

ТЕХНОЛОГІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

В статті систематизовано та проаналізовано основні форми громадського контролю: громадська експертиза, громадське розслідування, громадський аудит, громадський моніторинг, що дозволило авторці провести оцінку реалізації органами державними влади України протягом січня 2015 – березня 2017 рр. положень 8 сфер Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС шляхом громадського моніторингу. Зазначено, що інститути громадянського суспільства використовують широкий спектр механізмів громадського контролю з метою оцінки дій та рішень влади в контексті євроінтеграції.

Ключові слова: *громадська експертиза, громадське розслідування, громадський аудит, громадський моніторинг, європейська інтеграція, Угода про Асоціацію між Україною та ЄС.*

Досвід держав Європи показує, що процеси європейської інтеграції йдуть паралельно з процесами демократизації і навіть, певним чином, можуть бути ототожені з ними. Тому важко переоцінити важливість участі в цих процесах громадянського суспільства. Європейське майбутнє України залежить не тільки від дипломатів та політиків, а й від активності суспільства загалом. Постійна співпраця між владою та інститутами громадянського суспільства на всіх рівнях впровадження європейської інтеграційної політики є запорукою успішного досягнення стратегічних цілей.

Громадський контроль є базовою складовою демократичного управління. В міжнародній практиці існують окремі групи громадських організацій, які займаються виключно громадським контролем. Саме вони здійснюють систематичний громадський контроль за діяльністю публічних установ – як державних, так і комерційних. В Україні лише формується сектор сторожових організацій, напрацьовується методологія та формуються стандарти роботи. Серед найбільш відомих є наступні міжнародні організації – Amnesty International [11], Transparency International [12], Democracy Watch [13], та інші. Що ж стосується України, то незважаючи на діяльність великої кількості громадських організацій, що працюють в сфері громадського контролю, проте ні в практиці державного управління, ні в громадянському суспільстві в Україні не сформувалося розуміння необхідності взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування із цими інститутами громадянського суспільства (ІГС).

В науковій літературі поки не існує чітких визначень, опису функцій та відмінностей різних технологій громадського контролю. Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження механізмів громадського моніторингу зробили: В. Андрущенко Д. Арабаджієв, О. Батанов, І. Грицяк, А. Крупник, О. Лисяк, Н. Мішина, С. Новіков, О. Орловський, С. Саханенко та інші.

Серед вітчизняних авторів, які торкаються у своїх дослідженнях теми громадського контролю, можна перш за все назвати тих, хто досліджує питання локальної демократії, і зокрема такі її форми, як діяльність органів самоорганізації населення та інших громадських об'єднань, місцеві ініціативи, громадські слухання, загальні збори, звернення громадян тощо.

Дослідник А. Крупник з'ясував, що громадський контроль забезпечує підвищення ефективності діяльності як органів публічної влади, так і підприємств,

установ й організацій, що надають соціальні послуги, а також він підтримує владно-громадські відносини у стані стабільності й рівноваги [6].

Д. Арабаджиєв визначає характеристики держави, які є передумовою існування і реалізації громадського моніторингу як особливого прояву соціального контролю [1, С. 33].

Вітчизняні дослідники описують та визначають значні характеристики різних типів громадського контролю. Проте досі не визначено практичні аспекти щодо технологій використання громадського контролю в євро інтеграційних процесах України.

Мета статті – виявити специфічні особливості в основних формах громадського контролю, які застосовуються в контексті євроінтеграційних процесів України.

Громадський контроль – відносно нова для України форма громадської активності, яка використовується для безпосереднього спостереження громадськими організаціями, ініціативними групами та особами за дотриманням прав і законних інтересів громадян установами та органами державної влади, місцевого самоврядування, а також недержавними інституціями, що виконують публічні функції. Громадський контроль є впливом громадян та їх організації на органи влади з метою забезпечення законності їхніх дій, підвищення ефективності управлінської діяльності, врахування при її здійсненні тих інтересів осіб і груп, на які управлінські рішення впливають безпосередньо.

Основними групами об'єктів громадського контролю є:

– органи державної влади. Прикладами публічних органів є Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів і його структури в регіонах, обласні державні адміністрації тощо.

