии 28 ноября 1978 года) [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/st\\_hr1\\_141.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/st_hr1_141.shtml)
74. Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью (Принята резолюцией 40/34 Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 года) [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/power.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/power.shtml)
75. Декларация о праве на развитие (Принята резолюцией 41/128 Генеральной Ассамблеи ООН от 4 декабря 1986 года) [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/right\\_to\\_development.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/right_to_development.shtml)
76. Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Принята резолюцией 53/144 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1998 года) [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/defender.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml)



77. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії / І. О. Кресіна [та ін.] ; ред. І. О. Кресіна. – К. : Логос, 2007. – 314 с.
78. Дюверже М. Политические партии / М. Дюверже; пер. с франц. - М.: Академический Проект, 2000. – 538 .
79. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України - Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat\\_id=43145](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=43145)
80. Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
81. Закон України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 року [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3855-12>
82. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>
83. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17>
84. Запобігання та боротьба з корупцією: політичні декларації замість реальних заходів та дій. – К.: Центр громадської експертизи, 2009. – 72 с.
85. Захаров Є. Громадський контроль і права людини [Електронний ресурс] / Є. Захаров – Режим доступу: [http://www.khpg.org/index.php?id=1261552395#\\_ftn3](http://www.khpg.org/index.php?id=1261552395#_ftn3)
86. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: Учебное пособие / А. Б. Зеленцов. - М.: Изд-во РУДН, 2002. – 190 с.

87. Золотарева Е. В. Группы интересов в политике / Е. В. Золотарева // Вестник российского университета дружбы народов. Серия политология. - 1999. - № 1. - С. 63–75.
88. Зотова З. М. Власть и общество: проблемы взаимодействия и развития / З. М. Зотова. - М.: Омега-Л, 2001. – 352 с.
89. Ильин М. В. Две стороны одной медали: гражданское общество и государство / М. В. Ильин, Б. И. Коваль // Политические исследования. – 1992. - № 1-2. – С. 193-201.
90. Ильинская С. Г. Гражданское общество и современное российское государство / С. Г. Ильинская // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. – 2009. – № 4. – С. 71–79.
91. Иноземцев В. Л. «Вечные ценности» в меняющемся мире. Демократия и гражданское общество / В. Л. Иноземцев // Свободная мысль. - 2001.- № 8. - С. 42-61.
92. Ирхин Ю. В. «Электронное правительство» и общество: мировые реалии и Россия (сравнительный анализ) / Ю. В. Ирхин // Социологические исследования. – 2006. - № 1. – С. 73-82.
93. История политических и правовых учений: Учебник / Под ред. О. Э. Лейста. – М.: Юридическая литература, 1997. – 576 с.
94. История политических и правовых учений: Учебник для вузов / Под общ. ред. В. С. Нерсисянца. – М.: Норма, 2004. – 944 с.
95. История философии в кратком изложении / Пер. с чеш. И. И. Богута. – М.: Мысль, 1995. – 590 с.
96. Канарское соглашение (принято на первой Конференции учреждений стран трех континентов по защите и поощрению прав человека, состоявшейся на Канарских островах (Испания) 7-9 ноября 1995 года; принято на пятидесятой сессии Генеральной Ассамблеи ООН

