

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
Національний університет «Запорізька політехніка»

Інститут управління та права, Юридичний факультет  
(повне найменування інституту, факультету)

Кафедра загальноправових та політичних наук  
(повне найменування кафедри)

**Пояснювальна записка**

до дипломного проекту (роботи)

магістр

(ступінь вищої освіти)

на тему Громадський моніторинг як технологія впливу на суб'єктів  
політичного процесу

Виконав: студент(ка) 2 курсу, групи Юз-219м

Спеціальності 052 «Політологія»

(код і найменування спеціальності)

Освітня програма (спеціалізація)

Політологія

К.М. Синельник

(прізвище та ініціали)

Керівник к.п.н., доцент Т.І. Сергієнко

(прізвище та ініціали)

Рецензент к.п.н., О.М. Венгер

(прізвище та ініціали)

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
**Національний університет «Запорізька політехніка»**  
 (повне найменування закладу вищої освіти)

Інститут, факультет Інститут управління та права, Юридичний факультет  
 Кафедра Загальноправових та політичних наук  
 Ступінь вищої освіти Магістр  
 Спеціальність 052 «Політологія»  
 (код і найменування)  
 Освітня програма (спеціалізація) Політологія  
 (назва освітньої програми (спеціалізації))

**ЗАТВЕРДЖУЮ**  
 Зав.кафедри Арабаджиєв Д.Ю.  
 «\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 року

**З А В Д А Н Н Я**  
**НА ДИПЛОМНИЙ ПРОЄКТ (РОБОТУ) СТУДЕНТА(КИ)**

Синельник Катерини Миколаївни  
 (прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема проєкту (роботи) «Громадський моніторинг як технологія впливу на суб'єктів політичного процесу»

керівник проєкту (роботи) Сергієнко Т.І., к.п.н., доцент  
 (прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом закладу вищої освіти від «29» вересня 2020 року № 241

2. Строк подання студентом проєкту (роботи) «\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 року

3. Вихідні дані до проєкту (роботи) 129 сторінок, 2 таблиці, 11 рисунки, 2 додатки, 76 джерел.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) розглянути, шляхом ретроспективного дослідження витоки громадського моніторингу в Україні; проаналізувати сутність процесу громадського моніторингу; розглянути елементи структури громадського моніторингу; розглянути основні форми втілення громадського моніторингу діяльності органів влади; виділити критерії ефективності громадського моніторингу; визначити вплив громадського моніторингу на суб'єкти державної влади та політичні партії; проаналізувати суспільний запит щодо форм та видів громадського моніторингу; розробити рекомендації щодо ефективного функціонування громадського моніторингу за результатами аналізу суспільної думки.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень): - Методи проведення громадської експертизи; «В якій мірі Ви інформовані про діяльність органів влади міста?»; «Звідки Ви більше всього отримуєте інформацію про роботу органів влади?»; «Як Ви вважаєте, яка ступінь

впливу громадських об'єднань на діяльність органів влади?»; «Чи доводилося Вашому об'єднанню приймати участь в проведенні громадського моніторингу діяльності органів влади?»; «В якій мірі Ви ознайомлені з чинними законами та іншими нормативними актами, щодо проведення громадського моніторингу органів влади? ( за 5-ти бальною шкалою)»; «Чи доводилося Вашому об'єднанню звертатися до органів влади з пропозиціями по покращенню різноманітних сторін життя міста, в який термін Ви отримали відповідь?»; «Вкажіть, в яких із перелічених сферах життя міста, Ви би хотіли проводити громадський моніторинг влади?»; Дайте оцінку ступені відкритості влади перед населенням за 5-ти бальною шкалою?»; «Які зі сфер діяльності влади Ви вважаєте найбільш закритими?»; «В якій формі Ви б хотіли отримувати цю інформацію?»; «Оцінка рівня діяльності громадських організацій за різними показниками»

#### 6. Консультанти розділів проєкту (роботи)

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	прийняв виконавця
1	Арабаджієв Д.Ю., д.п.н., доцент		
2	Арабаджієв Д.Ю., д.п.н., доцент		
3	Арабаджієв Д.Ю., д.п.н., доцент		
4	к.т.н., доцент Нестеров О.В.		
Нормок-ь	к.ф.н., доцент Попович Я.М		

7. Дата видачі завдання «\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 року.

### КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів дипломного роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1	Попереднє затвердження тем, складання змісту	02.12.2019-04.12.2019	
2	Вивчення літературних джерел	09.12.2019-15.01.2020	
3	Збір матеріалу на кваліфікаційну магістерської роботи	10.02.2020-17.02.2020	
4	Групування та аналіз зібраного матеріалу	18.02.20-29.02.2020	
5	Виконання першого розділу	02.03.2020-24.04.2020	
6	Виконання другого розділу	04.05.2020-22.06.2020	
7	Виконання третього розділу	01.09.2020-30.09.2020	
8	Затвердження теми кваліфікаційної магістерської роботи	29.09.2020	

9	Формування висновків та рекомендацій	01.10.2020-15.10.2020	
10	Оформлення кваліфікаційної магістерської роботи	16.10.2020 – 06.11.2020	
11	Перевірка роботи керівником	9.11.2020-11.11.2020	
12	Одержання відгуку та рецензії	11.11.2020-13.11.2020	
13	Попередній захист кваліфікаційної магістерської роботи	16.11.2020-19.11.2020	
14	Подання роботи на кафедру	22.11.2020	
15	Захист кваліфікаційної магістерської роботи	23.12.2020	

**Студент(ка)**

\_\_\_\_\_

( підпис )

**К.М. Синельник**

\_\_\_\_\_

(прізвище та ініціали)

**Керівник проєкту (роботи)**

\_\_\_\_\_

( підпис )

**Т.І. Сергієнко**

\_\_\_\_\_

(прізвище та ініціали)

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ,  
СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ**

ВРУ – Верховна Рада України

ГЕ – громадська експертиза

ГМ – громадський моніторинг

ІГС – інститут громадянського суспільства

КПРС – Комуністична партія Радянського союзу

НПА – нормативно-правовий акт

СРСР – Союз радянських соціалістичних республік

ЦК – центральний комітет

тис. - тисяч

% - відсотки

## РЕФЕРАТ

### **Кваліфікаційної магістерської роботи на здобуття другого (магістерського) рівня освіти зі спеціальності 052 Політологія**

#### **Тема роботи: Громадський моніторинг як технологія впливу на суб'єктів політичного процесу**

Актуальність теми - сьогодні можна констатувати нерозвиненість громадського моніторингу в Україні, яка позбавляє громадян ефективного захисту своїх прав і законних інтересів, а владу - дієвого важеля вдосконалення державного управління та місцевого самоврядування.

Метою кваліфікаційної магістерської роботи - розробка шляхів удосконалення та розвитку громадського моніторингу в Україні, спираючись на історичний український досвід участі громадських об'єднань і громадян в управлінні справами громади, а також на комплексний аналіз сучасного стану громадського моніторингу.

Предмет дослідження - особливості впливу інституту громадського моніторингу на діяльність органів влади.

Об'єкт дослідження - громадський моніторинг діяльності органів влади.

Методи дослідження: аналіз нормативно правових документів, порівняльний аналіз, соціологічне опитування.

Інформаційна база дослідження. Кваліфікаційна магістерська робота містить чотири розділи. В першому розділі розглянуто історичні передумови розвитку феномену громадського моніторингу, його сутність, та проаналізовані основні елементи моніторингового механізму. В другому розділі проведено огляд особливостей впровадження механізму громадського моніторингу, його основні форми та критерії ефективності. В третьому розділі зроблено аналіз впливу громадського моніторингу на органи державної влади та політичні партії та рухи, був визначений суспільний запит на форми та сфери громадського моніторингу, а також шляхи оптимізації функціонування моніторингового механізму. В четвертому

розділі були розглянуті основні аспекти охорони праці та безпеки у надзвичайних ситуаціях.

Наукова новизна одержаних результатів - проведений комплексний аналіз феномену громадського моніторингу, та виявленні основні потреби населення щодо форм та сфер застосування моніторингового механізму контролю органів влади.

Практичне значення одержаних результатів - результати дослідження суспільної та експертної думки можуть бути використанні як представниками громадських об'єднань для коригування своєї роботи в напрямку моніторингу, так і владними органами для більшої відкритості перед громадськістю.

Структура і обсяг роботи. Кваліфікаційна магістерська робота складається зі вступу, чотирьох розділів, висновків, переліку використаної літератури (76), 2-х додатків. Загальний обсяг роботи становить 129 сторінок, основний зміст роботи викладено на 108 сторінках. Робота містить 2 таблиці та 11 рисунків.

#### АНОТАЦІЯ

У кваліфікаційній магістерській роботі проведено дослідження теоретичної бази громадського моніторингу та розроблено рекомендації щодо ефективного функціонування громадського моніторингу за результатами аналізу суспільної думки. В умовах сьогодення набуває особливого значення впровадження такого інструменту громадської участі, як громадський моніторинг діяльності державних структур. На жаль, сьогодні можна констатувати нерозвиненість громадського моніторингу в Україні, яка позбавляє громадян ефективного захисту своїх прав і законних інтересів, а владу - дієвого важеля вдосконалення державного управління та місцевого самоврядування.

*Ключові слова:* громадський моніторинг, громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства, громадська експертиза, громадська антикорупційна експертиза нормативно правових актів.

#### ANOTATION

In the qualifying magister's work, a study of the theoretical basis of public monitoring was carried out and recommendations for the effective functioning of public monitoring were developed based on the results of an analysis of public opinion. In modern conditions, the introduction of such an instrument of public participation as public monitoring of the activities of state structures is of particular importance. Unfortunately, today we can state the underdevelopment of public monitoring in Ukraine, depriving citizens of effective protection of their rights and legitimate interests, and the government - an effective lever for improving public administration and local self-government.

*Key words:* public monitoring, civil society, civil society institutions, public expertise, public anti-corruption expertise of normative legal acts.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	9
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ ФЕНОМЕНУ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ .....	12
1.1. Історичні передумови розвитку та сутність громадського моніторингу .....	12
1.2. Теоретична характеристика основних елементів громадського моніторингу .....	25
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ .....	41
2.1. Форми громадського моніторингу діяльності органів влади.....	41
2.2. Критерії ефективності громадського моніторингу .....	51
РОЗДІЛ 3. ДЕТЕРМІНАНТИ ОПТИМІЗАЦІЇ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ .....	61
3.1. Визначення впливу громадського моніторингу на суб'єкти державної влади та політичні партії.....	61
3.2. Аналіз суспільного запиту на сфери та види громадського моніторингу: регіональний аспект .....	87
3.3. Перспективи розвитку громадського моніторингу за результатами аналізу громадської думки.....	95
РОЗДІЛ 4. ОХОРОНА ПРАЦІ ТА БЕЗПЕКИ У НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ .....	100
4.1. Аналіз потенційних небезпек .....	100
4.2. Заходи по забезпеченню безпеки .....	101
4.3. Заходи по забезпеченню виробничої санітарії та гігієни праці .....	103
4.4. Заходи по забезпеченню пожежної безпеки .....	104
4.5. Заходи по забезпеченню безпеки в надзвичайних ситуаціях.....	106
ВИСНОВКИ.....	109
ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ .....	112
Додатки.....	119

## ВСТУП

Суттю майже всіх сьгоднішніх суспільних потрясінь і протиріч є конфлікт між представниками владних структур і широкими верствами населення, який поки що поглиблюється. Одна з його головних причин полягає в тому, що на тлі погіршення якості життя більшості громадян влада і політична еліта намагаються діяти незалежно від них. При цих умовах набуває особливого значення впровадження такого ефективного інструменту громадської участі, як громадський моніторинг діяльності державних структур. На жаль, сьогодні можна констатувати нерозвиненість громадського моніторингу в Україні, яка позбавляє громадян ефективного захисту своїх прав і законних інтересів, а владу - дієвого важеля вдосконалення державного управління та місцевого самоврядування.

Теоретична база громадського моніторингу взагалі розроблена в Україні недостатньо, хоча деякі її положення висвітлювались через діяльність правозахисних та екологічних громадських організацій, об'єднань споживачів, профспілок тощо в роботах таких вітчизняних авторів, як Арабаджиєв Д., Лазор О. Д., Лазор О. Я., Лісцин Е., Мартиненко В., Новиков С., Орлов Г., Тимощук В., Чуб О. У цьому ж руслі висвітлюють проблему Громадського моніторингу зарубіжні автори, зокрема: Борн Г., Гурне Б, Добринін Г., Лучин О., Майоров О., Маштакова О., Рогов С., Сьомін Г., Троїцька Т. та інші. Але серед наукових праць бракує поки що досліджень громадського моніторингу як системного явища, природно притаманного демократичному суспільству і невід'ємної складовою публічного управління.

В «Філософії права» Гегель писав: «Забезпечення держави і тих, хто знаходиться під його керуванням, від зловживань владою полягає в тому, що контроль зверху доповнюється контролем знизу» То є, основа взаємовідносин органів публічної влади і суспільства і вона повинна базуватися на тому, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні бути відповідальними перед

громадськістю за свою діяльність. Звідси випливає, що ця діяльність повинна бути підконтрольною громадськості.

Об'єктом роботи вступає громадський моніторинг діяльності органів влади.

Предмет роботи: особливості впливу інституту громадського моніторингу на діяльність органів влади

Метою даної роботи виступає, розробка шляхів удосконалення та розвитку громадського моніторингу в Україні, спираючись на історичний український досвід участі громадських об'єднань і громадян в управлінні справами громади, а також на комплексний аналіз сучасного стану громадського моніторингу.

Зазначена мета досягається шляхом виконання наступних завдань:

1. Розглянути, шляхом ретроспективного дослідження витоки громадського моніторингу в Україні.
2. Проаналізувати сутність процесу громадського моніторингу.
3. Розглянути елементи структури громадського моніторингу.
4. Розглянути основні форми втілення громадського моніторингу діяльності органів влади.
5. Виділити критерії ефективності громадського моніторингу.
6. Визначити вплив громадського моніторингу на суб'єкти державної влади та політичні партії.
7. Проаналізувати суспільний запит щодо форм та видів громадського моніторингу.
8. Розробити рекомендації щодо ефективного функціонування громадського моніторингу за результатами аналізу суспільної думки.
9. Проаналізувати основні небезпеки, пов'язанні з написанням дипломної роботи, та розробити алгоритм дій, щодо їх запобігання.

Гіпотези роботи:

1. Діяльність влади носить закритий характер, що перешкоджає ефективно функціонувати інституту громадського моніторингу.

2. Організації громадянського суспільства характеризуються відсутністю ініціативи, щодо контролю органів влади, та подальшого інформування населення про їх діяльність.

Наукова новизна роботи: проведений комплексний аналіз феномену громадського моніторингу, та виявленні основні потреби населення щодо форм та сфер застосування моніторингового механізму контролю органів влади.

Практична значущість роботи: результати дослідження суспільної та експертної думки можуть бути використанні як представниками громадських об'єднань для коригування своєї роботи в напрямку моніторингу, так і владними органами для більшої відкритості перед громадськістю.

## РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ ФЕНОМЕНУ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ

### *1.1. Історичні передумови розвитку та сутність громадського моніторингу*

Аналізуючи феномен громадського моніторингу, можна констатувати, що ця проблема в науковій літературі розкрита стисло та фрагментарно. Відсутній комплексний підхід до аналізу проблеми моніторингу владних структур з боку громадськості. проблеми. При цьому, деякі положення моніторингу висвітлювались через діяльність правозахисних та екологічних громадських організацій, об'єднань споживачів, профспілок тощо в роботах таких вітчизняних авторів, як Арабаджиєв Д., Лазор О. Д., Лазор О. Я., Лісцин Е., Мартиненко В., Новиков С., Орлов Г., Тимощук В., Чуб О. У цьому ж руслі висвітлюють проблему Громадського моніторингу далі (далі ГМ) зарубіжні автори, зокрема: Борн Г., Гурне Б, Добринін Г., Лучин О., Майоров О., Маштакова О., Рогов С., Сьомін Г., Троїцька Т. та інші. Але серед наукових праць бракує поки що досліджень громадського моніторингу як системного явища, природно притаманного демократичному суспільству і невід'ємною складовою публічного управління.

Правову основу громадського моніторингу складають конституційні положення про народ як єдине джерело влади в Україні (ст. 5), про право громадськості брати участь в управлінні державними справами (ст. 38). За визначенням автора [3, 15], особливістю ГМ як однієї з управлінських функцій є те, що він виступає інструментом громадської оцінки ступеня виконання державними суб'єктами своїх соціальних завдань і здійснюється організованою і неорганізованою громадськістю шляхом аналізу рішень підконтрольних суб'єктів та їх дій, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням і узгодженням соціальних потреб та інтересів населення. Особливістю ГМ є і те, що його суб'єкти, на

відміну від контролю державного, не наділені юридичними владно-примусовими повноваженнями і не мають права самостійно залучати підконтрольних до правової відповідальності, а рішення цих суб'єктів мають рекомендаційний характер.

Для кращого розуміння сутності і стану ГМ звернемося до його історії. ГМ існував в Україні (в прихованій формі) ще в запорозько-козацький період - у вигляді контролю козацтва за діяльністю старшини, яка була підзвітна загальним зборам козаків і обиралася ними. В період бурхливих подій спочатку лютого, а потім листопада 1917 розвиток інституту ГМ отримав новий поштовх - у вигляді робочого і народного контролю за діяльністю управлінського апарату. Про цей період основоположник радянської держави і народного контролю В. Ленін казав: «Демократичний принцип організації означає, що кожен представник маси, кожен громадянин повинен бути поставлений в такі умови, щоб він міг брати участь і у виборі своїх представників, і в обговоренні законів держави, і у впровадженні цих законів в життя» [4, 138]; «Облік і контроль, які необхідні для переходу до соціалізму, можуть бути тільки масовими»; «Повинні постійно функціонувати органи народного контролю, які поєднують державний контроль з громадською інспекцією в центрі і на місцях» [5, 231]. В кінці 1918 р. з ініціативи робітників, яку підтримало керівництво партії, стали створюватися осередки робочої інспекції [6, 97]. У грудні 1918 р. Раднарком затвердив розроблене Леніним положення про робочу інспекцію [7, 58]. У своїй відомій праці «Краще менше та краще» Ленін писав: «Справи з держапаратом у нас настільки сумні, щоб не сказати огидні, що ми повинні спочатку подумати, яким чином боротися з його недоліками. Потрібно замислитися над перевіркою тих кроків вперед, які ми щогодини проголошуємо, щохвилини робимо і потім щомиті підтверджуємо їх немічність, несолідність і незрозумілість» [7, 82]. А один із керівників радянської держави того часу М. Калінін, виступаючи в 1924 році на VI з'їзді профспілки радянських і торговельних службовців, заявив, що «Одним із

заходів, які можуть серйозно паралізувати бюрократизацію, є те, що профспілкові органи різко підкреслювали, що не населення для апарату, а апарат для населення» [7, 132]. Як бачимо, проблема якості державно-управлінського апарату в усі часи була і залишається актуальною.

