

Дашаківська О.Ю. (Львів)

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

***Анотація.:** Розглянуто поняття громадського контролю за органами місцевого самоврядування, визначено, що передумовами громадського контролю є розвинуте громадянське суспільство, публічність органів місцевого самоврядування.*

***Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, громадський контроль, громадянське суспільство, публічність.*

Сучасні парадигми місцевого самоврядування та демократичного врядування розглядають органи влади передовсім як надавача послуг, який повинен реалізовувати приватні, групові та публічні інтереси громадян. Таке ринкове розуміння органів місцевого самоврядування передбачає відкритість здійснення влади, контроль за ресурсами, якими ці органи розпоряджаються. Агенції здійснення влади підпорядковуються ринковим законам конкуренції, що означає можливість переходу їх компетенції до органів місцевого самоврядування. Такий підхід до місцевого самоврядування передбачає можливість громадського публічного контролю за органами місцевого самоврядування.

За визначенням С.Захарова, «громадський контроль – це публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на

захист і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них [3]».

Погоджуємося з цим визначенням і вважаємо, що громадський контроль за органами місцевого самоврядування – це публічна перевірка громадянами, громадськими організаціями діяльності органів місцевого самоврядування, що передбачає перевірку використання коштів міських бюджетів, реалізації програм органів місцевого самоврядування, метою якого є реалізація публічного інтересу територіальної громади. Під публічним інтересом територіальної громади розуміємо інтерес соціальної спільноти, що проживає на певній території, задоволення якого служить реалізації та розвитку даної громади, а сформований він у ході публічних трансакцій членів даної спільноти. Для формування публічного інтересу сьогодні існує багато механізмів – громадські обговорення, слухання, консультації, політичні консультації, що в нинішніх умовах можуть здійснювати з використанням інтернет-технологій. Публічний інтерес повинен захищати матеріальні, духовні потреби мешканців територіальної громади.

Здійснення громадського контролю – необхідна риса демократичності місцевого самоврядування. Однак, здійснення громадського контролю передбачає дві головні групи умов. Перша з них – належний розвиток громадянського суспільства. Це широкий спектр проблем, який передбачає високий рівень залучення громадян до прийняття політичних рішень. Фактично, громадський контроль – найвища форма такого залучення. Це також означає наявність суспільної потреби у здійсненні громадського контролю, яка може бути сформована, коли задоволено інші потреби громадськості – передовсім це потреби безпеки. Потреба громадського контролю повинна стати рисою політичної культури територіальної громади; громадяни повинні при цьому почуватися рівноправними з чиновниками, органами місцевого самоврядування, відчувати відповідальність за стан справ у громаді. Це також означає, що громадянське суспільство повинне

мати авторитетних лідерів і громадські організації з загально-визнаною репутацією, в тому числі органами місцевого самоврядування.

Друге – публічність органів місцевого самоврядування. Це передбачає нормативно-правові передумови публічності – закони та підзаконні акти, рішення органів місцевого самоврядування щодо оприлюднення власних рішень, проектів рішень, порядків денних, консультації тощо. З іншого боку – готовність органів місцевого самоврядування працювати з громадянами, відкриватися для контролю, це також рівень культури чиновників.

Громадянське суспільство в Україні розвивається досить швидкими темпами, однак, поки що не пройдено попередні стадії залучення громадян: інформування, консультування, партнерство. Недостатньо кваліфікованих громадських організацій. Однак, є громадські організації, які проводять моніторинг органів місцевого самоврядування, що став формою громадського контролю в сучасних українських умовах. Суб'єктами громадського моніторингу організації громадянського суспільства (ОГС). ОГС – це формальні та неформальні організації, що об'єднують громадян за територією проживання (територіальна громада, мешканці одного району тощо), спільними цінностями, спільним досвідом, громадські організації, засоби масової інформації. Моніторинг, що проводиться ОГС, як правило, стосується органів влади. Агнешка Кондек визначає громадський моніторинг як діяльність формальних та неформальних громадських організацій (або об'єднань громадян) з метою внесення змін в громадське життя і пов'язана з контролем діяльності влади різного рівня [5]. В Україні термін громадський моніторинг не є дуже популярним, однак моніторинг органів влади стає предметом уваги багатьох ОГС. Так, експерти Західно-українського центру політичних досліджень вважають, що моніторинг у випадку відстеження виконання передвиборних програм, - це система спостережень, збирання, обробки, збереження та аналізу інформації [1, с.7]. Експерти Комітету Виборців

