

Перспективи громадського контролю в Україні

жовтень 2014

Ольга Зелінська



Напередодні виборів в Україні суспільство та влада трактують питання громадського контролю по-своєму. Перше готове до повноцінного двостороннього діалогу, друга – одноосібно говорити.

Практика громадської участі (public participation), найвищим ступенем якої є, власне, громадянський контроль (citizen control), у прийнятті важливих політичних рішень підтримується урядами успішних демократій всього світу як така, що забезпечує більш ефективне управління. В Україні окремі елементи громадської участі присутні (у формі громадських рад, наприклад), проте експерти наголошують на їх декларативному характері через відсутність фактичного впливу на діяльність органів влади.

У лютому 2014, коли президент Янукович втік з країни, а київський Майдан проголосував за склад «уряду народної довіри», майдани по всій Україні не поспішали розходитися. В цей час риторика вимог учасників протестів кардинально змінюється. Після того як початкові вимоги відставки уряду, президента та інших високопосадовців досягнуті увага учасників протестів переключається з сфери політикуму на дещо фундаментальніше, а саме перегляд балансу між державною владою та суспільством. Основний аргумент протестувальників – ми не дозволимо диктатурі розвинути знову. Таким чином, учасники протестів активно заявляють про свою готовність до участі в прийнятті важливих для них рішень та початок пильного громадського контролю на загальнодержавному, та, особливо, на місцевому рівнях.

Уроки Майдану, схоже, мало чого навчили великих гравців української політики. Лише 7 % законів прийнятих Верховною Радою після 22 лютого 2014 року так чи інакше згадують участь громадян у процесі вироблення та імплементації політики у різних сферах. Крім того, ці пропозиції передбачають різний рівень залученості громадськості. Освітянам, наприклад пощастило більше – закон передбачає їх безпосередній вплив на політику власного вузу. Натомість правозахисники вимушені задовольнятися лише скупю інформацією, наданою з доброї волі начальників тюрем. Чіткої позиції з цього приводу у законодавців, схоже, не має.

На порядку денному – обрання нового парламенту. Старий склад вищого законодавчого органу дискредитував себе, натомість нові народні обранці мають усі шанси продемонструвати свою якісну відмінність від «попередників», підхопивши такі затребувані в суспільстві ідеї, та, що основне, використавши готовність громадянського суспільства до активнішої участі у творенні державної політики.

Нижче я окреслюю поняття громадської участі та описую сучасний стан залучення громадян в процесі вироблення та прийняття політичних рішень. Далі - вимоги майданів щодо посилення громадського контролю за діями державної та місцевої влад (свого роду «попит»). З іншої сторони («пропозиція»), я аналізую конкретні законопроекти що передбачають елементи громадської участі, прийняті парламентом після 22 лютого 2014 року. Нарешті, в статті проаналізовані програми політичних партій – учасників Позачергових парламентських виборів - 2014, опубліковані Центральною Виборчою Комісією (далі ЦВК), та їх бачення майбутнього громадського контролю.

Громадська участь: визначення та рівні

В українському експертному та медіа-середовищі вкоренилося дещо інструментальне поняття «громадський контроль», котре, по суті, зводиться до механізмів, котрі громадськість використовує для оцінки ефективності роботи органів влади (наприклад, моніторинг чи експертиза). Проте сама ідея того, що громадськість може і повинна контролювати владу є ширшою. В оригіналі «громадянський контроль» насправді є найвищою формою громадської участі. Про неї і піде мова.

Громадська участь - це тривалий процес співпраці держави та громадськості, що варіюється від не-участі (маніпулювання, терапія), через інформування та консультації, до партнерства, делегування повноважень та, нарешті, громадянського контролюⁱⁱ.

Логіка участі громадськості у процесі вироблення та імплементації політики проста: ті на кого впливатиме політика повинні бути залученими у процес її вироблення. При цьому влада, залучаючи громадськість, дає обіцянку, що її внесок буде врахований. Громадськість може бути носієм унікальних знань та кращого розуміння ситуації в тій чи іншій галузі, що робить рішення, прийняті у співпраці з нею, більш ефективними. Водночас, процес вироблення рішень за активного втручання громадськості може стати тривалим і дорогим, що особливо незручно за умов нестабільного суспільства.

Для подальшого аналізу використаю **методологію трьох рівнів громадської участі, запропоновану Організацією економічного співробітництва та розвитку (далі ОЕСР): доступ до інформації** (базове право, не передбачає активного діалогу), **консультації** (влада запрошує громадськість до обговорень стосовно певного рішення) та **активну громадянську залученість через діалог та партнерство** (включає взаємну відповідальність на всіх етапах вироблення політики, починаючи від винесення питань на порядок денний до прийняття та впровадження рішення)ⁱⁱⁱ. Очевидно, що повноцінний громадянський контроль можливий лише за умови дієвої двосторонньої співпраці суспільства та влади.

Зауважу, що рекомендації ОЕСР заохочують участь громадян **на всіх рівнях політичного циклу**: вироблення (включає в себе розробку та прийняття), впровадження та оцінка політики. Для цього законодавство – окрім констатації громадського контролю - повинне містити деталі: чіткий перелік акторів, залучених до процесу, механізми такого залучення, та можливості зворотного зв'язку. Наступний момент, хоча участь різних груп та громадських організацій у процесі вироблення та впровадження політики є логічною, держава, все ж, повинна робити все для залучення **окремих громадян** до процесів вироблення і впровадження політики. Нарешті, мова іде про різні рівні політики – національний і місцевий. Хоча громадяни найчастіше стикаються саме з політикою на місцях, держава все ж повинна створювати можливості їх дієвого контролю за виробленням та впровадженням рішень **національного рівня**.

Українські реалії громадського контролю

Українці реалізують своє право громадської участі згідно статті 38 Конституції, що передбачає «право громадян брати участь в управлінні державними справами». Для цього громадяни та

організації практикують різні механізми: звернення, інформаційні запити, опитування, оприлюднення інформації, громадські слухання, експертизи, моніторинг, тощо^{iv}. Після 2004 року почали з'являтися «інституціоналізовані» форми громадської участі – різного рівня громадські ради та колегії, завдання яких - слідкувати за дотриманням законів та запобігати корупції^v.