- резолюцией A/50/870 от 2 февраля 1996 года) [Электронный ресурс] -  
Режим доступа: <http://www.un.org/russian/hr/conf/docs/a50-870.pdf>
97. Кант И. Основы метафизики нравственности. Критика практической  
разума. Метафизика нравов / И. Кант – СПб.: Наука, 1995. – 528 с.
98. Каплан Ю. Участь громадськості у державному управлінні: роль  
недержавних аналітичних центрів [Електронний ресурс] / Ю. Каплан –  
Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/March2010/21.htm>
99. Кин Дж. Демократия и гражданское общество / Дж. Кин; пер. с англ. –  
М.: Прогресс – Традиция, 2001. – 256 с.
100. Когда было положено начало сотрудничеству ДООИ с  
неправительственными организациями? [Электронный ресурс] –  
Режим доступа: <http://www.un.org/ru/civilsociety/ngo/faq.shtml>
101. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию  
правопорядка (Принят резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи  
ООН от 17 декабря 1979 года) [Электронный ресурс] – Режим доступа:  
[http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/code\\_of\\_conduct.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml)
102. Колбановский В. В. Основные функции гражданского общества  
В. В Колбановский // Проблемы формирования гражданского  
общества. - М.: Ин-т социологии РАН, 1993. - С. 24-43.
103. Колодій А. На шляху до громадянського  
суспільства / А. Колодій.– Львів: Вид-во «Червона Калина», 2002. –  
276 с.
104. Коломытцева О. Н. Контроль общества над государством : дис. ...  
канд. юрид. наук : 12.00.01 Ольга Николаевна Коломытцева. – Нижний  
Новгород, 2007. – 244 с.
105. Комаровский В. Объединения работодателей в системе  
социального партнерства: опыт развитых стран и

- России / В. Комаровский, Е. Садовая // *Мировая экономика и международные отношения*. - 1997. - № 5. - С. 52-61.
106. Конвенция Международной Организации Труда № 29 о принудительном или обязательном труде (Женева, 28 июня 1930 г.) [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.kadrovik.ru/docs/konventsiya.mot.ot.28.06.30.n.29.htm>
107. Конвенция о свободе ассоциации и защите права на организацию (принята на тридцать первой сессии Генеральной Конференции МОТ 17 июня – 10 июля 1948 года № 87) [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://un.by/documents/humrights/assocfree/assfreetx1.html>
108. Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказания за него (принята Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 260 А(III) от 9 декабря 1948 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа:  
[http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/genocide.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/genocide.shtml)
109. Конвенция о защите прав человека и основных свобод [Электронный ресурс] – Режим доступа:  
<http://www.espch.ru/content/view/52/30/>
110. Конвенция о регулировании вопросов труда: роль, функции и организация (принята на шестьдесят четвертой сессии Генеральной Конференции МОТ в Женеве 7 июня 1978 г., № 50) [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.conventions.ru/view\\_base.php?id=325](http://www.conventions.ru/view_base.php?id=325)
111. Конституции государств Европейского Союза / од общей редакцией Л. А. Окунькова. – М.: Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – 816 с.
112. Конституція України [Электронный ресурс] – Режим доступа:  
<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EА%2F96-%E2%F0>

113. Конституційний Суд України. Офіційний веб сайт. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/index>
114. Корченкова Н. Ю. Принцип информационной открытости как требование современной демократии / Н. Ю. Корченкова // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского. Вып. 1(2). Правовая система России на рубеже веков.– Нижний Новгород : Изд-во Нижегородского университета, 2000. - С. 124-128.
115. Кочева О. Что такое гражданский контроль: понятия и технологии [Электронный ресурс] / О. Кочева, И. Аверкиев. – Режим доступа: <http://www.pgpalata.ru/page/grcontrol/chto>
116. Кочетков А. П. Гражданское общество: проблемы исследования и перспективы развития / А. П. Кочетков // Вестник Моск. ун-та. Сер. 12: Политические науки. – 1998. - № 4. – С. 85-97.
117. Кравченко И. И. Концепция гражданского общества в философском развитии / И. И. Кравченко // Политические исследования. – 1991. - № 5. – С. 128-138.
118. Кресіна І. Громадянське суспільство: відокремити зерна від половини / І. Кресіна, О. Полішкарлова // Віче. – 2002. - № 4. – С. 23-27.
119. Крупник А. С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України / А. С. Крупник // Ефективність державного управління: Зб. наук. праць ЛРІДУ. Вип. 14. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. – С. 146–154.
120. Кувалдин В. Глобализация и рождение мегаобщества / В. Кувалдин // Проблемы глобализации. Труды Фонда Горбачева. – М.: Горбачев-Фонд, 2001. – Т. 7. – С. 28-61.
121. Кудряшова М. С. К вопросу о перспективах гражданского общества в России / М. С. Кудряшова // Вестник Моск. ун-та. Сер. 12?: Политические науки. – 2001. - № 5. – С. 64-68.

