

РОЗДІЛ 3 ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

УДК 321

DOI <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2022.28.7>

ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ГРОМАДСЬКИХ РАД У ФОРМАТІ ДОСЛІДНИЦЬКОЇ СТРАТЕГІЇ НОВОГО ІНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ ПОЛІТИЧНОЇ НАУКИ

FUNCTIONING OF THE INSTITUTE OF COMMUNITY COUNCILS IN THE FORMAT OF THE RESEARCH STRATEGY OF NEW INSTITUTIONALISM OF POLITICAL SCIENCE

Баштанник О.В.,*кандидат політичних наук,
доцент кафедри політології**Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

У статті автор робить спробу змістовного аналізу сутності інституту громадських рад, що може бути реалізований за використання методологічного інструментарію політичної теорії нового інституціоналізму. Цей напрям інституціоналізму був розвинений на основі досліджень демократичного транзиту, що дозволяє вивчати вплив на політичний процес структур, які не є безпосередньо органами влади. Держава та її установи як центральний інститут політичної системи суспільства залишається важливим предметом політичного дослідження, поряд з цим в якості не менш впливових починають розглядатися структури, що не є складовими держави, але реалізують політичну владу.

В результаті проведеного дослідження стає можливо стверджувати, що однією із проблем функціонування громадських рад є їх фактична напівформальна інституціональна природа. Демократична ініціатива впроваджується у низхідному напрямку і ми отримуємо інституціональний трансформ – напівформальний політичний інститут, що покликаний виконувати безперечно важливі і необхідні суспільні функції, але не може визначитися як цілком громадянський. Складно реалізувати ефективну контролюючу діяльність, якщо цей інститут є приналежним до державних структур, а його робота характеризується як форма їх зв'язків з громадськістю.

Автором підкреслюється, що особливого значення це набуває стосовно тих громадських рад, які перевіряють на відповідність чинному законодавству діяльність органів влади, що можуть у встановленому законом порядку обмежувати права і свободи людини і громадянина. Так, Громадська рада при Міністерстві внутрішніх справ України викликає значну зацікавленість з огляду на обсяг і вплив повноважень відповідного Міністерства. Громадський контроль як елемент контрольних повноважень даного інституту здійснюється шляхом реалізації комплексу загальних та спеціальних процедур. Суспільні очікування щодо виконання в повній мірі покладених на такі структури завдань роботи вимагають суттєвого сприяння означених органів держави, що не завжди може визнаватися такими за необхідне в політичних системах, які перебувають в процесі демократичної трансформації.

Ключові слова: громадська рада, новий інституціоналізм, політична наука, права людини, громадянське суспільство, органи державної влади.

In the article the author tries to make a meaningful analysis of the essence of the institution of public councils, which can be realized using the methodological tools of the political theory of the new institutionalism. This direction of institutionalism was developed on the basis of studies of democratic transit, which allows us to study the impact on the political process of structures that are not directly authorities. The state and its institutions as the central institution of the political system of society remains an important subject of political research, at the same time as no less influential structures are beginning to be considered that are not part of the state, but exercise political power.

As a result of the study, it becomes possible to argue that one of the problems in the functioning of public councils is their actual semi-formal institutional nature. Democratic initiative is being implemented in a downward direction and we are receiving an institutional transformation – a semi-formal political institution that is designed to perform undoubtedly important and necessary social functions, but can not be defined as entirely civic. It is difficult to implement effective control activities if this institution belongs to state structures, and its work is characterized as a form of their public relations.

The author emphasizes that this is especially important for those public councils that check the compliance of current legislation with the activities of public authorities that may in the manner prescribed by law restrict the rights and freedoms of man and citizen. Thus, the Public Council under the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is of considerable interest given the scope and impact of the powers of the relevant Ministry. Public control as an element of control powers of this institute is carried out through the implementation of a set of general and special procedures. Public expectations for the full implementation of the tasks assigned to such structures require significant assistance from these state bodies, which may not always be recognized as necessary in political systems that are in the process of democratic transformation.