Нинішній рівень громадської участі в Україні не однозначний. Очевидно, що різні сфери державної політики розташовуються на різних щаблях – десть ситуація краща, десть гірша. Проте більшість випадків, за визначенням експертів, все ще відноситься до найнижчого рівня чи навіть до не-участі^{vi}, а отже про повноцінний громадянський контроль говорити не доводиться.

Державна та місцева влада нерідко «лукавили», використовуючи елементи громадської участі для посилення ваги «потрібних» рішень, проводячи «фальшиві» громадські слухання, формуючи лояльні громадські ради та створюючи кишенькові громадські організації^{vii}, і таким чином дискредитувала ідею громадської участі як позбавлену змісту. Вітчизняні експерти констатують і відсутність реальних важелів впливу, і зводять результати громадської участі та громадянського контролю до чогось рекомендаційного. Єдиним засобом якомось змінити небажану ситуацію є аморфний «суспільний вплив»^{viii}. Вітчизняне законодавство у сфері громадянського контролю, як водиться, потребувало і потребує подальшої розробки^{ix}. На це накладаються традиції замкнутості державного апарату та непрозорість державної політики^x. Крім того спроможність більшої частини організацій громадянського суспільства брати на себе відповідальність і чинити реальний вплив теж часто ставилася під сумнів^{xi}.

У результаті, ще у 2013 році громадяни скептично оцінювали існуючі форми громадянського контролю. Дослідники констатували: *«допоки владні важелі не будуть перерозподілені поміж державою і громадськістю, усі розмови про громадську участь та вплив на владу – пусті»*^{xii}. Питання такого перерозподілу постало. У 2014 році. На Майдані.

Вимоги Майдану: бачення громадської участі

Майдан як суспільний феномен сам по собі може бути охарактеризований як (радикальна) форма громадської участі у процесі прийняття політичних рішень, оскільки мав на меті тиск з метою отримання бажаного результату - суспільних змін. Окрім того Майдан-протест був віддзеркаленням ситуації, котра панувала в суспільстві і, попри всі його можливі деструктивні наслідки, відіграв важливу комунікативну роль, відображаючи «слабкі місця» державного управління.

Майдан як соціальний процес не був однорідним^{xiii}. Основні його вимоги носили політичний характер та стосувалися усунення відомих високопосадовців. Проте, на різних його етапах учасники висували вимоги іншого характеру, що, зокрема, стосувалися перегляду балансу суспільно-владних відносин на користь суспільства. Особливо «вага» цих вимог зросла після втечі президента та обрання нового уряду^{xiv}.

Причин такої пильної зацікавленості у дієвих механізмах громадянського контролю принаймні дві. З однієї сторони держава в кризовій ситуації не змогла повною мірою впоратися з покладеними на неї функціями. *«Події останніх місяців показали повну неспроможність влади швидко реагувати на нові виклики»*, - констатують учасники Всеукраїнського форуму євро майданів^{xv}. Майдан міста Сватове Луганської області у резолюції визнає, що *«держава сьогодні не в змозі захистити наші конституційні права і свободи»*. Це свідчить про певний вакуум, що утворився у процесі вироблення та впровадження політики, котрий змушені були з часом заповнити самі громадяни.

З іншої сторони, учасники, опираючись на досвід 2004 року, коли масштабний протест не призвів до бажаних наслідків, ставлять собі за мету «*усунути від влади нинішніх узурпаторів та не допустити узурпації влади у майбутньому шляхом створення громадянських механізмів, важелів прямого народовладдя та розвитку самоврядування*» (цитата резолюції прийнятої у м. Стрий). Резолюція майдану міста Кам'янка-Бузька Львівської області так описує потребу глибинних змін: «*Народ переміг. Пролитося занадто багато крові. [...] Занадто велика ціна для того, щоб відбулися деякі косметичні зміни чи переміщення у владних кріслах. Адже заміна однієї партії на іншу, одного посадовця на іншого нічого кардинально не змінить[...]. Для зміни ситуації в державі потрібна політична воля керівництва та розгалужена, добре організована система громадського контролю над усіма гілками влади*».

Вимоги, котрі висували учасники протестів, стосувалися як існуючих, так і бажаних практик громадського контролю. Окрім того, їх можна розташувати на різних рівнях громадської участі згідно трирівневого розподілу методології ОЕСР. Учасники протестів навіть вводять четвертий, найвищий рівень громадського контролю - пряму демократію.

Висуваючи вимоги **доступу до інформації** учасники протестів апелювали до належного виконання вимог вже діючого законодавства, а також розширення переліку публічної інформації, зокрема щодо :

- доступу громадян та журналістів на сесії міськради та публікація рішень місцевої ради, звітування виконавчих органів місцевої влади у формі громадських слухань ;
- публічних звітів депутатів міськради про виконану роботу;
- публікацій декларацій про доходи представників органів влади (Одеса);
- відкритого, прозорого, контрольованого громадянами бюджету (місцевого та державного), щоденного оприлюднення витрат та надходжень міського бюджету о 19:00 на офіційному веб-сайті міської ради (Харків).

Вимоги впровадження дієвих механізмів другого рівня громадської участі передбачали створення реальних органів громад та постійне їх залучення до процесу **консультування** при виробленні політичних рішень, а саме:

- Створення консультативних груп для розробки пропозицій покращення ситуації в різних галузях суспільного життя району та в подальшому здійснення ними контролю за діяльністю державних органів, органів місцевого самоврядування та всіх посадовців (Ізяслав);
- Майдан Іршави запропонував створити групи громадського контролю для надання допомоги у галузях освіти, культури, медицини та інших структурних підрозділах РДА;
- Всеукраїнський форум Євромайданів запропонував звернутися до існуючих проблем громадського контролю та вимагав створити законодавче підґрунтя та впровадити позитивні практики та контроль громадськості за роботою органів влади і місцевого самоврядування, при цьому пропонуючи свою допомогу.