Пізніше в 1965 році грудневий Пленум ЦК КПРС прийняв постанову про перетворення органів партійно-державного контролю в органи народного контролю. 9 грудня 1965 Верховна Рада СРСР прийняла Закон «Про органи народного контролю в СРСР», а 19 грудня 1968 спільною постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР було затверджено «Положення про органи народного контролю в СРСР». 30 листопада 1979 був прийнятий Закон «Про народне контролю в СРСР». Комітети народного контролю створювалися як державні органи на сесіях Рад народних депутатів і в своїй діяльності спиралися на суспільні групи і пости народного контролю на підприємствах, в колгоспах, в установах і організаціях, які працювали на громадських засадах. Так, в 1981 році в СРСР було утворено 1 млн. 300 тис. таких груп і разом з 2,2 мільйонами депутатів Рад працював більш ніж тридцятимільйонний громадський актив народних контролерів [10, 87-88].

В середині 80-х років минулого століття ідея реформування ГМ знайшла своє відображення і в програмі знаменитої «перебудови», серед головних завдань якої було «поставити державу під контроль суспільства» [6, 98]. Але цим благим намірам не судилося збутися. На початку 90-х років, на першому етапі незалежності України відбулося несистемне руйнування структур адміністративно-командної системи. В результаті «ейфорійного» відкидання і відкидання колишньої адміністративно-командної системи був ліквідований комплекс опорних елементів державного і народного контролю, але не було створено нової системи контролю, притаманної демократичному суспільству.

Розглянемо, як реалізуються сьогодні механізми громадського моніторингу в Україні.

Однією з найбільш поширених форм ГМ є звернення громадян, які

виконують потрійну функцію: по-перше, вони є однією з найважливіших форм і гарантій участі громадян в управлінні справами держави і суспільства, тобто формою безпосереднього народовладдя, по-друге, вони є формою ГМ діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, по-третє, в політичному аспекті вони покликані забезпечити зворотний зв'язок між громадянином і державно-владними структурами, виявити громадську думку, суспільні інтереси, ставлення громадян до тих чи інших управлінських рішень.

Право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення і особисто звертатися до органів публічної влади та посадових і службових осіб передбачено ст. 40 Конституції України. Процедура подання та розгляду звернень громадян регламентується Законом України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян», указами Президента України від 19 березня 1997 р. «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» та від 13 серпня в 2002 р. «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення». Але сучасна нормативна база реалізації права громадян на звернення має певні недоліки. Так, істотною вадю Закону є те, що він залишає поза увагою звернення юридичних осіб, наприклад, громадських організацій, хоча їх відносини з органами публічної влади мають ту ж природу, що і відносини громадянина, адже, як правило, громадські організації створюються для захисту спільних інтересів громадян. Особливо, на думку фахівців [12, 49], Закон є недосконалим в частині механізмів реалізації прав громадянина на звернення (ст. 8), оскільки їх розгляд, зазвичай, здійснюється посадовою чи службовою особою одноосібно. Замість права знайомитися з матеріалами справи, Закон передбачає право «знайомитися з матеріалами перевірки». Закон не передбачає права приватній особі бути залученою в процедуру прийняття відповідного рішення та надати свої зауваження та пропозиції до його проекту, не передбачено і обов'язки органу влади мотивувати прийняте рішення і т.д.

Необґрунтованою є й норма Закону (ст. 13), де встановлено, що його дія не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений антимонопольним законодавством.

При цих умовах все більшого розвитку в Україні отримує електронне користування правом на звернення. Серед основних питань, які ставлять перед урядом громадяни, - питання соціального захисту, забезпечення законності та охорони правопорядку, прав і свобод громадян, праці та заробітної плати. Але, оскільки поодинокі реакції на звернення громадян і навіть «гарячі лінії» не вирішують усіх проблем, перспективним є створення в органах влади системи «електронного уряду», яка дозволяє деперсоніфікувати взаємини громадян і чиновників, забезпечити інформаційну відкритість діяльності державних органів, залучити більш широке коло громадян у прийняття суспільно значущих рішень і спростити процедури масового опитування громадської думки. Нормативно-правовою базою цього виду ГМ є Постанова Кабміну від 24 лютого 2003 р. «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи» Електронний Уряд. Але в зв'язку з низькою матеріальною забезпеченістю значної частини населення і обмеженістю його доступу до мережі Інтернет для впровадження таких високотехнологічних систем управління необхідно забезпечити можливість людям безкоштовно подавати звернення, наприклад, через комп'ютерні ресурси юридичних консультацій, спеціальні термінали колективного користування (розташовані, зокрема, в державних і муніципальних установах), навчання громадян, починаючи із загальноосвітніх шкіл [6, 43].

Фінансовий контроль є не тільки однією з найважливіших функцій державного управління, а й потужним фактором впливу на соціальну ефективність діяльності органів публічної влади. Але, на думку фахівців, діючі механізми здійснення державного фінансового контролю є застарілими, суперечать принципам побудови демократичної держави і потребують невідкладного реформування [14, 133]. Зокрема, суттєвим

недоліком нинішнього механізму фінансового контролю в Україні є те, що джерелом бюджетних коштів вважається держава, яка сама і контролює їх використання. Самоконтроль - важлива функція, але зовсім недостатня, для того, щоб домогтися ефективного цільового використання бюджетних коштів. Оскільки держава лише перерозподіляє бюджетні ресурси, джерелом яких є платники податків - громадяни та суб'єкти підприємницької діяльності, контролювати їх використання повинні, в першу чергу, вони. Отже, переорієнтація відносин держави і суспільства у сфері фінансового контролю від суб'єктно-об'єктної до суб'єктно-суб'єктої взаємодії свідчило б про зрілість українського громадянського суспільства.

Однією з форм громадського контролю діяльності місцевих органів влади є участь громадськості в бюджетному процесі на всіх його стадіях. Основними проблемами у цій сфері на місцевому рівні є домінування виконавчої влади, недостатня грамотність в бюджетних питаннях депутатів місцевих рад та громадських активістів, а також обмежений доступ громадськості до бюджетної інформації. ГМ бюджетного процесу в зазначених містах та районі здійснювався шляхом проведення обговорень, фокус-групових дискусій, круглих столів, освіти робочих груп та консультативних комітетів, проведення громадських слухань, загальних зборів громадян, опитувань громадської думки, участі громадян у сесіях рад та засіданнях постійних комісій, діяльності громадських спостережних моніторингових комітетів тощо. Аналіз цього досвіду свідчить, що ефективність ГМ значно зростає, коли активну участь з боку громадськості збігається з політичною волею місцевих органів влади [15, 58].

ГМ є однією із статутних регулятивних функцій профспілок по контролю за дотриманням роботодавцем трудового законодавства, правил і норм техніки безпеки та виробничої санітарії. Розрізняють попередній, поточний і заключний контроль. Попередній контроль профспілок полягає в тому, що у передбачених законодавством випадках роботодавець може видати відповідний акт управління лише після того, як погодить його з

виборним органом первинної профспілкової організації і отримує його дозвіл. При цьому профком вирішує питання не тільки про законність, а й про доцільність (в межах законності) цих актів. Попередній контроль вважається найбільш дієвим видом профспілкового контролю, оскільки дозволяє не допускати порушень та запобігати їх [16, 129]. Поточний контроль профспілкових органів полягає в періодичних перевірках дотримання роботодавцем трудового законодавства та умов колективного договору. Під час поточного контролю виявляються всі допущені порушення, вживаються заходи щодо їх усунення та запобігання подібних порушень у майбутньому. Поточний контроль здійснюється у формі заслуховування профспілковими органами ідей керівників підприємств, установ, організацій про виконання останніми зобов'язань за колективними договорами, заходів по організації і поліпшенню умов праці, побуту працівників. Заключний контроль профспілки застосовують під час розгляду трудових спорів та спорів про відшкодування шкоди, заподіяної працівникам внаслідок каліцтва чи іншого ушкодження здоров'я, пов'язаних з їх роботою. Формами заключного контролю є участь представників профкомів у роботі комісій по трудових спорах, розгляд трудових спорів на засіданнях профкомів та ін.

Особливе місце в системі ГМ займає екологічний контроль. Розвиток екологічного законодавства в 1965-1980 рр.. позитивно вплинув на стан ГМ в сфері охорони навколишнього середовища. В цей період екологічна громадськість активно бере участь в роботі органів народного контролю, а після прийняття в 1979 році Закону про народний контроль значення громадського екологічного контролю ще більше посилюється. За часів незалежності України новий Закон України «Про об'єднання громадян» ввів в правові рамки діяльність громадських організацій в Україні. Даним Законом передбачено, що громадські організації екологічного спрямування не тільки займаються природоохоронною діяльністю, але й здійснюють громадське управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, якщо така діяльність передбачена їх статутами. Партнерського

характеру набули відносини між громадськими та державними екологічними організаціями. Україна стала другою державою світу, яка ратифікувала Орхуську конвенцію «Про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища» [17, 121]. Отже, сьогодні можна говорити про наявність у вітчизняному законодавстві достатньої нормативної бази для врегулювання ГМ в сфері охорони навколишнього середовища [18, 12].

Громадські ради в розвинених країнах світу є одним з дієвих механізмів громадської участі, зокрема механізмом ГМ. Ці ради сприяють більшій прозорості роботи державних органів і більшої залученості громадян в цю роботу. Заслуговує на увагу досвід роботи громадських рад в Одесі, де ще в кінці 1990-х років з ініціативи Одеської Асоціації Милосердя була створена і діяла Рада громадянської взаємодії представників міської ради, громадськості і бізнесу.

Потужним і ефективним інструментом ГМ діяльності як державних, так і недержавних суб'єктів є органи самоорганізації населення, яке утворюється громадськістю за місцем проживання.

ГМ у формі соціального моніторингу вживається як інструмент систематичного виявлення пріоритетних соціальних проблем, оцінки соціальної результативності діяльності органів влади із застосуванням соціологічних та експертних методів. Об'єктами соціального моніторингу можуть бути соціальний стан населення, соціальні та міжнаціональні відносини, довіра людей до органів влади і посадових осіб, рівень прибутків, зайнятість, умови праці, рівень соціального обслуговування, криміногенна обстановка тощо. Умовами успішного проведення соціального моніторингу є чітке розуміння недержавними організаціями його цілей, завдань та шляхів використання отриманих результатів, вміння взаємодіяти з місцевою владою і приватним сектором, наявність професійних незаангажованих виконавців. Важливим етапом соціального моніторингу є вироблення рекомендацій щодо поліпшення стану справ у тій сфері, яка досліджується.

Найважливішою умовою перебудови демократичної держави є ГМ діяльності силових структур: армії, міліції, служби безпеки. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 містить комплекс правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності і відкритості в діяльності всіх складових Воєнної організації та правоохоронних органів держави. Суб'єктами цивільного контролю над цими структурами є громадяни України, громадські організації та засоби масової інформації. Цивільний контроль може здійснюватися і через депутатів, а також шляхом звернення до Уповноваженого ВРУ з прав людини та його представника у справах захисту прав військовослужбовців.

Громадським організаціям гарантується можливість запитувати та одержувати в установленому порядку від структур, які належать до Воєнної організації держави, правоохоронних та інших органів інформацію, яка не містить державної таємниці; проводити наукові дослідження і публічне обговорення їх результатів; створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо; проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції відповідним структурам для обліку в ході їх реформування; через суб'єкти права законодавчої ініціативи виступати із законодавчими ініціативами щодо вдосконалення цієї сфери. Засобам масової інформації надано право запитувати та безоплатно отримувати від зазначених структур відкриту інформацію, документи та матеріали з питань, віднесених до їх компетенції; поширювати отриману інформацію через пресу, радіо, телебачення, засоби глобальної інформаційної мережі Інтернет та в інший спосіб, дотримуючись вимог законодавства щодо збереження державної таємниці.

Моніторинг діяльності органів влади є обов'язковим атрибутом громадянського суспільства. Разом з такими формами громадської участі в управлінні, як референдуми, вибори, загальні збори, громадські слухання,

місцеві ініціативи, масові акції та інші форми безпосередньої демократії, ГМ забезпечує подання, захист і баланс інтересів між суспільством і державою, а безпосередню участь громадян у цій діяльності перетворює їх з об'єктів в суб'єкти управління місцевим розвитком, робить їх співавторами і співвиконавцями прийнятих рішень, відповідальних разом з владою за кінцеві результати.

Проаналізувавши історію розвитку феномену контролю громадськості за діяльністю органів влади, перейдемо до безпосереднього визначення поняття «громадського моніторингу».

У науковій літературі існує ряд визначень поняття громадського моніторингу.

Одні автори під моніторингом розуміють спеціально організовану і постійно діючу систему громадських спостережень, збирання, аналізу і поширення інформації; прогнозування ключових процесів у суспільстві [6, 402].

Інші, визначають як постійно діючу системну роботу інститутів громадянського суспільства щодо організованого систематичного збирання інформації про конкретні: проблему, питання, сферу, галузь, сектор або діяльність органів державної влади; її систематизація, узагальнення та аналізу доведення результатів до всіх зацікавлених суб'єктів державно-управлінських відносин, а також їх оприлюднення.

На основі аналізу різноманітних підходів до визначення поняття громадського моніторингу, в даній роботі було виведено комплексне визначення громадського моніторингу.

Отже, громадський моніторинг - це комплексна, систематична публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям та інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованого на захист і забезпечення прав, законних інтересів та фундаментальних свобод людини, та на повагу

до них. Це комплекс заходів, які проводяться громадськими організаціями із метою визначити проблемні питання у діяльності центральних органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час здійснення ними управлінських функцій.

Визначення сфер державної діяльності, які підлягають громадському моніторингу, також різні. Узагальнюючи, можна сказати, що це, по-перше, публічна перевірка відповідності діяльності держави декларованим нею цілям і коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування діяльності держави інтересам суспільства. По-друге, із статті 3 Конституції України, яка проголошує, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави», впливає, що нагляд за здійсненням функцій держави в сфері прав людини також є предметом громадського контролю. По-третє, окрім прав людини, які стосуються всіх людей, є законні суспільні інтереси, які цікавлять окремі групи людей, - реалізація таких інтересів також є предметом громадського моніторингу.

Громадський моніторинг має дві важливі функції: з одного боку, це відстеження діяльності органів влади, експертна оцінка, вироблення рекомендацій щодо покращення їх роботи, а з другого - це широке висвітлення напрацьованої інформації, донесення її до всіх і кожного.

Загалом, можна констатувати, що громадський моніторинг в Україні розвинений слабо. Історично першими в Україні були моніторингові проекти, пов'язані із вивченням подачі матеріалів щодо різного роду проблем (у тому числі і стосовно діяльності політичних партій) у ЗМІ. Саме під час їх проведення було започатковане використання наукових методів дослідження у ході здійснення контролю. Проведення першого в Україні моніторингу ЗМІ із застосуванням матриці контент-аналізу та поширення результатів через спеціальні бюлетені було організовано «Комітетом рівних можливостей». Предметом контролю була рівність доступу до медіа під час парламентської та президентської кампаній. Надалі «Комітет рівних можливостей» спільно з

Асоціацією регіональних видань «Спільний простір» проводив різні дослідження, пов'язані із ЗМІ.

Тривалий досвід моніторингової діяльності має Комітет виборців України, який одним з перших почав реалізовувати програми не лише в ході виборчої кампанії, але і проводити моніторинги у міжвиборчий період як на місцях (проект «Українська влада: обіцяного три роки чекають»), так і у загальноукраїнському масштабі (дослідження роботи Верховної Ради України).

Один з найбільш довготривалих за часом проектів з громадського контролю в Україні реалізувала Лабораторія законодавчих ініціатив, чії фахівці проводили дослідження законотворчої діяльності у Верховній Раді України. Цей проект є зразком широкого моніторингового процесу парламентської діяльності фракцій політичних партій.

В становленні громадського моніторингу одну із фундаментальних ролей грає мережа громадських організацій ОПОРА, яка провела ряд моніторингів діяльності органів місцевої влади, та має досвід слідкування за проведенням великої кількості виборчих компаній в різні рівні та гілки влади.

Поворотним пунктом у справі моніторингу партійної політики в Україні можна вважати проект Міжнародного центру перспективних досліджень «Участь громадськості в суспільному діалозі щодо партійних програм», який вирізнявся з поміж інших спрямуванням дослідження саме на політичні партії, при цьому під час виборчої кампанії, а у період між виборами із вивченням того, яким чином політичні партії виконують свої передвиборні обіцянки.

Ще одною знаковою організацією, яка спеціалізується на проведенні громадського моніторингу політичних партій та об'єднань є рух «ЧЕСНО». Організація проводить аналіз політичних сил за такими індикаторами:

- відсутність фактів порушень прав і свобод людини
- незмінність політичної позиції відповідно до волевиявлення виборців

- непричетність до корупційних дій
- прозорість задекларованих доходів та майна та їх відповідність способу життя
- особисте голосування в парламенті
- участь у засіданнях парламенту та роботі комітетів.

Розвитку технології громадського моніторингу, заважає низький рівень участі громадян у громадській діяльності, що ускладнює нарощування соціального капіталу. Незважаючи на щорічне зростання кількості недержавних організацій та інших організацій громадянського суспільства в Україні, показники членства в них знижуються з 1991 року. За даними соціологічних опитувань, у 2009 р. 83% респондентів зазначили, що вони не є членами жодної громадської чи політичної організації.

Таким чином, організації громадянського суспільства в Україні можуть залучити до співпраці лише невелику частку населення. «Неучасть» залишає громадян без необхідної інформації та послаблює їх зв'язок із владою. Розвиток соціального капіталу в Україні також гальмують економічні труднощі, соціальні проблеми (тривале безробіття), що послаблюють міжособистісні стосунки, спільні інтереси та усталені норми поведінки. Розширення можливостей громадян потребує залучення громадянського суспільства до процесу розробки й прийняття рішень та досягнення належного управління.

Світовий досвід вказує на успішне застосування наступних механізмів участі громадськості: громадської поінформованості, громадських консультацій, громадського контролю, механізмів лобіювання. Їх запровадження в Україні поступово приносить певні результати: все більше з'являється прикладів відносин між органами влади та громадськістю на принципах довіри та взаємодії; поступово підвищується розуміння відповідальності уряду та прозорості його дій; зростає рівень участі громадян у справах, що безпосередньо стосуються їх інтересів; намітилися тенденції підвищення ефективності надання послуг; з'являється

зацікавленість влади в участі громадян у процесі прийняття рішень для підвищення їх якості й отримання підтримки.

Населення України з кожним роком все більше відчуває необхідність своєї активної участі у політичних процесах. Цьому необхідно сприяти розроблюючи механізми, які б забезпечили максимально ефективну взаємодію суспільства і влади. Одним із таких механізмів має бути інститут громадського моніторингу.