України вважають, що моніторинг – це одна з форм зворотного зв'язку між владою та громадою, форма контролю який полягає у відслідковуванні діяльності органів публічної влади, втіленій у конкретних діях та рішеннях. Суть моніторингу – фіксація наявного стану реалізації функцій органів влади, насамперед, в частині відхилення від запланованого [8, с.4]. В.П. Рубців використовує термін муніципальний моніторинг (моніторинг у територіальних громадах). Під ним він розуміє «сукупність процедур систему регулярної статистичної звітності збору й аналізу інформації, проведення додаткових інформаційних аналітичних обстежень (опитування населення і т. п.) й оцінки (діагностики) стану, тенденцій розвитку й гостроти проблем [11, с.24]». Предметом моніторингу є муніципальні ситуації та муніципальні проблеми.

Специфіка моніторингу органів влади залежить від природи та функцій владних інститутів, політичної та соціальної ситуації в державі, розвитку громадянського суспільства. Так, представницькі органи влади формуються представниками багатьох політичних сил, а тому увагу слід приділяти вмінню політичних діячів домовлятися та виконувати свої обов'язки. У виконавчих органах влада головний акцент робиться на чіткому виконанні програм, інструкцій та напрацюванні рішень, тому окремою рисою моніторингу є використання коштів, дотримання відповідних програм та інструкцій. В умовах розвинутого громадянського суспільства громадські групи здійснюють багатопрофільний моніторинг органів влади, що спрямований на відстеження відстоювання інтересів громади та її громадян.

Моніторинг здійснюється і щодо виконання своїх повноважень управліннями виконавчої влади органів місцевого самоврядування, так і щодо діяльності парламенту. На особливу увагу заслуговує моніторинг виконання передвиборних програм політичних партій та блоків, що формують законодавчий орган або органи місцевого самоврядування. Політичні партії та блоки формують головні напрями розвитку суспільства, найважли-

віші фінансові документи для громади – бюджети. Мандат на здійснення цих функцій політичні партії здобувають завдяки підтримці суспільства, пропонуючи свої програми розвитку громади. Саме тому моніторинг виконання передвиборних програм дає можливість визначати ефективність діяльності політичних партій в органах місцевого самоврядування, визначити тенденції щодо розвитку громади, стану самої ради.

В Україні ряд громадських організацій реалізували низку програм, складовою яких був моніторинг органів місцевого самоврядування на предмет виконання передвиборних програм. У Міжнародному центрі перспективних досліджень під моніторингом виконання передвиборних програм місцевих організацій політичних партій (блоків) розуміють систематичне відстежування й оцінка діяльності зазначених суб'єктів щодо виконання ними пріоритетних завдань, визначених у передвиборних програмах цих партій (блоків) і впливу результатів такої діяльності на зміни в регіоні, територіальній громаді [7]. На нашу думку, моніторинг виконання передвиборних програм – це відстеження діяльності депутатів та їх фракцій у відповідній раді щодо виконання ними передвиборних зобов'язань взятих на себе у передвиборних програмах.

Функції моніторингу:

а) пізнавальна функція: допомагає отримати документовані дані про досліджуване явище, адже часто буває ми знаємо, що відбуваються зміни, однак, саме моніторинг дозволяє встановити рамки змін, масштаби;

б) допоміжна функція: сприяє збору фактичного матеріалу, доказів і аргументів, які допоможуть домагатися змін від владних структур;

в) профілактична функція: попередження можливих порушень з боку владних органів;

г) лобіювання інтересів ОГС – суб'єктів моніторингу;

д) створення механізмів зворотного зв'язку між владними структурами та громадою;

е) забезпечення прозорості та публічності органів влади, принципу відкритості.

є) вплив на органи на влади та перебіг суспільний процесів: дає можливість запобігати порушенням, сприяти загальному «оздоровленню» ситуації;

Принципи моніторингу: 1) систематичність моніторингу, тобто періодична повторюваність моніторингових дій; 2) системність: здійснення моніторингу на основі чітко визначених однотипних критеріїв оцінки діяльності органів влади та посадових осіб; 3) об'єктивність, що передбачає реальну оцінку стану справ, врахування як помилок, недоліків, так і позитивних елементів, отримання об'єктивної інформації; 4) компетентність суб'єкта моніторингу, тобто наявність в суб'єкта моніторингу достатніх знань, умінь, навичок, щоб належно оцінити рівень виконання органами публічної влади покладених на них функцій; 5) гласність – своєчасне та якнайширше доведення до громадськості результатів моніторингу.

Об'єктом моніторингу органів влади є діяльність цих органів.