122. Кузьминов Я. Гражданское общество: экономические и политические факторы становления / Я. Кузьминов, О. Сухомлинова // *Общественные науки и современность*. – 1990. - № 5. – С. 55-69.
123. Кулік В. Профспілковий рух України: проблеми та перспективи / В. Кулік // *Нова політика*. – 1996. - № 6. – С. 15-24.
124. Лациба М. Державне регулювання та стан розвитку громадянського суспільства в Україні // *Пріоритети розвитку громадянського суспільства України* / М. Лациба, О. Вінніков, Л. Сідельнік, Д. Український. – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2008. - С. 9-38.
125. 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.
126. Лациба М. В. Чому нам потрібен новий закон «Про громадські організації» / М. В. Лациба, О. Ю. Вінніков, М. М.Слюсаревський. – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2008. – 40 с.
127. Лациба М. В. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком / М. Лациба, О. Хмара, О. Орловський. — К.: Український незалежний центр політичних досліджень, Агентство «Україна», 2010. – 96 с.
128. Лебедева Т. П. Каким быть глобальному управлению? / Т. П. Лебедева // *Вестник Московского университета*. – Серия 21: Управление (государство и общество). – 2006. - № 1. – С. 14-32.

129. Левин И. Б. Гражданское общество на Западе и в России / И. Б. Левин // Политические исследования. – 1996. - № 5. – С. 107-119.
130. Лоббизм в России: этапы большого пути / Авторский коллектив под руководством А. А. Нецадина. – М.: Экспертный институт РСПП и Фонд развития парламентаризма в России, 1995. – 50 с.
131. Лодин В. Г. Практическая реализация концепции «электронного правительства» (e-government) в рамках проекта «e-Eurore» / В. Г. Лодин // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология. – 2008. – № 5. – С. 29–37.
132. Локк Дж. Два трактата о правлении // Локк Дж. Сочинения: В 3 тт. – Т. 3. – М.: Мысль, 1988. – С. 137-405.
133. Ляпін Д. В. Бізнес-асоціації в Україні: оцінка спроможності і перспективи розвитку / Д. В. Ляпін. – К.: Інститут конкурентного суспільства; Український незалежний центр політичних досліджень, 2005. – 48 с.
134. Манжола П. Оцінка рівня впливу дорадчих структур на процес підготовки та прийняття управлінських рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/May2009/3.htm>
135. Манжола П. Методика та порядок організації проведення громадянського моніторингу стану поширення корупційних діянь у політичній, економічній і соціальній сферах на загальнодержавному і місцевому рівнях [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/june2009/8.htm>
136. Мансуров Н. С. Общественное мнение и его роль в жизни общества / Н. С. Мансуров. – М.: Прогресс, 2000 – 32 с.
137. Маркс К. Критика Готской программы / К. Маркс // Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е изд. - Т. 19. - С. 9-32.

138. Маркс К. Капитал / К. Маркс // Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е изд. - Т. 23. – 907 с.
139. Мартинелли А. Рынки, правительства и глобальное управление (Доклад XV Конгрессу. Ч. I) [Электронный ресурс] / А. Мартинелли // Социологические исследования. – 2002. - № 12. – Режим доступа: <http://www.isras.ru/files/File/Socis/2002-12/Martinelli.pdf>
140. Мартинелли А. Рынки, правительства, сообщества и глобальное управление (Доклад XV Конгрессу. Ч. II) [Электронный ресурс] / А. Мартинелли // Социологические исследования. - 2003. - № 1. – Режим доступа: <http://www.isras.ru/files/File/Socis/2002-12/Martinelli.pdf>
141. Медушевский А. Н. Гражданское общество и правовое государство в политической мысли Германии / А. Н. Медушевский // Вестник Моск. ун-та. Сер. 12: Социально-политические исследования. – 1992. - № 5. – С. 21-59 .
142. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа:  
[http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml)
143. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года) [Электронный ресурс] - Режим доступа:  
[http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml)
144. Михальченко М. Кланово-олігархічний режим: негативи і позитиви функціонування / М. Михальченко // Наукові записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2010. - № 5(49). – С. 83-93.



