

ГРОМАДСЬКИЙ МОНІТОРИНГ ДІЯЛЬНОСТІ ВИБОРНИХ ОСІБ НА ПРИКЛАДІ ПАРЛАМЕНТІВ УКРАЇНИ ТА ПОЛЬЩІ

Стаття присвячена дослідженню інституту громадського моніторингу діяльності виборних осіб парламенту в Україні та Польщі. Здійснено аналіз змісту поняття громадський моніторинг, його основних складових. В результаті дослідження встановлені принципи діяльності громадських організацій держав у сфері контролю за діяльністю законодавчого органу влади та його членами. Висловлені рекомендації щодо покращення діяльності українського громадського суспільства в сфері взаємодії з владою та моніторингу діяльності парламентаріїв.

Ключові слова: громадянський моніторинг (контроль), громадські організації, активність населення.

Громадянське суспільство – це арена діяльності різноманітних організацій, кожна з яких намагається не тільки захистити себе, але й відстояти політичні та соціальні інтереси певної соціальної групи. Громадські організації – це інститути, які є достатньо сильними для того, щоб відстоювати свої інтереси, ніяк не заважаючи при цьому державі зберігати стан правопорядку, стабільності та керованості країною. Важливою складовою системи стосунків між державою та громадянським суспільством є принцип конституціоналізму або верховенства права¹.

Для контролю за дотриманням цих принципів рівноправності відносин між громадянським суспільством і владою існує інститут громадського моніторингу (контролю), який в сучасних реаліях набуває все більшого розвитку та випадків застосування. Фактично, це єдиний ефективний метод впливу суспільства на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування за допомогою громадських організацій.

За даними всеукраїнських соціологічних досліджень, проведених центром Разумкова, рівень повної підтримки населенням основних інститутів влади в нашій країні останнім часом суттєво знизився і досягнув у червні 2008 року наступних значень: Верховна Рада – 2,4%, суди – 4,0%, Президент – 6,7%, Кабмін – 7,1%, обласні державні адміністрації – 7,9%, районні державні адміністрації – 8,4%². Причини цього проглядаються, зокрема, серед найактуальніших суспільно-політичних проблем, які найбільшою мірою турбують пересічних українців, – це байдужість влади до думки громадян (58,2%) та відсутність механізму впливу громадян на прийняття рішень (29,4%)³.

Ці дані вказують на те, що населення не підтримує владу через байдуже ставлення до думки громадян, через відсутність механізму впливу громадян на процеси прийняття рішень. А це в свою чергу свідчить про те, що громадськість розуміє необхідність власної участі у політичному процесі, не володіючи інформацією про можливі способи і методи впливу на дії влади.

На питання „Якою мірою дії влади повинні бути підконтрольні громадськості, суспільству?” були дані такі відповіді: всі без винятку дії влади повинні бути підконтрольні суспільству (23,3), всі, крім тих, що стосуються сфери безпеки і становлять державну таємницю (35,0), лише ті дії, які безпосередньо торкаються інтересів громадян (або окремих груп громадян) повинні бути підконтрольними суспільству (19,6), дії влади повинні бути

¹Громадський контроль і права людини // <<http://www.opora.org.ua/analicity.php?id=404>>

²АРАТТА. Український національний портал. 2005-2008. Громадська думка. http://www.aratta-ukraine.com/news_ua.php?id=5265

³АРАТТА. Український національний портал. 2005-2008. Громадська думка. http://www.aratta-ukraine.com/news_ua.php?id=3202

підконтрольними суспільству лише в окремих випадках (5,9), дії влади не повинні бути підконтрольними суспільству – (2,8), важко відповісти – (13,5)⁴.

Вищенаведені дані свідчать про те, що населення усвідомлює необхідність наявності такого явища як громадський контроль (моніторинг) влади, враховуючи лише той факт, становлять вони державну таємницю чи ні. Такий високий відсоток відповідей респондентів, які вважають, що всі без винятку дії влади мають бути підконтрольні суспільству, констатує той факт, що населення вже має певне розуміння політичних процесів і його не задовольняють дії політичних інститутів, які формально діють в інтересах народу.

На запитання „Чи повинні прості громадяни мати реальний вплив на прийняття державних рішень?” громадяни відповідали таким чином: не повинні – це справа державних управлінців і політиків (9,1%), повинні мати вплив лише ті громадяни, що є компетентними у питаннях, які вирішуються (37,2%), повинні мати вплив всі громадяни, яких це стосується, незалежно від рівня їх компетентності (41%), важко відповісти (12,8%).