Key words: community council, new institutionalism, political science, human rights, civil society, state authorities.

Постановка проблеми. Особливості формування, організації діяльності, використання результатів роботи громадських рад при органах державної влади на сьогоднішній день викликають значне зацікавлення політично активної частини громадськості, вчених-суспільствознавців, державних діячів. Для останніх вони є важливою через трансформуючий потенціал стосовно системи державного управління, яка під тиском громадянського суспільства зазнає ефектів лібералізації, результатом чого є гуманізація відносин людина – держава. Громадяни, у свою чергу, вбачають у структурах такого типу інструмент захисту прав і свобод людини і громадянина, оскільки громадські ради спроможні діяти в сегменті владних відносин, доступ до якого для пересічної особи ускладнений бюрократичними процедурами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Масив дослідницьких розробок із обраної тематики можливо розділити на дві основні групи: науково-аналітичні статті, що стосуються переважно нормативно-правових основ функціонування громадських рад (Рудовська С.І., Наливайко Т., Андрійчук Т., Міщан О.О., В.В. Пальоха, С.В. Олєфіренко та ін.) та інструктивно-методичні матеріали, в яких надаються рекомендації щодо організації діяльності громадських рад (Легенько Ю.В., Руденко О.М., Хмара О.С., Купрій В.О., Волошина А.В., Лациба М.В.). У другій групі, наприклад, докладно розкриваються завдання і права громадської ради, особливості її формування і роботи, можливості забезпечення інформування та впровадження результатів роботи [15, с. 99-107]. **Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Ми вбачаємо за необхідне продовжувати дослідження таких структур в рамках політичної науки (спираючись на роботи Стойко О.М., Шайгородського Ю.Ж. та ін.) через те що інститут громадських рад може відігравати велику роль у трансформації політичної системи суспільства. Як пише Пашина Н.П., основою формування консолідованого уявлення про цілі та цінності суспільного розвитку є громадянське суспільство і соціальний діалог. Суспільний консенсус щодо цілей і цінностей суспільства є основою колективної демократичної політичної ідентичності, вільного самовизначення громадян в союз однодумців [10, с. 189]. Саме з огляду на такий широкий контекст обумовленості досліджуваної проблеми постає необхідність з'ясування тих сутнісних особливостей, що покладені в саму основу функціонування даного суспільно-політичного інституту.

Метою статті є вивчення особливостей функціонування інституту громадських рад через використання аналітичного інструментарію дослідницької стратегії нового інституціоналізму політичної науки. Дана мета реалізується через виконання наступних **завдань**: 1) конкретиза-

ція теоретико-методологічних засад дослідження інституту громадських рад в політичній науці; 2) виокремлення аспектів функціонування громадських рад, які вказують на можливі ускладнення їх діяльності; 3) розгляд завдань роботи громадських рад при органах влади, що мають безпосередній вплив на реалізацію прав і свобод людини і громадянина.

Виклад основного матеріалу дослідження. Актуалізація дослідницьких розробок, предметом аналізу яких є особливості функціонування громадських рад при різних органах державної влади, багато в чому пов'язана із викликами остаточно незавершеного на сьогодні процесу демократичної трансформації України. Зміни, що відбувалися під час лібералізації та демократизації (якщо ми узагальнимо історичний досвід якісно) політичного режиму значно сприяли налагодженню ефективної комунікації між владними структурами та громадськістю, але для остаточно усталення консолідованої демократії вони не повинні припинитися. Як підкреслює О.М. Стойко, розвинені демократії характеризуються постійною боротьбою за структурування і реструктуризацію демократичних інститутів, розширення чи звуження прав, наданих громадянам [14, с. 92].