Вимоги третього, найвищого за методологією ОЕСР рівня громадської активності передбачали створення та легалізацію різноманітних громадських постійно-діючих комісій та їх подальше **співробітництво** з владою чи окремими її секторами:

- Створення та легалізація Громадської ревізійної комісії та співробітництво з нею органів місцевого самоврядування (Одеса);

- Створення постійно-діючої комісії громадської довіри (Кам'янка-Бузька);
- Створення народних дружин (Сватове) чи муніципальної міліції (Харків) для подальшої постійної співпраці з правоохоронними органами чи часткового переймання їх функцій.

Нарешті, протестувальники висували вимоги четвертого, найвищого рівня громадської участі, не передбаченого методологією ОЕСР, а саме **безпосереднього громадянського контролю через механізми прямої демократії**. Додам, щоправда, що ці вимоги були сформульовані не чітко, а їх кількість не велика:

- Харків'яни виступали за встановлення «*дієвого народовладдя*»;
- Одесити вимагали «*запровадження норм безпосереднього управління територіальної громади та рішення міськради про максимальне сприяння створенню незалежних органів низової самоорганізації та прямої демократії*».

Таким чином, активісти висували вимоги спрямовані на подолання існуючих проблем громадської участі (неналежне виконання закону про доступ до інформації, не розроблене законодавство в галузі громадського контролю, тощо) та вимоги, орієнтовані на створення якісно нових форм співпраці влади та суспільства.

Аналіз вимог за методологією ОЕСР демонструє приблизно однакове представлення всіх рівнів участі, та навіть введення четвертого рівня. Окрім того, більшість вимог сформульована достатньо чітко та передбачає певну «інституціоналізацію» тієї чи іншої ступені громадянського контролю – створення різноманітних органів, оформлення їх повноважень та юридичного статусу.

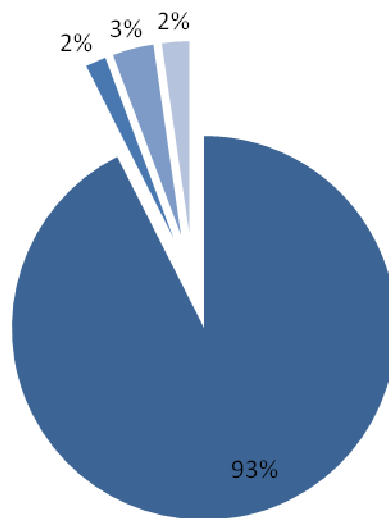
Такі вимоги є достатньо вагомими з огляду на те, що Майдан як соціальний рух носив національний (а не регіональний) характер; географія вимог посилення громадянського контролю – від Луганської до Львівської області – це яскраво демонструє. Чи почули українські «виробники політики» ці заяви, та ,що більш важливо, чи зробили конкретні кроки для покращення ситуації? У наступному розділі – аналіз законів, прийнятих Верховною Радою після втечі Віктора Януковича та обрання нового уряду.

Закони України – фрагментарний громадський контроль

Після 22 лютого 2014 року Верховна Рада України прийняла 173 закони^{xvi}. **Лише 13 з них (це приблизно 7%) містять положення про ту чи іншу форму громадської участі**. При цьому всі згадані закони передбачають інформування громадськості - доволі традиційне на сьогодні бачення «громадського контролю». Автори бти законів до інформування додали ще і певні форми консультування, а часто просто констатували що таке консультування з громадськістю необхідне (читати – бажане?). Лише 4 законопроекти з усіх прийнятих ВРУ з лютого містять всі три (за згаданою вже методологією ОЕСР) рівні участі громадян, в тому числі і найвищий – безпосередню участь і дієвий контроль. Графічне відображення такої «небагатої» статистики – на малюнку нижче.

Закони України прийняті ВРУ після 22 лютого 2014 року. Положення стосовно громадської участі.

■ Не згадано ■ Інформування ■ Консультування ■ Участь



Пропоную проаналізувати кожну з категорій. Отже, законів, котрі містять лише згадки про доступ до інформації як єдину форму громадської участі – лише три.

Закон №870 Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гласності та прозорості у діяльності фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування був поданий В. Кириленком, Батьківщина. Він детально описує механізми та строки оприлюднення інформації – рішень правління, звітів, постанов, бюджетів, тощо – фондів соціального страхування.

Закон № 876 про національну гвардію був поданий Олександром Турчиновим, Батьківщина. Діяльність Національної гвардії України ґрунтується, окрім іншого, на принципах «відкритості для демократичного цивільного контролю» та «прозорості». Водночас, детальніших механізмів відкритості та прозорості закон не надає. Повнота контролю над нацгвардією, згідно із статтею 24, схоже, належить Генпрокурору.

Закон №1188 про відновлення довіри до судової системи (поданий депутатом Юрієм Дерев'янко, безпартійним), нагадаю, мав на меті перевірку суддів на предмет неправомірних рішень і корупції. Одним з основних пунктів закону було створення Тимчасової спеціальної комісії. Згідно статті 11 гласність роботи цього органу має забезпечуватися шляхом публікації звітів про її діяльність та даних суддів щодо яких здійснюється перевірка. Крім того, на засідання Комісії повинні допускати журналістів.

Не високий рівень дозволеної громадянської участі у випадку цих законів може свідчити про продовження тенденції закритості судової системи та силових відомств від небажаного контролю «цивільних», а у випадку із корумпованими суддями – ще і побоюванням надмірного шуму зі сторони громадськості, враховуючи градус напруги в суспільстві на час прийняття закону – у квітні, та свіжу пам'ять про події Майдану. У діяльності Фондів, котра і так викликає чимало запитань, зайві запитання громадськості, очевидно, теж не потрібні.

Законів, котрі окрім доступу до інформації містять також елементи **громадських консультацій**, – шість. Розгляну в хронологічному порядку.