Розглянувши історичні передумови розвитку громадського моніторингу та проаналізувавши сутність зазначеного феномену, перейдемо до детального аналізу основних елементів контролю громадськості за діяльністю органів державної влади.

### *1.2 Теоретична характеристика основних елементів громадського моніторингу*

Концептуальні засади мають визначати мету, основні завдання, суб'єктів та об'єкт, принципи, форми громадського моніторингу влади та механізм його реалізації. Стисло охарактеризуємо зазначені складові.

Головною метою громадського моніторингу влади є отримання об'єктивної оцінки рішень органів влади щодо формування та реалізації державної політики у сфері розбудови та зміцнення громадянського суспільства, інформування про це громадськості і безпосередньо органів влади, а також залучення громадськості до консультацій, обговорення та вироблення ефективних рішень влади.

Системне впровадження громадського моніторингу дозволить створити сприятливі умови для налагодження ефективної взаємодії органів державної влади та ІГС. Досягнення цієї мети сприятиме підвищенню ефективності роботи органів виконавчої влади всіх рівнів, впровадженню постійно діючого зворотного зв'язку між ними та громадськими організаціями, актуалізації стратегічних цілей громадського сектору у сфері державного управління.

Основними завданнями громадського моніторингу влади щодо співпраці з інститутами громадянського суспільства в Україні є сприяння:

1. удосконаленню нормативно-правової бази з питань розвитку ІГС;
2. розробленню ефективних механізмів вивчення та аналізу громадської думки та експертного середовища;
3. забезпеченню своєчасного та публічного реагування органів державної влади на пропозиції громадськості;
4. запровадженню механізму громадського контролю за діяльністю органів державної влади та оцінювання ефективності їх роботи;
5. створенню умов для запобігання корупції;
6. забезпеченню прозорості та відкритості органів влади для громадськості;
7. забезпеченню можливості кожному громадянину висловити свою думку щодо діяльності державних органів;
8. створенню дієвого механізму постійного зворотного зв'язку між органами влади і громадянами, його нормативно-правове забезпечення;
9. наданню громадянам неупередженої інформації щодо діяльності органів влади;
10. удосконалюванню механізму соціального партнерства, взаємного співробітництва органів влади з бізнесом та ІГС;
11. виробленню ефективних заходів державної підтримки діяльності ІГС.

Об'єктом громадського моніторингу влади є діяльність держави і місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб. При цьому державні органи можуть тлумачитися доволі широко: це не тільки ті органи державної влади, які мають владні повноваження, а будь-які організації, установи чи підприємства, що фінансуються з державного бюджету. В Україні, на жаль, у якості такого об'єкту розглядають найчастіше тільки органи місцевого самоврядування, звужуючи цим область громадського моніторингу.

Суб'єктів громадського моніторингу можна визначати виходячи з двох підходів. За першим, до суб'єктів входять практично всі політичні інститути, тому парламентський контроль і контроль політичних партій за державною діяльністю можна розглядати як різновид громадського контролю. За іншим підходом до кола суб'єктів входять лише громадяни та їх об'єднання, а також іноземці, які на законних підставах перебувають в країні. На нашу думку більш доречно є використання другого підходу до визначення суб'єкту громадського моніторингу влади.

Предметом громадського моніторингу влади є рівень ефективності та результативності державно-управлінської діяльності органів державної влади; політичні заяви їх керівників; офіційні документи та інформація про їх виконання, статистичні звіти; публікації в ЗМІ; результати незалежних досліджень (аналітиків, соціологів, експертів) тощо.

Можна виділити три основні форми участі громадськості у державному та політичному житті країни - партнерство, делегування повноважень та громадський контроль. Вони означають реальну участь громадськості в підготовці та ухваленні владних рішень, і в Україні майже не присутні. На нашу думку, можна спостерігати тільки окремі елементи партнерства громадськості і таких органів влади, як Міністерство юстиції, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство сім'ї, молоді та спорту та Міністерства охорони навколишнього середовища, а також Офіс Президента. Крім того, можна навести позитивні приклади партнерства на регіональному рівні, якщо розглядати взаємодію громадськості і окремих органів місцевого самоврядування. Прикладом такого партнерства можуть служити створені у січні-лютому 2011 року громадських рад при міських та обласних радах, членами яких є представники громадських організацій (створені на основі постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р.).

Звуження контрольних функцій незалежних громадських організацій у виборчому процесі несе в собі потенційну небезпеку монополізації його кількома впливовими політичними партіями, тому потрібно законодавчо

повернути громадським організаціям право висувати офіційних спостерігачів на виборах. Слід законодавчо надати фізичним і юридичним особам право звертатися безпосередньо до Конституційного суду України зі скаргою про визнання неконституційним законів або їх окремих положень, а в окремих випадках - і інших нормативно-правових актів. Необхідно запровадити конкретні механізми деполітизації інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини шляхом обмеження строків перебування його на посаді, встановлення заборони на участь у виборах під час перебування на посаді і протягом певного часу після складання повноважень.

Державний фінансовий контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів доцільно доповнити зовнішнім щодо держави громадським фінансовим контролем і надати системі фінансового контролю в цілому державно-громадський характер. Слід ширше впроваджувати ГМ в бюджетний процес, підвищуючи обізнаність в бюджетних питаннях депутатів місцевих рад та громадських активістів, забезпечити вільний доступ громадськості до бюджетної інформації. При нинішніх бюджетних обмеженнях це допоможе визначити шляхи більш ефективного використання бюджетних коштів та мобілізувати додаткові позабюджетні, у тому числі власні ресурси членів територіальних громад.

Необхідно визначити пріоритетні сфери застосування механізму громадського моніторингу та створити мережу з числа неурядових громадських організацій, об'єднань підприємців та інших організацій громадянського суспільства на підставі їх конкурсного відбору. Слід доповнити чинне законодавство нормами, які б передбачали необхідність здійснення громадського моніторингу певних видів державно-управлінських рішень, а статuti територіальних громад - порядком формування громадських експертних інституцій та процедурами здійснення громадського моніторингу. Потрібно також законодавчо закріпити коло питань, по яких ГМ повинний бути обов'язковою складовою державотворчого процесу. Потрібно розширити і сферу повноважень громадських рад, які утворюються

при органах виконавчої влади, не обмежуючи їх виключно організацією консультацій з громадськістю, а надати їм право виступати і координаторами міжсекторної взаємодії на відповідній території.

ГМ повинен розглядатися, з одного боку, як форма реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні місцевими справами, а з іншого - як інструмент зворотного зв'язку та удосконалення діяльності органів публічної влади в Україні та системи надання нею адміністративних і соціальних послуг.

Взаємодія органів державної влади з інститутами громадянського суспільства, що є однією з найважливіших стратегічних умов розвитку України як правової, демократичної і соціальної держави. Вона має базуватись на партнерстві, взаємозацікавленості в досягненні цілей держави і суспільства щодо соціально-економічного й духовного прогресу, реалізації прав і свобод людини та громадянина. Діалог необхідний та можливий за умови налагодження партнерських відносин між владою та суспільством, які передбачають: відкритість органів влади, постійні консультації з громадськістю, обов'язкове врахування в діяльності органів управління потреб громадян, їх доступність та підзвітність щодо виконання суспільних завдань тощо. У результаті громадськість отримуватиме вчасну, об'єктивну та повну інформацію про законодавчі процеси, державні ініціативи, пріоритети і послуги.

Розвиток стратегії партнерства, який обов'язково включатиме і моніторинг діяльності органів державної влади, їх управлінських рішень. Моніторинг як інструмент спостереження, відстеження загальних тенденцій та змін, що відбуваються в суспільстві, уже тривалий час широко використовується в різних сферах життєдіяльності країни: економіці, політиці, суспільних настроях, освіті, інформаційному просторі, соціальних змінах тощо. Важливим стало також використання моніторингових технологій і в державно- управлінській діяльності, що дає змогу забезпечити своєчасне та публічне реагування органів влади на пропозиції громадськості,

врахувати громадську думку щодо важливих державних рішень, налагодити дієвий механізм громадського контролю та оцінювання їх роботи тощо.

Актуальність запровадження громадського моніторингу державних рішень органів влади зумовлена також тим, що за роки незалежності в Україні не сформовано сталої системи демократичних інституцій. І натепер триває процес становлення інститутів громадянського суспільства, проте вони й досі не стали збалансованою противагою, центром впливу, з яким би рахувалась влада, а самі громадяни недостатньо володіють знаннями законодавчої, нормативної та інституційної бази для реалізації власних ініціатив і захисту свої прав.

В Україні громадський сектор досить слабо впливає на діяльність органів державного управління. Розпорядженням Кабінету Міністрів України затверджено Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства (далі - Концепція), яка б мала стати важливим фактором втілення державної політики у цій сфері. Зроблено певні кроки щодо реалізації Концепції, зокрема розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 травня 2008 р. № 784-р. затверджено план відповідних заходів на 2008 р. Серед інших рішень планом передбачено впровадження процедур постійного громадського моніторингу та експертизи діяльності органів виконавчої влади, її коригування, що вимагає розроблення відповідного їх концептуально-методичного забезпечення [22, с.123].

На сьогодні органи державної влади впроваджують лише окремі напрями поточного моніторингу, наприклад моніторинг щорічних бюджетних програм, моніторинг цільового використання бюджетних коштів тощо.

Недостатньо системно використовують моніторингові технології і громадські організації. Їх аналітичні дослідження охоплюють певні аспекти діяльності органів державної влади: інформаційні, фінансові, економічні, гуманітарні, законодавчі тощо. Неодноразовий моніторинг Українського незалежного центру політичних досліджень рішень та проектів центральних

органів державної влади щодо функціонування ІГС стосувався, передусім, законодавчої діяльності органів державної влади. Такий моніторинг у другому півріччі 2007 р. засвідчив, що жодна з гілок влади не приділяла належної уваги питанням розвитку ІГС, відтак «... основні проблеми законодавчого регулювання діяльності ІГС залишилися фактично поза увагою суб'єктів законодавчої ініціативи.» [19, с.4].

У висновках аналітичних досліджень наголошувалося на відсутності в Україні сприятливих умов для діяльності та розвитку ІГС. Сучасне державне регулювання їх діяльності є дискримінаційним порівняно з бізнес-компаніями і лише частково відповідає європейським стандартам.

Загалом моніторинг діяльності органів державної влади щодо співпраці з ІГС не має цілісного та системного характеру, не визначені його методика, умови та механізм реалізації. Слабким є вплив громадських інститутів на органи державної влади, численні громадські ініціативи не знаходять підтримки або недостатньо враховуються в діяльності органів влади.

Однією із складових налагодження ефективного партнерства та взаємодії органів влади та ІГС є запровадження цільового моніторингу діяльності органів державної влади громадським сектором, який потребує чіткого науково-теоретичного обґрунтування, концептуального та методологічного забезпечення.

Впровадження громадського моніторингу влади дає змогу:

- виявити громадську та експертні думки щодо прийнятих органами державної влади управлінських рішень з важливих питань життєдіяльності суспільства;
- систематизувати та узагальнити різномірну інформацію на всіх рівнях управління (сформувати та актуалізувати бази даних; створити інформаційні фонди);
- провести аналіз громадської думки щодо стану, основних проблем та перспектив розвитку окремих сфер, напрямів життєдіяльності суспільства;
- проаналізувати експертні оцінки щодо стану, основних проблем,

перспектив формування та реалізації державної політики в окремих секторах чи сферах життєдіяльності суспільства;

- виявити рівень інформованості, динаміки змін стосовно підтримки різних верств населення й соціальних груп України реалізації управлінських рішень у секторах, галузях чи сферах життєдіяльності суспільства;

- виявити рівень інформованості вітчизняних експертів щодо стану, основних проблем та перспектив реалізації управлінських рішень у секторах, галузях чи сферах життєдіяльності суспільства;

- забезпечити розробку аналітичних документів, орієнтованих на оцінку варіантів рішень і вибір найбільш оптимальних варіантів, які б відповідали обраній стратегії державної політики в секторах, галузях, сферах життєдіяльності суспільства;

- підвищити ефективність взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади в процесі вироблення чи прийняття важливих управлінських рішень.

Таким чином громадський моніторинг влади дасть змогу вирішувати важливі практичні питання діяльності органів державної влади в Україні. Серед яких: експертиза урядових і законодавчих рішень щодо відповідності їх інтересам та потребам громадян, політичних еліт, регіонів і суспільства загалом; прогнозування наслідків та ризиків щодо проведення реформ у певних сферах чи секторах; передбачення короткострокових, середньострокових та довгострокових тенденцій і ризиків з метою своєчасного вжиття відповідних дій на всіх рівнях управління; оцінювання: адекватності, ефективності, стану інформованості, рівня підтримки громадської та експертної думки щодо діяльності органів державної влади, проведення соціально- економічних змін у країні відповідно до визначених стратегічних цілей тощо.

Зрозуміло, що концептуальні засади громадського моніторингу влади мають базуватися на чинній правовій базі, розробленій за роки незалежності держави, основою якої є Конституція України, закони України «Про об'єднання громадян», «Про політичні партії в Україні», «Про професійні

спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про органи самоорганізації населення», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про звернення громадян», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про соціальні послуги», нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади.

Формування концептуальних засад громадського моніторингу влади потребує чіткого визначення елементів , які складають повний комплекс громадського моніторингу.

1. Органи державної влади - центральні органи виконавчої влади України; центральні органи виконавчої влади України, які мають свої територіальні органи; Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації; районні, районні в Автономній Республіці Крим, у м. Києві та Севастополі державні адміністрації, міські державні адміністрації.

2. Інститути громадянського суспільства - громадські організації, професійні й творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, діяльність яких регулюється законодавством України, політичні партії, які не представлені у Верховній Раді України.

Необхідно визначити основні технологічні елементи громадського моніторингу:

1. Аналіз нормативно-правових документів, що регламентують діяльність органів влади на місцевому та загальнодержавному рівнях;

2. Подання інформаційних запитів і звернень до органів державної влади та місцевого самоврядування з метою отримання офіційної позиції посадових осіб з приводу того чи іншого питання;

3. Зовнішнє спостереження за роботою посадових осіб органів державної влади, а також колегіальних органів під час розробки та прийняття управлінських рішень. Це дозволяє з'ясувати реальні процедури прийняття

рішень для подальшого їх аналізу на предмет відповідності чинному законодавству;

4. Аналіз наявних сайтів центральних органів державної влади та місцевого самоврядування на предмет їх інформаційного наповнення;

5. Проведення експертних опитувань .

Розглянувши технологічну структуру громадського моніторингу, доречно провести аналіз основних принципів, на яких базується процес моніторингу влади з боку громадськості. Серед них виділяють:

Неупередженість та об'єктивність - отримання, узагальнення, систематизація, аналіз даних, доведення результатів моніторингу до органів державної влади, а також їх оприлюднення здійснюються на основі вірогідної, доступної, повної, об'єктивної та своєчасної інформації.

Громадська активність - передбачає активну та добровільну участь громадськості, експертів у життєдіяльності суспільства, виробленні державної політики, підтримку та сприяння їх діяльності з боку органів державної влади.

Соціальне партнерство - конструктивна взаємодія між органами державної влади, ІГС та суб'єктами господарювання щодо вирішення питань державного і суспільного життя.

Невтручання органів державної влади в процес моніторингу - унеможливлення втручання органів державної влади у діяльність ІГС, за винятком випадків, установлених законом.

Інформаційна відкритість - обов'язковий вільний спосіб надання ІГС об'єктивної інформації від органів державної влади, за винятком тієї, що відповідно до законодавства є державною таємницею; прозоре і доступне їх спілкування з громадськістю; популяризацію через засоби масової інформації політики співробітництва.

Відповідальність - усвідомлення ІГС, органами державної влади спільної відповідальності за рівень співпраці в межах компетенції, передбаченої чинним законодавством.

Визнання органами державної влади результатів громадського моніторингу влади - органи державної влади не лише створюють умови для діяльності ІГС, взаємодіють з ними, а й визнають результати їх діяльності. Зворотний зв'язок - обов'язкова реакція органів влади на результати громадського моніторингу.

Ефективність - полягає в досягненні запланованих завдань та цілей, отриманні максимального позитивного результату, що відповідає інтересам держави і суспільства в цілому.

Гнучкість - механізм реалізації громадського моніторингу влади, здатний адекватно реагувати на зміни, що відбуваються в суспільному житті, враховувати реальні суспільні потреби й інтереси.

Політична незалежність - діяльність ІГС здійснюється в межах чинного законодавства і є незалежною від будь-яких політичних сил.

Показники оцінювання (індикатори) громадського моніторингу влади: рівень дотримання прав, свобод та законних інтересів громадян; відповідність дій органів державної влади законодавству та стратегічним пріоритетам, визначеним у посланні Президента України та програмі діяльності Кабінету Міністрів України; дотримання стандарту надання інформації, зокрема на веб-сайті державного органу, доступність і повнота цієї інформації.

Громадський моніторинг влади може здійснюватися у різних формах залежно від рівня співпраці та масштабу взаємодії (загальнодержавний, регіональний, місцевий рівень), статусу органів влади, їх характеру та регламенту роботи, обсягу повноважень, поставленої мети тощо.

Інститутом проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президенті України на замовлення Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України проведено низку моніторингових досліджень щодо динаміки змін ставлення різних верств населення та елітних груп суспільства до вступу України в НАТО, оцінювання стану,

проблемного поля, перспектив формування та реалізації державної політики на євроатлантичному векторі розвитку, які набули постійного та системного характеру.

Створена система моніторингу базується на методологічному інструментарії соціологічних досліджень, який поєднує розробку анкет масових та експертних опитувань, методики їх опитування та оброблення; методики пошуку респондентів та експертів; методики організації їх опитування та аналізу отриманих результатів, оприлюднення результатів. Система моніторингу є науковою розробкою, яка успішно апробована. Її позитивно оцінено замовником, зокрема, усі результати досліджень оприлюднені на круглих столах, науково-практичних конференціях, опубліковані в друкованих наукових виданнях Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України.

Виходячи із зазначеного пропонується запровадити громадський моніторинг влади як експертно-опитувальний моніторинг, в якому засобом отримання інформації виступають експертні та масові опитування (за допомогою анкет) учасників того процесу, який досліджується.

Втілення такого способу роботи дозволить отримати інформацію, яка характеризує стан громадської думки, ставлення населення України до проблем взаємодії між інституціями громадянського суспільства з органами державної влади, а також отримати інформацію, яка відображає погляди вітчизняних експертів - фахівців у сфері економіки, політики, права, культури, соціального захисту тощо стосовно оцінювання ними спроможності ІГС впливати на органи державної влади, контролювати їх діяльність, прийняті управлінські рішення з найбільш важливих питань життєдіяльності суспільства.

