

Державний заклад «Південноукраїнський національний педагогічний
університет імені К. Д. Ушинського»

Рогатіна Ліда Петрівна

УДК 321.7 (477)

**Громадський контроль над державою: сутність, механізми
реалізації та перспективи розвитку**

Спеціальність 23.00.02 – політичні інститути та процеси

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата політичних наук

Дисертацією є рукопис
Робота виконана в Державному закладі «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України

Науковий керівник: доктор політичних наук, професор
Дунаєва Лариса Миколаївна,
Інститут інноваційної та післядипломної освіти Одеського національного університету імені І. І. Мечникова,
директор

Офіційні опоненти: доктор політичних наук, доцент
Шевчук Олександр Володимирович,
Чорноморський державний університет імені Петра Могили,
професор кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики

кандидат політичних наук, доцент
Безродна Віра Іллівна,
Одеська національна академія зв'язку ім. О. С. Попова,
доцент кафедри політології

Захист відбудеться 11 листопада 2011 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.053.06 в Державному закладі «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського» Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України (65020, м. Одеса, вул. Старопортофранківська, 26, ауд. 55)

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського» (65020, м. Одеса, вул. Старопортофранківська, 36).

Автореферат розісланий «10» жовтня 2011 р.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**



С. І. Ростецька

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

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 ефективно 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 громадського 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.

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 за рівнем ефективності, а за відповідністю стратегії поточної 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 верств 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. Наукове 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;

дістало 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 значиме 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 отримання інформації про діяльність органів державної влади; складні процедури спостереження, обліку, оцінки і аналізу діяльності органів державної влади; діяльність суспільно-консультаційних рад 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 у тому, що вони є внеском у розвиток, по-перше, загальнотеоретичних положень концепції громадського контролю, по-друге, практичних питань його функціонування і розвитку в Україні.

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 виданнях, затверджених ВАК України фаховими з політології.

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.).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність дисертаційної теми, розкрито зв'язок дисертації з науковими програмами і темами, визначено мету, завдання, предмет та об'єкт, методологічну основу дослідження, наукову новизну, теоретичне та практичне значення, подано характеристику її апробації.

У **першому розділі «Теоретичні основи аналізу громадського контролю»** досліджено еволюцію ідеї громадського контролю і та її теоретичний зміст на різних етапах соціально-політичного розвитку, суспільства; розкрито сутність громадського контролю, проаналізовано його основні функції і принципи дії.

У *підрозділі 1.1 «Еволюція ідеї громадського контролю в зарубіжній і вітчизняній політичній науці»* відзначено, що 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.

Дослідження громадського контролю сягає своїм корінням в античність. Звернення до теми контролю держави з боку громадян зустрічається в працях Платона і Аристотеля. Незважаючи на відносну нерозвиненість політичної сфери в місті-полісі, в уявленнях цих філософів громадянин виступає вже як безпосередній учасник державно-публічного життя, впливаючи на прийняття політичних рішень

В епоху Нового часу ідея громадського контролю отримала розвиток завдяки роботам Т. Гоббса, Дж. Локка та ін.

В епоху Просвітництва найбільш повно і всебічно ідея громадського контролю розроблялася у Франції (Ш.-Л. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, Д. П. А. Гольбах та ін.).

Значний внесок у розуміння громадянського суспільства і його функцій внесли представники німецької класичної філософії – І. Кант і Г. Ф. В. Гегель.

Певний внесок у розвиток ідеї громадського контролю внесли і класики марксизму.

Сучасні західні дослідники (Е. Геллнер, Дж. Кін, Ж. Кермані, Р. Фоссаєр, Е. Арато и Д. Коген, Дж. Александер, Ф. Шміттер, І. Шапіро, Н. Розенблюм, Ч. Тейлор, Е. Шілз та ін.) в основному досліджували громадський контроль в контексті функціонування громадського суспільства.

Широко досліджуваним напрямом серед західних політологів (Б. Барбер, Л. Гроссман, А. Етционі, Х. Рейнгольд та ін.) є проблема громадського суспільства і контролю громадян над державою в умовах глобальної інформатизації і становлення електронної демократії.

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. Мартінееллі, П. Сенарклена, Д. Хелда та ін.