– органи місцевого самоврядування. Це можуть бути міські, селищні, сільські, районні, обласні ради.

– державні та комунальні підприємства, установи, організації, що надають публічні послуги. Спільною рисою усіх цих структур є те, що вони виконують управлінські функції від імені народу і витрачають бюджетні кошти, отримані від платників податків, а тому вони зобов'язані бути підконтрольними людям.

Громадський контроль включає в себе цілий набір різних форм, які можуть бути застосовані залежно від цілей, завдань. Основними формами громадського контролю в сучасних умовах є: громадська експертиза, громадський аудит, громадське розслідування, громадський моніторинг.

Один з поширених форм громадського контролю є громадська експертиза. Термін «експертиза» означає дослідження фахівцем (експертом) питань, вирішення яких вимагає спеціальних знань. Поняття експертиза має міжгалузевий характер. Громадська експертиза передбачає залучення незалежних експертів з метою оцінки державних рішень, процедур, реалізацій державної політики. Результати громадської експертизи передбачають встановлення відповідності тим пріоритетам громадянського суспільства, які виражають потреби, інтереси більшості населення [7, С. 29].

Громадська експертиза може бути проведена в чотири основні етапи, кожен з яких має власний внутрішній поділ на складові:

- 1) планування проведення громадської експертизи;
- 2) проведення громадської експертизи;
- 3) формування експертних пропозицій та розгляд результатів громадської експертизи органом влади;
- 4) контроль за врахуванням результатів громадської експертизи.

Громадська експертиза – єдиний вид громадського контролю, що запроваджено в Україні як технологію зворотного зв'язку влади із громадою.

Ще однією досить поширеною практикою громадського контролю є громадська антикорупційна експертиза нормативно-правових актів (НПА). Метою зазначеного інструменту є викривання та попередження корупціогенних ризиків ще на етапі створення (чи удосконалення) «правил гри». Громадські об'єднання та громадяни можуть проводити громадську антикорупційну експертизу самостійно через такі інструменти громадського контролю як: звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також їх посадових і службових осіб, згідно якого вони можуть надавати свої експертні пропозиції; запит (в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою)) до державних розпорядників публічної інформації, за допомогою якого вони можуть отримувати нормативно-правові акти та їх проекти.

У якості прикладу можемо навести запит на проведення громадської експертизи стану дотримання прав людини у реалізації Міністерством інформаційної політики України повноважень із формування та реалізації державної політики у сфері інформаційного суверенітету, державного іномовлення в Україні та інформаційної безпеки з боку Громадської спілки «Українська Гельсінська спілка з прав людини». За результатами експертизи було зроблено висновки, що робота міністерства в 2015-2017 роках не мала істотних негативних наслідків для прав людини [3].

Проведення громадськими об'єднаннями самостійних експертиз наразі є найбільш вживаною формою даного інструменту громадського контролю. Так, лише з вересня 2013 по серпень 2014 року Центром політичних студій та аналітики у співпраці з Центром політико-правових реформ, Українським інститутом публічної політики (на замовлення Комітету Верховної Ради з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією (зараз це – Комітет з питань запобігання і протидії корупції)) було здійснено експертизу близько 200 парламентських законопроектів та 250 актів Кабінету Міністрів, в яких було виявлено десятки актів, що мали корупційні ризики [10].

Наступною формою громадського контролю є громадське розслідування – це метод збору інформації, що полягає у роботі з численними джерелами, ретельному їхньому аналізі, порівнянні, пошуку протиріч та прихованої інформації з метою оприлюднення відомостей, що становлять суспільний інтерес. Тобто це проведення дослідження фактів і обставин, пов'язаних з діяльністю органу державної влади, органу місцевого самоврядування, державної установи та ін., що спричинила порушення прав і законних інтересів громадян. За результатами проведеного розслідування комісія складає висновок, якість якого перевіряє суб'єкт громадського контролю. Далі цей висновок передається до органів державної влади вищого рівня чи контролюючих державних органів. Специфічним різновидом громадського розслідування можна вважати журналістське розслідування.