За період незалежності наша держава мала тривалий досвід реформ системи державного управління і трансформацій політичної системи, що найбільш наочно можливо розглядати через форматування інституціональної складової політичного процесу. Дж. Марч стверджував, що зміни в природі інститутів не можуть відбуватися довільно, а відображають скоріше локальну адаптацію – інститути підтримуються зсередини, утверджуються зовні та кодуються в правилах і практиках [1, с. 563-577]. Формування дискурсу публічної політики, підтримка міжнародних організацій та, найголовніше, зародження відповідного запиту в політично активній частині суспільства – все це продовжує сприяти демократичним перетворенням, одним із прикладів яких можливо назвати утворення громадських рад при органах виконавчої влади.

На нашу думку, такий приклад доцільно розглядати в контексті нового інституціоналізму політико-інституційної парадигми політичної науки оскільки це дозволяє реалізувати комплексний аналіз функціональних особливостей політичного інституту. Новий інституціоналізм цікавий для вчених тим, що залучає до наукового аналізу як головні політичні інститути, так і інститути «другого порядку» [4, с. 10]. Держава та її установи як центральний інститут політичної системи суспільства залишається важливим предметом політичного дослідження, поряд з цим в якості не менш впливових починають розглядатися структури, що не є складовими держави, але здатні

реалізувати владу політичну. Класики загальної теорії нового інституціоналізму, такі як Дж. Марч і Й. Олсен та ін. визнають значущість нормативних рамок діяльності акторів політичного процесу, які можуть мати подвійну природу. Згідно Д. Норта, інститути – це розроблені людьми формальні (закони, конституції) та неформальні (договори та добровільно прийняті кодекси поведінки) обмеження, а також фактори примусу, що структурують їх взаємодію [9, с. 5].

Подібний розподіл акцентів дозволяє включити до аналітичних розробок весь комплекс факторів впливу на процес реалізації управління і встановити зв'язок між плюралізмом предметним та плюралізмом ідеологічним, що опосередковують один одного в площині політичної соціалізації. Так, Дж. Марч та Й. Олсен вказують на те, що демократичне врядування в контексті інституційної парадигми повинно передбачати: 1) створення, підтримку і розвиток демократичних громадянських і групових ідентичностей, а також виявлення та протидію ідентичностям, несумісним з демократією (через соціалізацію, деліберацію і участь); 2) створення та надання громадянам, групам та інститутам можливостей для здійснення прийнятних політичних дій; 3) оцінку (інтерпретацію) політичних дій; 4) розвиток політичної системи, здатної адаптуватися до змін вимог середовища [цит. за: 14, с. 166-167].

Процес деліберації і полягає в тому, щоб через інститути дорадчого характеру спільно із громадянським суспільством реалізувати функції держави – в політичній науці на цьому підґрунті концептуалізована теорія деліберативної або дорадчої демократії. Загалом, політичні інститути в новому інституціоналізмі характеризуються здатними як обмежувати політичну поведінку, так і створювати нові можливості для політичного функціонування, що визначається значною мірою характером політичної системи [4, с. 11-12]. Тут варто пригадати досить відомий уже аспект відносно того, що Дж. Марч та Й. Олсен як основоположники загальної теорії нового інституціоналізму були приналежними до наукового напрямку соціологічного (або, як його ще називають, – нормативного) інституціоналізму, в основі виникнення якої була теорія організацій (Дж. Меєр, Б. Ровен та ін.), що концентрувалася на дослідженні ціннісної обумовленості діяльності акторів і тих культурних контекстах, в рамках яких функціонують організації як окремі різновиди інститутів суспільно-політичної системи.

Звернення до концептуального доробку теорії організацій зокрема та нового інституціоналізму політико-інституційної парадигми політичної науки загалом дозволяє не лише здійснити більш змістовне дослідження політичного інституту громадських рад, але і виокремити проблемні аспекти,

які стосуються параметрів їх функціонування. Дж. Меєр та Б. Ровен на матеріалі дослідження розвинутих країн дійшли висновку, що багато позицій, стратегій, програм і процедур сучасних організацій нав'язуються суспільною думкою; думкою ключових контрагентів; знанням, легітимованим системою освіти; соціальним престижем; законами [5, с. 47]. Якщо взяти за основу розгляду навіть сучасну політичну практику, то можливо віднайти підстави для ствердження того, що суспільна думка в Україні щодо особливостей утворення та реалізації діяльності громадських рад все ще не має того вирішального значення, який повинна була б мати порівняно із формалізуючим впливом держави.