Як бачимо, українці вважають, що громадський контроль потрібний, але він має сенс переважно тоді, коли ним займаються фахівці. Проте свій вплив на владу оцінюють більше, ніж критично. Всі відповіді свідчать про низьку ефективність існуючих форм і засобів громадського контролю та про не знання значною кількістю населення про наявні в них можливості впливу на владу.

Аналізуючи статистичні дані, щодо ставлення населення до влади і враховуючи при цьому активність громадян в політичному житті, можна зробити висновок, що громадський контроль поступово набуває ваги в суспільному житті. Тому, основною метою даного дослідження є вивчення поняття громадський моніторинг, дослідження стану досліджень діяльності органів державної влади в Україні та враховуючи досвід Польщі, сформулювати певні рекомендації.

Актуальність даного дослідження полягає в тому, що громадський сектор в Україні поступово набирає ваги і постає необхідність окреслити можливі шляхи взаємодії влади і громадян, особливо впливу населення на політичні інститути та процеси та контролю за їх діяльністю. Важливим є також врахування досвіду інших країн, які вже мають певні здобутки в цій сфері, тому для аналізу обрано Польщу, де активно діють громадські організації, враховуючи політичну сферу.

Історіографія проблеми. Ця проблематика є досить дослідженою такими іноземними авторами, як М.Кохен, В.Кімм, Р.Собель⁵. Їх дослідження, в основному, спрямовані на вивчення ефективності конкретних урядових програм, завдяки чому можна оцінити продуктивність праці науковців. Інший дослідник – Д.Ашер намагався встановити взаємозалежність між економічною ефективністю законодавства та роботи парламенту чи судових органів та дійшов до висновку, що ефективність законів значно залежить від законодавчого органу⁶. Проте є досить мало досліджень, які стосуються моніторингу діяльності членів законодавчого органу влади з боку громадськості.

Громадський контроль – найвища сходинка в драбині громадської участі. На цій стадії громадянське суспільство має авторитетних лідерів і громадські організації з високою загальною репутацією, що державні органи та органи місцевого самоврядування, як правило, виконують їхні рекомендації і працюють разом, навіть готові віддавати громадськості цілі комплекси проблем для вирішення. Характерною рисою громадського контролю є практично однакова поінформованість держави і громадянського суспільства відносно державних справ. На цьому етапі погляд громадянського суспільства на ті чи інші проблеми може бути вирішальним під час прийняття рішень.

Громадський контроль (моніторинг) – це публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям та інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та

⁴ АРАТТА. Український національний портал. 2005-2008. Громадська думка. http://www.aratta-ukraine.com/news_ua.php?id=5265

⁵ Evaluating parliament a self-assessment toolkit for parliaments. Interparliamentary union. – 2008. – 34 p.

⁶ Usher D. The color of the judges eyes: Efficiency as a criterion for the legislature and for the courts // Public Choice. – 2001. – Vol. 107. - №3/4. – P.333-357.

органів місцевого самоврядування, спрямованого на захист і забезпечення прав, законних інтересів та фундаментальних свобод людини, та на повагу до них⁷. Це комплекс заходів, які проводяться громадськими організаціями із метою визначити проблемні питання у діяльності центральних органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час здійснення ними управлінських функцій.

Об'єктом громадського контролю є діяльність держави і місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб. При цьому державні органи можуть тлумачитися доволі широко: це не тільки ті органи державної влади, які мають владні повноваження, а будь-які організації, установи чи підприємства, що фінансуються з державного бюджету. В Україні, на жаль, у якості такого об'єкту розглядають найчастіше тільки органи місцевого самоврядування, звужуючи цим область громадського контролю.

Суб'єктів громадського контролю можна визначати виходячи з двох підходів. За першим з них до суб'єктів входять практично всі політичні інститути, тому парламентський контроль і контроль політичних партій за державною діяльністю можна розглядати як різновид громадського контролю. За іншим підходом до кола суб'єктів входять лише громадяни та їх об'єднання, а також іноземці, які на законних підставах перебувають в країні.

Визначення сфер державної діяльності, які підлягають громадському контролю, також різні. Узагальнюючи, можна сказати, що це, по-перше, публічна перевірка відповідності діяльності держави декларованим нею цілям і коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування діяльності держави інтересам суспільства. По-друге, із статті 3 Конституції України, яка проголошує, що „права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави... Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави”, впливає, що нагляд за здійсненням функцій держави в сфері прав людини також є предметом громадського контролю. По-третє, окрім прав людини, які стосуються всіх людей, є законні суспільні інтереси, які цікавлять окремі групи людей, – реалізація таких інтересів також є предметом громадського контролю.

