

А. С. КРУПНИК

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В УКРАИНЕ:
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

2007

КРУПНИК АНДРЕЙ СЕМЕНОВИЧ, директор Одесского общественного института социальных технологий, докторант, доцент, кафедры государственного управления и местного самоуправления Одесского регионального института государственного управления НАГУ при Президенте Украины, кандидат политических наук, доцент

Источник: Громадський контроль: історія та сучасність // Теорія та практика державного управління. – Вип. 2 (18). – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ „Магістр”, 2007. – С. 78-88.

Брошюра в переводе и редакции подготовлена ФГОЭО «Мама-86-Феодосия» в рамках проекта «Общественная палата» при поддержке Фонда имени Стефана Баторы программы «Гражданские инициативы в Восточной Европе»

Постановка проблемы и ее связь с важными научными и практическими задачами. Сутью почти всех сегодняшних общественных потрясений и противоречий является конфликт между представителями властных структур и широкими слоями населения, который пока еще углубляется. Одна из его главных причин заключается в том, что на фоне ухудшения качества жизни большинства граждан власть и политическая элита пытаются действовать независимо от них [1, с. 156-157]. При этих условиях приобретает особое значение внедрения такого эффективного инструмента общественного участия, как **общественный контроль (ГК)** деятельности государственных и негосударственных структур. К сожалению, сегодня можно констатировать неразвитость ГК в Украине, которая лишает граждан эффективной защиты своих прав и законных интересов, а власть – действенного рычага усовершенствования государственного управления и местного самоуправления.

Анализ последних исследований и публикаций, где основано решение проблемы. Теоретическая база ГК вообще разработана в Украине недостаточно, хотя некоторые ее положения освещались через деятельность правозащитных и экологических общественных организаций, объединений потребителей, профсоюзов и тому подобное в работах таких отечественных авторов, как Лазор О. Д., Лазор О. Я., Лисяк О., Лисицин Е., Мартиненко В., Новиков С., Орлов Г., Тимошук В., Чуб О. В этом же плане освещают проблему ГК и зарубежные авторы, в частности: Борн Г., Гурне Бы, Добринин Г., Лучин О., Майоров О., Маштакова О., Рогов С., Семин Г., Троицка Т. и другие. Попытку систематизировать отдельные виды ГК в системе государственного управления сделал Яременко Т. Но среди научных трудов недостает пока еще исследований ГК как системного явления, естественно присущего демократическому обществу и неотъемлемой составляющей публичного управления.

Цель и задание исследования. В этой статье делается попытка, опираясь на исторический украинский опыт участия общественных объединений и граждан в управлении местными делами, предложить пути усовершенствования и развития ГК в Украине. Указанная цель достигается путем ретроспективного исследования истоков ГК в Украине, оценкой современной готовности украинского общества к широкому внедрению ГК в сферу деятельности публичной власти, анализа пригодности для этого

действующей законодательной базы и выработки научно обоснованных рекомендаций относительно последующего развития ГК.

Изложение основного материала, обоснования полученных научных результатов. В „Философии права” Гегель писал: „Обеспечение государства и тех, кто находится под его управлением, от злоупотреблений властью заключается в том, что контроль сверху дополняется контролем снизу” [2, с. 335]. То-есть, основа взаимоотношений органов публичной власти и общества должна базироваться на том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица должны быть ответственными перед общественностью за свою деятельность. Отсюда вытекает, что эта деятельность должна быть **подконтрольной общественности.**

Правовую основу ГК составляют конституционные положения о народе как единственном источнике власти в Украине (ст. 5), о праве общественности принимать участие в управлении государственными делами (ст. 38). По определению автора [3], особенностью ГК как одной из управленческих функций есть то, что он выступает инструментом общественной **оценки** степени выполнения государственными и негосударственными субъектами своих **социальных заданий** и осуществляется организованной и неорганизованной **общественностью** путем анализа решений подконтрольных субъектов и их действий, непосредственно связанных с защитой и реализацией **прав и свобод граждан**, удовлетворением и согласованием социальных потребностей и интересов населения. Особенностью ГК является и то, что его субъекты, в отличие от контроля государственного, не наделены юридическими властно-принудительными полномочиями и не имеют права самостоятельно привлекать подконтрольных к правовой ответственности, а решения этих субъектов имеют рекомендательный характер.