Так, від самого початку функціонування в Україні громадських рад було запроваджено процедуру затвердження їх статусу, повноважень та можливості членства розпорядчими актами тих органів, діяльність яких ради в різних вимірах повинні контролювати. Наприклад, однією з перших розпочала свою роботу Рада підприємців України при Кабінеті Міністрів України, що було зафіксовано відповідною постановою Кабінету Міністрів України № 210 від 22 березня 1993 року. Головною метою діяльності Ради визначалося забезпечення ефективної співпраці підприємницьких структур з урядом України та іншими органами державної виконавчої влади в реалізації державної політики розвитку підприємництва та формуванні ринкової інфраструктури [3, с. 28]. Звісно, що визнання необхідності залучати широку громадськість до діалогу з органами державної влади є однією з ознак лібералізації державної політики, але варто чітко розуміти, в чіх інтересах переважно може реалізуватися така практика.

Вказаний формат утворення громадських рад дозволяє поставити питання про нечіткість їх інституціональної природи, тому що з однієї сторони, вони представляють певний сегмент інтересів громадянського суспільства (в залежності від сфери діяльності контрольованого органу), а з іншої – частково є складовою безпосередньо органів державної влади (які утворюють ради для впорядкування зв'язків з громадськістю). Тут доцільно навести аналіз типології неформальних інститутів Г. Хелмке і С. Левітські, яку опрацювала у своєму дослідженні О.В. Рибій, що представляє чотири види таких інститутів: додаткові, адаптивні, заміщуючі та конкуруючі. Згідно даної типології громадські ради можливо було б розглядати у якості додаткових, які співіснують та, більше того, кооперуються з формальними інститутами для досягнення більшої ефективності результатів політики, оскільки для інтернальних (за О.В. Рибій) вони є надто загальнопоширеними [11, с. 39-40]. Однак навіть для додаткових неформальних інститутів громадські ради є значною

мірою залежними від формалізованих політичних інститутів зважаючи на поширену практику адаптувати елементи політичної системи розвинених держав без чітко усвідомленого суспільством запиту. Таким чином демократична ініціатива впроваджується у низхідному напрямку і ми отримуємо інституціональний трансформ – напівформальний політичний інститут, що покликаний виконувати безперечно важливі і необхідні суспільні функції, але не може визначитися як цілком громадянський.

Особливої актуальності цей аспект набуває з огляду на те, що при певних органах виконавчої влади громадські ради розглядаються як один із необхідних та впливових механізмів захисту прав і свобод людини і громадянина в сфері повноважень даних органів щодо певного обмеження цих прав виключно у встановленому законом порядку. У положенні про Громадську раду з питань люстрації при Міністерстві юстиції України, затвердженому Наказом Міністерстві юстиції України від 04.11.2014 р. № 1844/5, основною метою її роботи визначається забезпечення здійснення громадського контролю за процесом очищення влади. У Законі України Про очищення влади від 16.09.2014 р. № 1682-VII останній роз'яснюється як встановлена Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування [8, с. 20]. Громадська рада відіграє в такому випадку наскільки необхідну, настільки ж і складну роль тому що від неї є певні очікування в суспільстві в обсязі неспівмірному із тими повноваженнями, якими її наділяє держава (затверджуючи установчі положення про діяльність).