Закон № 1170 про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про інформацію" та Закону України "Про доступ до публічної інформації" був поданий ще кабінетом Миколи Азарова. Закон, на перший погляд, повністю концентрується на категорії публічної інформації. Він розписує основні механізми оприлюднення інформації та покарання за не надання відомостей для вагомих державних інституцій – СБУ, ВР АРК, Вищої Ради юстиції, ОДА, Кабінету міністрів, окремих міністерств та різноманітних державних комісій. Всі вони повинні розміщувати інформацію про свою діяльність на веб-сторінках та вчасно і повно відповідати на запити. Водночас, пункт 25тий закону згадує про нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, котрі *«виносяться на громадське обговорення»* шляхом їх оприлюднення, очевидно передбачаючи подальшу реакцію на результати обговорення.

Закон № 1170 Про Кабінет Міністрів України був поданий групою депутатів від «Батьківщини» (перший у списку авторів Жванія). Стаття 3 закону проголошує «відкритість та прозорість» одними з основних принципів діяльності кабміну. Кабінет міністрів інформує громадян про свою діяльність через ЗМІ та публікує всі свої рішення. Крім того, кабмін *«залучає громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення»*. Далі мова іде про створення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів (стаття 48), до яких можуть залучатися державні службовці, а також народні депутати України, науковці та інші фахівці за їх згодою. Цікаво що при цьому стаття 20, розкриваючи повноваження Кабінету міністрів, містить згадку про розвиток *«соціального діалогу на національному рівні»* та *«проведення консультацій з іншими сторонами соціального діалогу щодо проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань формування і реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин»*. Очевидно, останнє завдання по своєму масштабу набагато більше та не може бути виконано силами дорадчого депутатсько-експертного органу, навіть під керівництвом Першого віце-прем'єра. Проте автори, нажаль, не пропонують конкретних механізмів організації такого національного діалогу.

Закон №1186 про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів був поданий Кожем'якіним (Батьківщина). Його мета – зробити українську систему виконання кримінальних покарань більш прозорою за рахунок громадського контролю. Закон стосується як ув'язнених – котрі тепер мають не лише право на отримання повної інформації щодо своєї справи, але й можуть звертатися з пропозиціями, заявами, скаргами (передбачено механізм зворотного зв'язку). Крім того, законом встановлено розширений список осіб котрі мають право безперешкодного доступу до місці відбування покарань. Серед них – журналісти (вони, до речі, теж можуть подати скаргу), а також члени різноманітних громадських рад та спостережних комісій. Це надає більше інформації «з перших рук», а отже, посилює потенційний вплив громадських консультативних органів при центральних органах виконавчої влади, котрі реалізують державну політику у сфері виконання кримінальних покарань.

Закон 1197 про здійснення державних закупівель був розроблений та поданий до парламенту кабінетом Арсенія Яценюка. Стаття 3 закону констатує відкритість та прозорість на всіх стадіях державних закупівель. Цей принцип, очевидно, і є основним пріоритетом бажаного громадського контролю, котрий, згідно статті 9, полягає у *«вільному доступі до всієї інформації щодо державних закупівель»*. Пункт 2 цієї статті закликає учасників процесу закупівель *«сприяти залученню громадськості»*. Втім, окрім пасивної ролі сприйняття великих об'ємів фінансової інформації, стаття 8, перераховуючи функції уповноваженого державного органу, що здійснює регулювання та контроль у сфері закупівель, відводить зацікавленим громадянам ще одну роль – участь у громадських слуханнях *«з питань удосконалення системи державних закупівель»*. Втім, хто саме мається на увазі під «громадськістю» - пересічні громадяни, експерти чи їх організації – закон не розкриває.

Натомість реальний контроль у сфері закупівель виконується «залізною» рукою Антимонопольного комітету.

Ще один законопроект цієї категорії було розроблено та подано урядом Яценюка. Це **Закон №1508 про співробітництво територіальних громад**. Згідно пункту 2 статті 15 закону держава всіляко підтримує саме такі проекти співробітництва громад, котрі забезпечують *«широку участь громадськості у здійсненні співробітництва»*. Як і в попередньому документі, розробленому командою законотворців кабінету міністрів, «прозорість» та «відкритість» вказані як одні з основних принципів процесу співробітництва громад. Щоправда, реальних механізмів «висвітлення» співробітництва небагато. Це, хіба що, доступ до звітів з використання коштів на веб-сторінках суб'єктів такого співробітництва, та публікація повідомлення про припинення спільних проектів.

Проте, Закон містить і інші форми участі громадян. Наприклад, місцеві мешканці можуть бути ініціаторами проекту такого співробітництва (стаття 5). Така участь не може вважатися громадським контролем повною мірою, та носить скоріше дорадчий характер, адже ініціатива далі подається на розгляд відповідної місцевої ради. З іншої сторони, стаття 8 закону вимагає від міських (сільських, селищних) голів винести проект співробітництва на громадське обговорення для схвалення. Проте остаточне рішення, знову ж таки, приймають місцеві ради. Моніторинг співробітництва покладено на державу.

Нарешті, останній у цій категорії - нещодавній «гучний» **Закон №1682 Про очищення влади**, поданий групою депутатів «Батьківщини», «Свободи», УДАРу. На чолі групи – згаданий вище безпартійний Юрій Дерев'яноко. Згідно статті 1ї закону очищення української влади відбуватиметься з принципом, окрім інших, *«відкритості, прозорості та публічності»*. Інформування громадськості здійснюється шляхом створення Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону, та публікації інформації про тих, кого перевіряють, на офіційній веб-сторінці.

Передбачено також механізм консультацій. Згідно статті 5, при Міністерстві юстиції України (уповноважений орган), утворюється *«дорадчий громадський орган з питань люстрації ... для забезпечення здійснення громадського контролю за процесом очищення влади (люстрації), до складу якого повинні входити представники засобів масової інформації та представники громадськості»*. Закон, втім, не уточняє хто має бути на увазі під «представниками громадськості». Контроль за виконанням закону, згідно статті 8ї, несе Верховна Рада (контролюємо як нас «люструють»?).