У контексті функціонального призначення громадський моніторинг влади можна розглядати як багатофункціональний інструмент, який інтегрує функції: діагностики - виявлення сучасного стану функціонування інститутів громадянського суспільства та їх взаємодії з органами державної влади,

дослідження проблемного поля цієї взаємодії; прагматизації - вироблення практичних рекомендацій щодо подальшого розвитку ІГС, їх співпраці з органами державної влади; прогностики - розроблення прогнозів подальшої демократизації влади та зміцнення засад громадянського суспільства, зокрема розвитку державного врядування та публічної політики, ймовірних трансформацій державно-управлінських відносин, шляхів подолання існуючих ризиків у системі управління, подолання корупції тощо.

Механізм практичної реалізації громадського моніторингу влади передбачає одночасне проведення масового опитування громадян та опитування експертів України. Це дасть можливість виявити рівень їх інформованості щодо основних аспектів взаємодії органів державної влади з ІГС. Кожне з опитувань містить три складові: інструментально-технологічну, організаційно-управлінську та фінансову.

Масове опитування передбачає:

1. Інструментально-технологічне забезпечення опитування населення, що включає розроблення: анкети опитування, вибірки, методик пошуку респондентів та інструктажу інтерв'юерів; методики аналізу результатів;

2. Розроблення та реалізацію організаційної моделі управління опитування, що включає залучення інформаційно-аналітичних служб, впровадження дієвого механізму громадського контролю за якістю опитування тощо;

3. Розроблення та реалізацію системи фінансового забезпечення проведення опитування різних груп та верств населення, зокрема порядку розподілу фінансів, умов виплат учасникам опитування та виконавцям робіт.

Експертне опитування передбачає:

1. Інструментально-технологічне забезпечення опитування, що включає розробку: анкети опитування, вимог до експертів, методики інструктажу інтерв'юерів та аналізу результатів опитування;

2. Розроблення та реалізацію організаційної моделі управління моніторингом, що включає порядок залучення інформаційно-аналітичних

служб до організації опитування, впровадження дієвого механізму контролю за якістю опитування з боку громадськості, неурядових організацій та інституцій, в яких працюють фахівці - експерти, оприлюднення результатів;

3. Розроблення та реалізацію системи фінансування моніторингу експертного інтелекту, яка включає механізм використання фінансів, умови і порядок виплат виконавцям робіт та експертам.

У контексті системного підходу організація громадського моніторингу влади є досить складним процесом. В її основі створення відповідного інформаційно-аналітичного центру, який формуватиме програму і графіки вимірювань інформації, розсилатиме їх виконавцям, збиратиме результати вимірів від виконавців, представлятиме матеріали аналізу замовнику. Крім управлінської та аналітичної функцій він виконуватиме і консультативно-методичну роботу, яка полягатиме в наданні консультацій стосовно організації опитування, узгодженні окремих складових моніторингу, налагодженні методичного забезпечення роботи виконавців.

Важливою складовою системи громадського моніторингу влади є функціонування мережі територіальних організацій, робота яких відображатиме регіональну специфіку та значимість поглядів громадськості та експертного середовища окремих регіонів. Порядок залучення до проведення моніторингу територіальних центрів, їх взаємодія та комунікації чітко регламентуються. Інформаційно-методичне забезпечення регіонального моніторингу базується на єдності загального (загальнонаціонального) і специфічного (регіонального) у виробленні індикаторів вимірювання. Оприлюднення результатів (звітів) громадського моніторингу влади є обов'язковою складовою механізму його реалізації. Результати оприлюднюються: в Інтернеті на веб-сторінках відповідних суб'єктів моніторингу; в електронних ЗМІ та на сторінках центральних органів влади; в урядових ЗМІ; під час офіційних, спеціальних чи спільних заходів, які проводять органи державної влади або громадськість за участю органів державної влади та місцевого самоврядування тощо. Результати та

заключний звіт оприлюднюються на всіх Інтернет-ресурсах державних органів влади та суб'єктів моніторингу, а також окремим виданням, яке розсилається у публічні бібліотеки та відділи по зв'язках з громадськістю.

Узагальнюючи вищесказане, громадський моніторинг влади можна розглядати як один із перспективних напрямів подальшої демократизації влади та розвитку громадянського суспільства в Україні. Його впровадження формуватиме умови: прозорості дій органів державної влади, активного залучення громадян до участі в управлінні та ухваленні рішень з питань життєдіяльності суспільства, посилення контролю за діями та рішеннями органів влади з боку громадськості. В результаті суспільство отримає дієвий інструмент впливу на органи державної влади щодо формування й реалізації ними послідовної та стабільної державної політики, підвищення її «відкритості» та ефективності.

Безпосереднє використання такої моніторингової системи в управлінській діяльності органів державної влади дасть змогу вирішувати важливі практичні питання їх діяльності, серед яких: експертиза урядових і законодавчих рішень, прогнозування наслідків щодо проведення суспільних реформ; передбачення короткострокових, середньострокових та довгострокових тенденцій і ризиків з метою своєчасного вжиття відповідних дій на всіх рівнях управління; оцінювання: адекватності, ефективності, стану інформованості, рівня підтримки громадянського суспільства щодо управлінських рішень, які впливають на проведення соціально-економічних змін та системних реформ у різних сферах життєдіяльності країни.

Висвітлені окремі концептуальні підходи до громадського моніторингу влади як дієвого інструменту впливу інститутів громадянського суспільства на діяльність органів державної влади окреслюють лише загальний напрям його використання. У подальших дослідженнях видається доцільним зосередити увагу на розробленні його теоретико-методологічних засад та механізмі практичного впровадження.

Розглянувши основні теоретичні характеристики елементів

громадського моніторингу, переходимо до розгляду особливостей функціонування даного механізму контролю органів влади з боку громадськості.

## РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ

### *2.1. Форми громадського моніторингу діяльності органів влади*

Практичне запровадження механізму громадського моніторингу реалізується через дві основних форми: громадська експертиза та антикорупційна експертиза нормативно правових актів. В даному пункті ми детально зупинимося на розгляді цих форм, та проаналізуємо особливості їх ефективного застосування щодо контролю діяльності органів державної влади з боку громадськості.

Одним із шляхів подолання в країні адміністративно-бюрократичної державності є впровадження механізмів громадського контролю в усі сфери забезпечення населення адміністративними та соціальними послугами. Тому на сьогоднішній день актуальним є питання взаємодії органів влади і громадськості з цих питань.

Для посилення зазначеної взаємодії на загальнонаціональному рівні, з метою створення належних умов для участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову №976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» (далі – Постанова). Зазначений Порядок, розроблений відповідно до пункту 4 статті 5 Указу Президента України №1276 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», визначає процедуру сприяння проведенню інститутами громадянського суспільства громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.

Громадська експертиза (далі ГЕ) як один з видів ГМ направлена на оцінку актів органів влади як на етапі їх створення, так і в процесі дії і дозволяє оцінити вплив нормативних та інших управлінських рішень влади на життя широких верств населення та окремих соціальних груп. ГЕ дуже

поширена в країнах розвиненої демократії, передбачає обов'язкову і найширшу публічність і відкритість. Нормативна база ГЕ в українському законодавстві визначено фрагментарно. Так, стаття 11 Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» передбачає, що громадська експертиза може проводитися в будь-якій сфері наукової і науково-технічної діяльності, яка потребує врахування громадської думки, з ініціативи громадськості, об'єднань громадян, трудових колективів на основі договорів на проведення громадської експертизи. Стаття 30 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» визначає, що професійні спілки, їх об'єднання сприяють діяльності громадських природоохоронних організацій, можуть проводити громадські екологічні експертизи. Водний Кодекс України (ст. 11) також надає громадянам та їх об'єднанням право в установленому порядку проводити громадську екологічну експертизу, обнародувати її результати і передавати їх органам, уповноваженим приймати рішення щодо розміщення, проектування та будівництва нових і реконструкції діючих підприємств, споруд та інших об'єктів, пов'язаних з використанням вод. На жаль, зазначені норми не є імперативними і не підкріплені механізмами їх реалізації, тому зазвичай проведення громадської експертизи гальмується тими органами влади та посадовими особами, які в ній не зацікавлені.

Можливість проведення інститутами громадянського суспільства громадської експертизи діяльності місцевих рад та їх виконавчих органів, використовуючи норми Постанови, суттєво обмежена та залежить безпосередньо від органів місцевого самоврядування.

Громадська експертиза – це вид експертної діяльності з аналізу та оцінки впливу господарської або іншої соціально-інноваційної діяльності, нормативних та інших управлінських актів на умови життя та реалізацію прав і законних інтересів громадян, яка здійснюється експертними комісіями або громадськими експертними організаціями відповідно до процедур, встановлених Положенням.

Пряма участь громадян у прийнятті рішень на місцевому рівні та існуюча практика проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування не є, згідно законодавству, виконавчими органами державної влади. Керівники органів місцевого самоврядування не призначаються, а обираються (територіальною громадою, або депутатами). У своїй діяльності керуються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Конституцією та законами України, Указами Президента, іншими підзаконними актами. Крім того, міські ради, депутати якої обираються членами територіальної громади, є своєрідними «законодавчими» колегіальними органами місцевого самоврядування. А виконавчі комітети здійснюють політику міської ради щодо питань забезпечення життєдіяльності територіальних громад.

Але переважна більшість громадян України не задіяна у політичних або громадських об'єднаннях, їх думка, як правило, не береться до уваги у процесі прийняття політичних рішень, тому майже єдиною формою реального впливу на процеси політико-владних відносин, у тому числі на місцевому рівні залишаються вибори та участь у формі прямої дії. У період між виборами громадяни також позбавлені реального впливу на державні структури та представницькі органи влади; ефективних механізмів контролю за їх діяльністю ще не створено.

На місцевому рівні, крім виборів, законодавчо закріплені інструменти прямої участі громадян у прийнятті рішень - місцеві референдуми, створення органів самоорганізації населення, діяльність асоціацій, участь у громадських організаціях тощо.

Використовуються також різні форми залучення громадян до формування стратегії розвитку територій, наприклад громадські слухання (яка є дуже поширена в країнах Європейського союзу), створення консультативно-дорадчих рад громадськості при органах влади.

Але життя показує, що на практиці ці форми участі (або залучення)

громадян до процесів прийняття політичних рішень малоефективні. І я вважаю не тільки на рівні місцевого самоврядування але й на рівні органів виконавчої влади. Їх використання, як органами влади, так і інститутами громадянського суспільства здебільшого носить формальний характер, така собі вивіска демократичності.

В Україні існує практика, коли процедура проведення громадських слухань в державі закріплена навіть не у всіх статутах територіальних громад міст, які є обласними центрами. Результати моніторингу здійсненого представниками Комітету виборців України по впровадженню форм прямої демократії на регіональному рівні надають підстави стверджувати про формалізацію проведення громадських слухань. Використання адміністративного тиску з боку міської влади призводить до затягування прийняття рішення і нехтування думкою громадськості, в окремих випадках резолюції громадських слухань у рішеннях міських рад не враховуються.

Крім того, створені згідно до Указу Президента України громадські ради при органах державної і місцевої влади, не використовують (не виконують) своє призначення у повному обсязі. За даних обставин, кількість створених громадських рад, що функціонують при структурах різних гілок влади, не свідчить про якість роботи.

Хоча є й позитивні приклади, все ж таки переважна більшість з громадських рад, створені як міжвідомчі структури. Залучення громадськості в більшості випадків носить формальний характер, а решта мають характер експертних рад, до їхнього складу входять призначені представники громадськості - здебільшого непрофесіонали, не спеціалісти у відповідних галузях, нерідко громадяни з сумнівною репутацією, слабо мотивовані (не тільки матеріально, але й відносно захисту законних інтересів громадян та членів цих об'єднань громадян).

В свою чергу ефективність роботи представницьких органів міської ради, теж не завжди на достатньому рівні. Причини ті ж самі. Погіршує ситуацію ще й пропорціональна система місцевих виборів, періодичність

проведення сесій міських рад. Основна робота щодо забезпечення життєдіяльності територіальних громад, захист законних інтересів її членів, звісно, покладена на виконавчі органи рад – виконкоми, самостійні управління та відділи. В даному випадку спостерігається ситуація, коли при прийнятті основних рішень (рішення міської ради, виконкому, розпорядження міського голови) депутати та члени виконкому використовують інформацію та матеріали, які готують ті ж виконавчі органи рад. Часто вони керуються принципом – ініціатива карається, та не хочуть собі якихось додаткових навантажень. Це звісно призводить до низької якості прийняття управлінських рішень та зниження ефективності роботи органів місцевого самоврядування.

Тут якраз і стає в нагоді громадська експертиза - нова форма участі громадян у процесі прийняття політичних рішень органами місцевого самоврядування, яка дозволяє незалежно оцінити якість проектів управлінських документів, та тих рішень, які вже прийнято, їх виконання, в цілому діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, надати органам влади відповідні пропозиції.

Але як зазначалось вище, Постанова рекомендована органам місцевого самоврядування. Іншими словами, вони її можуть виконувати або не виконувати. Як показує практика, органи місцевого самоврядування неохоче йдуть назустріч організаціям громадянського суспільства та просто ігнорують їх запити щодо проведення громадських експертиз, тому громадська експертиза діяльності саме органів місцевого самоврядування не дуже поширена в Україні. Причина цієї ситуації, я вважаю, криється у відсутності законодавчого механізму проведення громадської експертизи органів місцевого самоврядування, який би крім іншого передбачав би й відповідальність органів влади, небажанні міських рад співпрацювати з інститутами громадянського суспільства [44, 121].

Слід виділити основні методи проведення громадської експертизи.

Таблиця 2.1 - Методи проведення громадської експертизи

<b>Назва методу</b>	<b>Можливості використання методу при проведенні громадської експертизи</b>
<b>Аналіз документів</b>	<p>Метод є основним при проведенні 99% громадських експертиз. Громадському експерту доцільно ознайомитися з такими типовими документами органів влади як: план діяльності на рік; звіт про діяльність в минулому році; державні цільові програми, що реалізовує орган, та звіти по них; штатний розпис; положення / закон про орган виконавчої влади, посадові інструкції працівників відповідного органу тощо. Більшість цієї інформації можна знайти на офіційному сайті відповідного органу виконавчої влади, в базі законодавства, отримати за письмовим запитом, або в інший спосіб.</p>
<b>Формалізовані інтерв'ю</b>	<p>Метод корисний при експрес-опитуванні посадовців, для отримання нагальної інформації, щодо позиції органу виконавчої влади з того чи іншого питання. Подібний до журналістського методу за назвою «офіційний коментар» та власне так і готується. Метод доцільно використовувати при експертизі швидкоплинних подій.</p>

## Продовження таблиці 2.1.

<p><b>Глибинне (неформальне) інтерв'ю</b></p>	<p>Метод можна застосовувати по всіх видах експертизи. Особливо корисний при експертуванні незручних для влади тем (наприклад, корупція, торгівля людьми, наркоторгівля), коли вам, як правило, не можуть чи не хочуть відкрито надати інформацію. Доцільно проводити інтерв'ю з експертами в обраній вами темі.</p>
<p><b>Спостереження-участь</b></p>	<p>Метод особливо корисний, якщо Ви професійно працюєте у сфері, яку досліджуєте, наприклад є членом приймальної комісії вишу (при моніторингу вступної кампанії) чи спеціалістом кадрової служби (при оцінці принципів формування кадрового резерву місцевої адміністрації). Важливо, аби ваші експертні дії не йшли в розріз професійній етиці.</p>
<p><b>Спостереження без прямої участі</b></p>	<p>За таким методом досліджується організація роботи органу, наприклад організація прийому громадян. Ви як відвідувач одразу можете оцінити наявність стільців у кімнаті очікування, зразків бланків для заповнювання тощо. Іноді метод використовується під час різноманітних стажувань в органах влади.</p>
<p><b>Письмове анкетування</b></p>	<p>Має переваги, коли треба максимально швидко з'ясувати думку великої кількості людей, що мають максимально подібні характеристики. Наприклад, якщо вас цікавить думка всіх начальників відділів культури в області (чи їх обізнаність з якоюсь проблемою), вам доцільно їх опитати саме через анкетування.</p>

Правове регулювання суспільних відносин в Україні здійснюється значною мірою хаотично і безсистемно. Це створює передумови для

можливості «моделювання» посадовцями вигідних для себе владних повноважень або взагалі створення можливостей діяти на власний розсуд. Навіть якщо правове регулювання здійснюється, як може здатися на перший погляд, на належному рівні, воно досить часто містить істотні прогалини, що дозволяє деяким посадовцям зловживати відсутністю повного і однозначного визначення між їхніх повноважень.

Досвід здійснення в Україні антикорупційної експертизи свідчить, що найбільш актуальним є здійснення такої експертизи відносно актів, що регулюють контрольні, дозвільні, реєстраційні, юрисдикційні повноваження органів державної влади (державних службовців) у взаєминах з громадянами і недержавними організаціями, а також порядок і терміни реалізації цих повноважень.

Хоча механізм здійснення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів відомий в Україні близько 15 років, лише в останні два роки в державі розпочато реальні кроки по його запровадженню. У 2009 році з ініціативи Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики була розроблена та апробована перша методика здійснення антикорупційної експертизи, яка у 2010 році була суттєво доопрацьована Міністерством юстиції України. За ці роки державою було ініційовано експертизу понад 400 проектів НПА (переважно на рівні Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади), з яких негативні висновки отримали близько 27% актів.

Стаття 38 Конституції України гарантує громадянам України право на участь в управлінні державними справами. З цією метою Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». За Постановою КМУ №996 можливості громадських рад відтепер суттєво розширено. Крім подання ОВВ пропозицій щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, рада матиме можливість проводити громадську

експертизу, у тому числі антикорупційну, проектів актів ОВВ, організувати публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно- територіальної одиниці; здійснювати громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції. Рішення ради є обов'язковими для розгляду ОВВ, при цьому відомості про врахування цим органом пропозицій або причини їх відхилення не пізніше ніж у десятиденний строк в обов'язковому порядку повинні доводитися до відома членів громадської ради.

Неурядовими організаціями громадська антикорупційна експертиза проводиться поки що епізодично, що пов'язане як з відсутністю достатньої кількості фахових громадських експертів, так і високою ресурсною витратністю такої діяльності. Хоча доволі показовим залишається факт, що обидва варіанти методики (від Урядового уповноваженого та від Мініюсту) були розроблені саме силами представників громадянського суспільства.

Загалом, діяльність громадського експерта з проведення антикорупційної експертизи вкладається у виконання трьох простих кроків. Зокрема таких:

У першу чергу:

- переконатися, що проект акту належить до НПА з потенційно високим ступенем корупційних ризиків;
- визначити мету розробки проекту НПА та оцінити рівень обґрунтованості прийняття проекту;
- визначити відповідність проекту акту вимогам Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції».

У другу чергу здійснити аналіз:

- повноти, достатності врегулювання суспільних відносин, які є предметом «відання» проекту НПА;
- доступності для розуміння читачами положень проекту НПА;

- практичності НПА, можливості його застосовувати за призначенням;
- відповідності НПА законодавству.

В останню чергу:

- визначитись щодо наявності/ відсутності у НПА корупціогенних чинників;
- за наявності останніх - розробити рекомендацій з усунення корупціогенних чинників;
- передати результати експертизи та власні пропозиції органу влади - авторові проекту НПА, які той зобов'язаний врахувати перед остаточним прийняттям акту.

