

© *Рогатина Л. П.*

1997. — С.113-114.

3. Дмитриева М. С. Управление учебным процессом в высшей школе // О принципиальной возможности рефлексивного управления в обучении / М. С. Дмитриева — Новосибирск, 1971. — С. 98.

4. Сухомлинский В. А. Сердце отдаю детям. / В. А. Сухомлинский. — К. : Изд. «Радянська школа», 1977. — С. 11.

5. Каган М. С. Избранные труды в XII томах. Т. II. Теоретические проблемы философии. / М. С. Каган. — Санкт-Петербург : ИД «Петрополис», 2006. — С. 554.

6. Парыгин Б.Д. Основы социально-психологической теории. / Б. Д. Парыгин. — М., 1971. — С. 178.

7. Юлина Н. С. Философия для детей / Н. С. Юлина. — М. : «Реабилитация», «Канон+» РООИ, 2005. — 464с.

*Рогатина Л. П.* – преподаватель кафедры экономики и моделирования рыночных отношений ИИПО ОНУ имени И. И. Мечникова

УДК: 321.7

## ОСНОВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ НАД ГОСУДАРСТВОМ

*У статті аналізуються основні механізми громадянського контролю над державою, досліджується специфіка їх функціонування в сучасній Україні.*

**Ключові слова:** громадянський контроль, держава, політична система, лобізм, громадянська експертиза.

*В статье анализируются основные механизмы гражданского контроля над государством, исследуется специфика их функционирования в современной Украине.*

**Ключевые слова:** гражданский контроль, государство, политическая система, лоббизм, гражданская экспертиза.

*The article analyzes the basic mechanisms of civilian control over the state, investigates the specificity of their functioning in modern Ukraine.*

**Keywords:** civil control, state, political system, lobbyism, civil examination.

Гражданский контроль над государством представляет собой одну из основ демократической политической системы. В широком смысле, гражданский контроль понимается как общественное явление, при котором гражданское общество определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, контролирует и корректирует процесс ее реализации, участвует в решении всех общественно значимых вопросов на всех уровнях и имеет реальную возможность влиять на эти решения [1]. Таким образом, к системе гражданского контроля над деятельностью органов государственной власти 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.

Цель данной статьи – проанализировать основные механизмы гражданского контроля над государством, исследовать специфику их функционирования в современной Украине.

Бесспорно, важнейшим механизмом гражданского контроля является медиаконтроль, то есть контроль над органами государственной власти посредством СМИ. СМИ участвуют в контроле над деятельностью органов власти путем выявления, сбора, обработки и распространения сведений о ее недостатках: коррупции, неэффективности, проявлениях бюрократизма и т.п. Естественно, что информация, предоставляемая СМИ, содержит не только отображение событий и фактов, но и их

комментарий и оценку, на основании которых у граждан формируется мнение об этих событиях и фактах. Поэтому говорить об абсолютной объективности, свободе и независимости СМИ представляется непродуктивным, так как любое СМИ в своей информационной политике в той или иной степени зависит от позиции своих владельцев, учредителей, главного редактора или редакционного совета. Для людей и общества в целом принципиально важно не столько свобода и независимость каждого конкретного СМИ, сколько наличие множества различных СМИ как альтернативных источников информации и возможности свободно выразить в них весь спектр мнений и оценок. В этом, как представляется, и заключается смысл свободы информации и свободы слова в СМИ. Как справедливо отмечает российский исследователь Ю. Нисневич, только при использовании множества альтернативных, независимых друг от друга источников информации, каждый из которых обязательно обладает собственными шумами и помехами, может быть получена в достаточной мере достоверная информация [2].

Действенным механизмом гражданского контроля над государством является гражданский мониторинг. Гражданский мониторинг представляет собой комплекс мероприятий, проводимых общественными организациями с целью определить проблемные вопросы в деятельности центральных органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении ими управленческих функций.

Основными методами гражданского мониторинга являются: анализ нормативно-правовых документов, регламентирующих деятельность органов власти на местном и общегосударственном уровнях; представление информационных запросов и обращений в органы государственной власти и местного самоуправления с целью получения официальной позиции должностных лиц по поводу того или иного вопроса; наружное наблюдение за работой должностных лиц органов государственной власти, а также коллегиальных органов при разработке и принятии управленческих решений; анализ имеющихся сайтов центральных органов государственной власти и местного самоуправления на предмет их информационного наполнения; проведение экспертных опросов [3].