Предметом моніторингу можуть виступати різноманітні документи, які відображають діяльність органів влади. Предмет моніторингу визначається безпосередньо суб'єктом моніторингу залежно від мети дослідження.

Кожен моніторинг дає підстави для оцінки роботи й ефективності інститутів, осіб, програм. Він потребує серйозної підготовки, адже на основі даних моніторингу потрібно знайти способи корегувати діяльність органів влади, визначити напрям подальшого дослідження для проведення змін. Т

При проведенні моніторингу потрібно прагнути до максимальної об'єктивності, тому необхідно підібрати чіткі критерії моніторингу, використовувати розгорнуту методику де б один метод доповнював інший. При виборі методів збору та аналізу інформації дослідники повинен врахувати:

- методи повинні забезпечити об'єктивність даних;

- оперативність і економічність дослідження не повинні впливати на якість отриманих даних;
- надійність методу забезпечується не лише його обґрунтування, а правильним його застосуванням.

Щодо публічності громадського контролю, то відзначимо, що прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» створює широкі можливості для громадського контролю. В Україні «Закон про доступ до публічної інформації» вступив в дію 9 травня 2011 року. Він покликаний спростити процес отримання громадянами України публічної інформації у її розпорядників. Розпорядниками такої інформації є: вищі органи державної влади, державні адміністрації, місцеві ради, державні ВНЗи та інші установи, які фінансуються з державного бюджету. Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації [2].

Також ст. 15 цього ж Закону передбачає, яка інформація повинна оприлюднюватися. В обов'язковому порядку на сайті, інформаційному стенді, у друкованому органі закладу повинна бути інформація про організаційну структуру, місію та фінансові ресурси закладу, нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті у закладі, проекти рішень, що підлягають обговоренню, перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, порядок складання, подання запиту на інформацію, інформацію про систему обліку, плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань; звіти тощо. Закон передбачає, що громадянин повинен отримати відповідь на запит щодо публічної інформації не пізніше як за 5 днів від дати подання цього запиту. Таким чином, Закон спрямований не лише на роботу з інформаційними запитами, але й на забезпечення пасивного права на доступ до ін-

формації, коли громадянин зможе знайти потрібну інформації на офіційному сайті державного закладу.

Закон одразу був прийнятий представниками державних органів зі скепсисом. Як зазначено у звіті Всеукраїнської громадської організації «Комітет Виборців України», «типовою є відмова, що інших, важливіших справ багато і роздавати відповіді на запити громадян просто немає коли». Державна бюрократична організація в Україні – закрита організація, яка не готова ділитися інформацією, тут право на доступ до інформації сприймається як можлива пересторога і перешкода ефективній діяльності закладу. Найбільш болючими питаннями для чиновників є питання бюджету та обговорення рішень. Закон зобов'язує оприлюднювати фінансові ресурси організацій, бюджети тощо. Однак, саме цього гатунку інформації не представлено на офіційних сайтах. І це стосується не лише органів влади, але вищих навчальних закладів, лікарень тощо. Так як цього типу установи використовують гроші з державного бюджету – оприлюднення використання коштів дало б можливість платникам податків побачити, що гроші використовують цільово. Приховування даного роду інформації лише додає підстав говорити про корупцію, нецільове використання коштів, можлива маніпуляції фінансами на користь окремих осіб. Особливо прикро, що вищі навчальні заклади, які здавна вважаються осередками демократії, які навчають об'єктивного ставлення до дійсності ігнорують ці норми.

Відкритість суспільства передбачає обговорення проектів рішень, закон про «Доступ до публічної інформації» передбачає обов'язкове оприлюднення проектів рішень. Однак це друге проблемне місце для публічних установ. Фактично єдиним органом, який оприлюднює проекти рішень є Верховна рада України. Органи місцевого самоврядування станом на квітень 2012 р. не подають жодних проектів рішень. Одним з найбільш поширених аргументів цього є невіра в якість громадського обговорення, в те, щ громада може запропонувати ефективні альтернативи владі. І все ж, процедура прийняття політичних рішень у всіх ор-

ганах залишилася незмінною, а тому не варто боятися некомпетентних громадян – остаточне рішення залишається за органом влади. А боячись неякісних думок багато вартісних пропозицій залишаються непочутими.