У вітчизняній науці тема громадського контролю також досліджувалася в першу чергу в контексті становлення та розвитку громадського суспільства в Україні. Помітний внесок у її розробку внесли В. Безродна, Є. Боринштейн, Н. Гедикова, О. Долженков, Л. Дунаєва, А. Колодій, І. Кресіна, С. Наумкіна, О. Скріпнюк, М. Рябчук, О. Шевчук та ін.

Таким чином, науковим співтовариством здійснена серйозна робота з осмислення 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, слугувати основою для формулювання прогнозів розвитку громадського контролю.

У підрозділі 1.2 «Громадський контроль: сутність, основні функції, принципи і типологізація» відзначено, що термін «громадський контроль» вживається у політичній науці в двох основних 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 безпосередню участь у визначенні основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави, у вирішенні суспільно значимих питань на всіх рівнях та контролює процес її реалізації.

Об'єктом громадського контролю є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, міждержавні (наддержавні) органи влади, а також посадові особи всіх вище зазначених органів. Суб'єктами громадського контролю виступають інституційні структури громадянського суспільства, а також окремі люди, які проявляють громадську свідомість і активність.

Основними функціями громадського контролю є: 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.

В той же час, громадський контроль не є тією практикою, яку можна визначити безумовно правильною. Автор аналізує наступні дилеми його існування: дилема масштабності громадського контролю; дилема ризиків модернізації; дилема компетенції і експертизи поведінки влади; дилема кризи і дефіциту часу; дилема загального блага.

У дисертації доведено, що ефективне функціонування системи громадського контролю потребує її відповідності ряду головних принципів. Серед них: свобода суспільного об'єднання; незалежність; справедливість; повнота; доступність; об'єктивність; відкритість; публічність; громадська активність; динамічність.

Громадський контроль може здійснюватися на трансдержавному і внутрішньодержавному рівнях. В свою чергу внутрішньодержавний громадський контроль здійснюється в межах певної держави на різних рівнях: загальнодержавному, регіональному, місцевому.

Крім того, громадський контроль розрізняється за сферою контрольованих суспільних стосунків; за видами органів державної влади, відносно діяльності яких він застосовується; за видами прав і фундаментальних свобод, відносно захисту яких він здійснюється.

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. Важливо, що цикл громадського контролю розрізняється в розвинених країнах і країнах, що розвиваються.

У висновках до розділу I відзначено, що основне призначення громадського контролю – підвищення ефективності функцій публічної політики. З одного боку, громадський контроль потрібний суспільству, з іншого боку – державі. Держава, як форма публічної політичної влади, має схильність до консервації суспільно-політичних інститутів і, як наслідок, до сповільненої реакції на зміну суспільно-політичних реалій. Нерідко 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.

У другому розділі «Умови становлення і функціонування громадського контролю» проаналізовано роль держави в забезпеченні

функціонування громадського контролю; досліджено громадянське суспільство як соціальна основа громадянського контролю.

У підрозділі 2.1 «Роль держави в забезпеченні функціонування громадського контролю» зазначено, що становлення і 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. У роботі проаналізовано дію зазначених чинників у сучасній Україні.

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 соціальнозначимих результатів. Посилюється залежність державних органів від населення через адекватну оцінку їх діяльності. Атмосфера відвертості і гласності дисциплінує суб'єктів влади, значною мірою сприяючи запобіганню корупції і іншим зловживанням та підвищуючи ефективність управлінської 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. В цілому інформаційна відкритість влади відноситься до загальних вимог демократичної політичної системи. Основними елементами інформаційної відкритості 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.

Забезпечення інформаційної відкритості в суспільній практиці можливо в двох основних формах: гарантуванні права громадян на інформацію і правової регламентації принципу відкритості і доступності суспільних установ і державних органів.

У роботі проаналізовано зарубіжний та вітчизняний досвід реалізації інформаційної відкритості влади. Серед основних проблем забезпечення інформаційної відкритості влади в Україні визнано: широке застосування грифів обмеження доступу до інформації; неналежне виконання органами влади вимог відносно обнародування інформації про свою діяльність; відсутність ефективних технологій інформування владою громадськості про свою діяльність; відсутність спеціальних інститутів (органів), відповідальних за здійснення права на доступ до інформації.