Эффективность гражданского мониторинга в значительной степени зависит от доступности формализованной информации об органе государственной власти и его информационной открытости.

В Украине мониторинговой деятельностью занимаются многие неправительственные организации (НПО). Условно их можно разделить на три типа. Это «наблюдатели/надзиратели», классические «watch-dog» организации и «проактивные мониторы» [4]. «Наблюдатели» преимущественно фиксируют проблемы и изменения в ключевых сферах жизнедеятельности общества, не ставя перед собой цели продвижения результатов мониторинга в реальную государственную политику. «Watch-dog» организации, кроме выполнения надзорных функций, активно работают с информационными каналами и популяризируют свои исследовательские продукты, заставляя власть пользоваться наработками, с целью улучшения политики, переоценки эффективности программ. «Проактивные мониторы» довольно часто на уровне идей и решений опережают институты власти и, собственно, формируют методы решения общественных проблем до возникновения критических ситуаций.

Оценивая деятельности мониторинговых НПО в Украине, исследователи выделяют ряд положительных тенденций: постепенная переориентация с процесса на результат; более системный подход к выбранным темам; тематическое, не зависящее от конкретного события, присутствие мониторинговых организаций в медиапространстве.

В то же время существуют и негативные характеристики деятельности мониторинговых НПО в Украине. Среди них низкая способность качественного общения с властями разных уровней; недостаточно высокий уровень мониторинговых продуктов НПО; несоответствие задекларированных позиций реальным.

Близким по содержанию к гражданскому мониторингу является такой механизм гражданского контроля, как гражданская экспертиза. Под гражданской экспертизой понимается независимый от органов государственной власти анализ социально значимых практик с точки зрения их соответствия общественному интересу, который отстаивает общественная организация или инициативная группа, являющаяся заказчиком (исполнителем) экспертизы [5].

Гражданская экспертиза позволяет НПО оценить эффективность деятельности определенного органа государственной власти или должностного лица, законность расходования бюджетных средств, качество предоставления административных услуг или соблюдения законодательства. Процедура гражданской экспертизы фактически дает возможность НПО стать участниками выработки государственной политики в различных сферах и быть общественными контролерами за ее

реализацией.

Гражданская экспертиза является важным ресурсом и для самих органов государственной власти. Они получают внешний аудит своей деятельности и ценные рекомендации относительно ожиданий социальных групп, приоритетов политики, желаемых мер по ее реализации и т. п. Органы власти получают дополнительный консультативный ресурс, а также волонтеров в лице НПО. Все это потенциально должно способствовать улучшению качества управленческих решений, выработке политики, ориентированной на потребности граждан, эффективному использованию государственных ресурсов.

Гражданская экспертиза является наиболее ресурсоемким механизмом гражданского контроля – ее проведение, включая предварительный поиск и получение необходимой информации, требует систематического привлечения и использования не только человеческих, но и финансовых и материальных ресурсов. Ресурсное обеспечение общественной экспертизы является в первую очередь задачей самого общества, а не власти. Если объект контроля сам обеспечивает ресурсами контроль своей деятельности, то результаты и эффективность такого контроля нетрудно предсказать заранее, так как ресурсное обеспечение раньше или позже становится инструментом давления на субъекты контроля.

Кабинет Министров Украины 5 ноября 2008 постановлением № 976 принял Порядок содействия проведению общественной экспертизы деятельности органов исполнительной власти. Данным постановлением правительство предоставило право максимально широкому кругу неприбыльных организаций осуществлять общественную экспертизу деятельности любого органа исполнительной власти Украины.

Одной из форм приобщения общественности к контролю над принятием государственных решений являются общественные советы, функционирующие при органах государственной власти и местного самоуправления. Под общественными советами в данном случае подразумеваются такие образования с участием представителей общественности, которые имеют формализованную внутреннюю структуру, определенные полномочия и с которыми государственные органы консультируются при принятии и выполнении государственных решений.