Присутність у згаданих законопроектах елементів громадських консультацій при прийнятті рішень у різних галузях на місцевому та національному рівнях влади, безумовно, є позитивним. Проте нерідко ці механізми не прописані до кінця – не зрозумілими лишаються склад таких дорадчих органів, їх роль та повноваження, періодичність зібрань, тощо. Складається враження, що іноді такі органи створюються для безумовного погодження певних рішень, в той час коли реальний контроль, як і раніше, належить конкретним державним інституціям.

Третя група – до неї потрапило чотири закони – містить всі три рівні громадської участі, включно із згадками дієвого **громадського контролю**.

Закон №1227 Про Суспільне телебачення і радіомовлення України був поданий за авторства кабінету Миколи Азарова. Серед принципів роботи майбутньої Національної суспільної телерадіокомпанії України (НСТУ) – *«участь громадськості в управлінні, формуванні програмної політики»* (стаття 3). Відповідно до статті 7 нагляд за діяльністю НСТУ здійснює Наглядова рада – колегіальний орган з широким списком реальних повноважень, котрі дійсно дозволяють творити політику у сфері суспільного ТБ. Крім того, інформація про діяльність Ради обов'язково публікується (стаття 12).

До складу Ради входять «по одному представнику від депутатських фракцій і груп Верховної Ради ... та дев'ять членів від всеукраїнських громадських об'єднань» (стаття 8). Таким чином, якщо ви – громадянин/громадянка України, маєте «суспільний авторитет», вищу освіту, представляєте громадське об'єднання, що три роки діє в сфері освіти, науки, спорту, журналістики, молоді, місцевого самоврядування, правозахисту, захисту прав людей з особливими потребами чи у творчій сфері, та активно організовували громадські заходи чи обговорення – маєте всі шанси бути делегованим до участі у Раді (якщо вас, звичайно, затвердить, Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення). Крім того, перші чотири роки вам доведеться змагатися за державне фінансування НСТУ, котре переглядається щорічно.

Закон України №1315 про стандартизацію було подано Кабінетом Міністрів Яценюка. Державна політика у сфері стандартизації (стаття 4 закону) базується, з-поміж іншого, на «відкритості та прозорості процедур розроблення і прийняття національних стандартів» та на «забезпеченні участі фізичних і юридичних осіб». Обидва принципи, до честі авторів, детально розписані в законі. Так, стаття 9 наголошує на обов'язковому інформуванні та роз'ясненні державної політики в галузі стандартизації. Згідно статті 19і «національний орган стандартизації повинен щонайменше один раз на шість місяців оприлюднювати програму робіт з національної стандартизації» у друкованому виданні та на веб-сторінці. Там само регулярно розміщується інформація про прийняті та скасовані національні стандарти. Крім того, для подання інформації заінтересованим сторонам формується Національний інформаційний центр міжнародної інформаційної мережі (ISONET).

Прописує закон також обов'язкові громадські консультації. Згідно статті 9 держава створює Керівну раду. Попри назву «керівна» рада є дорадчо-наглядовим органом, котрий формується з представників «1) центрального органу виконавчої влади; 2) наукових установ, навчальних закладів; 3) громадських об'єднань суб'єктів господарювання (у тому числі суб'єктів малого і середнього підприємництва), організацій роботодавців; 4) громадських організацій споживачів; 5) інших громадських об'єднань та професійних спілок.» (стаття 13). Остаточний склад ради, як і в інших випадках, затверджується центральним органом виконавчої влади.

Повноваження ради в основному консультативні, та включають підготовку різноманітних пропозицій. Проте наділена вона і незначним елементом реального впливу на політику у галузі стандартизації, а саме схвалення проектів програм робіт з національної стандартизації. Крім того, прописані функції моніторингу діяльності державного органу, щоправда без вказання що робити, якщо результати моніторингу не задовільні. Крім того, закон вказує що саме держава забезпечує діяльність керівної ради (а отже теоретично може не надати навіть приміщення у випадку не досить лояльного звіту).

Закон №1556 про вищу освіту був поданий позафракційним Віктором Балогою. Автори закону, очолювані ректором КПУ Миколою Згуровським, приділили значну увагу питанням громадського контролю. Він навіть винесений окремою статтею, поряд із державним контролем у сфері вищої освіти (розділ 14). Більшість положень розділу концентруються на питаннях інформування громадськості як елементу контролю: «громадський контроль у сфері вищої освіти є правом суспільства та окремих громадян, працівників у сфері вищої освіти, осіб, які навчаються, органів громадського самоврядування, професійних спілок, організацій роботодавців та їх об'єднань, громадських організацій отримувати у встановленому законодавством порядку доступ до інформації на всіх етапах прийняття рішень у сфері вищої освіти і науки» (ст. 78). Законом передбачена публічність інформації стосовно всіх учасників освітнього процесу. Держава обов'язково публікує рішення та діяльність у сфері вищої освіти, інформацію про державне замовлення, створює Єдину державну електронну базу з питань освіти та забезпечує безоплатний доступ до неї. ВУЗи

публікують свої статuti, бюджети, інформацію про керівний склад. Керівник ВУЗу щороку звітує перед колективом. Учні можуть отримати повну інформацію про зовнішнє незалежне оцінювання, вступники – про правила прийому.

Закон передбачає також механізми консультацій на національному рівні. Стаття 12 покладає на Кабмін обов'язок *«забезпечення широкої участі незалежних експертів і представників громадськості, роботодавців та осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах, у підготовці та прийнятті проектів нормативно-правових актів та інших рішень, що стосуються регулювання взаємодії складових системи вищої освіти та її функціонування в цілому»*. Держава також створює Науково-методичну раду (стаття 13), котра по суті є дорадчим органом та бере участь у розробці стандартів освіти. Цікаво, що до складу Ради можуть входити (і це остаточний список) представники держави, роботодавців, вищих навчальних закладів, наукових установ, професійних асоціацій, та міжнародні експерти. Тобто, якщо ви – незалежний експерт в галузі вищої освіти, та бажаєте долучитися до вироблення української освітньої політики, вам, схоже, варто або вступити в профспілку, або змінити громадянство.