С. Рудовська звертає увагу також на деяку неоднозначність у застосуванні понятійно-категоріального апарату щодо визначення громадської ради як консультативно-дорадчого органу. Характеризуючи наявні громадські ради при різних органах державної влади, такі поняття як «консультативний орган» та «дорадчий орган» застосовуються окремо (наприклад, у постанові Кабінету Міністрів України № 599 «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України») [13, с. 63-64]. Ця неоднозначність знову вказує нам на специфічну інституціональну природу громадської ради тому що ставить питання про те, хто може реалізувати ефективний консультативний процес та не бути при цьому приналежним до відповідних структур навіть у минулому, не говорячи вже про необхідність бути обізнаним щодо останніх нововведень. Т. Андрійчук ще декілька років тому наголошувала на доцільності (з урахуванням можливості) формування при органах виконавчої влади двох видів

громадських консультативно-дорадчих органів – експертних (консультаційних) рад та власне громадських рад, які об'єднуюватимуть представників громадськості, котрі не є фахівцями у сфері діяльності конкретного органу, але виразниками інтересів різних груп населення [2, с. 77-78]. Подібне розмежування знижувало б гостроту внутрішньо організаційного конфлікту в типовій на сьогодні громадській раді та дозволило би позбавитися від складності функціонального навантаження завдань та неоднозначності статусного сприйняття в суспільстві.

Тут можливо навести приклад роботи Громадської ради з питань люстрації при Міністерстві юстиції України, одним з основних завдань якої є створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами. Для його виконання вона, в тому числі, наділена правом одержувати від державних органів, до компетенції яких належить проведення перевірок, інформацію щодо проведення перевірок відповідно до законодавства [7]. Діяльність даної громадської ради повинна слугувати не лише власне для органів влади від осіб, які підлягають дії Закону, але і також для дотримання безсторонності та попередження зловживання владою осіб, котрі уповноважені звільняти працівників, що не відповідають визначеним законодавством критеріям. Це прямо корелює із поширеною на сьогодні тезою про те, що в процесі саморозвитку соціуму громадянське суспільство відіграє ще й своєрідну роль стабілізатора. Саме громадські структури покликані визначати норми, призначені для подолання руйнівних процесів боротьби різноспрямованих сил [3, с. 14].

Втім, якщо діяльність Громадської ради з питань люстрації може не стосуватися більшої частини громадян, то Громадська рада при Міністерстві внутрішніх справ України викликає значну зацікавленість з огляду на обсяг і вплив повноважень відповідного Міністерства. Громадський контроль як елемент контрольних повноважень Громадської ради при Міністерстві внутрішніх справ України здійснюється шляхом реалізації загальних та спеціальних процедур. До загальних процедур належать заслуховування звітів про результати роботи, громадські слухання, громадський моніторинг, а до спеціальних – громадська експертиза, громадські перевірки, громадські розслідування [6, с. 143]. На місцевому рівні виконання вказаних процедур забезпечується відповідними структурами при територіальних підрозділах – Громадська рада при ГУ МВС в Дніпропетровській області пріоритетним одним з напрямків своєї роботи визначає взаємодію громадськості та правоохоронних органів [12]. Як ми бачимо, такий розподіл функцій дозволяє скоригувати деяку нечіткість

нормативно-правового статусу громадської ради як інституту, визнання необхідності функціонування якого зумовлено трансформацією політичної сфери життя суспільства. Це в певній мірі є наближенням до типу організації роботи консультативно-дорадчих органів, який запропонувала Т. Андрійчук, що може бути особливо доречним з огляду на суспільну важливість проблем, з якими стикається ця Громадська рада.

Одним з основних завдань громадських розслідувань розуміють встановлення причинно-наслідкового зв'язку між діяльністю органів публічної влади та порушення прав людини, які мають громадський інтерес. Особливістю громадського розслідування є те, що всі докази чи свідчення зібрані в ході такого розслідування стають відкритими для населення. Порядок проведення громадського розслідування (як і інших спеціальних процедур) полягає у тому, що ініціаторами громадських розслідувань можуть бути будь-які суб'єкти громадського контролю, проте організатором може бути виключно Громадська рада при МВС України [6, с. 141-142]. З усіх спеціальних процедур використання цієї найбільше ілюструє ступінь лібералізації законодавства, залучення новітніх підходів до захисту прав людини (у тому числі, наприклад, обвинувачуваної особи) та взаємопроникнення державного і громадського (частково неформального) механізмів контролю над суспільним життям. Зрозуміло, що певну його сферу яка пов'язана із вчиненням правопорушень, держава не може і не повинна залишати без нормативного регулювання офіційними приписами, але при цьому важливо якомога більш детально конструювати поря-

док її відносин із громадськістю за типом системи стримувань і противаги.