В цілому автор доходить висновку, що ефективне функціонування громадського контролю неможливе без сприяння державної влади. Її роль полягає, перш за все, в створенні належних (сприятливих) – правових, політичних, організаційних – умов для здійснення громадського контролю.

У підрозділі 2.2 «Громадянське суспільство як соціальна основа контролю громадян над владою» відзначено, функціонування системи громадського контролю потребує розвиненого громадянського суспільства, під яким автор розуміє особливу сферу соціуму – сферу недержавних відносин і інститутів. Основу громадянського суспільства складають «неурядові» організації (в якості синонімічних можуть також використовуватися визначення «суспільні», «недержавні», «неприбуткові», «некомерційні», організації «третього сектору»). Неурядові організації діють практично у всіх сферах суспільного життя. В економічній – це професійні союзи, асоціації підприємців, об'єднання 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. При всьому різноманітті створювані в демократичних державах неурядові організації мають ряд загальних функцій.

Дослідники виділяють декілька варіантів взаємодії органів влади і громадських структур: співпраця, відсутність співпраці (ігнорування) і конфронтація. 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.

Розвиток громадянського суспільства в Україні характеризується рядом позитивних тенденцій. Зростає число зареєстрованих об'єднань громадян, зміцнюється їх організаційна здатність, розширюється перелік сфер діяльності, створена галузева нормативно-правова база. Разом з тим, інститути громадянського суспільства не охоплюють своєю діяльністю значну долю населення і в основному не в змозі виконувати свою основну функцію – спільного захисту громадянами своїх прав і реалізації загальних інтересів.

У висновках до розділу 2 зазначено, що здійснення ефективного громадського контролю вимагає певних умов. По-перше, це – наявність досить повної і достовірної інформації про діяльність органів державної влади. По-друге, - розвиненого громадянського суспільства. Відсутність хоча б однієї з цих умов знижує ефективність контролю або ж зводить його повністю нанівець.

В Україні в рамках демократичних трансформацій останніх десятиліть створені базові політичні, правові, організаційні умови для здійснення громадського контролю.

У третьому розділі «Сучасна практика і перспективи розвитку громадського контролю» проаналізовано основні механізми громадського контролю; визначено тенденції розвитку громадського контролю в сучасних умовах.

У підрозділі 3.1 «Основні механізми громадського контролю» відзначено, що у широкому сенсі до системи громадського контролю відносяться різноманітні механізми впливу громадянського суспільства на державу.

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.

Дієвим механізмом громадського контролю над державою є громадянський 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.

Близьким за змістом до громадянського моніторингу є такий механізм громадського контролю, як громадська експертиза. Однією із форм залучення громадськості до контролю над ухваленням державних рішень є суспільні ради, що функціонують при органах державної влади і місцевого самоврядування. Ще одним механізмом громадського контролю є громадянське 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.

На сьогоднішній день в Україні функціонують усі зазначені механізми громадського контролю над державою. Інша справа, що можливості цих механізмів не завжди використовуються в повному обсязі. Для подальшого зміцнення громадянського контролю в Україні необхідне кількісне і якісне зростання неурядових організацій, підвищення їх компетентності і ресурсних можливостей, поліпшення комунікацій, вдосконалення загальних дій.

У підрозділі 3.2 «Тенденції розвитку громадського контролю» відзначено, що у сучасних умовах процеси світового розвитку характеризуються глобалізацією, яка впливає практично на всі сфери суспільного життя, у тому числі і на систему громадського контролю. Однією з довгострокових проблем людського розвитку в світі стає необхідність виробити систему глобального управління, яка б була наділена відповідним обсягом повноважень і легітимності. Важливою умовою демократичності глобального управління є забезпечення підзвітності його структур публічному контролю.

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.

Головна структурна ланка глобального громадянського суспільства – міжнародні громадські організації. В умовах суттєво 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 не затверджених членами того або іншого сегменту громадянського суспільства заходів (і проти суб'єктів, що пропонують і реалізують ці заходи).

Іншим важливим чинником, що впливає на розвиток громадського контролю, є процес глибинної трансформації індустріального суспільства в сучасне інформаційне суспільство. В рамках цього процесу відкрилися можливості принципово нової взаємодії громадянського суспільства і держави, що поставлені на порядок денний розвитком електронної демократії.