Громадський моніторинг має дві важливі функції: з одного боку, це відстеження діяльності органів влади, експертна оцінка, вироблення рекомендацій щодо покращення їх роботи, а з другого – це широке висвітлення напрацьованої інформації, донесення її до всіх і кожного⁸.

Основними методами громадського моніторингу є наступні:

- аналіз нормативно-правових документів, що регламентують діяльність органів влади на місцевому та загальнодержавному рівнях;
- подання інформаційних запитів і звернень до органів державної влади та місцевого самоврядування з метою отримання офіційної позиції посадових осіб з приводу того чи іншого питання;
- зовнішнє спостереження за роботою посадових осіб органів державної влади, а також колегіальних органів під час розробки та прийняття управлінських рішень. Це дозволяє з'ясувати реальні процедури прийняття рішень для подальшого їх аналізу на предмет відповідності чинному законодавству;
- аналіз наявних сайтів центральних органів державної влади та місцевого самоврядування на предмет їх інформаційного наповнення;
- проведення експертних опитувань⁹.

Існує три форми участі громадськості у політиці – партнерство, делегування повноважень та громадський контроль. Вони означають реальну участь громадськості в підготовці та ухваленні владних рішень, і в Україні майже не присутні. На нашу думку, можна спостерігати тільки окремі елементи партнерства громадськості і таких органів влади, як Міністерство юстиції, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство сім'ї і молоді та Міністерства охорони навколишнього середовища, а також Секретаріат Президента. Крім того, можна навести позитивні приклади партнерства на регіональному рівні, якщо

⁷Громадський контроль і права людини // <<http://www.opora.org.ua/analicity.php?id=404>>

⁸ Вдаримо громадським моніторингом // <<http://www.polit-kherson.info/publication/society/8045-2010-12-26-16-03-09.html>>

⁹ Методика та порядок організації проведення громадського моніторингу // <<http://old.niss.gov.ua/Monitor/june2009/8.htm>>

розглядати взаємодію громадськості і окремих органів місцевого самоврядування¹⁰. Прикладом такого партнерства можуть служити створені у січні-лютому 2011 року громадських рад при міських та обласних радах, членами яких є представники громадських організацій (створені на основі постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р.).

Цікавим для порівняння в сфері контролю громадськості за діяльністю органів влади є приклад Польщі. В державі, за даними державного переліку громадських організацій, більше 5 тисяч організацій, метою діяльності яких є охорона прав і свобод людини, а також сприяння розвитку демократії. Хоча кількість організацій є значною, лише кілька з них є організаціями загально державного масштабу. Більшість – це організації, які діють в окремих адміністративно-територіальних одиницях – у окремих воєводствах. Саме це обумовлює той факт, що проекти, моніторинги, які проводились цими організаціями здебільшого стосувались саме органів місцевого самоврядування чи окремих програм виконавчої влади. Що стосується громадського контролю за діяльністю законодавчої гілки влади – тут, крім неурядових організацій, значну роль виконують також і профспілки.

Організація профспілкового руху „Solidarność” („Солідарність”) постійно проводять моніторинг діяльності парламенту в сфері охорони прав людини на працю, в питаннях охорони здоров'я, створення безпечних трудових умов, соціальних виплат та інших питаннях пов'язаних з сферою працевлаштування¹¹. Діяльність даної організації з контролю за законодавчим органом зводиться саме до подання інформаційних запитів та звернень до органів влади та до спостереженням за процесом прийняття рішень (законів) у сфері праці. Організація Фемінотека (Feminoteka) проводила моніторинг діяльності парламенту з точки зору гендерного співвідношення складу комісій, парламенту та реалізації програм спрямованих на зрівняння в правах чоловіків та жінок¹².

Є також мас-медіа, які в інтересах влади або громадськості здійснюють моніторинг законотворчого процесу – „MonitorPolski” („Польський монітор”, державний Інтернет портал), „Gazetawyborcza” („Виборча газета”), „Polityka” („Політика”). Крім того фінансування проектів з моніторингу відбувається як з коштів власне польських фондів (Fundacja im. St. Batorego), так і з міжнародних фондів та в рамках програм ЄС з розвитку громадянського суспільства (програма „Основні права і громадянство”, яка реалізується ЄС протягом 2007-2013 років¹³).