Для лучшего понимания сущности и состояния ГК обратимся к его **истории.** ГК существовал в Украине еще в запорожско-казаческий период – в виде контроля казачества за деятельностью старшины, который был подотчетен общему собранию казаков и избирался ими. В период бурных событий сначала февраля, а затем ноября 1917 года развитие института ГК получило новый толчок – в виде контроля рабочего и народного за деятельностью управленческого аппарата. Об этом периоде

основоположник советского государства и народного контроля В. Ленин говорил: „Демократический принцип организации означает, что каждый представитель массы, каждый гражданин должен быть поставлен в такие условия, чтобы он мог принимать участие и в выборе своих представителей, и в обсуждении законов государства, и во внедрении данных законов в жизнь” [4]; „Учет и контроль, которые необходимы для перехода к социализму, могут быть только массовыми”; «Должны постоянно функционировать органы народного контроля, которые совмещают государственный контроль с общественной инспекцией в центре и на местах» [5].

В конце 1918 г. по инициативе рабочих, которую поддержало руководство партии, стали создаваться ячейки рабочей инспекции [6, с. 97]. В декабре 1918 г. Совнарком утвердил разработанное Лениным положение о рабочей инспекции [7]. В своем известном труде „Лучше меньше да лучше” Ленин писал: „Дела с госаппаратом у нас настолько грустные, чтобы не сказать отвратительные, что мы должны сначала подумать впритык, каким образом бороться с недостатками его. Нужно задуматься над проверкой тех шагов вперед, которые мы ежечасно провозглашаем, ежеминутно делаем и потом ежесекундно подтверждаем их немощность, несолидность и непонятность” [8]. А один из руководителей советского государства того времени М.И. Калинин, выступая в 1924 году на VI съезде профсоюза советских и торговых служащих, заявил, что „Одним из мероприятий, которые могут серьезно парализовать бюрократизацию, есть то, что профсоюзные органы резко подчеркивали, что не население для аппарата, а аппарат для населения” [9]. Как видим, проблема качества государственно-управленческого аппарата во все времена была и остается актуальной.

Позже декабрьский в 1965 году Пленум ЦК КПСС принял постановление о преобразовании органов партийно-государственного контроля в органы **народного контроля**. 9 декабря 1965 года Верховный Совет СССР приняла Закон „Об органах народного контроля в СССР”, а 19 декабря 1968 года общим постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР было утверждено „Положение об органах народного контроля в СССР”. 30 ноября 1979 года был принят Закон „**О народном контроле в СССР**”. Комитеты народного контроля создавались как государственные органы на сессиях Советов народных депутатов и в своей деятельности опирались на

общественные группы и посты народного контроля на предприятиях, в колхозах, в учреждениях и организациях, которые работали на общественных началах. Так, в 1981 году в СССР было образовано 1 млн. 300 тыс. таких групп и вместе с 2,2 миллионами депутатов Советов работал более чем **тридцатимиллионный общественный актив** народных контролеров [10, с. 87-88].

В середине 80-х годов прошлого века идея реформирования ГК нашла свое отображение и в программе знаменитой „перестройки”, среди главных заданий которой было „поставить государство под контроль общества” [11, с. 98]. Но этим благим намерениям не суждено было сбыться. В начале 90-х годов, на первом этапе независимости Украины состоялось **несистемное разрушение структур** административно-командной системы. В результате "эйфорического" отвержения и отбрасывания прежней административно-командной системы был ликвидирован комплекс опорных элементов государственного и народного контроля, но не было создано новой системы контроля, присущей демократическому обществу.

Рассмотрим, как реализуются сегодня в Украине основные формы и виды ГК.

Одной из наиболее распространенных форм ГК есть **обращение граждан**, которые выполняют тройную функцию: во-первых, они являются одной из важнейших форм и гарантий участия граждан в управлении делами государства и общества, то есть формой непосредственного народовластия; во-вторых, они являются формой ГК деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; в-третьих, в политическом аспекте они призваны обеспечить обратную связь между гражданином и государственно-властными структурами, выявить общественную мысль, общественные интересы, отношения граждан к тем или другим управленческим решениям.