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 публичній сфері. Можливості електронної демократії широко використовуються неурядовими організаціями. В Україні функціонують окремі елементи електронної демократії. В той же час стан розвитку кожного з них поки що не відповідає повною мірою практиці розвинених демократичних країн.

У висновках до розділу 3 визначено, що у сучасному світі система громадського контролю знаходить нові можливості завдяки розвитку інфокомунікаційних технологій. Останні сприяють підвищенню прозорості діяльності органів державної влади; є інструментом підтримки політичної діяльності і забезпечення більшої прозорості і відповідальності політиків перед електоратом: є своєрідною «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.

У висновках викладаються основні результати дисертаційного дослідження.

Громадський контроль є однією з ключових функцій громадянського суспільства і виступає як форма соціальної активності громадян, тобто їх

безпосередня участь у публічній політиці як сфері комунікації між владою і громадянами.

Громадський 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 публічної 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 процесі вироблення державної політики; принципами організації і функціонування бюрократичного апарату тощо. 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 різні 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 лобіювання і тому подібне).

У сучасному світі громадський контроль здобуває нові можливості з розвитком 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.

Стан громадського контролю в сучасній Україні є неоднозначним. 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 на шляху розвитку громадського 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-управлінських 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 публічної влади і інститутів громадянського суспільства; забезпечує можливості високої політичної мобілізації суспільства, які можуть бути використані на користь держави і суспільства.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Рогатина Л. П. Информационная открытость власти как фактор эффективного функционирования системы гражданского контроля / Л. П. Рогатина // 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.
2. Рогатина Л. П. Основные механизмы гражданского контроля над государством / Л. П. Рогатина // Перспективм. – 2011. – № 2 (48). – С. 158-163.
3. Рогатина Л. П. Гражданский контроль над органами власти: основные задачи и принципы / Л. П. Рогатина // Науковий вісник. – Одеса, 2011. – Вип. 20. – С.
4. Рогатина Л. П. Особенности гражданского контроля в условиях политической глобализации / Л. П. Рогатина // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Історія. Філософія. Політологія. Зб. наук. праць. Вип. 2. – Одеса: МГУ, 2011. – С. 104-107.

АНОТАЦІЯ

Рогатина Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук за спеціальністю 23.00.02 – політичні інститути та процеси. – Державний заклад «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського», Одеса, 2011.

У дисертації здійснено комплексний аналіз громадського контролю, механізмів його реалізації і перспектив розвитку, особливостей функціонування в сучасному українському суспільстві.

Розкрито сутність громадського контролю, проаналізовано його основні функції і принципи дії. Досліджено умови функціонування громадського контролю, визначено його основні механізми, проаналізовано тенденції розвитку в сучасних умовах.

Доведено, що стан громадського контролю в Україні є неоднозначним. 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. Визначено, що підвищення ефективності громадського контролю в Україні вимагає модернізаційних зусиль як з боку держави, так і з боку громадянського суспільства.

Ключові слова: громадський контроль, громадянське суспільство, громадянський моніторинг, громадська експертиза, громадянське лобювання, глобальне управління, глобальне громадянське суспільство, електронна демократія.

АННОТАЦІЯ

Рогатина Л. П. Гражданский контроль над государством: сущность, механизмы реализации и перспективы развития. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02 – политические институты и процессы. – Государственное учреждение «Южно-Украинский национальный педагогический университет имени К. Д. Ушинского», Одесса, 2011.

В диссертации осуществлен комплексный анализ гражданского контроля, механизмов его реализации и перспектив развития, особенностей функционирования в современном украинском обществе.

Раскрыта сущность гражданского контроля, проанализированы его основные функции и принципы.

Определено, что понятие гражданского контроля может быть использовано в двух значениях. В узком смысле, гражданский контроль означает контроль над деятельностью органов власти, осуществляемый гражданами и институциональными структурами гражданского общества с целью выявления и пресечения различных видов злоупотребления властью. В широком смысле гражданский контроль представляет собой общественное явление, при котором гражданское общество определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, контролирует процесс ее реализации, участвует в решении всех общественно значимых вопросов на всех уровнях.