Але в Польщі ще не достатньо розвинутий моніторинг громадськими організаціями власне роботи парламентаріїв, вже після виборів проводиться здебільшого контроль над виконанням ними їх передвиборчих обіцянок, рішень, які вони приймають та ін. Тобто, можна зробити висновок про те, що хоча в державі громадський сектор є досить активним, постійно реалізовує певні програми спрямовані на контроль за органами державної влади, цей контроль не стосується виборних осіб парламенту.

Загалом, громадський контроль в Україні розвинений слабо. Історично першими в Україні були моніторингові проекти, пов'язані із вивченням подачі матеріалів щодо різного роду проблем (у тому числі і стосовно діяльності політичних партій) у ЗМІ. Саме під час їх проведення було започатковане використання наукових методів дослідження у ході здійснення контролю. Проведення першого в Україні моніторингу ЗМІ із застосуванням матриці контент-аналізу та поширення результатів через спеціальні бюлетені було організовано „Комітетом рівних можливостей”. Предметом контролю була рівність доступу до медіа під час парламентської та президентської кампаній. Надалі „Комітет рівних можливостей” спільно з „Асоціацією регіональних видань „Спільний простір”” проводив різні дослідження, пов'язані із ЗМІ.

Тривалий досвід контрольної діяльності має **Комітет виборців України**, який одним з перших почав реалізовувати програми не лише в ході виборчої кампанії, але і проводити моніторинги у міжвиборчий період як на місцях (проект „Українська влада: обіцяного три

¹⁰ Громадський контроль і права людини // <<http://www.opora.org.ua/analicity.php?id=404>>

¹¹ Інтернет портал NSZZ „Solidarność” // <<http://www.solidarnosc.org.pl/>>

¹² Gendermeria – gwynońciowy monitoring // <<http://www.feminoteka.pl/news.php?readmore=3089>>

¹³ Program szczegółowy Unii Europejskiej na lata 2007 – 2013 // <<http://www.udsc.gov.pl/Program,szczegolowy,Unii,Europejskiej,na,lata,2007,-,2013,,950.html>>

роки чекають” 2001 року), так і у загальноукраїнському масштабі (дослідження роботи Верховної Ради України).

Один з найбільш довготривалих за часом проектів з громадського контролю в Україні реалізувала **Лабораторія законодавчих ініціатив**, чії фахівці проводили дослідження законотворчої діяльності у Верховній Раді України. Цей проект є зразком широкого моніторингового процесу парламентської діяльності фракцій політичних партій.

Поворотним пунктом у справі моніторингу партійної політики в Україні можна вважати проект **Міжнародного центру перспективних досліджень** „Участь громадськості в суспільному діалозі щодо партійних програм”, який вирізнявся з поміж інших спрямуванням дослідження саме на політичні партії, при цьому не під час виборчої кампанії, а у період між виборами із вивченням того, яким чином політичні партії виконують свої передвиборні обіцянки.

Громадянське суспільство в Україні досі має слабку спроможність до моніторингу та контролю за органами законодавчої влади, як у центрі, так і на місцях. При цьому, найбільш проблемною сферою залишається недостатній рівень громадського функціонування органів влади громадянським суспільством. Серед основних причин цього можна назвати:

- 1) низький рівень обізнаності українців щодо ролі громадського сектора в забезпеченні належного управління,
- 2) практична відсутність можливостей громадян брати участь у вирішенні загальнодержавних та місцевих справ;
- 3) брак необхідної інформації, досвіду та часу;
- 4) обмежене фінансування громадської діяльності;
- 5) нерозуміння органами влади корисності від діяльності громадських організацій (основного репрезентанта громадянського суспільства) і підтримки з боку громадянського суспільства, яка є соціальним капіталом влади.

Крім того, заважає низький рівень участі громадян у громадській діяльності, що ускладнює нарощування соціального капіталу. Незважаючи на щорічне зростання кількості недержавних організацій та інших організацій громадянського суспільства в Україні, показники членства в них знижуються з 1991 року. За даними соціологічних опитувань, у 2009 р. 83% респондентів зазначили, що вони не є членами жодної громадської чи політичної організації¹⁴.

Таким чином, організації громадянського суспільства в Україні можуть залучити до співпраці лише невелику частку населення. „Неучасть” залишає громадян без необхідної інформації та послаблює їх зв’язок із владою. Розвиток соціального капіталу в Україні також гальмують економічні труднощі, соціальні проблеми (тривале безробіття), що послаблюють міжособистісні стосунки, спільні інтереси та усталені норми поведінки. Розширення можливостей громадян потребує залучення громадянського суспільства до процесу розробки й прийняття рішень та досягнення належного управління.