Новий імпульс у перетворенні поодиноких громадських антикорупційних експертиз на масовий рух можуть дати громадські ради при органах виконавчої влади. Очевидними перевагами у здійсненні такої експертизи через діяльність громадської ради є:

- громадська рада має більш спрощений доступ до проектів нормативно-правових актів та іншої необхідної інформації;
- громадська рада може створювати необхідні умови для здійснення фахової антикорупційної експертизи, залучивши необхідних експертів;
- громадська рада має дієвий вплив на орган влади, оскільки він має обов'язково розглядати рішення ради;
- громадська рада має більше можливостей бути почутою, оскільки її робота максимально публічна та відкрита.

Виходячи з новацій, запроваджених у Постанові КМУ № 996 та з практичної відсутності в переважній більшості неурядових організацій України досвіду в здійсненні громадської антикорупційної експертизи, низкою неурядових організацій на чолі з Творчим об'єднанням «ТОРО» (Контактна група в Україні Transparency International) було підготовлено ці методичні рекомендації з проведення громадськими активістами антикорупційної експертизи. Рекомендації покликані допомогти особам, які мають мінімальний досвід у здійсненні громадського моніторингу чи

громадської експертизи, навчитися максимально ефективно планувати та проводити антикорупційну експертизу [4, 11].

Проаналізувавши найпоширеніші форми реалізації технології громадського моніторингу, переходимо до розгляду та систематизації основних показників та індикаторів для проведення громадського моніторингу.

## *2.2. Критерії ефективності громадського моніторингу*

Одним з головних завдань громадського моніторингу є збільшення ролі населення в прийнятті рішень органами державної влади. Якщо ж казати про глобальну місію цього інституту, то як всі організації третього сектору, громадський моніторинг спрямований на укріплення та розвиток громадянського суспільства в Україні.

Необхідно зазначити, що перед інститутами громадянського суспільства стоїть ряд важливих завдань по взаємодії з представниками влади. Серед них: налагодження прозорості для громадськості роботи органів влади, надання кожному громадянину можливості висловити свою думку про діяльність влади та представників партій у ній, створення механізмів зворотного зв'язку між владою, партіями, що її формують і громадянами, надання громадянам неупередженої оцінної інформації про діяльність влади та представників партій у ній, закріплення взаємозв'язку між владою, партіями, що її формують і громадянами у відповідних інституціях і нормативно-правових документах.

Саме механізм громадського моніторингу дозволяє виконати ці завдання та збільшити роль громадськості в діяльності органів влади.

Критеріями оцінки громадського моніторингу є: дотримання прав, свобод та законних інтересів громадян; відповідність дій органів влади законодавству України, міжнародним зобов'язанням України, програмі уряду, державним цільовим програмам; ефективність діяльності Президента,

уряду, міністерств, установ, системи місцевого самоврядування; ефективність діяльності представників партій у владі та виконання ними передвиборчих обіцянок партій.

Індикатори громадського моніторингу - це характеристика об'єкта або системи, що є доступною для спостереження та вимірювання заради оцінки змін, що відбуваються в даному об'єкті або системі. Індикатори - це загальні цифрові свідчення, що допоможуть вам порівняти бажані результати з наявними. Вони допомагають дати відповідь на запитання: «Звідки ви знаєте, що просуваєтесь до встановлених цілей?» Показники та індикатори - це одне і те ж.

Які індикатори необхідні для проведення громадського моніторингу? Як віднайти оптимальний набір індикаторів? Універсальної формули, звісно, немає. Кожний громадський моніторинг постає перед необхідністю створення своєї системи індикаторів та своєї моделі моніторингу, які складаються у відповідності з визначеною проблемою, метою та завданнями. Та існують загальні вимоги. Індикатори повинні:

- бути вимірюваними (тобто вимірюваними в звичайних та звичних одиницях, наприклад: кг, га, дні, шт., і таке інше);
- відповідати вимогам регулярності відслідковування і враховувати періодичність та циклічність явища, яке вивчається;
- давати можливість бути перевіреними незалежною оцінкою чи іншими методами;
- бути доступними і практичними при зборі інформації (тобто мати розумну вартість, затрати на збір індикаторів повинні бути невисокими);
- бути доречними та адекватними контексту, тобто відповідати тому предмету, який розглядається і бути логічно пов'язаними із метою та завданнями моніторингу;
- бути чутливими до змін, котрі необхідно виміряти та не повинні піддаватись впливу сторонніх факторів.

Отже, ідеальний індикатор повинен бути:

- ідентичним - зрозумілим та не двозначним;
- доступним - мати розумну вартість;
- доречним - відповідати предмету розгляду і бути тісно пов'язаним із цілями, що відслідковуються;
- адекватним - повинен забезпечувати достатню основу для оцінки діяльності
- контрольованим - повинен підлягати незалежній перевірці.

Разом з тим, індикатори громадського моніторингу повинні:

1. відповідати сформульованим гіпотезам; та
2. давати можливість відслідкувати:
  - відхилення від норм закону;
  - дії непередбачені ніякими законами та регуляторними актами;
  - нетипові відхилення від типових процесів;
  - невідповідальність результатів діяльності певним стандартам та завданням.

Класифікація індикаторів:

А. Прямі та непрямі індикатори.

Іноді використовують непрямі індикатори (побічні), а саме у випадках, коли немає можливості виміряти явище чи процес за допомогою прямих індикаторів. Як правило, це стосується явищ, які в силу різних обставин важко виміряти чи передбачити кількісну величину явища (наприклад, об'єми тіньового ринку, кількість зайнятих у неформальному секторі, рівень прихованого безробіття).

Б. Кількісні та якісні індикатори.

Індикатори кількості характеризують конкретні розміри суспільних явищ. До них належить все те, що можна поррахувати, виміряти в кількісних показниках. Вони виражаються в одиницях виміру того чи іншого явища (наприклад, в кілограмах, кілометрах, кілобайтах тощо), чисельності одиниць сукупності (наприклад, кількість підприємств, загальна кількість шкіл, кількість безробітних, доля безробітних із вищою освітою), величини ознаки,

яка характеризує явище (наприклад, об'єм промислової продукції, виробленої підприємствами міста; розмір заробітної платні робітника), а також в одиницях якого-небудь еталону

До якісних індикаторів належать такі показники, які важко виміряти наявними кількісними параметрами. Як правило, якісні індикатори показують ставлення людей до тих чи інших явищ, їх побажання та оцінку. Наприклад, вимірювання ступеню задоволеності мешканців міста послугами міських комунальних служб; реакція населення на підвищення чи пониження соціальної напруги в суспільстві; рівень довіри населення до органів державної влади та місцевого самоврядування тощо. Для вимірювання цих процесів слід перевести думки людей із розряду відчуттів в кількісні показники. Це робиться за допомогою опитувань громадської думки, результати яких потім узагальнюються, прораховуються і переводяться в конкретні кількісні показники та відсоток задоволеності чи незадоволеності тими чи іншими службами, структурами та їх послугами.

Переваги якісних індикаторів полягають у тому, що на відміну від кількісних даних, які часто збираються самими зацікавленими сторонами (про свою власну роботу), тут є можливість побачити процес очима інших його учасників, які напряму не залежать від організації-оцінювача, але при цьому залишаються споживачами її послуг.

### В. Спеціальні індикатори.

Попри вищезазначені, існує перелік індикаторів зі спеціальними значеннями. Їх наявність пояснюється існуванням переліку завдань та заходів, які неможливо коректно виміряти кількісними та якісними індикаторами. Наприклад, в якійсь програмі зафіксовано завдання «Винести проект рішення міської ради про зниження рівня місцевих зборів на розгляд чергової сесії». Звісно, важко уявити собі розумний кількісний індикатор «винесення проекту рішення». Те ж стосується і якісного боку цієї справи. Звісно, ніхто не буде проводити опитування громадської думки з метою визначення того, якою мірою завдання виконане. Швидше за все,

найдоцільнішим буде просто дізнатись виконане це завдання чи ні. Відповідно індикатором відслідковування буде «ТАК/НІ індикатор» або ще краще «Рішення прийнято/ Рішення не прийнято». Другий варіант фіксує не лише факт винесення проекту рішення, але і його результат.

Існують індикатори зі шкалою, в яких заздалегідь встановлені межі вимірювання, наприклад «від 1-го до 10-ти» чи «незадовільно-задовільно-добре-відмінно». Такий тип індикаторів містить найменший показник, котрий свідчить про найгірший стан справ і найкращий, до якого слід прагнути. Шкала вказує на місце знаходження процесу між цими показниками і дозволяє перевести складні явища у вимірювані показники.

Бувають ранжуючі (рейтингові) індикатори. Ними вимірюються схожі явища, котрі необхідно проранжувати, тобто присвоїти їм 1-й, 2-й, ... десятий ранги (місця). В ході такої операції виявляються кращі та гірші явища серед подібних. Цей метод ефективний тоді, коли є необхідність вибрати пріоритет і розмістити явища за рівнем значущості: перше (найбільш пріоритетне, важливе, першочергове), друге (менш пріоритетне), третє (не термінове) тощо.

Нарешті, зустрічаються індикатори з готовими значеннями. Наприклад, завдання «Поповнити житловий фонд міста на 100 квартир». У цьому випадку маємо готовий цільовий показник, котрий і слугує основою для індикатора.

#### Г. Складні індикатори або індекси.

До розряду складних індикаторів відносяться такі, які потребують розрахунків на основі попередньо зібраних простих індикаторів. Це пов'язано з тим, що не завжди прості індикатори дають повну інформацію про процес, чи явище, чи конкретний результат. Наприклад, індикатор «розмір реальної середньої заробітної платні» не показує - достатньо це чи ні. Порівнявши цей індикатор з мінімальним споживчим бюджетом (кошиком), ми можемо побачити реальну картину щодо середньої зарплатні. Таким чином, ми маємо складний індикатор [44, 39].

Також в якості індикаторів часто виступають індекси. Індекси - це показники, які дозволяють аналізувати зміни явища в часі, просторі, а також оцінювати ступінь виконання цілей. Індекс - особлива відносна величина, якою можна вимірювати безпосередньо не співвимірні явища, а також проводити оцінку ролі окремих факторів, які формують складні явища. Специфіка індексного методу полягає у переведенні елементів складного явища до співвимірного вигляду.

При проведенні громадського моніторингу часто використовуються наступні показники та індикатори:

- економічні: ріст виробництва; створення нових (насамперед, малих) підприємств; залучення інвестицій; динаміка зовнішньоторгівельного обороту; динаміка експорту (у розрізі товарних груп)

- соціальні: рівень безробіття; створення робочих місць; будівництво житла; рівень смертності новонароджених; кількість осіб, що отримують дохід, менший від прожиткового мінімуму;

- виконавча дисципліна: кількість фактів, зареєстрованих відділом внутрішнього контролю, невиконання або неналежного виконання органами виконавчої влади актів, передбачених законодавством України; кількість кримінальних справ, порушених за вчинення злочинів посадовими особами щодо: перевищення службових повноважень, зловживання владою, хабарництва тощо; кількість правопорушень, вчинених посадовими особами за Законом «Про боротьбу з корупцією» (складено адміністративних протоколів, прийнято судових рішень); кількість рішень органу, що були скасовані вищестоящими або компетентними органами на підставі невідповідності законодавству України;

- зворотній зв'язок: кількість скарг громадян на рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади та їх посадових осіб, поданих відповідно до Закону України «Про звернення громадян»; кількість випадків оскаржень громадянами та юридичними особами в судах рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб; структура (за

характером мети) акцій протесту (мітингів, демонстрацій, пікетів), проведених в регіоні; структура публікацій у ЗМІ, за винятком тих, засновником яких виступають органи державної влади і місцевого самоврядування, щодо функціонування та діяльності органів державної влади (позитивних, негативних, нейтральних); кількість і структура публічних заходів, здійснених органами виконавчої влади;

- індикатори корупції, встановленні на основі складених адміністративних протоколів та судових рішень: кількість правопорушень за вчинення корупційних діянь (стаття 7 Закону України «Про боротьбу з корупцією»); кількість правопорушень державних службовців за порушення спеціальних обмежень (стаття 8 Закону України «Про боротьбу з корупцією»); кількість правопорушень державних службовців за порушення вимог фінансового контролю (стаття 9 Закону України «Про боротьбу з корупцією»); кількість правопорушень керівників органів виконавчої влади за невжиття заходів щодо боротьби з корупцією (стаття 10 Закону України «Про боротьбу з корупцією»); кількість правопорушень повноважних посадових осіб за умисне невиконання своїх обов'язків по боротьбі з корупцією (стаття 11 Закону України «Про боротьбу з корупцією»); кількість злочинів, вчинених державними службовцями (за ст. 368 Кримінального кодексу «Одержання хабара»); кількість зафіксованих випадків «конфлікту інтересів» (підпорядкування близьким родичам відповідно до ст.12 Закону України «Про державну службу»).

- індикатори корупції, складені на основі соціологічних досліджень: створення комерційних структур посадовими особами органів виконавчої влади (засновниками таких підприємств є або самі керівники, або їх родичі чи підставні особи); використання представниками органів державної влади власних повноважень для заснування і подальшої участі в діяльності підприємницьких структур; адміністративне лобіювання державними службовцями з використанням ними свого службового становища інтересів окремих підприємницьких структур; )сприяння одержанню комерційними

структурами нерухомості і основних фондів держави за безцінь; випадки хабарництва за виконання державних функцій (по функціях): надання дозволів; випадки хабарництва за виконання реєстраційних функцій тощо.

- інші показники: збір інформації від незалежних експертів щодо функціонування та діяльності органів виконавчої влади Моніторинговий комітет проводить відповідно до «Моніторингової картки для збору інформації від незалежних експертів» За результатами моніторингу функціонування та діяльності органів виконавчої влади Моніторинговий комітет складає свій Звіт щодо результатів функціонування та діяльності органів виконавчої влади за квартал (рік).

Джерела інформації, які використовуються для аналізу об'єкту моніторингу за певними індикаторами повинні бути надійними та максимально об'єктивними. Джерелом необхідної інформації можуть бути:

- особи чи суб'єкти, які забезпечують надходження необхідних даних:
- письмові записи (на електронних чи твердих носіях);
- особи, пов'язані з проектами та програмами (виконавці, управлінці, політики, фінансуючі структури, партнери тощо);
- громадськість;
- дані державної статистики
- дані управлінської звітності місцевих органів державної виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування,
- дані опитування громадської думки, зокрема бенефіціарів програми, проведених у формі анкетування, телефонного, електронного чи усного опитування
- дані глибинних інтерв'ю
- дані форумів чи дискусійних груп
- дані прикладних досліджень
- тексти відповідних державних та регіональних стратегій і програм, що реалізуються на цільовій території

- дані інших моніторингів
- результати інтерв'ю, фокус-груп з виконавцями, бенефіціарами
- результати спостереження за виконанням заходів програми;
- незалежного експертного аналізу
- звіту про попередню та проміжну оцінку
- аналізу політичних, адміністративних, фінансових впливів на хід реалізації стратегії

Дані поділяються на первинні та вторинні:

- Первинні дані збираються безпосередньо в самій організації, громаді, галузі, наприклад, за допомогою опитувань, прямих спостережень та співбесід.

- Вторинні дані - це дані, отримані з інших джерел і, які з самого початку були призначені для інших цілей. Наприклад - дані перепису населення.

Вторинні дані часто дозволяють зекономити засоби при отриманні необхідної інформації, однак завжди варто бути обережними при їх використанні та інтерпретації і, по мірі можливості, варто ознайомитись із методологією збору даних, перевірити їх надійність та достовірність [44].

Серед основних показників, на які слід звертати особливу увагу спеціалістам з громадського моніторингу є:

1. Ефективність функціонування та діяльності органів виконавчої влади в реалізації державної молодіжної політики
2. Результативність прийнятих рішень органів виконавчої влади.
3. Відповідність рішень органів виконавчої влади суспільним потребам, викликам та очікуванням
4. Відповідність рішень органів виконавчої влади стратегічним пріоритетам, визначеним у посланні Президента України та програми діяльності Кабінету Міністрів України
5. Стабільність та послідовність функціонування і діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування

6. Професіоналізм, компетентність при прийнятті рішень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування

7. Виконавча дисципліна в діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування

8. Відкритість та прозорість процесу прийняття управлінських рішень в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування

9. Залучення громадськості до процесу формування та прийняття рішень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування

10. Врахування позиції органів місцевого самоврядування при прийнятті рішень органами виконавчої влади

11. Дотримання принципу політичної нейтральності при прийнятті рішень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування

12. Корупція в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування

13. Відповідність рішень представників партій в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування передвиборчим програмам і обіцянкам.

Проаналізувавши основні складові (форми, методи, індикатори, показники) громадського моніторингу переходимо до визначення детермінант оптимізації процесу громадського моніторингу.

### РОЗДІЛ 3. ДЕТЕРМІНАНТИ ОПТИМІЗАЦІЇ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ

#### *3.1. Визначення впливу громадського моніторингу на суб'єкти державної влади та політичні партії*

Для контролю за дотриманням принципів рівноправності відносин між громадянським суспільством і владою існує інститут громадського моніторингу, який в сучасних реаліях набуває все більшого розвитку та випадків застосування. Фактично, це єдиний ефективний метод впливу суспільства на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування за допомогою громадських організацій.

За даними всеукраїнських соціологічних досліджень, проведених центром Разумкова, рівень повної підтримки населенням основних інститутів влади в нашій країні останнім часом суттєво знизився і досягнув у червні 2018 року наступних значень: Верховна Рада - 2,4%, суди - 4,0%, Президент - 6,7%, Кабмін - 7,1%, обласні державні адміністрації - 7,9%, районні державні адміністрації - 8,4%. Причини цього проглядаються, зокрема, серед найактуальніших суспільно-політичних проблем, які найбільшою мірою турбують пересічних українців, - це байдужість влади до думки громадян (58,2%) та відсутність механізму впливу громадян на прийняття рішень (29,4%).

Ці дані вказують на те, що населення не підтримує владу через байдуже ставлення до думки громадян, через відсутність механізму впливу громадян на процеси прийняття рішень. А це в свою чергу свідчить про те, що громадськість розуміє необхідність власної участі у політичному процесі, не володіючи інформацією про можливі способи і методи впливу на дії влади.

На питання «Якою мірою дії влади повинні бути підконтрольні громадськості, суспільству?» були дані такі відповіді: всі без винятку дії

влади повинні бути підконтрольні суспільству (23,3), всі, крім тих, що стосуються сфери безпеки і становлять державну таємницю (35,0), лише ті дії, які безпосередньо торкаються інтересів громадян (або окремих груп громадян) повинні бути підконтрольними суспільству (19,6), дії влади повинні бути підконтрольними суспільству лише в окремих випадках (5,9), дії влади не повинні бути підконтрольними суспільству - (2,8), важко відповісти - (13,5).