В стінах університету діють і механізми певного громадського контролю. Ці функції покладено на найвищий орган громадського самоврядування – збори колективу, та на вчену раду – колегіальний орган управління ВУЗу (стаття 36). Збори погоджують статут ВУЗу, заслуховують звіт керівника та розглядають питання про його дострокове звільнення, затверджує внутрішній розпорядок, тощо. Рада наділена реальними повноваженнями призначення на ключові посади, затвердження освітніх програм, ухвалення фінансових планів. Проте «ценз» до участі у цьому органі ще вищий, та включає різного рівня керівників, голів самоврядування, виборних представників студентства, тощо.

Прийняття **закону №1664 про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування** (поданий Президентом Петром Порошенко) пройшло дещо непоміченим. Насправді, ратифікація цього протоколу означає що держава Україна вже тепер повинна вживати всіх заходів, які законодавчо забезпечать кожному громадянину *«право для визначення або впливу на здійснення повноважень органу місцевого самоврядування»*. А саме інформування: *«процедур доступу ... до офіційних документів, які є в розпорядженні органів місцевого самоврядування»*, консультування та участі: *«процедур залучення людей, які можуть включати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення та ... заходи із залучення людей на рівні, найближчому до них»*. Крім того, держава повинна подбати про забезпечення механізмів зворотного зв'язку щодо політики на місцевому рівні: *«механізмів та процедур розгляду скарг і пропозицій стосовно функціонування органів місцевого самоврядування й місцевих комунальних служб та реагування на такі скарги й пропозиції»*. Попри загальний та рекомендаційний характер цього протоколу, його ратифікація дає надії щодо швидкого впровадження механізмів громадської участі у царині місцевої політики.

Приємно відмітити, що окремі законодавчі акти, прийняті після лютого 2014 року містять досить «прогресивні» положення щодо участі громадян та дієвого контролю у процесі вироблення та провадження державної політики. Проте, ситуація у різних галузях та на різних рівнях не однакова. Крім того, деталі та реальна імплементація цих положень, як водиться, - під питанням.

Цікаво що на різних рівнях громадянської участі законотворці пробують запровадити різні «цензи». Чим рівень вищий, тим вищі бар'єри – фаховості, професійності, участі в організаціях, іноді – наявності важко вимірюваного «авторитету». Очевидно, у такого підходу є свої виправдання. Надаючи певний вплив на прийняття рішень, держава хоче убезпечитися

від непродуманих пропозицій. Саме фахові рекомендації є ознакою ефективного управління, тоді коли непрофесійність – це «плутання під ногами» та марна трата часу.

Водночас, право на доступ до інформації, по природі своїй пасивне, передбачає найменшу громадську залученість – у деяких законах (для прикладу у законах першої групи) також обмежувалось. Скажімо – людина повинна бути професійним журналістом для отримання доступу до інформації стосовно утримання кримінальних злочинців. Такі бар'єри, як вже було сказано свідчать про закритість цієї царини української політики.

Ще однією характерною особливістю проаналізованих законів є вбудована система противаг реальному громадському впливу. Остаточне рішення завжди приймає владний орган, а контролює його виконання розпорядник коштів – держава. Навіть якщо громадському органу надана певна автономія, держава зберігає за собою право або вибирати «слухняних» членів такої ради, або «виключати світло» у випадку якщо громадськість «від рук відбилася». **Тому, попри всі зусилля, цей процес скоріше нагадує катання дорослого та дитини на гойдалці, коли другий завжди переважає, і фактично сам катає дитину доти, доки йому це не набридне.**

Такий патерналістський підхід – не єдине, що можна закинути теперішньому складу парламенту. Голосування за «закони 16го січня», закиди щодо корупції – все це додало до повної дискредитації значної частини народних депутатів Ради теперішнього скликання. Водночас, за якийсь тиждень – парламентські вибори. Нові народні обранці мають усі шанси продемонструвати свою якісну відмінність від «попередників», підхопивши такі затребувані в суспільстві ідеї, та, що основне, використавши готовність громадянського суспільства до активнішої участі у творенні державної політики. Пропоную шукати рецепти посилення громадської участі у програмах політичних партій – учасників парламентської гонки – 2014.

Програми політичних партій: декларації і кроки

Вдалося проаналізувати 26 програм 29ти політичних партій, що висунули кандидатів по виборчих списках (офіційні програми трьох партій відсутні на веб-сторінці ЦВК^{xvii} на час написання цієї статті). Аналіз концентрувався на пошуку у тексті програм декларацій підтримки партією ідеї розширення громадської участі та конкретних кроків для запровадження дієвого громадянського контролю.

19 із 26ти проаналізованих програм (а це три четвертих) вважає необхідним посилення громадянської участі. Натомість, від згадок про громадянський контроль утрималися Компартія, Опозиційний блок, Партія Ляшка^{xviii}, Свобода, Сильна Україна, Україна Майбутнього та партія 5.10. Одразу зауважу, аналіз був досить прискіпливим і не включав такі дотичні до громадської участі теми, як антикорупційні заходи чи децентралізація. Пропоновані плебісцити «з нагальних питань» також не бралися до уваги.

7 проаналізованих програм обмежилися декларацією підтримки ідеї ширшої громадської участі у процесі вироблення та впровадження політики на різних рівнях. Так, партія «Заступ» виступає за «за демократію, суспільний діалог та підконтрольність влади, проти авторитаризму і диктату». «Нова Політика» виступає з гаслами громадянського контролю над владою та широкого суспільного обговорення всіх державних рішень, щоправда в ключі «справедливості, єдиної для всіх». Партія «Відродження» вважає виборця джерелом законодавчих ініціатив і обіцяє взаємодіяти з ним для ефективного вирішення проблем. Вочевидь, ідеться про певні консультативні механізми, проте автори тексту програми не стали вдаватися у деталі.