По мнению экспертов, общественные советы, созданные при органах власти, помимо гражданского контроля выполняют еще целый ряд функций. Одна из них – содействие развитию общественной инициативы. Вторая – это оказание независимой аналитической помощи разным органам законодательной и исполнительной власти в виде экспертных оценок документов и событий. Кроме того, общественные советы в определенной степени представляют интересы «заинтересованных сторон» – то есть тех категорий населения или сегментов экономической и политической системы, на которые направлены принятые властью решения. Степень такого представления колеблется от простого озвучивания общественного мнения и обеспечения обратной связи до жесткого лоббирования их интересов. И, наконец, благодаря общественным советам повышается качество процесса подготовки законов и совершенствуется нормативно-правовая база в целом.

Следует отметить, что общественные советы в той или иной форме существуют практически во всех странах. Они могут создаваться с разными целями, начиная от экспертных консультаций по экологическим или другим вопросам, участия в разработке законодательства и заканчивая участием в разработке госбюджета, мониторинга его выполнения и осуществления отдельных государственных функций, делегированных им государственными органами.

На данный момент в Украине создана основательная нормативно-правовая база, регламентирующая отношения в сфере привлечения общественности к процессу выработки государственной политики, к осуществлению общественного контроля в отдельных отраслях (развитие малого предпринимательства, европейская интеграция, экологическая безопасность и др.). Базовыми в этой сфере являются Указ Президента Украины от 31 июля 2004 № 854 «Об обеспечении условий для более широкого участия общественности в формировании и реализации государственной политики» и постановление Кабинета Министров Украины от 15 октября 2004 № 1378 «Некоторые вопросы обеспечения участия общественности в формировании и реализации государственной политики». В 2005 г. обнародован Указ Президента Украины № 1276 «Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики» и Постановление Кабинета Министров Украины «О дополнительных мерах относительно привлечения граждан к участию в управлении государственными делами». Вместе с тем действующее законодательство не содержит конкретных процедур деятельности совещательных структур. Как следствие, большинство

общественных советов существует лишь формально, не ставят своей целью решение конкретных проблем, выработки детальных планов, критериев оценки их деятельности [6].

Заметную роль в осуществлении гражданского контроля играют неправительственные аналитические центры (НАЦ).

Среди основных функций НАЦ в демократических странах, следует отметить: защиту конституционных прав граждан; артикуляция интересов граждан; формирование общественного мнения о приоритетах развития различных сфер общественной жизни (социально-экономической, политической, культурной и т.п.); предоставление консультационных и информационных услуг населению.

НАЦ способны аккумулировать значительный интеллектуальный потенциал. Практика свидетельствует: эти структуры, в отличие от государственных исследовательских учреждений, более мобильны, способны привлекать для разработок дополнительный экспертный штат и соответственно предлагать государству профессионально подготовленную аналитическую продукцию, новые решения, механизмы и технологии их реализации. Таким образом, НАЦ служат своеобразным «интеллектуальным мостом» между властью и обществом.

В Украине наблюдается тенденция активного развития независимых аналитических центров. Среди наиболее известных можно назвать: Украинский центр экономических и политических исследований имени Александра Разумкова (Центр Разумкова), Комитет избирателей Украины (КИУ), Лаборатория законодательных инициатив, Украинский независимый центр политических исследований (УНЦПИ), Международный центр перспективных исследований (МЦПИ), Центр политико-правовых реформ, Институт гражданского общества, Фонд «Демократические инициативы», Школу политической аналитики при Национальном университете «Киево-Могилянская академия» (ШПА при НаУКМА), Киевский институт проблем управления имени Горшенина т. д.

НАЦ в Украине осуществляют различные виды деятельности по привлечению общественности к участию в общественно-политической жизни. Основными направлениями этой деятельности являются: повышение уровня информированности населения о собственных правах и свободах, актуальных проблемах социально-политического развития, а также содействие реализации механизмов общественного участия; сотрудничество с органами государственной власти и местного самоуправления с целью выработки управленческих решений в соответствии с пределами компетенции этих органов; сотрудничество между самими НАЦ с целью координирования собственной деятельности [7].

Что касается проблем в деятельности украинских НАЦ, то основными из них являются: отсутствие отлаженной системы государственных заказов негосударственным аналитическим центрам по разработке концептуальных основ государственной политики в различных сферах общественной жизни, проектов нормативно-правовых актов, информирования общественности, осуществления опросов граждан и т. д.; ограниченность масштаба осуществляемых проектов; отсутствие разветвленных региональных сетей НАЦ; высокая степень зависимости украинских НАЦ от финансовой и организационно-технической поддержки международных организаций.