145. Монтескье Ш.-Л. О духе законов // Ш.-Л. Монтескье. Избр. произв.; пер. с фр. - М.: Госполитиздат, 1955. - С. 159-733.
146. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Н. Мэннинг, Н. Парисон; пер. с англ. – М.: Весь мир, 2003. – 495 с.
147. Нисневич Ю. А. Информационно-коммуникационная стабилизация политической системы / Ю. А. Нисневич // Вестник Российского университета Дружбы народов. – Серия: Политология. – 2006. – № 1 (6) – С. 68–80.
148. Нисневич Ю. А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России / Ю. А. Нисневич // Политические исследования. – 2011. - № 1. – С. 7-28.
149. Общественные советы и их роль в формировании государственной политики // Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт. – Мн.: ФУАинформ, 2009. – С. 183-188.
150. Одинцова А. В. Гражданское общество: прошлое, настоящее, будущее / А. В. Одинцова // Социально-политические науки. – 1991. - № 12. – С. 40-48.
151. Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права (Приняты резолюцией 60/147 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 2005 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/principles\\_right\\_to\\_remedy.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/principles_right_to_remedy.shtml)

152. Осуждение насилия, направленного против журналистов (Резолюция, принятая 29-й сессией Конференции ЮНЕСКО 12 ноября 1997 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/violence\\_journalists.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/violence_journalists.shtml)
153. Павленко І. Механізми представлення та захисту інтересів суб'єктів економічної діяльності та громадських організацій в органах державної влади [Електронний ресурс] / І. Павленко. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/February/5.htm>
154. Павроз А. Government Relations как институт социально-политического взаимодействия [Электронный ресурс] / А. Павроз // Политическая экспертиза. – 2005. - № 2 – Режим доступа: <http://www.politex.info/content/view/138/30/>
155. Паливода Л. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002–2009 рр.: звіт за даними дослідження / Любов Паливода, Софія Голота. – К.: ТОВ «Видавн. Дім «КуПол», 2010. – 112 с.
156. Партії, державний апарат і влада в Україні: актуальні проблеми сьогодення в історичному дискурсі досвіду ХХ – початку ХХІ століть // Проблеми української політики: аналітичні доповіді Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К.: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2010. – С. 136-199.
157. 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](http://www.uceps.org/ukr/article.php?news_id=322)
158. Перегудов С. П. Организованные интересы и государство: Смена парадигм / С. П. Перегудов // Политические исследования. – 1994. - № 2. – С. 76-87.

159. Перегудов С. П. Новейшие тенденции в изучении отношений гражданского общества и государства / С. П. Перегудов // Политические исследования. – 1998. - № 1. – С. 137-148.
160. Перелік громадських рад при органах виконавчої влади, що утворені відповідно до постанов Кабінету Міністрів від 15.10.2004 р. № 1378 та від 26.11.2009 р. № 302 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/publish/article?art\\_id=94063](http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/publish/article?art_id=94063)
161. Песчанский В. Становление гражданского общества в России: роль профсоюзов / В. Песчанский // Мировая экономика и международные отношения. – 1996. - № 11. - С. 78-89.
162. Платон. Государство. – Режим доступа: <http://www.philosophy.ru/library/plato/01/0.html>
163. Платон. Законы. – Режим доступа: <http://www.philosophy.ru/library/plato/02/0.html>
164. Показники Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України (ЄДРПОУ) на 1.01.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2010/01\\_10/13.zip](http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2010/01_10/13.zip)
165. Политический плюрализм: история и современные проблемы. СПб.: Изд-во СПбГУ, 1992. – 121 с.
166. Постанова Кабінету Міністрів України № 1893 від 27.11.1998 «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1893-98-%EF>
167. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про

- діяльність органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3-2002-%EF>
168. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1302 «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1302-2002-%EF>
169. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=950-2007-%EF>
170. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1143 «Про затвердження Типового регламенту центрального органу виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1143-2007-%EF>
171. Постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 5 листопада 2008 р. «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=976-2008-%EF>
172. Проект доповіді Кабінету Міністрів України Верховній Раді України про стан та перспективи розвитку інформатизації та інформаційного суспільства в Україні за 2010 рік [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України. – Режим доступу: <http://www.dknii.gov.ua/index.php/uk/2010-09-14-09-33-59/2010-09-14-09-36-42>
173. Реєстр політичних партій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/499>.

174. Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию (Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/riodecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml)
175. Рогатина Л. П. Информационная открытость власти как фактор эффективного функционирования системы гражданского контроля // Актуальні проблеми політики. Зб. наук. праць / Керівник авт. кол. С. В. Ківалов; відп. за вип. Л. І. Кормич. – Одеса: Фенікс, 2010. – Вип. 40. – С. 301-309.
176. Рогатина Л. П. Гражданский контроль над органами власти: основные задачи и принципы / Л. П. Рогатина // Науковий вісник. – Одеса, 2011. – Вип. 20. – С.
177. Рогатина Л. П. Основные механизмы гражданского контроля над государством / Л. П. Рогатина // Перспективи. – 2011. – № 2 (48). – С. 158-163.
178. Романенко Л. М. К вопросу об объективных индикаторах современного гражданского общества в России / Л. М. Романенко // Вестник Моск. ун-та. Сер. 18: Социология и политология. – 1995. - № 2. – С. 46-54.
179. Рудич Ф. М. Много ли власти нужно власти: Украина в контексте трансформации политических систем в странах СНГ и Балтии, Центральной и Восточной Европы) / Ф. М. Рудич. – К.: Довіра, 1999. – 199 с.
180. Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты / В. Н. Руденко. – Екатеринбург: УрО РАН, 2003. – 476 с.
181. Руденко В. Н. Новые Афины или Электронная республика. О перспективах развития прямой демократии в современном

- обществе / В. Н. Руденко // Политические исследования. – 2006. – № 4. – С. 7–16.
182. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты / Ж.-Ж. Руссо; пер. с фр. – М.: «КАНОН-пресс», «Кучково поле», 1998. – 416 с.
183. Рябчук М. Гримаси етатизму, або чому в нас нічого не виходить? / М. Рябчук // Сучасність. – 2000. - № 12. – С. 53-63.
184. Сало І. Розвиток електронної демократії в Україні [Електронний ресурс] / І. Сало – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/January2010/01.htm>
185. Селіванов В. Об'єднання «нужди та розума» (ринкова трансформація економіки і формування громадянського суспільства в Україні) / В. Селіванов // Віче. – 1995. - № 1. – С. 9-23.
186. Семенов І. Воля к идентичности: сопротивление и информационные технологии // Интернет и российское общество / Под ред. И. Семенова. – М.: Гендальф, 2002. – С. 48-69.
187. Сенарклен П. Международные организации перед лицом глобализации / П. Сенарклен // Международный журнал социальных наук. – 2002. - № 37. – С. 123-138.
188. Сенека. Наедине с собой / Сенека, Марк Аврелий – Симферополь: Реноме, 2002. – 384 с.
189. Серебряков С. Л. Цивилизационные основы формирования гражданского общества в России / С. Л. Серебряков // Социально-политический журнал. – 1995. - № 2. – С. 97-105.
190. Сіленко А. О. Інфокомунікаційні технології та розвиток громадянського суспільства / А. О. Сіленко // Політичний менеджмент. – 2004. – № 5. – С. 58–71.
191. Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики / О. В. Скрипнюк. – К.: Інститут держави і права