Партія Зелених України справедливо вважає прозорість владних механізмів та підзвітність влади суспільству основою суспільної гармонії, і тому виступає за відкриту політику, за реальний громадський контроль над владою. *«Доступність публічної інформації – ознака*

демократії» - цілком вірно твердить програма, щоправда не пропонуючи якихось кроків реалізації цієї ознаки на українських теренах.

Блок Лівих Сил вирішив обмежити громадський контроль лише сферою житлово-комунального господарства, напевно найближчої до кожного виборця, проте автори, нажаль, не описали потенційних механізмів участі громадян у покращенні роботи сектору. Обмежитися громадським контролем певного сектору вирішили і партійці «Єдиної Країни», декларуючи необхідність залучення молодіжних (чомусь не надаючи перевагу досвідченим НУО) громадських організацій до участі в контролі за виборчим процесом.

12 проаналізованих програм містять не лише декларації підтримки ідеї ширшого громадського контролю, але і пропонують які-не-які механізми його досягнення. Майже 50% – не поганий показник для, здавалося б, консервативно-державницького українського політикуму.

Наведу ще кілька декларацій, і почну з «фаворитів» передвиборчих рейтингів. Блок Петра Порошенка прагне *«створити дієві механізми громадського, правового і політичного контролю за діями влади»*, мотивуючи тим, що *«свобода народу залежить від способу, у який він взаємодіє із владою»*. «Батьківщина» включила цілий розділ присвячений обіцянкам громадянського контролю *«щоб захистити країну від нової узурпації влади»*. «Інститути громадянського суспільства будуть залучені до вирішення найактуальніших проблем розвитку держави і суспільства» - запевняє «Народний Фронт».



Інтернет партія України лаконічно прагне *«створити простий, ефективний та прозорий механізм державного управління»*. На думку партійців «Самопоміч» саме *«небайдужість та громадська активність українців стане запорукою незворотних змін»*. «Сила Людей» обіцяє створення системи, за якої *«кожен громадянин впливає на те, куди і як витрачаються сплачені ним податки»* і додає: *«такий громадянин несе відповідальність за себе, свою родину, свою громаду і свою державу»*.

Для зручності подальший аналіз пропонованих партіями кроків концентруватиметься на трьох рівнях громадської участі, згідно з методологією ОЕСР – інформуванні, консультуванні та співпраці^{xix}.

Одностороннє надання **доступу до інформації**, найнижчий рівень громадської участі у процесах управління, став безумовним лідером передвиборчих обіцянок осені 2014го. Вочевидь, саме в інформуванні вбачають політичні партії громадський контроль, а тому обіцяють:

- Публічну інформацію про доходи чиновників, а також політиків, суддів, прокурорів та інших високопосадовців (Батьківщина, Блок Порошенка, Народний Фронт);
- Прозорість фінансування партій (Батьківщина, Громадянська позиція);
- Вичерпну інформацію про рішення влади на різних рівнях (Блок Порошенка, Правий сектор, Сила і Честь, Інтернет партія України);
- Прозорий бюджет держави (Інтернет партія України) та окремих державних структур (Громадянський рух України);
- Відкриті рахунки Державного казначейства (Громадянська позиція);
- Прозорі державні закупівлі (Інтернет партія України, Самопоміч);
- та навіть он-лайн контроль за видобутком з родовищ країни (Громадянський рух України).

Вочевидь, найбільш популярними обіцянками стали публікація чиновниками своїх статків (норма, котра діє зараз і вже є приводом різного роду шахрайства) та доступна детальна інформація – «розжовування» рішень органів влади (теж наразі впроваджено, за деякими

винятками рішення органів влади публікуються он-лайн). Безумовним лідером обіцянок «публічності» стала Інтернет партія України під керівництвом Дарта Вейдера, вся програма котрої побудована на різних методах використання новітніх технологій та глобальної мережі Інтернет.

До другого рівня громадської участі - **консультування з громадськістю** – можна віднести лише одну обіцянку *«широкого вивчення потреб громад у різних регіонах України та розробку довгострокової стратегії досягнення національної єдності»*, котра наводиться у програмі партії «Сила Людей», та, вочевидь передбачає проведення певних широких консультацій та подальшого використання отриманої інформації для впровадження масштабних управлінських рішень.

Третя і найвища ступінь громадської участі – **діалог та співпраця** - представлена наступними обіцянками:

- *Впровадження електронного урядування* – в ідеалі повного контролю громадян над процесом прийняття рішень (Правий сектор, Конгрес Українських Націоналістів, Громадянський рух України), хоча жодна зі згаданих партій не пояснює які саме елементи та на якому рівні впроваджуватиме. Зауважу, що поняття електронного урядування часто використовується політиками як синонім «єдиного вікна» та згадується в ракурсі полегшення ведення бізнесу;
- *«Дієву участь громадян у прийнятті рішень щодо всіх суспільних та політичних справ»* - цілком правильно, але дещо узагальнено обіцяє «Сила Людей»;
- Співпрацю уряду та міністерств з громадськістю для прозорого та відповідального прийняття якісних рішень обіцяє «Самопоміч», не вдаючись у деталі;
- *«Передбачити законом створення при кожному відомстві незалежної громадської ради з правом блокуючого голосу»* обіцяє «Батьківщина», щоправда, не уточнюючи з кого та в який спосіб формуватимуться згадані громадські ради.

Отже, більшість програм політичних партій – учасників парламентської гонки 2014, приділяють увагу питанням громадського контролю над процесом вироблення та прийняття політичних рішень. Половина політичних партій навіть запропонувала конкретні кроки досягнення цього. Проте глибший аналіз демонструє підтримку ідей громадської участі найнижчого рівня – через гарантування доступу до інформації, натомість консультуванню та повноцінному діалогу з громадськістю політики приділяють мало уваги.