Прикладом може бути громадське антикорупційне розслідування щодо обмеження конкуренції при проведенні державних закупівель, нераціональне використання державних коштів тощо. Це матеріал, підготований громадськими активістами щодо зловживань при використанні державних коштів.

Громадський аудит не часто використовується інститутами громадянського суспільства. У ширшому розумінні – це оцінка організації, системи, проекту, продукту, події чи особи на відповідність до стандартам. Аудит може бути юридичним, фінансовим чи технічним, коли він стосується відповідних стандартів. У вужчому сенсі аудит стосується фінансових звітів чи рахунків або, більш загально, фінансового керівництва [9, С. 18]. Тобто «аудит» означає перевірку, ревізію (балансу, звітності, тощо) для підтвердження повноти, достовірності й точності складання звітності (тобто аналізується в основному бухгалтерська звітність).

Громадський аудит визначаємо як система відкритого зовнішнього контролю за діяльністю органів публічної влади з питань дотримання/розвитку суспільних цінностей та управління суспільними ресурсами, що здійснюється незалежними інститутами на замовлення/за участю суб'єктів громадянського суспільства, які різним чином взаємодіють з владними структурами з метою забезпечення законної, ефективної, результативної та прозорої діяльності та вироблення рекомендацій щодо модернізації державного управління [8, С. 23].

Базуючись на попередньому досвіді моніторингу та адвокації реформ у рамках візової лібералізації, ГО «Європа без бар'єрів» розробила методологію дослідження, що дозволяє відстежити якість впроваджуваних змін після безвізу, готовність місцевих органів влади до продовження реформування на місцях та готовність представників центральної влади проводити якісну комунікацію необхідних змін заради руху вперед. За результатами роботи групи експертів з 6-ти областей України під координацією ГО «Європа без бар'єрів» проведено громадський аудит нових напрямків державної політики, що були започатковані в рамках візової лібералізації та знайшли своє продовження в Угоді про Асоціацію, зокрема щодо видачі нових ідентифікаційних документів (біометричні паспорти та ID картки), впровадження підходу інтегрованого управління кордонами (умови перетину кордону, зокрема боротьба з корупцією), управління міграцією та політики притулку (виконання Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» та забезпечення прав біженців) і протидії дискримінації (виконання Національної стратегії у сфері прав людини) [2].

В ході аудита мережею громадських організацій було надіслано більше 500 запитів та опрацьовано більше 1000 офіційних відповідей від обласних державних адміністрацій, районних державних адміністрацій, місцевих виконавчих комітетів міст обласного значення, Державної Міграційної Служби, Державної Прикордонної служби, Національної поліції та громадських організацій. Це дозволило сформулювати точкові рекомендації для органів влади у кожній області в залежності від стану впровадження досліджуваних реформ.

Найбільш поширений і часто використовуваний механізм контролю є громадський моніторинг – це плановий та систематичний збір інформації про конкретну проблему чи діяльність публічних органів, який проводиться за прийнятою схемою (методологією) з метою досягнення позитивних змін. Тобто це оцінка ефективності та результативності діяльності органу державної влади, органу місцевого самоврядування, державної установи та інших, що проводиться суб'єктом громадського контролю шляхом збору і аналізу відкритої інформації про цю діяльність протягом певного періоду. Після завершення терміну моніторингу суб'єкт громадського контролю готує звіт з рекомендаціями щодо усунення виявлених недоліків, що передається до органів державної влади вищого рівня чи контролюючих державних органів.

У словниках термін моніторинг тлумачиться, як безперервне стеження за яким-небудь процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату [4, С. 538]; регулярне спостереження, збір і аналіз інформації з метою вивчення будь-яких процесів тощо.

У моніторинговому процесі за виконанням Україною взятих на себе зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію між ЄС та Україною активну роль відіграє громадянське суспільство. Звіт «Від цілей до результатів: виконання Угоди про асоціацію очима стейкхолдерів» підготовлений Українською стороною Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС за підтримки проекту «Громадська синергія». Моніторинг

присвячений оцінці реалізації органами державними влади України протягом січня 2015 – березня 2017 рр. положень 8 сфер Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС.