- ім. В. М. Корецького НАН України, Інститут міжнародних відносин Київського національного ун-ту ім. Тараса Шевченка, 2000. – 599 с.
192. Смольков В. Г. Формирование гражданского общества / В. Г. Смольков // Вестник Моск. ун-та. Сер. 12: Социально-политические исследования. – 1992. - № 4. – С. 26-34.
193. Сморгунов Л. В. Сетевой подход к политике и управлению / Л. В. Сморгунов // Политические исследования. – 2001. – № 3. – С. 103-112.
194. Сморгунов Л. В. Современная сравнительная политология. – М.: РОССПЭН, 2002. – 472 с.
195. Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт / Под ред. В. И. Дрожжина. – М.: Эко-Трендз, 2002. – 264 с.
196. Согрин В. В. Политическая история США / В. В. Согрин. – М.: Издательство «Весь мир», 2001. – 400 с.
197. Соловьев А. И. Три облика государства – три стратегии гражданского общества / А. И. Соловьев // Политические исследования. – 1996. - № 6. – С. 29-39.
198. Соціологічне опитування: Протягом останніх років при багатьох міністерствах і відомствах створені громадські ради, до яких входять представники неурядових організацій, ЗМІ. Чи чули ви що-небудь про діяльність таких рад? Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll\\_id=212](http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=212)
199. Соціологічне опитування: Хто має представляти Ваші інтереси у суспільних процесах в першу чергу? Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=154](http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=154)

200. Соціологічне опитування: Чи довіряєте Ви громадським організаціям? (Динаміка 2001-2009). Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ucers.org/ukr/poll.php?poll\\_id=81](http://www.ucers.org/ukr/poll.php?poll_id=81)
201. Соціологічне опитування: Чи можете Ви сказати, що залучені до активної громадської діяльності? Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=367](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=367)
202. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор /Г. Алмонд, Дж. Пауэлл, К. Стром, Р. Далтон; пер. с англ. А. Богдановского, Л. Галкиной. – М.: Аспект-Пресс, 2002. – 537 с.
203. Стегний А. Тенденции развития ассоциативных групп интересов (на примере экологического движения в Украине) / А. Стегний // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2006. - № 3.- С. 222-235.
204. Степаненко В. Общественная трансформация в социокультурной модели интерпретации / В. Степаненко // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2003. - № 4. – С. 89-109.
205. Степаненко В. Глобальное гражданское общество: концептуализации и посткоммунистические вариации / В. Степаненко // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2005. - № 2. – С. 156-175.
206. Сунгуров А. Ю. Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы политической модернизации России / А. Ю. Сунгуров // Политические исследования. – 1999. - № 6. – С. 34-48.
207. Сунгуров А. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт



- [Электронный ресурс] / А. Сунгуров. – Режим доступа: - [http://www.4cs.ru/materials/wp-id\\_358/](http://www.4cs.ru/materials/wp-id_358/)
208. Суспільно-політичні трансформації в Україні: від задумів до реалій / В. Ф. Солдатенко (кер.) та ін.; НАН України; Ін-т політичних і етнонаціональних досліджень. – К.: Парламентське вид-во, 2009. – 536 с.
209. Токвиль А. Демократия в Америке / А. Токвиль; пер. с франц. – М.: Прогресс, 1992. – 554 с.
210. Туронок С. Г. Интернет и политический процесс // Общественные науки и современность. – 2001. - № 2. – С. 51-63.
211. Уиллмен Дж. Журналистские расследования: современные методы и техника / Дж. Уиллмен; пер. с англ. – М.: Изд-во «Виоланта», 1998. – 180 с.
212. Україна в 2005-2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку [Електроний ресурс]. / [За заг. ред. Ю. Г. Рубана]. – К.: НІСД, 2008. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/book/Zel\\_book/index.htm](http://www.niss.gov.ua/book/Zel_book/index.htm)
213. Україна в 2009 році: конституційний процес і перспективи країни. Біла книга державної політики [Електроний ресурс]. / [За заг. ред. Ю. Г. Рубана]. – К.: НІСД, 2008 – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/book/Bila\\_kniga/index.htm](http://www.niss.gov.ua/book/Bila_kniga/index.htm)
214. Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: монографія / За заг. ред. А. В. Єрмолаєва. – К.: НІСД, 2010. – 528 с.
215. Україна ХХІ століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації. Експертна доповідь НІСД, 2010 р. [Електоний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/191/>