Право граждан направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения и лично обращаться к органам публичной власти и должностных и служебных лиц предусмотрено ст. 40 Конституции Украины. Процедура представления и рассмотрения обращений граждан регламентируется Законом Украины от 2 октября в 1996 г. «Об обращении граждан», указами Президента Украины от 19 марта в 1997 г. «О мероприятиях по обеспечению конституционных прав граждан на обращение» и от 13 августа в 2002 г. «О дополнительных

мероприятиях по обеспечению реализации гражданами конституционного права на обращение». Но современная нормативная база реализации права граждан на обращение имеет определенные недостатки. Так, существенным изъяном Закона является то, что он оставляет вне поля зрения обращение юридических лиц, например, общественных организаций, хотя их отношения с органами публичной власти имеют ту же природу, что и отношения гражданина, ведь, как правило, общественные организации создаются для защиты общих интересов граждан. Особенно, по мнению специалистов [12], Закон является несовершенным в части **механизмов** реализации прав гражданина на обращения (ст. 8), поскольку их рассмотрение, обычно, осуществляется должностным или служебным лицом единолично. Вместо права знакомиться с материалами дела, Закон предусматривает право "знакомиться с материалами проверки". Закон не предусматривает права частному лицу быть вовлеченной в процедуру принятия соответствующего решения и предоставить свои замечания и предложения к его проекту, не предусмотрено и обязанности органа власти мотивировать принятое решение и т.д. Необоснованной есть и норма Закона (ст. 13), где установлено, что его действие не распространяется на порядок рассмотрения заявлений и жалоб граждан, установленный антимонопольным законодательством.

При этих условиях все большее развитие в Украине получает электронное пользование правом на обращение. Среди основных вопросов, которые ставят перед правительством граждане, – вопрос социальной защиты (24,6%), обеспечения законности и охраны правопорядка, прав и свобод граждан (14,5%), труда и заработной платы (9,2%) [13, с. 81]. Но, поскольку одиночные реакции на обращения граждан и даже «горячие линии» не решают всех проблем, перспективным является создание в органах власти системы «электронного правительства», которая позволяет деперсонифицировать взаимоотношения граждан и чиновников, обеспечить информационную открытость деятельности государственных органов, вовлечь более широкий круг граждан в принятие общественно значимых решений и упростить процедуры массового опроса общественного мнения. Нормативно-правовой базой этого вида ГК является Постановление Кабмина от 24 февраля в 2003 г. „О мероприятиях по созданию электронной информационной системы „Электронное

Правительство”. Но в связи с низкой материальной обеспеченностью значительной части населения и ограниченностью его доступа к сети Интернет для внедрения таких высокотехнологичных систем управления необходимо обеспечить возможность людям бесплатно подавать обращение, например, через компьютерные ресурсы юридических консультаций, специальные терминалы коллективного пользования (расположенные, в частности, в государственных и муниципальных учреждениях), учебы граждан, начиная из общеобразовательных школ.

Финансовый контроль есть не только одной из важнейших функций государственного управления, но и мощным фактором влияния на социальную эффективность деятельности органов публичной власти. Но, по мнению специалистов, действующие механизмы осуществления государственного финансового контроля являются устаревшими, противоречат принципам построения демократического государства и нуждаются в безотлагательном реформировании [14, с. 133]. В частности, принципиальным изъяном нынешнего механизма финансового контроля в Украине является то, что источником бюджетных средств считается государство, которое **само и контролирует** их использование. Самоконтроль – важная функция, но совсем недостаточная, для того, чтобы добиться эффективного целевого использования бюджетных средств. Поскольку государство лишь перераспределяет бюджетные ресурсы, источником которых являются налогоплательщики – граждане и субъекты предпринимательской деятельности, контролировать их использования должны, в первую очередь, они. Следовательно, переориентация отношений государства и общества в сфере финансового контроля от субъектно-объектного к субъектно-субъектному взаимодействию свидетельствовало бы о зрелости украинского гражданского общества.

Одной из форм общественного контроля деятельности местных органов власти есть участие общественности в **бюджетном процессе** на всех его стадиях. Основными проблемами в этой сфере на местном уровне является доминирование исполнительной власти, недостаточная грамотность в бюджетных вопросах депутатов местных советов и общественных активистов, а также ограниченный доступ общественности к бюджетной информации. **Позитивный опыт** в этой сфере накоплен в г. Комсомольске Полтавской области, г. Коломыи Ивано-Франковской области,

Бахчисарайскому районе АРК, где был реализован проект „Голос общественности” с международным участием [15]. ГК бюджетного процесса в указанных городах и районе осуществлялся путем проведения обсуждений, фокус-группировочных дискуссий, круглых столов, образования рабочих групп и консультативных комитетов, проведения общественных слушаний, общих собраний граждан, опросов общественного мнения, участия граждан в сессиях советов и заседаниях постоянных комиссий, деятельности общественных наблюдательных мониторинговых комитетов и тому подобное. Анализ этого опыта свидетельствует, что эффективность ГК значительно растет, когда активное участие со стороны общественности совпадает с политической волей местных органов власти [15, с. 58].