Оцінювання здійснювалось у формі аналізу та обговорення за участі різних стейкхолдерів. В основі методології лежав підхід т.зв. «дерев цілей», моделювання необхідних рішень та заходів, які необхідно ухвалити або здійснити уповноваженим виробникам державної політики задля повної реалізації відповідних частин і положень Угоди про асоціацію – з наступним ретроспективним співставленням з ними рішень і заходів, що були ухвалені і реалізовані протягом січня 2015 – березня 2017 рр., за критеріями: фактичної наявності, адекватності, повноти та відкритості.

Результати показують, що методологічний підхід побудови «дерева цілей» добре підходить для планування належного, повного та ефективного виконання неоднорідно прописаних положень Угоди про асоціацію. Цей підхід може бути застосований і у випадках чітко прописаних безпосередньо в основному тексті Угоди завдань імплементації (захист прав споживачів), і у випадках стислого посилання у тексті Угоди на додатки зі списками директив ЄС, з якими слід гармонізувати національне законодавство (проти дія дискримінації), і у випадках відсутності «жорстких» зобов'язань (положення Угоди на кшталт «Сторони співпрацюють», як у випадку професійно-технічної освіти).

Отже, систематизація та аналіз основних форм громадського контролю: громадська експертиза, громадське розслідування, громадський аудит, громадський моніторинг, контрольна перевірка, дозволило авторці провести оцінку реалізації органами державними влади України протягом січня 2015 – березня 2017 рр. положень 8 сфер Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС шляхом громадського моніторингу та в результаті підготувати рекомендації органам державної влади. Поряд з цим варто наголосити, що ІГС використовують широкий спектр механізмів громадського контролю з метою оцінки дій та рішень влади в контексті євроінтеграції. Проте часто рекомендації ІГС ігноруються органами державної влади та місцевого самоврядування. Це пояснюється і як відсутністю усталеної традиції взаємодії між ними, й слабкістю самих ІГС, й небажанням влади прислухатися до рекомендацій. У зв'язку з цим, ІГС часто виходять з ініціативою до міжнародних партнерів і таким чином через зовнішній вплив намагаються вплинути на хід реформ.

1. Арабаджиев Д. Громадський моніторинг як форма реалізації соціального контролю // Освіта регіону. – 2016, – №2. – С. 31-35.

2. Аудит реформ: громадський аналіз змін у регіонах після візової лібералізації / під ред. К.Кульчицької та І. Сушко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/Zvit-ostatochnyj.pdf>

3. Висновок за результатами проведення громадської експертизи діяльності Міністерства інформаційної політики України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://mip.gov.ua/files/pdf/Civic%20expertise%20Ministry%20of%20Information%20policy_Final%20\(1\).pdf](https://mip.gov.ua/files/pdf/Civic%20expertise%20Ministry%20of%20Information%20policy_Final%20(1).pdf)

4. Грицяк І. А. Правова та інституційна основи Європейського Союзу : підручник / І. А. Грицяк, В. В. Говоруха, В. Ю. Стрельцов ; за заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого, О. Рудіка, Л. Прокопенка, В. Стрельцова. – Х. : Вид-во ХарРі НАДУ: Магістр, 2009. – 620 с.

5. Звіт «Від цілей до результатів: виконання Угоди про асоціацію очима стейкхолдерів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eu-ua-csp.org.ua/csp-activity/analytics/102-zvit-us-pgs-AA-2017/>

6. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf

7. Наливайко Л.Р. Громадська експертиза як форма громадського контролю: проблеми теорії та практики // Університетські наукові записки. – 2014. - №2. – С. 28-34. – С. 30.