Світовий досвід вказує на успішне застосування наступних механізмів участі громадськості: громадської поінформованості, громадських консультацій, громадського контролю, механізмів лобіювання. Їх запровадження в Україні поступово приносить певні результати: все більше з’являється прикладів відносин між органами влади та громадськістю на принципах довіри та взаємодії; поступово підвищується розуміння відповідальності уряду та прозорості його дій; зростає рівень участі громадян у справах, що безпосередньо стосуються їх інтересів; намітились тенденції підвищення ефективності надання послуг; з’являється зацікавленість влади в участі громадян у процесі прийняття рішень для підвищення їх якості й отримання підтримки.

Іншими причинами того, що інститут громадського контролю в Україні є досить слабо розвиненим є нерозуміння його необхідності і сутності посадовими особами держави, їх загальне небажання погодитися на первинність інтересів громадянського суспільства стосовно інтересів держави, нерозвиненість громадянського суспільства та слабка його інституційна спроможність для здійснення громадського контролю: бракує фахових знань, бракує комунікацій, бракує вмінь (управлінських, регулятивних) тощо. Значна частина

¹⁴Громадський контроль і права людини // <<http://www.opora.org.ua/analicity.php?id=404>>

організацій громадянського суспільства лише імітують громадський контроль, а насправді їхні дії спрямовані на задоволення власних інтересів.

Для зміцнення громадського контролю необхідні кількісний і якісний ріст громадських організацій, підвищення їхньої компетентності, інституційної і ресурсної спроможності, покращення комунікацій, пошук і використання нових технологій контролю, вдосконалення спільних дій.

Польща не є ідеальним прикладом моніторингової діяльності громадських організацій, але Україна може використати наявний досвід для розвитку свого громадського сектору. Це стосується і співпраці громадських організацій зі ЗМІ (часто засобам мас-медіа легше отримати необхідну для дослідження інформацію, ніж представникам громади), і поглиблення знання процедур, процесів проведення громадського контролю та підвищення загального рівня політичної культури у населення. Саме тому сьогодні важливим є проведення широкої інформаційної кампанії серед населення та громадських організацій, щодо можливостей їх участі у політичних процесах, щодо необхідності здійснення ними моніторингової діяльності, яка має сприяти покращенню взаємовідносин між владою та громадою. Передбачити законодавчо можливість здійснення такого контролю громадськими організаціями.

Іншим важливим кроком, який необхідно здійснити є законодавче передбачення створення певної бази в мережі Інтернет, або, використовуючи вже наявні веб-сайти (MySpace, LiveJournal), зобов'язати всіх членів парламенту створити свою сторінку і що тижня (раз на два тижні) звітувати про свою діяльність, активність в законодавчому органі. Цей спосіб є мало затратним, але ефективним. Можна також використовувати більш традиційні засоби ЗМІ – друк певної інформації в газетах, виступи по телебаченню, радіо. Але це вимагатиме значного фінансування.

Населення України з кожним роком все більше відчуває необхідність своєї активної участі у політичних процесах. Цьому необхідно сприяти розроблюючи механізми, які б забезпечили максимально ефективну взаємодію суспільства і влади. Одним із таких механізмів має бути інститут громадського моніторингу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. АРАТТА. Український національний портал. 2005-2008. Громадська думка. // <http://www.aratta-ukraine.com/news_ua.php?id=5265>
2. Вдаримо громадським моніторингом // <<http://www.polit-kherson.info/publication/society/8045-2010-12-26-16-03-09.html>>
3. Громадський контроль і права людини // <<http://www.opora.org.ua/analicity.php?id=404>>
4. Інтернет портал NSZZ „Solidarność” // <<http://www.solidarnosc.org.pl/>>
5. Методика та порядок організації проведення громадського моніторингу // <<http://old.niss.gov.ua/Monitor/june2009/8.htm>>
6. Evaluating parliament a self-assessment toolkit for parliaments. Interparliamentary union. – 2008. – 34 p.
7. Gendermeria – ґувноґсіowy monitoring // <<http://www.feminoteka.pl/news.php?readmore=3089>>
8. Program szczegyiowy Unii Europejskiej na lata 2007– 2013 // <<http://www.udsc.gov.pl/ProgramszczegolowyUniiEuropejskiej,na,lata2007-2013950.html>>
9. Usher D. The color of the judges eyes: Efficiency as a criterion for the legislature and for the courts // Public Choice. – 2001. – Vol. 107. - №3/4. – P.333-357.