ГК является одной из уставных регулятивных функций **профсоюзов** по контролю за соблюдением работодателем трудового законодательства, правил и норм техники безопасности и производственной санитарии. Различают предыдущий, текущий и заключительный контроль. **Предыдущий** контроль профсоюзов заключается в том, что в предусмотренных законодательством случаях работодатель может выдать соответствующий акт управления лишь после того, как согласует его с выборным органом первичной профсоюзной организации и получит его разрешение. При этом профком решает вопрос не только о законности, но и о целесообразности (в пределах законности) настоящих актов. Предыдущий контроль считается наиболее действенным видом профсоюзного контроля, поскольку позволяет не допускать нарушений и предотвращать их [16]. **Текущий** контроль профсоюзных органов заключается в периодических проверках соблюдения работодателем трудового законодательства и условий коллективного договора. Во время текущего контроля обнаруживаются все допущенные нарушения, принимаются меры относительно их устранения и предотвращения подобных нарушений в будущем. Текущий контроль осуществляется в форме заслушивания профсоюзными органами докладов руководителей предприятий, учреждений, организаций о выполнении последними обязательств по коллективным договорам, мероприятий по организации и улучшению условий труда, быта работников. **Заключительный** контроль профсоюза применяют во время рассмотрения трудовых споров и споров о возмещении ущерба,

причиненного работникам в результате увечья или другого повреждения здоровья, связанных с их работой. Формами заключительного контроля является участие представителей профкомов в работе комиссий по трудовым спорам, рассмотрение трудовых споров на заседаниях профкомов и др.

Особенное место в системе ГК занимает **экологический контроль**. Развитие экологического законодательства в 1965-1980 гг. положительно повлияло на состояние ГК в сфере охраны окружающей среды. В этот период экологическая общественность активно участвует в работе органов народного контроля, а после принятия в 1979 году Закона о народном контроле значения общественного экологического контроля еще больше усилилось. Во времена независимости Украины новый Закон Украины «Об объединении граждан» ввел в правовые рамки деятельность общественных организаций в Украине. Данным Законом предусмотрено, что общественные организации экологического направления не только занимаются природоохранной деятельностью, но и осуществляют общественное управление в отрасли охраны окружающей естественной среды, если такая деятельность предусмотрена их уставами. Партнерский характер приобрели отношения между общественными и государственными экологическими организациями. Украина стала второй державой мира, которая ратифицировала Орхусскую конвенцию «О доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, которые касаются окружающей среды» [17]. Следовательно, сегодня можно говорить о наличии в отечественном законодательстве достаточной нормативной базы для урегулирования ГК в сфере охраны окружающей среды [18, с. 483].

Общественные советы в развитых странах мира являются одним из действенных механизмов общественного участия, в частности механизмом ГК. Эти советы способствуют большей прозрачности работы государственных органов и большей привлеченной граждан в эту работу. Заслуживает на внимание опыт работы общественных советов в Одессе, где еще в конце 1990-х годов по инициативе Одесской Ассоциации Милосердия был создан и действовал **Совет гражданского взаимодействия** представителей городского совета, общественности и бизнеса.

Сейчас в Одессе при городском председателе создано и действуют политико-консультативный совет, совет междунационального единства, совет духовно-светского понимания, казацкий совет, совет ветеранов, совет по делам инвалидов, создается общественный совет при управлении жилищно-коммунального хозяйства и топливно-энергетического комплекса.

Условием эффективности общественных советов является заинтересованность государственных органов и должностных лиц учитывать мнение общественности. Нормативной основой этого является Постановление Кабинета Министров Украины от 15.10.2004 „Некоторые вопросы относительно обеспечения участия общественности в формировании и реализации государственной политики”. В соответствии с этим Постановлением, основным направлением работы общественных советов является организация консультаций органов власти с общественностью по вопросам, которые затрагивают интересы широких слоев населения. Но четкого механизма формирования общественных советов, а, следовательно, легитимации представительства интересов общественности как и механизмов имплементации решений этих советов в жизнь не создано. Поэтому пока еще **нельзя считать** эту форму эффективно действующим механизмом ГК.