Висновки

Напередодні виборів в Україні склалася ситуація (поверхневої) згоди і гармонії. З однієї сторони активісти Майдану висунули чіткі вимоги перегляду суспільно-владного балансу, розширення громадської участі та при цьому продемонстрували свою компетентність та готовність брати участь у нових інститутах громадянського контролю. З іншої сторони, більшість політикуму, окрім питань миру та децентралізації – явних лідерів «народних симпатій» - так чи інакше піднімає питання згаданої громадської участі та декларує всляку підтримку контролю влади (себе ж), як запоруки прозорого, ефективного, а отже належного врядування.

Насправді, обидві сторони «загубилися в перекладі» та трактують поняття громадського контролю по-своєму. Громадянське суспільство, з однієї сторони, готове до повноцінної співпраці з органами влади різних рівнів. Політики, з іншої, не розуміють (чи, радше, не хочуть розуміти) масштабів цього процесу і намагаються «згодувати» виборцю вже існуючі

інструменти, відомі своєю декларативністю та обмеженістю, навіть не пропонуючи методів їх покращення. Перші готові до двостороннього діалогу, а другі – одноосібно говорити.

Причин таких розбіжностей може бути декілька. Попри гучні декларації більшість представників українського політикуму, очевидно, є переконаними патерналістами, і вважають що держава, як мудрий батько, повинна робити все для громадян. Навіть люб'язно надавати інформацію (хоча і про ці обіцянки партіям неминуче доведеться нагадувати). Інша причина полягає в елементарному небажанні влади допустити додаткового актора у процесі прийняття важливих рішень. Результати аналізу законотворчої діяльності українського парламенту починаючи з лютого 2014 року яскраво це демонструють. Такий підхід, скоріше за все, стане об'єднаним для представників всіх «великих» політичних партій, котрі пройдуть до Верховної Ради, не зважаючи на ідеологічну приналежність.

Цікаво, що відмінне бачення участі громадськості, що передбачає взаємну відповідальність та діалог обох сторін – суспільства і влади, пропонують «новачки» політичної гонки – партії котрі нещодавно сформувалися та вперше беруть участь у виборах. Це може сигналізувати про початок тривалого процесу оновлення «політичного класу». Проте навіть за умови отримання місць у парламенті, їх вага буде явно не достатньою для впровадження масштабних перетворень. Тому сподіватися на повноцінний громадянський контроль за будь-якого прогнозованого складу наступного парламенту не варто.

Крім того, українські політики, вочевидь, вкотре недооцінили градус протесту в суспільстві. Після вирішення питань економічних та національної безпеки громадяни напевне захочуть повернутися до інших важливих своїх вимог, котрі наразі владою не задовольняються. Великі соціальні групи, нагадаю, залишаються неконтрольованими. За цих умов черговий раунд масштабних протестів цілком може стати реальним.

ⁱ “Public Participation in Europe: An International Perspective” (EIPP, 2009), <http://www.eukn.org/dsresource?type=pdf&objectid=nicis-internet:331330&versionid=&subjectname=>.

ⁱⁱ Sherry Arnstein, “A Ladder Of Citizen Participation,” *Journal of the American Institute of Planners* 35, no. 4 (1969): 216–24.

ⁱⁱⁱ “Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making” (OECD, 2001), <http://www.eukn.org/dsresource?objectid=331407>.

^{iv} Микола Їжа та Олександр Радченко, “Громадський Контроль В Системі Публічного Управління Як Ефективний Інструмент Експертизи Державно-Управлінських Рішень,” 2012, <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/02.pdf>.

^v Ярослава Буздуган, “Правові Засади Участі Громадських Організацій У Здійсненні Громадського Контролю,” *Віче* 12 (2012).

^{vi} Євген Захаров, “Громадський Контроль і Права Людини,” 2009, <http://www.khpg.org/index.php?id=1261552395>.

^{vii} там само.

^{viii} Ганна Єрмілова, “Громадський Контроль У Сфері Державних Закупівель,” *Фінансовий Контроль*, 2013, 24–25.

^{ix} Юлія Стасюк та Андрій Лепак, “Парадокси Громадського Контролю У Сфері Реформування ЖКГ,” 2011, <http://proosbb.info/2011/12-07/17:08/paradoksi-gromads1100kogo-kontrolyu-u-sferi-reformuvannya-zhkg.html>.

^x Їжа та Радченко, “Громадський Контроль В Системі Публічного Управління Як Ефективний Інструмент Експертизи Державно-Управлінських Рішень.”

^{xi} Захаров, “Громадський Контроль І Права Людини.”

^{xii} там само.

^{xiii} Ольга Зелінська, “Етапи Євро-Мадану,” 2014, <http://maidanresolutions.blogspot.com/2014/08/blog-post.html>.

^{xiv} Зауважу, що вслід за введенням російських військ та подальшою анексією Криму увага протестувальників змістилася на питання національної безпеки та цілісності, проте вимоги ширшої громадської участі не зникли.

^{xv} Тут і далі використовуються тексти зібрані проектом Резолюції Майданів “Maidan Resolutions Project,” accessed October 2, 2014, <http://maidanresolutions.blogspot.com/>.

^{xvi} Інформація для аналізу взята з офіційної веб сторінки парламенту www.rada.gov.ua

^{xvii} Тут і далі використовуються тексти програм політичних партій опублікованих на сторінці ЦВК "Центральна Виборча Комісія України - "Вибори Народних Депутатів України 2014,"" accessed October 2, 2014, <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2014/wp501?PT001F01=910>.

^{xviii} Сам Олег Ляшко виявився закоренілим абсентеїстом. З 13 проаналізованих вище законів Олег Валерійович спромігся не проголосувати за чотири, при цьому будучи відміченим як «присутній» в системі «Рада». Можливо, справа в його особистій не підтримці ідей громадської участі?

^{xix} Кілька обіцянок політичних партій не можливо розташувати серед наведених вище трьох категорій через певну «незавершеність». Так, наприклад обіцянка Ліберальної партії України «*забезпечити представництво профспілок, громадських організацій у парламенті та органах місцевого самоврядування*» не дає зрозуміти повного пакету повноважень який дає таке представництво, а отже і ролі цих організацій.