Вищенаведені дані свідчать про те, що населення усвідомлює необхідність наявності такого явища як контроль громадськості тобто громадський моніторинг влади, враховуючи лише той факт, становлять вони державну таємницю чи ні. Такий високий відсоток відповідей респондентів, які вважають, що всі без винятку дії влади мають бути підконтрольні суспільству, констатує той факт, що населення вже має певне розуміння політичних процесів і його не задовольняють дії політичних інститутів, які формально діють в інтересах народу.

На запитання «Чи повинні прості громадяни мати реальний вплив на прийняття державних рішень?» громадяни відповідали таким чином: не повинні - це справа державних управлінців і політиків (9,1%), повинні мати вплив лише ті громадяни, що є компетентними у питаннях, які вирішуються (37,2%), повинні мати вплив всі громадяни, яких це стосується, незалежно від рівня їх компетентності (41%), важко відповісти (12,8%).

Як бачимо, українці вважають, що громадський контроль потрібний, але він має сенс переважно тоді, коли ним займаються фахівці. Проте свій вплив на владу оцінюють більше, ніж критично. Всі відповіді свідчать про низьку ефективність існуючих форм і засобів громадського контролю та про не знання значною кількістю населення про наявні в них можливості впливу на владу.

Аналізуючи статистичні дані, щодо ставлення населення до влади і враховуючи при цьому активність громадян в політичному житті, можна зробити висновок, що громадський контроль поступово набуває ваги в

суспільному житті.

У Конституції України чітко задекларовано право громадян брати участь в управлінні державними справами. Це право громадяни можуть реалізувати безпосередньо, беручи участь у референдумах. Крім того, кожен може обирати та бути обраним до органів державної влади. Теж саме стосується і сфери місцевого самоврядування, участь у якому також гарантується державою. Це передбачає як участь у місцевих референдумах, так і у формуванні (виборах) місцевих рад, інших органів місцевого самоврядування. Реалізація цього права відбувається за належністю громадян до відповідних територіальних громад. Тобто, скажімо, окремий громадянин бере участь у виборах депутатів Київської міської ради, якщо він постійно проживає на території міста Києва, що підтверджується реєстрацією місця постійного проживання.

Крім зазначеного, громадяни можуть брати опосередковану участь як в державному управлінні, так і в місцевому самоврядуванні. Вони можуть це робити самостійно або через об'єднання громадян. У сфері державного управління це відбувається через подання звернень до державних органів влади, в яких местиметься пропозиції щодо тих чи інших аспектів діяльності цього органу або до проектів нормативно-правових актів чи інших рішень, що ухвалюватимуться. Відповідно до статті 3 Закону України «Про звернення громадян» пропозиція (зауваження) - звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Певні закони України, що регулюють діяльність того чи іншого типу громадських організацій, прямо передбачають право таких об'єднань брати участь у формуванні державної політики. Так, наприклад, стаття 8 Закону

України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» встановлює, що молодіжні та дитячі громадські організації залучаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування до розроблення і обговорення проектів рішень з питань державної політики щодо дітей та молоді. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування - ініціатори розроблення державної цільової програми розміщують на своєму офіційному веб-сайті проекти концепцій державних цільових програм, які стосуються дітей та молоді, а також розглядають пропозиції до них від молодіжних та дитячих громадських організацій у порядку, визначеному законом.

Також громадяни самостійно або через громадські організації можуть брати участь у консультаціях щодо формування та реалізації державної політики. Постанова Кабінету Міністрів України №996 визначає порядок проведення таких консультацій. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі.

Консультації з громадськістю організовує і проводить орган виконавчої влади, який є головним розробником проекту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя.

Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення щодо:

- проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи

встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;

- проектів регуляторних актів;
- проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання;
- звітів головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік.

Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення:

- конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю;
- теле- або радіодебатів, Інтернет-конференцій, електронних консультацій.

Для проведення публічного громадського обговорення шляхом електронних консультацій з громадськістю використовується урядовий вебсайт «Громадянське суспільство і влада», офіційні веб-сайти органів виконавчої влади.

Вивчення громадської думки здійснюється шляхом:

- проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо);
- створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін;
- опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки.

Для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами,

здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики при органах виконавчої влади можуть створюватися, а в деяких випадках в обов'язковому порядку створюються різноманітні дорадчо-консультативні органи, на кшталт громадських рад або громадських колегій. Зокрема вже згадана постанова Уряду № 996 зобов'язує центральні та місцеві органи виконавчої влади створювати при собі громадські ради.

Право на участь у управлінні справами територіальної громади громадяни можуть реалізувати у формі громадських слухань, інституту місцевої ініціативи, зборів за місцем проживання, У багатьох статутах територіальної громади передбачаються й інші форми такої участі громадськості, зокрема, так звані колективні звернення, створення різноманітних дорадчо-консультативних органів.

Зміцнення відносин між органами влади та громадянами здавалося б, настільки очевидний пріоритет для демократії, що вона навряд чи потребує викладу. Однак уряди в усьому світі піддаються критиці за їх віддаленості від народу, за те, що недостатньо вислуховують громадян та не сприяють участі громадян.

Процеси модернізації врядування в різних країнах, а також в таких об'єднаннях як Європейський Союз актуалізують необхідність більшої прозорості та підзвітності влади, а отже, вимагають запровадження різних форм представництва і участі в громадському житті. Традиційно влада йде більше на залучення громадськості в таких сферах як охорона навколишнього середовища, охорона здоров'я, захист прав споживачів. Проте все частіше громадяни вимагають посилення своєї участі в традиційно недоступних сферах, як зовнішня політика, бюджет і т.п.

Залучення громадян у процесі прийняття рішень дозволяє урядам задіювати нові джерела ідей, інформації і ресурсів для розробки варіантів рішень, політики. Ключовими елементами успіху в залученні громадян у формування суспільної (державної) політики є: інформування, консультації з

громадськістю, участь громадськості.

Зараз активно в багатьох країнах, в тому числі й в Україні, прагнуть запровадити принципи належного врядування.

Належне урядування має вісім основних характеристик:

- участь;
- орієнтація на консенсус;
- відповідальність (підзвітність);
- прозорість;
- належне реагування;
- ефективність та результативність;
- рівність та врахування інтересів;
- відповідність принципу верховенства права.

Відповідальність (підзвітність) є ключовою умовою належного урядування. Не лише урядові інституції, а й приватний сектор і організації громадянського суспільства мають бути відповідальними (підзвітними) громадськості та їх інституалізованим представництвом. Хто є відповідальним (підзвітним) перед ким (кому) залежить від того, які рішення чи дії здійснюються, чи є вони внутрішніми чи зовнішніми, і чи стосуються вони організацій чи інституцій. Загалом, організація чи інституція є відповідальною (підзвітною) перед тими (тим), кого стосуються рішення чи дії. Відповідальність (підзвітність) не може бути впроваджено без прозорості та принципу верховенства права.

Можемо виділити декілька видів підзвітності органів влади.

Фінансова підзвітність. Це моніторинг та оприлюднення інформації про розподіл, розміщення та використання фінансових ресурсів. Такі завдання виконуються за допомогою інструментів аудиту, бюджетування та обліку. Основою фінансової підзвітності є внутрішньоінституційні фінансові системи, що дотримуються єдиних правил і стандартів бухгалтерського обліку. Міністерства фінансів можуть мати функції нагляду та контролю

щодо інших державних установ. Оскільки багато інституцій виконавчої влади мають комерційні відносини з приватним сектором чи неприбутковими організаціями, ці функції нагляду та контролю поширюються й на державні закупівлі та підряди. Крім того, фінансова підзвітність також проявляється в забезпеченні доступу громадськості до інформації щодо витрат з державного чи місцевих бюджетів, оприлюднення періодичних звітів про витрачання суспільних коштів і т.п.

Підзвітність за результатами передбачає звіти про досягнення на шляху до раніше встановлених цілей. Основна увага приділяється послугам, продуктам та іншим результатам роботи органів влади, виконання ними різноманітних програми чи впровадження суспільної (державної) політики. Підзвітність за результатами пов'язана з фінансовою підзвітністю тим, що контрольовані фінансові ресурси спрямовуються на послуги, виплати та інші блага для громадян. Відмінність між ними полягає в тому, що за фінансової підзвітності основний наголос ставиться на дотриманні процедур, тоді як у другому випадку - на результати.

Демократична (політична) підзвітність. Фактично об'єктами демократичної підзвітності є інститути та механізми, які забезпечують виконання урядом передвиборчих обіцянок, працюють на основі суспільної довіри, зводять до єдиного цілого та висловлюють інтереси громадян, а також реагують на поточні й прогнозовані потреби та проблеми суспільства. Окрім механізму виборів, політична підзвітність базується на очікуваннях громадян щодо того, як чиновники працюють у напрямі провадження державної політики, надання суспільних благ і державних послуг, виконання суспільного договору, а також як вони використовують довіру громадян.

Дієвими інструментами забезпечення підзвітності органів влади перед громадянами є так звані громадські моніторинги та громадські експертизи діяльності органів влади. На сьогодні вони все більш активно застосовуються в Україні в різних сферах суспільної (державної) політики на різних рівнях. Важливою складовою цього процесу є забезпечення доступу громадськості

до публічної інформації. На сьогодні в Україні діє спеціальний закон, який регулює ці процедури отримання громадянами відкритої інформації з питань діяльності органів влади.

Формування суспільної (державної) політики представляє собою різнорівневий та багаторівневий процес, в якому бере участь значна кількість суб'єктів («акторів»). Серед останніх окремо виділяються ті, які належать до великої групи недержавних учасників. Окрему субсистему в ній утворюють організації громадянського суспільства, які представлені широким спектром асоціацій громадян, аналітичних центрів тощо. Спробуємо детально розглянути участь ІГС у згаданому процесі. Такий аналіз має охоплювати: джерела, причини та підстави участі, складові елементи, форми та характер участі, роль учасників на кожному із головних етапів процесу вироблення державної політики. Запропонований підхід дозволить не лише доповнити мапу процесу політики, а й зрозуміти зміст участі, силу впливу неофіційних (недержавних) учасників.

Участь у процесі формування суспільної (державної) політики - це дії, через які заінтересовані групи впливають або намагаються вплинути на результати цього процесу (кінцевий результат процесу - ухвалення та впровадження політики). Така діяльність відбувається у взаємодії з іншими головними суб'єктами та має бути цілеспрямованою.

Спершу розглянемо підстави для участі ІГС в творенні державної політики, тобто звідки і чому з'являються ці учасники. Очевидно, що основою участі у процесі вироблення державної політики є законні повноваження, тобто конструкт, що дозволяє різним людям брати дієву участь у процесі політики. Це означає, що міністри беруть участь у процесі за своїм офіційним статусом, тоді як інші мають добитися права участі. За міністром, як кажуть, залишається право останнього слова. Саме орієнтуючись, в першу чергу, на його позицію Кабінет Міністрів ухвалює остаточне рішення щодо конкретного напрямку державної політики у відповідній сфері. Які ж повноваження тоді залишаються за ІГС? Звичайно

вони не наділені правом ухвалювати рішення щодо політики, проте вони суттєво впливають на виявлення проблеми для політики, внесення її до порядку денного та врешті радять, які рішення треба ухвалювати, а також як здійснювати політику, коли ухвалено відповіді «нерішення». Артикулюючи інтереси певних груп суспільства, ці організації шукають можливостей висловитися з тієї чи іншої проблеми від імені своїх членів, домагаються від уповноважених представників держави розгляду проблеми, ухвалення відповідної державної політики для її розв'язання. З іншого боку, держава може шукати підтримки своєї політики від помітних суспільних груп і в цьому випадку вона звертається до різноманітних асоціацій громадян, надаючи тим самим їм повноваження долучатися до процесу вироблення політики.

Оскільки державна політика спрямовується на вирішення певної проблеми, то володіння експертним знанням, що стосується цієї проблеми, є також основою для участі у процесі політики. Оскільки ІГС створюються на основі специфічних інтересів громадян, то вони володіють певною сумою знань, виходячи із сфери своєї діяльності. Наприклад, громадські організації екологічного спрямування мають власне бачення на розв'язання конкретної екологічної проблеми. Домагаючись розв'язання цієї проблеми від держави через ухвалення відповідної політики, вони аргументують свою позицію на підставі власних експертних знань, інформації, якою вони володіють, та інтересів своїх членів. Таким чином, вони вступають в зв'язки з головними учасниками процесу вироблення державної політики. Тобто вони створюють своєрідну «мережу знавців у галузі».

І нарешті, суспільна (державна) політика - це наявність системи та узгодженості. Вона зводить різні заходи у єдину систему, а тому зачіпає інтереси різних учасників. Щоб така політика була дієвою та передбачуваною, до процесу її створення мають бути долучені різні суб'єкти і не обов'язково лише ті, які несуть пряму відповідальність за її здійснення. Наприклад, Міністерство транспорту, розробляючи політику в сфері

пасажирських перевезень, має уявляти позицію, бачення, очікування власне самих пасажирів, перевізників. При цьому інтереси цих груп можуть бути інколи діаметрально протилежними: перевізники прагнутимуть рентабельності свого бізнесу, що вимагатиме підвищення вартості проїзду, а, наприклад, студенти, виступатимуть за збереження пільг, що потребуватиме в свою чергу додаткових витрат з державного бюджету. Щоб виробити цілісну державну політику у цій сфері, необхідно буде вдатися до узгоджень та консультацій. Це в свою чергу вимагатиме встановлення певного порядку між різноманітними учасниками процесу політики.

Безпосередніми факторами, що обумовлюють участь ІГС у формуванні суспільної (державної) політики, є інтерес та рівень довіри між суб'єктами процесу. Різнманітні соціальні групи можуть висловлювати свої потреби та вимоги до уряду безпосередньо звертаючись до нього (індивідуальні чи колективні звернення громадян) або через різноманітні асоціації. Останні виступають механізмом артикуляції та представлення інтересів цих соціальних груп. Громадяни об'єднують свої зусилля в боротьбі за реалізацію місцевих, загальнодержавних та власних потреб, здійснення своїх прав та свобод, задоволення різноманітних інтересів створюючи відповідні інституції, наприклад, асоціації фермерів, юристів, вчителів, інвалідів, платників податків тощо. Групова активність допомагає громадянам виробити та пояснити власні вимоги до політики, забезпечує їм більш чітку та адекватну артикуляцію інтересів, ніж участь у виборах, коли відбувається вплив формування інституцій-головних суб'єктів вироблення політики. Саме спираючись на ці форми артикуляції інтересів, можна визначати в кінцевому підсумку, чого очікують від головних виробників політики соціальні групи та суспільство. Інституції громадянського суспільства, будучи зацікавленими у вирішенні певної проблеми, що турбує їх членів, та представляючи інтереси своїх учасників, проявляють в свою чергу інтерес до вироблення відповідної державної політики. Без такого інтересу їх участь не має змісту та сенсу, вони залишаються пасивними спостерігачами процесу. Зацікавленість

процесом політики з боку організацій громадянського суспільства також обумовлюється конкретною сферою діяльності таких організацій. Наприклад, навряд чи асоціація військових пенсіонерів має інтерес до вирішення проблем студентського самоврядування, а тому навряд чи вона братиме участь у процесі розробки відповідної державної політики. Напевно, таку асоціацію більше буде цікавити державна політика щодо соціального захисту або оборонна політика держави.

Також необхідно зауважити, що інтерес ІГС може проявлятися в контексті таких трьох головних напрямків державної політики: виймання ресурсів, розподілу та регулювання. Пояснимо це на конкретних прикладах по кожному напрямку:

- виймання ресурсів: спілка органів студентського самоврядування скеровує до уряду вимоги щодо недопущення скасування пільг для студентів на проїзд у залізничному транспорті;
- розподіл: товариство захисту прав ув'язнених, пропонує уряду запровадити систему соціальної адаптації колишніх в'язнів;
- регулювання: асоціація власників грального бізнесу бере участь у виробленні порядку та умов державного ліцензування їх бізнесу.

Крім того, участь ІГС в процесі вироблення суспільної (державної) політики обумовлюється рівнем їх довіри до головних виробників політики, а також рівнем довіри між членами суспільства взагалі. В свою чергу органи влади також повинні мати відповідний рівень довіри до асоціацій громадян, щоб надати їм можливість брати участь у процесі вироблення державної політики. Рівень такої взаємодовіри визначатиме міру участі інституцій громадянського суспільства.

Участь ІГС залежить від низки інституційних та контекстуальних чинників, серед яких можна виділити такі:

1. Організація держави;
2. Внутрішня організація самих громадських організацій;
3. Централізація представлення інтересів.

Організація держави включає: розподіл влади між рівнями (унітарна, федеральна держава), розподіл влади між гілками (повноваження законодавчої, виконавчої, судової гілки влади), систему державного управління. Також сюди варто віднести такі аспекти, як автономність та спроможність держави. Автономністю називається рівень незалежності держави від соціального тиску конфліктуючих суспільних груп. Спроможність держави, що залежить від її організаційної єдності та досвіду, визначає її успіх у здійсненні державної політики. Слабка та подрібнена держава не зможе забезпечити активну участь ІГС, оскільки останні не можуть бути впевнені у її здатності впровадити дієву політику.

Внутрішня самоорганізація ІГС передбачає формалізацію їх існування. Тобто організація має бути створена відповідно до вимог законодавства, мати власну структуру, процедури, правила. Для участі в процесі вироблення державної політики вона повинна мати відповідних експертів, ресурси для підтримки участі, володіти фаховою інформацією та вміння виявляти, оформлювати та висувати узагальненні групові інтереси, а не зосереджуватися виключно на вузько корпоративних.

Централізація представлення інтересів передбачає наявність своєрідних союзів, парасолькових об'єднань різноманітних за структурою, формою організацій, які мають спільну зацікавленість у тій чи іншій сфері державної політики. Звичайно, кожна організація може і по одинці намагатися брати участь в творенні відповідної політики, просуваючи при цьому власні інтереси. Проте можливість та дієвість такої участі є мінімальною, оскільки державі важко впоратися з численними групами інтересів, то вона намагатиметься встановити додаткові обмеження для участі таких організацій. Подрібнення груп послаблює здатність держави мобілізувати їх для вирішення суспільних проблем. Проте консолідована позиція багатьох організацій громадянського суспільства, які діють в одній і тій же сфері, має більше успіху бути представленою в процесі вироблення державної політики. Їм не потрібно буде висувати безпричинні вимоги заради збереження

підтримки своїх членів. Тому виникає потреба в своєрідній централізації дій громадських організацій, через утворення більших за масштабами і відповідно з більшими ресурсами спілок. Такі спілки представлятимуть «узагальненні» інтереси, що покращить спроможність їх відстоювання. Наприклад, Національна спілка молодіжних організацій матиме більший вплив на державну молодіжну політику, ніж сума окремих дій великої кількості менших за структурою, чисельністю та спроможністю молодіжних об'єднань. На жаль, цього досягти інколи дуже важко, оскільки втручається інший чинник - конкуренція між організаціями за можливість брати участь у творенні політики і відповідно можливість домогтися її ухвалення на свою користь. Це підтверджується, до речі, наприклад, сумною історією із створенням Українського національного комітету молодіжних організацій, який так і не став єдиним виразником позиції молодіжних громадських організацій України.