Политические партии, как и другие общественные объединения, являются в сущности одной из форм непосредственной демократии и выполняют ее императивную и корректирующую функцию [19, с. 229]. Роль партий в городской политической системе реализуется, в том числе, через ГК деятельности органов и должностных лиц местной власти, причем их решающая роль в осуществлении контрольных функций по отношению к соответствующим местным советам осуществляется через **депутатские фракции** в этих советах. Благодаря своей организованности эти политические образования могут оказывать значительно больше влияния на ход процессов в совете, чем отдельные депутаты.

Крах тоталитарного режима в Украине создал объективные предпосылки для формирования **системы ГК за избирательным процессом** на всех его стадиях. Главным изъяном этого процесса остается так называемый «административный ресурс», под которым понимается набор факторов и механизмов, которые способствуют активному влиянию властных структур на ход и результаты выборов [20].

Широкое применение админресурса приводит к тому, что волеизъявления избирателей и результаты выборов искажаются. Преодолеть негативное влияние этого явления способна четкая система ГК силами таких его субъектов, как политические партии, общественные организации и независимые СМИ.

Хотя внедрение обоснованных норм партийного представительства и принципа жеребьевки при формировании избирательных комиссий и устранило возможность манипулирования процессом создания избирательных комиссий, роль партий в контроле за избирательным процессом остается противоречивой. С одной стороны, они непосредственно заинтересованы в том, чтобы не допустить нарушений со стороны своих конкурентов, с другой, для победы в избирательных соревнованиях партии сами нередко прибегают к нарушениям. Потому партийный контроль за избирательным процессом должен дополняться контролем со стороны **независимых общественных организаций**, которые в отличие от политических партий не принимают непосредственного участия в избирательном процессе и не имеют права выдвигать кандидатов. Но, к сожалению, в ходе реформирования избирательного законодательства в марте-апреле в 2004 г. общественные организации Украины были лишены права иметь своих официальных наблюдателей на основании того, что на тот период в Украине легализовалось много общественных организаций – 1 714, в том числе 1 361 всеукраинских и 353 международных [21, с. 111].

Влиятельным институтом, призванным осуществлять ГК за избирательным процессом, есть **независимые СМИ**. Стоит подчеркнуть, что понятия «независимые» означает лишь их независимость от правительственных структур, потому что абсолютно независимых СМИ не бывает. Значительным достижением в реформировании избирательного законодательства стало недавнее включение в избирательные законы статей, которые имеют название «Публичность и открытость избирательного процесса», которые, в частности, гарантируют представителям СМИ беспрепятственный доступ на все публичные мероприятия, связанные с выборами.

Мощным и эффективным инструментом ГК деятельности как государственных, так и негосударственных субъектов являются органы самоорганизации население (органы СОН), которое образуется общественностью по месту жительства. В этой сфере заслуживает внимания **опыт города Макеевки**, где уже на протяжении

нескольких лет местной властью вместе с органами СОН комплексно внедряется система использования разных форм ГК деятельности городской власти и других субъектов, которые предоставляют социальные услуги. Нормативной основой для функционирования этой системы является принятый в 2003 году Устав территориальной громады города Макеевки и в 2004 году – новый регламент работы исполкома Макеевского городского совета, а также городская целевая программа, которая была принята в 2003 году в пределах реализации в городе проекта "Голос общественности" при поддержке Мирового банка и консультационной компании "ПАДКО" [22, с. 60-63]. В городе действует "Почта городского головы": почти во всех крупных макеевских учреждениях установлены специальные шкатулки бесплатной почты, куда любой может бросить жалобу или обращение, которые фактически приравниваются к обращению на приеме по личным вопросам. Работает "Прямая линия" для общения граждан с руководителями городских служб. Макеевка – первый город в Украине, где настроен круглосуточный прием обращений граждан через „горячую линию” с использованием специально разработанной технологии "Информ-терминал". Свыше трех лет в Интернет-сети функционирует официальный сайт Макеевского городского совета, исполнительного комитета и городского председателя., какой предоставляет возможность общения в режиме "Форума". В городе создано больше 800 органов СОН разного уровня – домовые, уличные, квартальные, сельские и поселковые комитеты, комитеты микрорайонов, которые объединяют свыше пяти тысяч общественных активистов, которые выполняют разъяснительную, информационную, организационную работу. Созданы информационно-методические центры для руководителей этих органов, где они имеют возможность получить необходимую информацию по организационным и правовым вопросам, а также практическую помощь при решении текущих вопросов. Результаты социологических исследований, которые проводятся в городе ежегодно, свидетельствуют о росте социальной активности жителей.