216. Українське суспільство 1992–2008 рр. Соціологічний моніторинг / За ред. В. Ворони, М. Шульги. – К.: Ін-т соціології НАН України, 2008. – 529 с.
217. Україна передвиборна: електоральні наміри, політичні комунікації, громадсько-політична залученість: інформ. бюл. Грудень 2009 / За ред. М. М. Слюсаревського; упоряд. Л. П. Черниш. – К., 2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ispp.org.ua/files/1262002864.pdf>
218. Цицерон М. Т. Избранные сочинения / М. Т. Цицерон. – М.: Фолио, 2000. – 463 с.
219. Хилленбрандт О. Эффективное управление и достижение консенсуса как условие демократических изменений // Президентские выборы и Оранжевая революция: влияние на трансформационные процессы в Украине / [Под ред. Г. Курта]. – К.: Заповіт, 2005. – С. 7-33.
220. Хмель В. В. Государство и общество: грани свободы / В. В. Хмель. – Днепропетровск, 1998. – 197 с.
221. Ходаківський М. Громадянське суспільство і національно держава / М. Ходаківський // Віче. – 1998. - № 9. – С. 34-46.
222. Хорос В. Гражданское общество: как оно формируется (и формируется ли) в постсоветской России / В. Хорос // Мировая экономика и международные отношения. – 1997. - № 5. – С. 87-98.
223. Черниловский З. М. Гражданское общество: опыт исследования / З. М. Черниловский // Государство и право. – 1992. - № 6. – С. 142-151.
224. Чешков М. Возможности и пределы понятия «гражданское общество» применительно к развивающемуся миру // Мировая экономика и международные отношения. – 1996. – № 6. – С. 77 – 83.

225. Что такое демократия? Парламентаризм и правительственная система – определение и разграничение // Политические исследования. – 1992. - № 3. – С. 38–45.
226. Чуклинов А. Е. «Прозрачная» государственная политика: некоторые проблемы теории и практики / А. Е. Чуклинов // Вестник Российского университета Дружбы народов. – Серия: Политология. – 2006. – № 8 – С. 44–50.
227. Шмидт В. Гражданский контроль как форма участия граждан в публичной политике / В. Шмидт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.demos-center.ru/projects/915DE20/A044C6D/1193054051>
228. Шмидт Д. Какое гражданское общество существует в России / Д. Шмидт // Pro et contra. – 2006. - № 1. – С. 6-21.
229. Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии / Ф. Шмиттер // Политические исследования. – 1996. - № 5. – С. 16-27.
230. Шмиттер Ф. Неокорпоратизм / Ф. Шмиттер // Политические исследования. – 1997. - № 2. – С. 14-22.
231. Шмул Р. Подотчетность правительства и общественный контроль [Электронный ресурс]. / Р. Шмул // Вопросы демократии. Т. 5. - № 2. - август 2000 г. – Режим доступа: <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijdr/schmuhl.htm>
232. Шорн А. Обзор европейского опыта государственной поддержки НКО [Электронный ресурс] / А. Шорн, А. Давыдова. - Режим доступа: <http://www.ecominfo.spb.ru/news/index.php?id=957>
233. Шустров А. М. Институционализация гражданского контроля над деятельностью государства в регионах современной России: дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Александр Михайлович Шустров. – М., 2009. – 202 с.

234. Шушпанова И. С. Гражданское общество в социологическом измерении / И. С. Шушпанова // Социологические исследования. – 2008. - № 11. – С. 59-63.
235. Щедрова Г. Громадянське суспільство: тенденції становлення і проблеми дослідження / Г. Щедрова // Наукові записки. Сер. «Політологія і етнологія». – К.: ІПіЕНД, 2002. – С. 14-16.
236. Энгельс Ф. Введение к работе К. Маркса «Гражданская война во Франции» / Ф. Энгельс // Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е изд. - Т. 22. - С. 189-201.
237. Яррен О. Интернет – новые шансы для политической коммуникации? / О. Яррен // Актуальные проблемы Европы. Средства массовой информации и демократия в современном мире: Сб. статей и рефератов. – М.: РАН ИНИОН, 2002. – С. 125-131.
238. Freedom in the world 2010: erosion of freedom intensifies [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw10/FIW\\_2010\\_Overview\\_Essay.pdf](http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw10/FIW_2010_Overview_Essay.pdf)