Еще одним механизмом гражданского контроля является гражданское лоббирование. Оно мало чем отличается от политического лоббирования и представляет собой механизм решения тех или иных вопросов в пользу чьих-либо интересов путем воздействия на законодателей, правительство и иных должностных лиц. Основная задача лоббистской деятельности – добиться отражения и закрепления в принимаемых нормативных правовых актах и решениях частных групповых интересов – корпоративных, профессиональных, этнических и иных.

Субъектами гражданского лоббирования являются, прежде всего, неправительственные организации. Лоббизм представляет для НПО один из основных инструментов достижения целей и результатов их деятельности. В демократических политических системах НПО являются мощным фактором лоббирования, и именно они выступают эффективным противовесом лоббистским устремлениям субъектов экономической деятельности и государственной бюрократии.

В Украине роль неправительственных организаций в качестве лоббистов до сих пор остается незначительной. Органы государственной власти при необходимости могут игнорировать полезные предложения представителей заинтересованных общественных групп. Симптоматично, что среди населения распространено стойкое негативное отношение к лоббизму, который прямо ассоциируется с коррупцией. Во многом это связано с тем, что в стране отсутствуют надлежащие правовые основы осуществления лоббизма, что порождает целый ряд проблем. В частности: способствует развитию форм влияния, имеющих признаки коррупционных деяний и должностных преступлений; создает

неравноправие групп в осуществлении влияния, что приводит к появлению льготников и не отвечает принципам свободной конкуренции; фактически не представленными и незащищенными остаются интересы неправительственных организаций, которые не имеют достаточных финансово-организационных ресурсов для осуществления лоббистской деятельности в Верховной Раде и Кабинете Министров Украины.

По мнению аналитиков, принятие в Украине закона о лоббизме или разработка других законодательных актов, так или иначе направленных на урегулирование лоббистской деятельности, позволит: наладить эффективный диалог между представителями неправительственных организаций и государством; обязать учитывать при принятии решений и в нормативно-правовых актах интересы неправительственных организаций; повысить качество принимаемых исполнительными органами власти и Верховной Радой Украины решений, обеспечит их большую обоснованность; гарантировать равные права граждан и общественных групп по возможности оказывать влияние на позицию народных депутатов Украины, членов правительства; создать механизмы для защиты интересов меньшинства, что будет способствовать обеспечению политического плюрализма; уменьшить осуществления лоббистского воздействия с признаками коррупции и должностных преступлений; усилить прозрачность и открытость деятельности органов власти; реализовать принцип свободы функционирования негосударственных структур – ассоциаций, общественных организаций, профсоюзов и т.д., в качестве одного из механизмов обеспечения народовластия [8].

В целом можно утверждать, что на сегодняшний день в Украине функционируют самые разные механизмы гражданского контроля над государством. Другое дело, что возможности этих механизмов не всегда используются в полном объеме. Для дальнейшего укрепления гражданского контроля необходим количественный и качественный рост неправительственных организаций, повышение их компетентности и ресурсной возможности, улучшение коммуникаций, совершенствование общих действий.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Гончаров А. А. Гражданский контроль над органами власти / А. А. Гончаров. — М. : Издательство «Весь мир», 2010. — С. 14.
2. Нисневич Ю. Информационно-коммуникационная стабилизация политической системы / Ю. А. Нисневич // Вестник Российского университета дружбы народов. — Серия: Политология. — 2006. — № 1 — С. 79.
3. 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>
4. Айвазовська О. Здобутки організацій громадського контролю за 2008 рік [Електронний ресурс] / О. Айвазовська// Громадянське суспільство. — 2009. — N 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>
5. Кочева О., Аверкиев И. Что такое гражданский контроль: понятия и технологии [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.pgpalata.ru/page/grcontrol/chto>
6. Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: монографія / За заг. ред. А. В. Єрмолаєва. — К.: НІСД, 2010. — 74-76
7. Каплан Ю. Участь громадськості у державному управлінні: роль недержавних аналітичних центрів [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/March2010/21.htm>
8. Павленко І. Механізми представлення та захисту інтересів суб'єктів економічної діяльності та громадських організацій в органах державної влади [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/February/5.htm>