8. Обушна Н. Публічний аудит: поняття та сутність // Державне управління та місцеве самоврядування – 2016. – №4(31). – С. 21-29. – С. 28. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_04\(31\)/5.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_04(31)/5.pdf)

9. Політичні рекомендації щодо удосконалення зовнішнього аудиту місцевих бюджетів в Україні. – Страсбург, 2011. – 37 с.
10. Різновиди корупції та кроки до ефективного урядування // Центр політичних студій та аналітики. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cpsa.org.ua/wp-content/uploads/2014/10/Робоча-панель-new-PEЗ.compressed.pdf>
11. Amnesty International. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.amnesty.org
12. Democracy Watch. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.democracvwatch.org
13. Transparency International. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.transparencv.org

References

1. Arabadzh'yev D. Gromads'kyj monitoryng yak forma realizaciyi social'nogo kontrolyu // Osvita regionu. – 2016, – #2. – S. 31-35.
2. Audy't reform: gromads'kyj analiz zmin u regionax pislya vizovoyi liberalizaciyi / pid red.. K.Kul'chy'cz'koyi ta I. Sushko. [Elektronnyj resurs]. – Rezhy'm dostupu: <https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/Zvit-ostatochnyj.pdf>
3. Vy'snovok za rezul'tatamy provedennya gromads'koyi ekspertyzy diyal'nosti Ministerstva informacijnoi polityky Ukrainy. [Elektronnyj resurs]. – Rezhy'm dostupu: [https://mip.gov.ua/files/pdf/Civic%20expertise%20Ministry%20of%20Information%20policy_Final%20\(1\).pdf](https://mip.gov.ua/files/pdf/Civic%20expertise%20Ministry%20of%20Information%20policy_Final%20(1).pdf)
4. Grycyak I. A. Pravova ta insty'uciina osnovy Yevropejs'kogo Soyuzu : pidruchnyk / I. A. Grycyak, V. V. Govoruxa, V. Yu. Strel'czov ; za zag. red. M. Bojczuna, I. Grycyaka, Ya. Mudrogo, O. Rudika, L. Prokopenka, V. Strel'czova. – X. : Vy'd-vo XarRi NADU: Magistr, 2009. – 620 s.
5. Zvit «Vid cilej do rezul'tativ: vykonannya Ugody pro asociaciyu ochy'ma stejxolderiv» [Elektronnyj resurs]. – Rezhy'm dostupu: <http://eu-ua-csp.org.ua/csp-activity/analytics/102-zvit-us-pgs-AA-2017/>
6. Krupnyk A.S. Gromads'kyj kontrol: sutnist' ta mexanizmy zdijsnennya. [Elektronnyj resurs]. – Rezhy'm dostupu: http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf
7. Naly'vajko L.R. Gromads'ka ekspertyza yak forma gromads'kogo kontrolyu: problemy teorii ta praktyky // Universty tets'ki naukovi zapy'sky. – 2014. - #2. – S. 28-34. – S. 30.
8. Obushna N. Publichnyj audyt: ponyattya ta sutnist' // Derzhavne upravlinnya ta misceve samovryaduvannya – 2016. – #4(31). – S. 21-29. – S. 28. [Elektronnyj resurs]. – Rezhy'm dostupu: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_04\(31\)/5.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_04(31)/5.pdf)
9. Politychni rekomendaciyi shhodo udoskonalennya zovnishn'ogo audytu miscevyx byudzhativ v Ukraini. – Strasburg, 2011. – 37 s.
10. Riznovydy korupciyi ta kroky do efektyvnogo uryaduvannya // Centr politychnyx studij ta analityky. [Elektronnyj resurs]. – Rezhy'm dostupu: <http://cpsa.org.ua/wp-content/uploads/2014/10/Robochapanel-new-REZ.compressed.pdf>
11. Amnesty International. [Elektronnyj resurs]. – Rezhy'm dostupu: www.amnestv.org
12. Democracy Watch. [Elektronnyj resurs]. – Rezhy'm dostupu: www.democracvwatch.org
13. Transparency International. [Elektronnyj resurs]. – Rezhy'm dostupu: www.transparencv.org

The article analyzes and systematizes the main forms of public control: public examination, public investigation, public audit, public monitoring. The author to assess the implementation of the provisions of 8 areas of the Association Agreement between Ukraine and the EU through public monitoring. It is noted that civil society institutes use a wide range of mechanisms of public control to assess the actions and decisions of the authorities in the context of European integration.

Key words: *public examination, public investigation, public audit, public monitoring, European integration, Association Agreement between Ukraine and the EU.*