Общественная экспертиза (ОЭ) как один из видов ГК направлена на оценку актов органов власти как на этапе их создания, так и в процессе действия и позволяет оценить влияние нормативных и других управленческих решений власти на жизнь широких слоев населения и отдельных социальных групп. ОЭ очень распространена в

странах развитой демократии, предусматривает обязательную и широчайшую публичность и открытость. Нормативная база ОЭ в украинском законодательстве определена фрагментарно. Так, статья 11 Закона Украины „О научной и научно-технической экспертизе” от 10.02.1995 предусматривает, что общественная экспертиза может проводиться в любой сфере научной и научно-технической деятельности, которая нуждается в учете общественного мнения, по инициативе общественности, объединений граждан, трудовых коллективов на основе договоров на проведение общественной экспертизы. Статья 30 Закона Украины „О профессиональных союзах, их права и гарантии деятельности” от 15.09.1999 определяет, что профессиональные союзы, их объединения способствуют деятельности общественных природоохранных организаций, могут проводить общественные экологические экспертизы. Водный Кодекс Украины от 06.06.1995 (ст. 11) также предоставляет гражданам и их объединениям право в установленном порядке проводить общественную экологическую экспертизу, обнародовать ее результаты и передавать их органам, уполномоченным принимать решение относительно размещения, проектирования и строительства новых и реконструкции действующих предприятий, сооружений и других объектов, связанных с использованием вод. К сожалению, указанные нормы не являются императивными и не подкрепленные механизмами их реализации, поэтому обычно проведение общественной экспертизы тормозится теми органами власти и должностными лицами, которые в ней не заинтересованы.

ГК в форме **социального мониторинга** употребляется как инструмент систематического выявления приоритетных социальных проблем, оценки социальной результативности деятельности органов власти с применением социологических и экспертных методов. **Объектами** социального мониторинга могут быть социальное состояние населения, социальные и международные отношения, доверие людей к органам власти и должностных лиц, уровень прибылей, занятость, условия труда, уровень социального обслуживания, криминогенная обстановка и тому подобное. **Условиями** успешного проведения социального мониторинга является четкое понимание негосударственными организациями его целей, заданий и путей использования полученных результатов, умения взаимодействовать с местной властью и частным сектором, наличие профессиональных незаангажированных

исполнителей. Важным этапом социального мониторинга является выработка рекомендаций относительно улучшения состояния дел в той сфере, которая исследуется.

Важнейшим условием перестройки демократического государства является **ГК деятельности силовых структур**: армии, милиции, службы безопасности. Закон Украины „О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства” от 19.06.2003 содержит комплекс правовых, организационных, информационных мероприятий для обеспечения неуклонного соблюдения законности и открытости в деятельности всех составляющих Военной организации и правоохранительных органов государства. Субъектами гражданского контроля над этими структурами являются граждане Украины, общественные организации и средства массовой информации. Гражданский контроль может осуществляться и через депутатов, а также путем обращения к Уполномоченному ВРУ по правам человека и его представителя по делам защиты прав военнослужащих.

Общественным организациям гарантируется возможность спрашивать и получать в установленном порядке от структур, которые принадлежат к Военной организации государства, правоохранительных и других органов информацию, которая не содержит государственной тайны; проводить научные исследования и публичное обсуждение их результатов; создавать для этого общественные фонды, центры, коллективы экспертов и тому подобное; проводить общественную экспертизу проектов законов, решений, программ, представлять свои выводы и предложения соответствующим структурам для учета в ходе их реформирования; через субъекты права законодательной инициативы выступать с законодательными инициативами относительно усовершенствования этой сферы. **Средствам массовой информации** предоставлено право запрашивать и безвозмездно получать от указанных структур открытую информацию, документы и материалы по вопросам, отнесенным к их компетенции; распространять полученную информацию через прессу, радио, телевидение, средства глобальной информационной сети Интернет и другим способом, придерживаясь требований законодательства относительно сохранения государственной тайны.