Щодо пасивного права на інформацію, то станом на червень 2011 року, то 10% державних установ не мають власного інтернет-сайту, 17% не мають електронної пошти, 13% - не володіють інформаційними стендами. Однак, навіть ті, які мають сайти та стенди оновлюють їх нерегулярно та не розміщують матеріалів, які передбачені цим законом [4]. Наявність інтернет-ресурсу та інформаційного стенду

Активна складова права до доступ до інформації також не виконується повною мірою. За даними моніторингових організацій 19% органів публічної влади не прийняли належних актів, не створили форм запитів, рубрик на сайтах тощо. Це зокрема пов'язано з тим, що не всі розпорядники інформації мають технічні можливості для цього.

Реалізація Закону «Про доступ до публічної інформації» на пряму залежить від фінансування та технічних можливостей установ. Наприклад, районні у місті ради, місцеві ради у віддалених населених пунктах не мають можливість системно та оперативно оприлюднювати інформацію в Інтернеті та друкованих виданнях. За відсутності власного сайту використання інформаційного куточка є єдиним каналом оприлюднення інформації, при цьому існує імовірність, що всю інформацію про діяльність органу та його рішення буде просто неможливо технічно розмістити у межах одного інформаційного куточка. Відтак не дивно, що чим далі від столиці та інших великих міст, тим більший подив і нерозуміння у державних службовців викликають запитання про новий закон.

Серйозною системною проблемою є порушена комунікація між підрозділами органів державної влади та інших публічних установ. Як свідчить практика обмін інформацією між різними відділами одного закладу є досить повільним, часто ін-

формація не надходить у повному обсязі. Часто виявляється, що на розв'язання однієї і тієї ж проблеми приймаються різними управліннями декілька рішень, які не можуть бути виконані одночасно. Окрім того, відділ, на який покладено забезпечувати доступ до інформації може просто не знати – які рішення і де прийняті. Налагодження комунікації всередині державних установ, зміна процедур прийняття рішень дозволить більш ефективно приймати рішення, розподіляти компетенції та відповідальність.

Як бачимо, ефективне використання громадського контролю, а значить і ефективне місцеве самоврядування, можливе за активного зацікавлення громадян у діяльності органів, залучення до прийняття рішень. Причинами цього є зокрема те, що чиновники не готові прийняти пріоритетність інтересу громади, слабкі інституційні можливості взаємодії громади та органів місцевого самоврядування, покращення комунікацій в середовищі громадянського суспільства.

Література:

1. Аналіз та підсумки виконання обраними особами та фракціями політичних партій в місцевих радах Львівської області передвиборчих програм та обіцянок. Думка експертів та громадськості. / Л. Грицак, М. Васюта, Н.Щудлак. – Львів, 2008. – 123 с.
2. Закон України про доступ до публічної інформації. [Електронний ресурс]/ Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>. - Назва з екрану
3. Захаров Є. Громадський контроль і права людини. [Електронний ресурс]/ Режим доступу:<http://www.khpg.org/index.php?id=1261552395>". – Назва з екрану
4. КВУ незадовільно оцінив готовність української влади до виконання Закону «Про доступ до публічної інформації». [Електронний ресурс]/ Режим доступу:http://www.cvu.org.ua/doc.php?lang=ukr&mid=chronicleinit&id=2965&lim_beg=150&sdate_act_d=16&sdate_act_m=04&sdate_act_y=2011&sdate_act_end_d=16&sdate_act_end_

m=04&sdate_act_end_y=2012 . – Назва з екрану

5. Кондек Агнешка. Общественный мониторинг у оснований. [Електронний ресурс]/ Режим доступу:<http://www.civicportal.org/biblioteca/b/b_4.htm>. – Назва з екрану
6. Костенко Н., Иванов В. Досвід контент-аналізу: моделі та практики. – К.: Центр вільної преси, 2003. – 200с.
7. Методика моніторингу виконання передвиборних програм місцевих організацій політичних партій (блоків) / Розробники: Петро Удовенко, Андрій Зельницький. [Електронний ресурс]/ Режим доступу:<http://www.icps.com.ua/files/articles/44/5/methodology%20oi%20analysis%20oP/o20NGO%20impact.pdf>.. – Назва з екрану
8. Методологічні основи моніторингу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування / Упорядники Дуда А.В., Кошель О.М. – К.: Лікей. – 2005. – 208с.
9. Мониторинг и оценка: некоторые инструменты, методы и подходы. [Електронний ресурс]/ Режим доступу: www.worldbank.org/oed/esd/. – Назва з екрану.
10. Новицкий М. Фиалова М. Мониторинг прав человека. – Варшава, 2001. – 210с.
11. Рубцов В.П. Индикаторы та моніторинг у муніципальному управлінні: науково-практичний посібник. – Київ, 2002. – 146с.