Обосновано, что выбор стратегии гражданского контроля всегда опирается на признание факта несостоятельности власти в решении определенных проблем. В случае невыполнения властью неких функций или обязательств в отношении граждан целесообразными являются техники контроля, направленные на противодействие такой политики власти. Если же власть просто не способна выполнять функцию на том уровне, на котором этого хотелось бы гражданам, тогда гражданский контроль может быть направлен на социальное партнерство. Таким образом, стратегии гражданского контроля отличаются не по уровню эффективности, а по соответствию стратегии текущей ситуации и вкладу результатов применения стратегии в будущее.

Доказано, что функционирование системы гражданского контроля связано с характером процесса выработки государственной политики, который в свою очередь определяется следующими факторами: спецификой разделения властных полномочий между основными политическими институтами; принципами организации и функционирования основных политических институтов; параметрами партийной системы; правилами включения групп интересов в процессы выработки государственной политики; принципами организации и функционирования бюрократического аппарата.

Исследованы условия эффективного функционирования гражданского контроля. Обосновано, что таковыми являются: наличие достаточно полной и достоверной информации о деятельности органов государственной власти, естественно, за исключением информации, составляющей государственную тайну, умение институциональных структур гражданского общества в сфере их компетенции отслеживать и препятствовать некорректным действиям органов власти, а также организовывать значимое для общественного мнения публичное представление результатов своей деятельности и собственных позиций. Отсутствие хотя бы одного из этих условий снижает эффективность контроля или же сводит его полностью на нет

Выявлены основные механизмы гражданского контроля. Доказано, что в широком смысле к системе гражданского контроля могут быть отнесены разнообразные механизмы влияния гражданского общества на государство: многочисленные способы размещения и получения информации о деятельности органов государственной власти; многосоставные процедуры наблюдения, учета, оценки и анализа деятельности органов государственной власти; деятельность общественно-консультационных советов при органах государственной власти; иные способы и формы обмена информацией и взаимодействия власти и общества, обеспечивающие получение обратной связи от населения.

Определены основные тенденции развития гражданского контроля в современных условиях. Доказано, что использование инфокоммуникационных технологий способно многократно повысить эффективность гражданского контроля. С появлением международной компьютерной сети Интернет минимизируется (хотя не исключается полностью) возможность органов власти контролировать распространение информации о своих злоупотреблениях и нарушениях. Возможности Интернета позволяют повысить образованность широких масс населения в области гражданского контроля, в том числе его методов и механизмов, повысить организованность населения, и тем самым, действенность гражданского контроля

Доказано, что состояние гражданского контроля в Украине неоднозначно. С одной стороны, в стране функционируют отдельные элементы системы гражданского контроля, сформировавшиеся в русле демократических трансформаций последних десятилетий. С другой стороны

– они еще недостаточно развиты для того, чтобы полноценно выполнять свои функции и гарантировать реальную причастность граждан к формированию государственной политики. Повышение эффективности гражданского контроля в Украине требует модернизационных усилий как со стороны государства, так и со стороны гражданского общества.

Ключевые слова: гражданский контроль, гражданское общество, гражданский мониторинг, общественная экспертиза, гражданское лоббирование, глобальное управление, глобальное гражданское общество, электронная демократия.

SUMMARY

Rohatina LP Public control over the state: nature, mechanisms of implementation and development prospects. - Manuscript.

Thesis to obtain the scientific degree of Candidate of Political Science speciality 23.00.02 – Political Institutions and processes. South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushinskiy, Odessa, 2011.

The thesis was carried out a comprehensive analysis of social control mechanisms for its implementation and prospects for development, the functioning of the Ukrainian society. The essence of public control, analysis of its main functions and operating principles. The conditions of functioning of public control, set its basic mechanisms, analysis of trends in modern conditions. It is proved that the state of public control in Ukraine is ambiguous. On the one hand, countries with some elements of such control that emerged in the course of democratic transformation in recent decades. On the other hand - they still remain insufficient to fully perform their functions and ensure the real involvement of citizens in public policy. Determined that the efficiency of public control in Ukraine requires modernization efforts by both the state and by civil society. It is proved that the use of telecommunication technologies can significantly improve the efficiency of public control.

Keywords: public inspection, civil society, civil monitoring, public examination, civil lobbying global in a rule, global civil society, electronic democracy.