Перспектива **последующего развития ГК в Украине** в значительной мере зависит от уровня осведомленности и готовности населения принимать участие в этой форме общественной деятельности. Одесский общественный институт социальных технологий при поддержке общественной организации „Лицом к лицу” и международному фонду „Відродження” провел в 2006 году специальное исследование в масштабах города Одессы среди общественных активистов и рядовых жителей для выяснения, в какой мере жители информированы о возможности их участия в осуществлении ГК, какие формы этого участия они используют и как видят пути улучшения ГК [23]. В ходе исследования установлено, что в достаточной мере **информированы** о возможности участия в осуществлении ГК лишь 18,4% опрошенных, недостаточно владеют информацией 41,7% и совсем не имеют такой информации 39,8%. В практическом **осуществлении** ГК деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц часто или изредка принимают участие 34,5% и ни разу не принимали участия 65,5%. На свои обращения к органам власти только 15% опрошенных получили ответ своевременно и достаточно конкретного содержания, 51% отметили, что получили ответ с задержкой и в виде отписки, а больше трети опрошенных – вообще **не получили ответа**. Относительно попыток граждан **инициировать отчеты органов** местного самоуправления и их должностных лиц, 19,4% из числа опрошенных отметили, что такая инициатива общественности находит понимание и адекватную реакцию органов власти и должностных лиц. По мнению же 45,6% опрошенных это случается редко и не носит обязательного и делового характера, а больше трети отметила, что такие попытки, как правило, не встречают понимания и получают отказ. Относительно путей **повышения эффективности** ГК: 52,9% от числа опрошенных предложили широко информировать граждан о результативности ГК и возможность их участия в нем; 38,3% предлагают усовершенствовать нормативную базу ГК; 21,4% считают, что нужно планировать тематику и сроки осуществления ГК, а 18% отмечают необходимость усовершенствовать его процедуры и регламент.

Проведенное исследование показало, что возможности жителей города реализовать свое конституционное право на осуществление ГК крайне ограниченные

из-за низкого уровня их правовой культуры и информированности о собственных правах в этой сфере, а также в результате отсутствия необходимого опыта. Кроме того, сегодня является недостаточной нормативно-методическая база ГК. Серьезным препятствием здесь пока остается и низкая общественная активность населения. На основе проведенного исследования разработан проект Положения об обеспечении участия членов территориального общества в работе органов местного самоуправления города, который после общественного обсуждения будет подан на рассмотрение городского совета.

Выводы

ГК за деятельностью органов власти является обязательным атрибутом гражданского общества. Вместе с такими формами общественного участия в управлении, как референдумы, выборы, общие сборы, общественные слушания, местные инициативы, массовые акции и другие формы непосредственной демократии, ГК обеспечивает представление, защиту и баланс интересов между обществом и государством, а непосредственное участие граждан в этой деятельности превращает их из объектов в субъекты управления местным развитием, делает их соавторами и соисполнителями принятых решений, ответственных вместе с властью за конечные результаты.

Анализ нормативно-правовой базы ГК в Украине свидетельствует, что законодательство допускает проведение контроля над деятельностью органов власти со стороны только отдельных объединений граждан и только в определенных сферах, в нем недостает механизмов осуществления ГК. Такая ситуация явно нарушает принцип непосредственного участия граждан в управлении и создает угрозу нарушения их прав и законных интересов. Принятие закона, который определил бы принципы, обязательность и порядок внедрения ГК во все основные сферы общественной жизни, должно не допустить этих нарушений и устранить существующие препятствия на пути реального превращения украинского государства из посттоталитарного в демократическое, социальное, правовое. Для ускорения и распространения этого процесса нужно уделить особое внимание развитию таких составляющих социальной **инфраструктуры**, как институты гражданского общества,

нормы права и общественной морали, профессиональный и культурный потенциал социума.

Сужение контрольных функций независимых общественных организаций в избирательном процессе несет в себе потенциальную опасность монополизации его несколькими влиятельными политическими партиями, поэтому нужно законодательно вернуть общественным организациям право выдвигать **официальных наблюдателей на выборах**. Следует законодательно предоставить физическим и юридическим лицам право обращаться непосредственно в **Конституционный суд Украины** с жалобой о признании неконституционным законов или их отдельных положений, а в отдельных случаях – и других нормативно-правовых актов. Следует внедрить конкретные механизмы деполитизации института Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека путем ограничения сроков пребывания его на должности, установления запрещения на участие в выборах во время пребывания на должности и на протяжении определенного времени после сложения полномочий.

Государственный финансовый контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств целесообразно дополнить внешним относительно государства **общественным финансовым контролем** и предоставить системе финансового контроля в целом государственно-общественный характер. Следует шире внедрять ГК в **бюджетный процесс**, повышая осведомленность в бюджетных вопросах депутатов местных советов и общественных активистов, обеспечить свободный доступ общественности к бюджетной информации. При нынешних бюджетных ограничениях это поможет определить пути более эффективного использования бюджетных средств и мобилизовать дополнительные внебюджетные, в том числе собственные ресурсы членов территориальных обществ.