Як ми вже зазначали, ІГС є однією із складових тієї чи іншої спільноти політики. Включеність до конкретної спільноти залежить від зацікавленості у вирішенні певної проблеми та сфери діяльності. Наприклад, спільнота соціальної політики включатиме перш за все об'єднання громадян, які безпосередньо переймаються інтересами та правами соціально вразливих категорій громадян. У межах спільноти політики ІГС належать до категорії асоційованих учасників. Цей статус визначається тим, що такі організації не володіючи повноваженнями ухвалювати рішення, беруть непряму участь у процесі вироблення державної політики, представляючи інтереси окремих груп громадян, надаючи інформацію та поради щодо проблеми тощо.

У межах конкретної спільноти вироблення державної політики відбувається в контексті взаємин та взаємозалежності учасників (суб'єктів). Одним із аспектів цього контексту є структура формальних та неформальних контактів та взаємин неурядових організацій та владних інституцій. Організації громадянського суспільства вступають у взаємозв'язки з головними учасниками процесу політики - державними інституціями. Ці

зв'язки носять горизонтальний характер. Природа таких зв'язків характеризується тим, що вироблення суспільної (державної) політики відбувається через організаційні кордони і включає в себе структуру поглядів, підходів і засобів учасників з різних незалежних одна від одної організацій.

Необхідно також звернути увагу, що взаємодія, зв'язки ІГС з головними виробниками державної політики можуть набувати таких трьох основних форм: інформування, консультації, активна участь.

Інформування - процес взаємодії, під час якого органи влади надають певного виду інформацію інституціям громадянського суспільства власне про сам перебіг прийняття рішень. Від того, як влада інформує громадськість залежить наскільки сам процес вироблення державної політики є прозорим. Інформування може відбуватися як за ініціативою органів влади, так і за ініціативою об'єднань громадян.

Консультації - особлива форма участі інституцій громадянського суспільства в творенні державної політики. Саме ця форма контактів головних та неголовних виробників державної політики дає можливість отримати зворотній зав'язок при виробленні політики. Консультації із заінтересованими сторонами - це головна складова взаємодії в процесі вироблення політики, оскільки вона забезпечує поряд з іншими якість розробки та ухвалення політики. Під час консультацій виявляються альтернативні точки зору на варіанти політики, відмінності у поглядах та позиціях сторін, на які в першу чергу буде спрямована політика, або чий інтереси вона буде зачіпати. Під час консультацій ІГС отримують можливість викласти власне бачення питання для політики, запропонувати інший шлях вирішення проблеми. Це, звичайно, потребує від організацій певного рівня готовності та спроможності.

Наступна форма - це активна участь. Такий вид взаємодії ґрунтується на партнерстві головних виробників політики та організацій громадянського суспільства. Активна участь передбачає виконання за дорученням органів

влади, відповідальних за вироблення державної політики, неурядовими організаціями певного виду робіт в процесі вироблення державної політики. Наприклад, проведення аналізу політики для прийняття рішень, здійснення оцінювання тощо.

Серед інших типів активності ІГС у процесі формування суспільної (державної) політики необхідно виділити такі: вплив, тиск, контроль, оцінка. Кожен з них по-різному проявляється на окремих етапах процесу.

Вплив ІГС в процесі формування суспільної (державної) політики характеризується тим, що політика формується, зважаючи на їх дії, позиції, бачення. Така діяльність передбачає активну участь на всіх стадіях процесу, максимальну раціоналізацію дій, вироблення з боку організацій належної аргументації. Вона може супроводжуватися низкою формальних та неформальних контактів з головними виробниками державної політики. Впливовість організацій громадянського суспільства в процесі вироблення суспільної (державної) політики знаходиться в прямій залежності від авторитету цих організацій, довіри з боку держави та наявності повноважень брати участь в підготовці та ухваленні рішень, їх організаційно-ресурсної спроможності.

Тиск ІГС в процесі вироблення суспільної (державної) політики передбачає більш рішучу та енергійну дію, що спрямована на врахування їх інтересів при творенні політики. Особливо такий тип активності проявляється на стадії внесення питання до порядку денного для державної політики. Ця діяльність передбачає вибір форм декларування своїх вимог та мобілізації людей на їх підтримку. Тиск може чинитися заради просування власних матеріальних чи професійних інтересів або інтересів ширшої соціальної групи, яку репрезентує та чи інша організація (наприклад, об'єднання підприємців, організації споживачів), а також заради просування певних питань на арену політики заради їх розв'язання (наприклад, тиск екологічних організацій, захист прав людини тощо).

Контроль та оцінка ІГС в процесі вироблення суспільної (державної)

політики передбачає забезпечення зворотного зв'язку державних та недержавних виробників політики, виявлення наявних чи потенційних протиріч, що потребують вирішення або втручання.

Отже, підсумовуючи можемо зазначити, що ІГС є одними із важливих суб'єктів процесу вироблення державної політики. Їх участь у цьому процесі носить в першу чергу консультативний та представницький характер. Не володіючи повноваженнями ухвалювати остаточні рішення щодо визначення державної політики, ці організації вступають у взаємодію з головними виробниками політики. У процесі такої взаємодії вони впливають, здійснюють тиск, громадський контроль та оцінку.

Участь інституцій громадянського суспільства в творенні державної політики проявляється в спільнотах політики та визначається характером взаємовідносин з органами влади як головними учасниками державно-політичного процесу

Окремо слід виділити вплив особливості впровадження громадського моніторингу в політичній сфері.

Проблеми контролю громадськості за діяльність політичних партій взагалі та виконанням ними власних передвиборчих програм зокрема, незважаючи на зростання ролі політичних партій у формуванні державної політики, переважно залишаються поза увагою серйозних наукових досліджень. Дану сферу діяльності наука залишає переважно на відкуп громадським організаціям, які власними силами вирішують питання організаційного та методологічного характеру проведення моніторингу діяльності політичних партій. Поки діяльність недержавних неприбуткових організацій з даного напрямку має відносно коротку історію, яка втім потребує вивчення, узагальнення та пропозицій політичної науки щодо її вдосконалення та визначення можливих перспектив розвитку.

Саме з огляду на те, що проблемами моніторингу переважно опікувалися громадські організації, серед тих, хто зробив вагомий внесок у розробку та апробацію методик моніторингу партійної політики в Україні, ми

знаходимо прізвища переважно громадських діячів та експертів, ніж науковців (при тому, що переважна частина публікацій з причин, розкритих нижче, знаходиться у мережі Інтернет). Серед останніх на увагу, в першу чергу, заслуговують П. Удовенко та А. Зельницький, під чиїм супроводом в Україні була розроблена, фактично, перша публічна методика моніторингу партійної політики, призначена для широкого використання.

Керуючись матеріалами моніторингових проектів, що здійснювалися в Україні в часи незалежності, пропонуємо з'ясувати сучасний стан, проблеми та перспективи громадського моніторингу діяльності політичних партій в Україні.

По-перше, з'явилися місцеві моніторинги, кошти на які безпосередньо надаються донорами громадським організаціям у регіонах. Для прикладу наведемо громадський моніторинг діяльності осередків політичних партій Чернігівщини, що його проводив Чернігівський громадський комітет захисту прав людини за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

По-друге, з'явилися загальнонаціональні моніторингові програми, які передбачають безпосереднє здійснення моніторингу місцевими громадськими організаціями, роботу яких координують загальнонаціональні громадські об'єднання. На останні також покладається оформлення підсумкової фінансової звітності, а також аналіз одержаної з регіонів інформації та підготовка друкованих матеріалів за результатами дослідження. Така форма роботи є досить розповсюдженою, оскільки вона дозволяє не лише одержувати результати з великої кількості регіонів, але і популяризувати моніторингову діяльність як таку, залучаючи до неї якомога більше громадських організацій на місцях. В якості прикладу можна навести проект Міжнародного центру перспективних досліджень «Участь громадськості в суспільному діалозі щодо партійних програм», партнерами якого були громадські організації в 6 містах України [4, 121].

Окремо слід виділити загальноукраїнські моніторинги, що їх проводить одна загальноукраїнська організація. Такі проекти ставлять високі вимоги до

громадської організації, що її проводить, потребують наявності реально діючих місцевих організацій та кваліфікованих фахівців. З огляду на це, такий моніторинг під силу провести лише небагатьом недержавним організаціям в Україні. Натомість, він дає можливість більш стандартизовано використовувати методику та контролювати хід моніторингової діяльності. В якості прикладу такого моніторингу можемо навести програму Комітету виборців України «Українська влада: обіцяного три роки чекають», яка проводилася за підсумками виборів 1998 року та розпочала свою роботу з початку 2001 року [21, 32].

Продовжують функціонувати і центральні моніторинги, які не спираються на інформацію з регіонів, а обмежуються вивченням діяльності представників політичних партій у центральних органах влади. Відсутність акцентів на регіональний розріз партійної політики компенсується тут меншою вартістю проведення моніторингу, а отже можливістю робити його більш тривалим та більше уваги приділяти роботі над аналітичною частиною дослідження. Крім того, результати такого моніторингу з більшою вірогідністю матимуть суспільний резонанс. В якості ґрунтового, тривалого та підкріпленого відповідною методикою дослідження тут можна відзначити проект Лабораторії законодавчих ініціатив «Орієнтири виборців - парламентський моніторинг». Проектом було охоплено законодавчі ініціативи, які були внесені протягом роботи Верховної Ради України четвертого скликання (починаючи із її 4 сесії) та передбачені порядком денним на тиждень.

Крім того, слід виділити в окрему групу спеціалізовані моніторинги, які проводяться громадськими організаціями, що опікуються певним конкретним блоком суспільних проблем, а отже не ведуть моніторинг діяльності політичних партій з усіх напрямків, а зосереджуються на якомусь одному. Такий аналіз, хоч і дещо звужує моніторинг, проте дозволяє зробити його більш фаховим та деталізованим. Прикладом тут може слугувати проект Української Гельсінської спілки з прав людини під назвою «Вплив на

програмну діяльність політичних партій через моніторинг законодавчої діяльності та аналіз виборчих програм політичних партій щодо висвітлення питань прав людини» . Також розповсюдженими є моніторинги діяльності політичних партій з боку екологічних, бізнесових громадських об'єднань тощо.

Коаліційні моніторинги є чи не найбільш слабким різновидом організації моніторингового процесу. Вони відрізняються тим, що утворюються на основі взаємної згоди великої кількості громадських організацій, що обирають керівні органи такої коаліції. Такий підхід дозволяє протягом нетривалого часу використовувати значні інституційні ресурси в межах всієї країни, проте об'єднання, як правило, створюється для виконання певної короткотривалої цілі, а тому не існує довго [9]. На практиці такого роду коаліції створюються переважно на час проведення виборчих кампаній.

Останній факт дозволяє нам перейти до розгляду іншого важливого аспекту моніторингових процесів в Україні, а саме - проблем, які виникають під час їх проведення.

Проблеми, які виникають перед громадськими організаціями, що здійснюють моніторинг партійної політики, на сучасному етапі вже виокремилися досить чітко і можуть бути узагальнені з досвіду роботи різних недержавних неприбуткових об'єднань.

Якщо ми звернемося до інформації про моніторингові проекти, що в різні роки проводилися в Україні, то чітко побачимо, що більшість з них (у тому числі практично всі, перелічені у даній статті) здійснювалися і здійснюються за підтримки міжнародних установ, що надають кошти для організації моніторингу.

Що ж стосується власне українських організацій, то їм залишається переважно роль координаторів та організаторів моніторингового процесу. Як правило, цим займаються загальноукраїнські громадські організації аналітичного спрямування. На початку моніторингових практик, коли віддавалася перевага вивченню діяльності центральних ЗМІ та органів влади,

весь моніторинговий процес зосереджувався у столиці і його цілком спроможна була виконати одна громадська організація, яка безпосередньо і отримувала кошти від донорів.

Такий стан із фінансуванням моніторингових проектів дає політичним партіям можливість висловлювати сумніви щодо незаангажованості тих, хто проводить моніторинг і може суттєво знижувати довіру до його результатів, у чому автори мали змогу пересвідчитися на власному досвіді. Питання пошуку вітчизняних інвесторів стоїть досить гостро. І проблема тут не лише у пошуку власне українських замовників, а у тому, щоб інтерес замовника мав не лише приватний, але і громадський характер.

Ще однією важливою проблемою є неузгодженість дій громадських організацій у ході проведення моніторингу. Як показує практика, сьогодні досить часто громадські організації, спонсоровані різними донорами, здійснюють схожі проекти. Проте, автори самі були свідками того, що далеко не завжди керівники цих проектів знають взагалі про існування іншого моніторингу, а тому бувають змушені дублювати одну й ту саму роботу, в той час як їх сили могли б бути використані більш раціонально.

Навіть у тому випадку, коли йдеться про проведення моніторингу однією громадською організацією, практика показує, що доцільно залучати до даного процесу інші недержавні організації зі спеціальними інтересами, які в силу спрямування своєї діяльності постійно одержують інформацію, в тому числі і таку, що стосується активності політичних партій. При цьому, для таких організацій участь у публічних заходах у ході та за підсумками проведення моніторингу, а також розповсюдження наданих ними відомостей, можуть бути цілком достатньою компенсацією за постачання необхідної для моніторингу інформацією.

Крім сказаного вище, звернемо увагу на проведення національного екзитполу спільними зусиллями провідних соціологічних установ України, яке дає приклад громадським організаціям того, як об'єднання дозволяє підвищити не лише точність одержуваних результатів, але і їх вагу та

суспільну повагу до авторів дослідження.

Проблема збереження інформації, здобутої в ході моніторингових проектів також залишається гострою. Після того, як моніторинг проведений, за його результатами, як правило, проводяться різного роду публічні заходи, зокрема публічні обговорення, прес-конференції, семінари тощо. У багатьох випадках розповсюджуються друковані видання (книги, брошури, бюлетені тощо). Практично завжди інформація про хід та результати моніторингу в тому чи іншому розміщується на сайті організації, що проводить моніторинг.

Втім, вже через декілька років чи навіть місяців нерідко знайти інформацію щодо здійсненого моніторингу стає досить проблематично. Прес-релізи та короткі публікації інформаційного характеру не дають повної картини ситуації і є явно недостатніми для ґрунтового аналізу, брошури та інша друкована інформація, як правило, видається невеликим тиражем (як правило, не до 2000 екземплярів), а її розповсюдження може носити дещо хаотичний характер і залежить переважно від тих, хто безпосередньо реалізує проект на місцях, а тому ця інформація може просто не дійти до бібліотек наукових або навчальних закладів. Найбільш надійним джерелом, як це не парадоксально, залишається мережа Інтернет, в якій інформація щодо результатів моніторингу представлена досить широко (в багатьох випадках тут можна найти електронні версії звітів за результатами моніторингу та друкованих видань за підсумками його проведення). Втім, і тут є небезпека - зникнення громадської організації (а особливо, коаліції громадських організацій), припинення дії її веб-сайту означає фактичне зникнення з широкого обігу цілого пласту потенційно важливої для політичної науки інформації.

Варто відзначити, що інше важливе питання - проблема підготовки фахівців для проведення моніторингу останнім часом втрачає свою актуальність в Україні. Зважаючи на велику кількість виборів у перші роки XXI століття, а також і значну кількість моніторингових проектів, як пов'язаних з ними, так і здійснюваних у міжвиборчий період, можна

констатувати, що в Україні вже сформувалося широке коло громадян (переважно членів громадських організацій), які мають досвід моніторингової діяльності і можуть як успішно його використовувати самі (в якості експертів), так і готувати інших (у ролі тренерів) [11].

Окремі громадські організації, зокрема Комітет виборців України, вже позиціонують себе як професійні установи, що спеціалізуються на наданні моніторингових послуг. Втім, і тут може приховуватися небезпека - моніторинги партійної політики в Україні переважно проводяться під час виборів та за рахунок грантів. У випадку зменшення фінансування (а особливо у міжвиборчий період) виникає ризик того, що фахівці, які займалися моніторинговою діяльністю, перекваліфікуються і працюватимуть у тих сферах, які в даний момент привертають увагу міжнародних донорів.

Втім, скоріше не проблема відсутності фахівців для проведення моніторингу, а інституційна спроможність самих політичних партій становить реальну загрозу для успішного проведення моніторингу. Дещо перебільшуючи, скажемо, що неможливо моніторити діяльність тоді, коли цієї діяльності просто немає. Зрозуміло, що процес моніторингу не обмежується спілкуванням з представниками політичних партій, проте без їх участі, без зворотного зв'язку із об'єктом спостереження успішність такого моніторингу ризикує залишитися невисокою. [73, 14].

Практика та досвід авторів показує, що далеко не завжди політична партія іде на контакт з представниками організації, що здійснює моніторинг. І це мало залежить від ідеологічного спрямування політичної партії або її провладності чи опозиційності. Проблема полягає скоріше у відсутності кваліфікованих кадрів, здатних представити позицію партії та взяти участь у публічних заходах моніторингу. Крім того, грає роль і фактор виборів: під час виборчої кампанії нерідко у партії через загальну завантаженість керівників та неповноваженість інших осіб просто немає кому спілкуватися з моніторами; у міжвиборчий період же політичні партії просто можуть ігнорувати такого роду заходи - вони просто не бачать потреби брати у них

участь.

При цьому, як показує практика, провести зустріч у формі інтерв'ю з керівниками або заступниками місцевих осередків політичних партій (на рівні області, міста, району) цілком реально, однак забезпечення їх участі у публічних заходах проекту нерідко становить проблему.

Остання проблема, на якій слід зосередити увагу - методологічне підґрунтя проведення моніторингу. У більшості випадків у публічних матеріалах методика проведення дослідження описується, проте робиться це у загальних виразах без конкретизації та надання безпосереднього тексту методики проведення дослідження, лише описується методологія. Все це також може значно знижувати авторитетність дослідження, оскільки будь-який не публічний елемент моніторингу дає можливість партіям зі скепсисом ставитися до одержаних результатів [76, 23].

Крах тоталітарного режиму в Україні створив об'єктивні передумови для формування системи ГМ за виборчим процесом на всіх його стадіях. Головною вадою цього процесу залишається так званий «адміністративний ресурс», під яким розуміється набір факторів і механізмів, які сприяють активному впливу владних структур на хід та результати виборів.

Широке застосування адмінресурсу призводить до того, що волевиявлення виборців і результати виборів спотворюються. Подолати негативний вплив цього явища здатна чітка система ГМ силами таких його суб'єктів, як політичні партії, громадські організації та незалежні ЗМІ.