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Змістовний аналіз сутності інституту громадських рад може бути реалізований за використання методологічного інструментарію політичної теорії нового інституціоналізму. Цей напрям інституціоналізму був розвинений на основі досліджень демократичного транзиту, що дозволяє вивчати вплив на політичний процес структур, які не є безпосередньо органами влади. Завдяки цьому можливо визначити, що однією із проблем функціонування громадських рад є їх фактична напівформальна інституціональна природа. Складно реалізувати ефективну контролюючу діяльність, якщо цей інститут є приналежним до державних структур, а його робота характеризується як форма їх зв'язків з громадськістю.

Особливого значення це набуває стосовно тих громадських рад, які перевіряють на відповідність чинному законодавству діяльність органів влади, що можуть у встановленому законом порядку обмежувати права і свободи людини і громадянина. Суспільні очікування щодо виконання в повній мірі покладених на них завдань роботи вимагають суттєвого сприяння означених органів держави, що не завжди може визнаватися такими за необхідне в політичних системах, які перебувають в процесі демократичної трансформації. На нашу думку, саме такі складові розглянутої проблеми можуть представляти собою цікавість для подальших наукових досліджень, і не лише з аналітичної точки зору, а у значній мірі – через їх великий суспільний резонанс.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. March, J.G. Footnotes to organizational change. *Administrative Science Quarterly*. 1981. Vol. 16. P. 563–577.
2. Андрійчук Т. Громадські ради як інструмент участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. *Політичний менеджмент*. 2011. № 3. С. 71–79.
3. Влада і суспільство: діалог через громадські ради : монографія. Шайгородський Ю. Ж., Андрійчук Т. С., Дідух А. Я. [та ін.] ; за заг. ред. Шайгородського Ю. Ж. К. : ПАЛИВОДА А. В., 2011. 148 с.
4. Демчишак Р. Наукові підходи до розуміння сутності поняття політичний інститут. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2015. Вип. 27. С. 9–14.
5. Мейер Дж. Институционализированные организации: формальная структура как миф и церемониал. *Экономическая социология*. 2011. № 1 (январь). Т. 12. С. 44 – 67.
6. Мозоль Т.О. Поняття та межі контрольних повноважень громадської ради при Міністерстві внутрішніх справ України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 1. С. 140-143.
7. Наказ міністерства юстиції від 19.06.2017 р. № 196715 Про внесення змін до Положення про громадську раду з питань люстрації при міністерстві юстиції України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0799-17>.
8. Наливайко Т. Здійснення громадського контролю за процесом очищення влади в Україні. *Історико-правовий часопис*. 2014. № 2(4). С. 18–23.
9. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики; пер. с англ. М., 1997. 112 с.
10. Пашина Н.П. Громадянська ідея як фактор формування політичної ідентичності українських громадян. *Вісник Маріупольського Державного Університету. Серія: Історія, Політологія*. 2014. Вип. 11. С. 185–191.
11. Рибій О. Неформальні політичні інститути: сутність, класифікація, результати діяльності. *Політичний менеджмент*. 2011. № 1. С. 34–42.

12. Робоча група по Дніпропетровській області громадської ради при МВС розпочала свою роботу. URL: <http://dp.npu.gov.ua/uk/publish/article/236994>.
13. Рудовська С. І. Ключові поняття в діяльності консультативно-дорадчих органів. *Вісник НАДУ*. 2015. № 1. С. 60-68.
14. Стойко О. М. Трансформація політичних інститутів у сучасних перехідних суспільствах: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; "Логос", 2016. 416 с.
15. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичний посібник. ДП "Укртехінформ": Київ, 2013. 250 с.