Необходимо определить приоритетные сферы применения механизма **общественной экспертизы** и создать экспертную сеть из числа неправительственных общественных организаций, органов СОН, объединений предпринимателей и других организаций общественной экспертизы на основании их конкурсного отбора. Следует дополнить действующее законодательство нормами, которые бы предусматривали необходимость осуществления общественной экспертизы определенных видов государственно-управленческих решений, а уставы территориальных обществ –

порядком формирования общественных экспертных институций и процедурами осуществления общественной экспертизы. Нужно также законодательно закрепить круг вопросов, по которым общественная экспертиза должна быть обязательной. Нужно расширить и сферу полномочий **общественных советов**, которые образуются при органах исполнительной власти, не ограничивая их исключительно организаций консультаций с общественностью, а предоставить им право выступать и координаторами **межсекторного взаимодействия** на соответствующей территории.

Перспективы последующих разработок. Последующее научное исследование и разработка темы ГК должны проводиться в направлениях определения механизмов его осуществления в конкретных областях социальной сферы, встраивания этих механизмов в систему текущей деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления путем разработки и принятия соответствующих нормативно-правовых актов. При этом ГК должен рассматриваться, с одной стороны, как форма реализации конституционного права граждан на участие в управлении местными делами, а с другой – как инструмент обратной связи и усовершенствования деятельности органов публичной власти в Украине и системы предоставления ею административных и социальных услуг.

Использованная литература

1. Сурмін Ю. П. Аналітична діяльність: Посібник для аналітика неприбуткової організації. – К.: Центр інновацій і розвитку, 2002. – 96 с.
2. Гегель Г. В. Ф. Философия права. М., 1990.
3. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення // Теоретичні та прикладні питання державотворення [Електронне наукове видання]: Збірник наукових праць. – Вип. 1, 2007 – www.oridu.odessa.ua
4. Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36. – С. 156-157.
5. Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 35. – С. 200.
6. Чугунов А. И. Исторические очерки. Контроль в социалистическом государстве (1920-е – начало 1930-х годов) / Вопросы истории, 1985. – № 10. С 95-107.
7. СУ РСФСР, 1918, № 90, ст. 914.
8. Гурне Б. Державне управління / Пер. з франц. В. Шовкуна. – Київ: Основи.– 1993. –165с.
9. М. И. Калинин. Избранные произведения. Т. I, М., 1960. – С. 576-577.
10. Макаров Б. М. Народный контроль – демократия в действии. – М.: Моск. Рабочий, 1981. – 110с.

11. Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Политиздат, 1991. – 560 с.
12. Тимошук В. П. Деякі недоліки правового регулювання розгляду звернень громадян // Бюлетень Міністерства юстиції України, № 4 (54). – 2006. – С.113-122.
13. Чуб О. Конституційні засади права громадян на звернення // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 1 (44). – С. 76-82.
14. Участь громадськості у формуванні бюджетів в Україні: поточна практика та рекомендації щодо її розширення. Аналітичний звіт № 3. Проект світового банку „Голос громадськості”. – К.: 2006. – 72 с.
15. Лисяк О. Види громадського контролю, здійснюваного профспілками // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць ХарРІ НАДУ. – Вип. 1 (19). – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ „Магістр”, 2004. – С. 128-132. (18
16. Головань М. М. Державний фінансовий контроль і його реформування // Фінанси України, 2003. – № 9. – С. 133-140.
17. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція). Ратифіковано Законом України від 06.07.99 № 832-XIV.
18. Головань М. М. Державний фінансовий контроль і його реформування // Фінанси України, 2003. – № 9. – С. 133-140.
19. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування. – Одеса: ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.
20. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування / За загальною редакцією Є. В. Радченка. – К., 2003.
21. Абетка української політики: Довідник. Вип. 6 // Авт.-упоряд. М. Томенко (кер. кол.), Л. Бадешко, В. Гребельник та ін. – К, 2003.
22. Дрозд Л. Від інформування до спільного розв'язання проблем. Сб. матеріалів Другої всеукраїнської научно-практичної конференції по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3-4 марта 2007 г. / Под ред. В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – 116 с.
23. К. Андреев. Общественный контроль за деятельностью власти // Соседский вестник, № 3 (25), 2006.