Хоча впровадження обґрунтованих норм партійного представництва і принципу жеребкування при формуванні виборчих комісій і усунуло можливість маніпулювання процесом створення виборчих комісій, роль партій у контролі за виборчим процесом залишається суперечливою. З одного боку, вони безпосередньо зацікавлені в тому, щоб не допустити порушень з боку своїх конкурентів, з іншого, для перемоги у виборчих змаганнях партії самі нерідко вдаються до порушень. Тому партійний контроль за виборчим процесом повинен доповнюватися контролем з боку

незалежних громадських організацій, які на відміну від політичних партій не беруть безпосередньої участі у виборчому процесі та не мають права висувати кандидатів [21, 111].

Впливовим інститутом, покликаним здійснювати ГМ за виборчим процесом, є незалежні ЗМІ. Варто підкреслити, що поняття «незалежні» означає лише їх незалежність від урядових структур, тому що абсолютно незалежних ЗМІ не буває. Значним досягненням у реформуванні виборчого законодавства стало недавнє включення в виборчі закони статей, які мають назву «Публічність і відкритість виборчого процесу», які, зокрема, гарантують представникам ЗМІ безперешкодний доступ на всі публічні заходи, пов'язані з виборами.

Саме з огляду на сказане вище доцільно зупинитися на єдиній повністю публічній методиці моніторингу партійної політики, створеної Міжнародним центром перспективних досліджень та вдосконаленої у ході використання разом з партнерськими організаціями. Зупинимося на тому її варіанті, який стосується моніторингу виконання передвиборних програм місцевих організацій політичних партій.

Моніторинг виконання передвиборних програм місцевих організацій політичних партій (блоків) полягає у систематичному відстежуванні та оцінюванні діяльності місцевих організацій політичних партій (блоків) щодо виконання ними пріоритетних завдань, визначених у передвиборних програмах цих партій (блоків) і впливу результатів такої діяльності на зміни в місті, територіальній громаді [74, 8].

З метою забезпечення вищої ефективності моніторингу в методиці визначаються основні засади, на базі яких він здійснюється на практиці:

1. знання особливостей історичного розвитку регіону (міста) та суспільно-політичної ситуації в ньому;
2. ретельне вивчення й аналіз програми дій і бюджетних показників, що забезпечують виконання програми дій, затвердженої місцевою радою;
3. дослідження та врахування під час здійснення моніторингу інтересів,

потреб і сподівань різних груп виборців територіальної громади;

4. аналіз та оцінювання передвиборних програм місцевих організацій політичних партій (блоків), які подолали тривідсотковий бар'єр і увійшли до складу місцевих рад;

5. здійснення порівняльного аналізу спільних пріоритетних завдань і розбіжностей у програмі дій і передвиборних програмах партій (блоків), які створили депутатську більшість у місцевій раді;

6. вивчення та аналіз програмних пріоритетів партій, які створили опозицію депутатській більшості в раді;

7. аналіз рішень і дій місцевих організацій політичних партій (блоків), спрямованих на виконання програмних пріоритетів;

8. творче використання методики аналізу, моніторингу й оцінки програм політичних партій;

9. застосування об'єктивних підходів до оцінки дій партії (блоку) з виконання програмних пріоритетів і впливу результатів такої діяльності на зміни в регіоні, територіальній громаді, житті виборців.

Говорити ж про майбутнє громадського моніторингу в Україні у міжвиборчий період ми мусимо обережно. І воно, на жаль, поки не за аналітичними організаціями, а саме за спеціалізованими об'єднаннями громадян за інтересами (економічними, екологічними тощо), які потребують знайти політичну силу, здатну представляти їх інтереси та контролювати, відстежуючи їх діяльність. Втім, у цих організацій немає часу і донорських коштів на опрацювання і вдосконалення моніторингових методик. Саме тому політична наука повинна на сучасному етапі, вивчивши досвід громадського моніторингу партійної політики, запропонувати їм готовий інструментарій для ведення моніторингу

### 3.2. Аналіз суспільного запиту на сфери та види громадського моніторингу: регіональний аспект

Для більш детального вивчення феномену громадського моніторингу, а особливо аспекту ролі населення та його потреб в проведенні системного контролю влади з боку громадськості. В ході підготовки кваліфікаційної магістерської роботи було проведено два соціологічних дослідження:

1. Експертне опитування членів Президіуму Громадської ради при Запорозькій обласній державній адміністрації.

2. Опитування населення м. Запорожжя.

Основної метою обох досліджень є визначення суспільного запиту на сфери проведення громадського моніторингу.

Для комплексного розуміння проблематики головні блоки питань для експертів та мешканців міста були ідентичні, що дало інформацію про загальний запит суспільства стосовно сфер моніторингової діяльності.

Зупинимось на результатах опитування експертів.

Об'єктом дослідження виступили члени Президіуму Громадської ради при облдержадміністрації в кількості 18 осіб. Слід підкреслити, що структура Президіуму відображає структуру всієї ради. Тому данні дослідження є репрезентативними всій сукупності громадських об'єднань регіону.

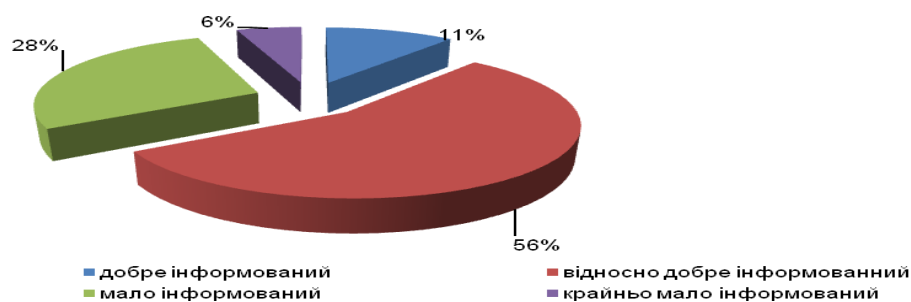


Рис. 3.1 - «В якій мірі Ви інформовані про діяльність органів влади міста?»»

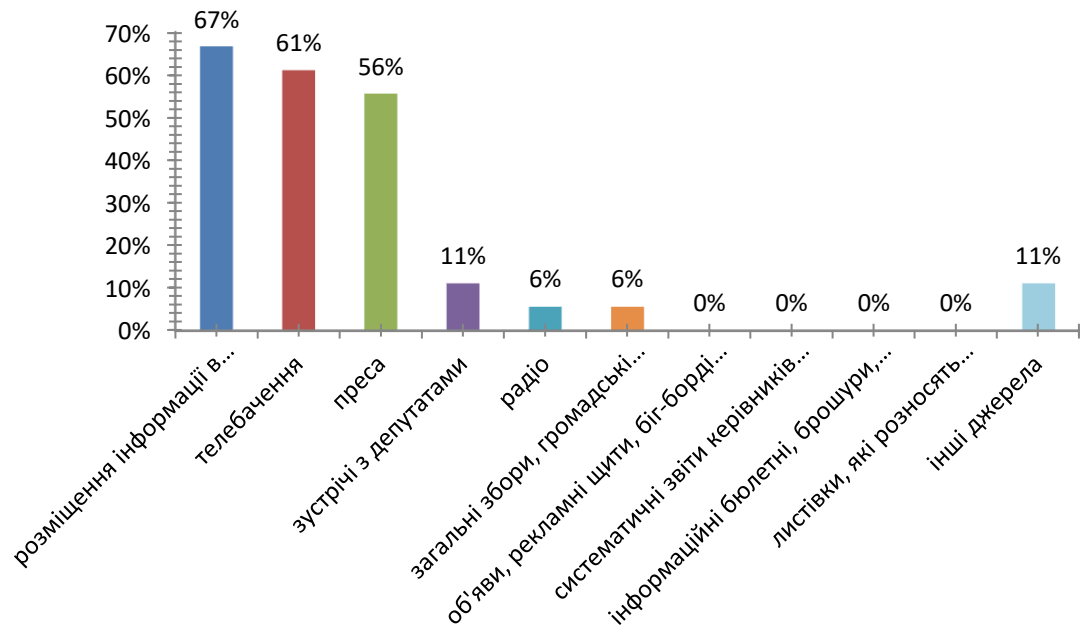


Рис. 3.2 - «Звідки Ви більше всього отримуєте інформацію про роботу органів влади?»

Слід зазначити, тільки десята частина (11%) експертів добре інформована про діяльність органів влади міста. А третя частина опитаних мало інформована або взагалі нічого не знає про діяльність органів влади. Результати опитування свідчать про відносно низку обізнаність представників громадського активу про діяльність влади.

Серед каналів отримання інформації більшість експертів назвали ЗМІ, при цьому тільки 11% опитаних відзначили зустрічі з депутатами. Знаково, що громадські слухання, систематичні звіти представників влади, та спеціальні інформаційні бюлетені взагалі доводять не використовуються для взаємодії влади та громадського активу. З даних дослідження можна чітко бачити, що представники Громадської ради користуються інформацією з так званих вторинних джерел, і не мають прямого доступу до відомостей про діяльність влади. Вище зазначенні факти, свідчать про закритість влади перед громадою, та відсутність практики систематичної взаємодії з громадськістю.

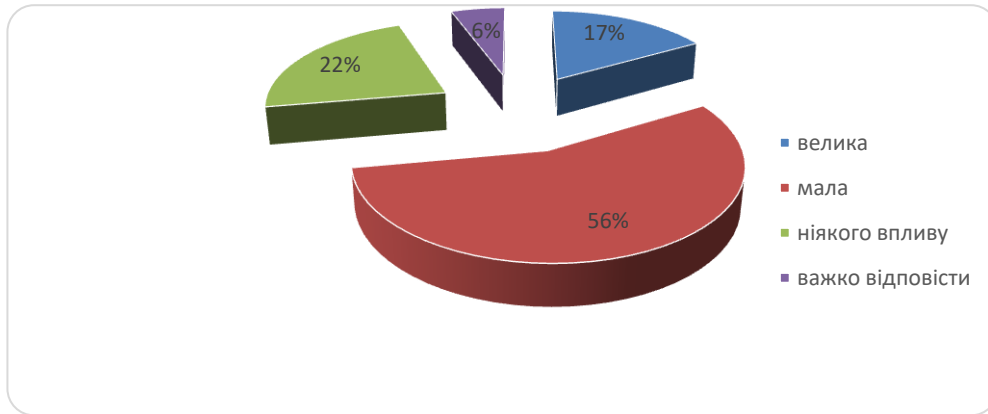


Рис. 3.3 - «Як Ви вважаєте, яка ступінь впливу громадських об'єднань на діяльність органів влади?»

Експерти підтверджують тезу про слабкий взаємозв'язок громадськості та влади. Більше половини опитаних (56%) вважають, що громадські об'єднання мають малий вплив на діяльність органів влади, при цьому біля чверті (22%) підкреслює, що вони не мають ніякого впливу на діяльність представників владних структур міста.

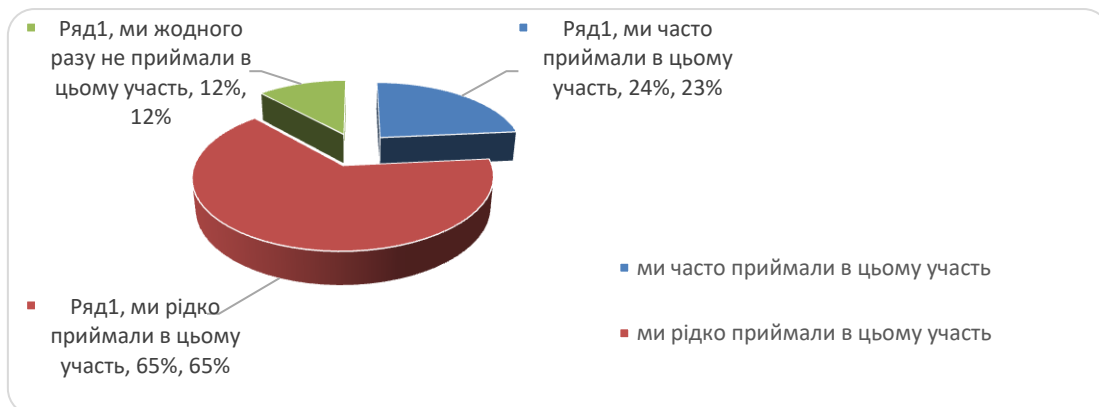


Рис. 3.4 - «Чи доводилося Вашому об'єднанню приймати участь в проведенні громадського моніторингу діяльності органів влади?»

При вище зазначених проблемах, біля чверті (24%) опитаних приймали участь в громадському моніторингу, що свідчить про те, що не зважаючи на

всі наявні перешкоди громадські об'єднання цілеспрямованно намагаються виконувати свої функції з контролю влади.

Це підтверджується тим, що 83% експертів зазначили, що громадський моніторинг проводився за їхньою власною ініціативою, і тільки 17% вказали на ініціативу з боку органів влади.

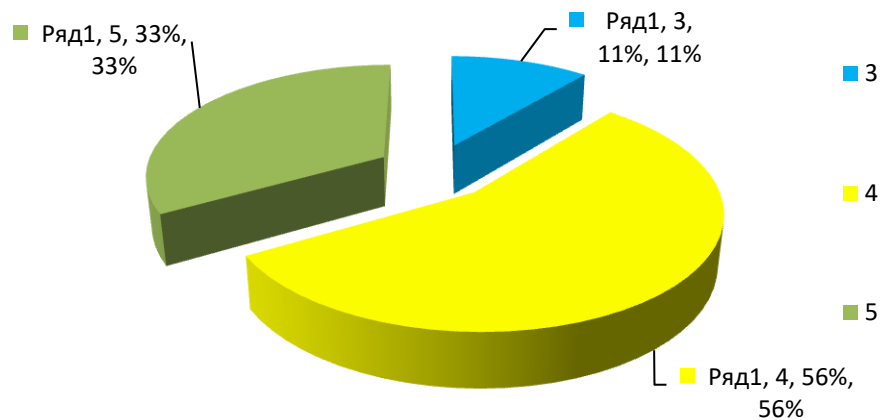


Рис. 3.5 - «В якій мірі Ви ознайомлені з чинними законами та іншими нормативними актами, щодо проведення громадського моніторингу органів влади? ( за 5-ти бальною шкалою)»

Також експерти високо оцінили свої знання, щодо законодавства в сфері громадського моніторингу, що в черговий раз підтверджує професіоналізм та ініціативність громадських об'єднань, та актуалізує потребу в більшій відкритості органів влади.

Дані опитування показують, що серед запорозьких громадських організацій в більшій мірі поширена форма реалізації громадського моніторингу як громадська експертиза (67%), ще 33% назвали інші форми слідкування за владою, серед яких громадська антикорупційна експертиза НПА, яка детально розглядалася в другому розділі роботи.



Рис.3.6 - «Чи доводилося Вашому об'єднанню звертатися до органів влади з пропозиціями по покращенню різноманітних сторін життя міста, в який термін Ви отримали відповідь?»

Ще одним свідченням «закритості» влади є дані, що близько двох третин (65%) звернень громадських об'єднань з пропозиціями, щодо покращення життя міста були розглянуті з затримкою, а відповіді надані в формі відписок. 12% відсотків взагалі не отримали жодної відповіді від представників влади.

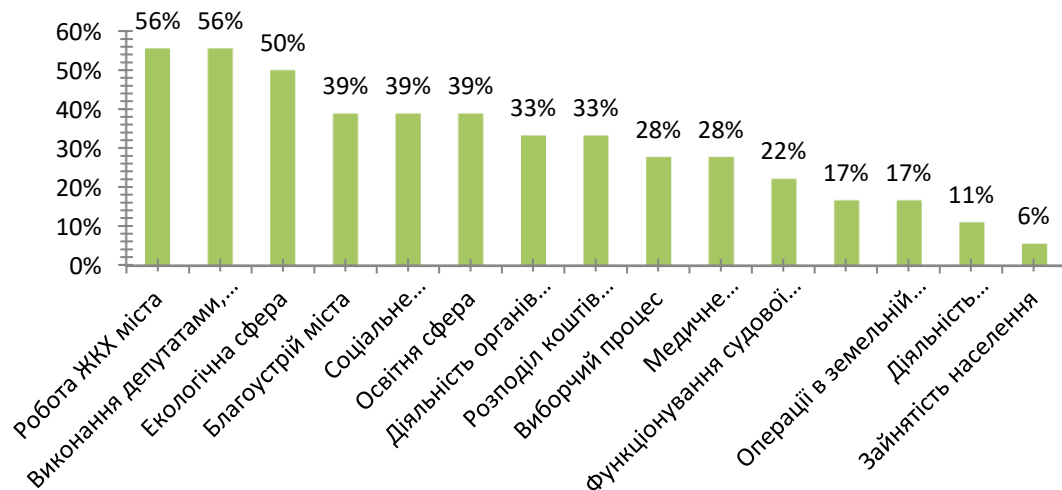


Рис. 3.7 - «Вкажіть, в яких із перелічених сферах життя міста, Ви би хотіли проводити громадський моніторинг влади?»

Слід відзначити, що експерти проявляють широкий спектр своєї зацікавленості в моніторингу діяльності органів влади, і намагаються охопити всі суспільні важливі сфери життя. Але при цьому лідирують сфера ЖКГ, виконання передвиборчих обіцянок депутатами, та іншими виборчими особами. А також екологічна сфера. Для визначення комплексного суспільного запиту населення, щодо сфер проведення громадського моніторингу, ідентичне питання було задане і рядовим мешканцям міста. На цих даних слід більш детально зупинитися в аналізі дослідження відношення населення до громадського моніторингу, та ступеню відкритості влади, що буде приведене нижче.

Для більш комплексного формування образу суспільного запиту на форми та види громадського моніторингу влади, було проведено опитування мешканців м. Запоріжжя.

Вибіркова сукупність становила 200 респондентів в віці від 18 років і старше. Тип вибірки – квотна багатоступенева вибірка з випадковим відбором на останній ступені. Даний об'єм вибіркової сукупності дозволяє отримувати данні про основні тенденції суспільною думки з різних питань дослідження. Метод дослідження – анкетування.

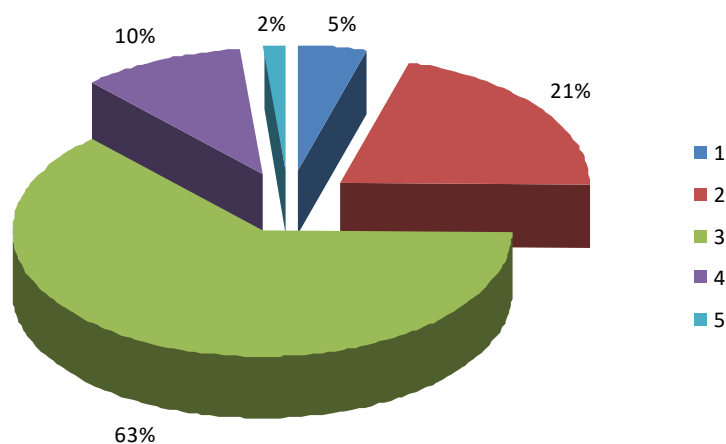


Рис. 3.8 - «Дайте оцінку ступені відкритості влади перед населенням за 5-ти бальною шкалою?»

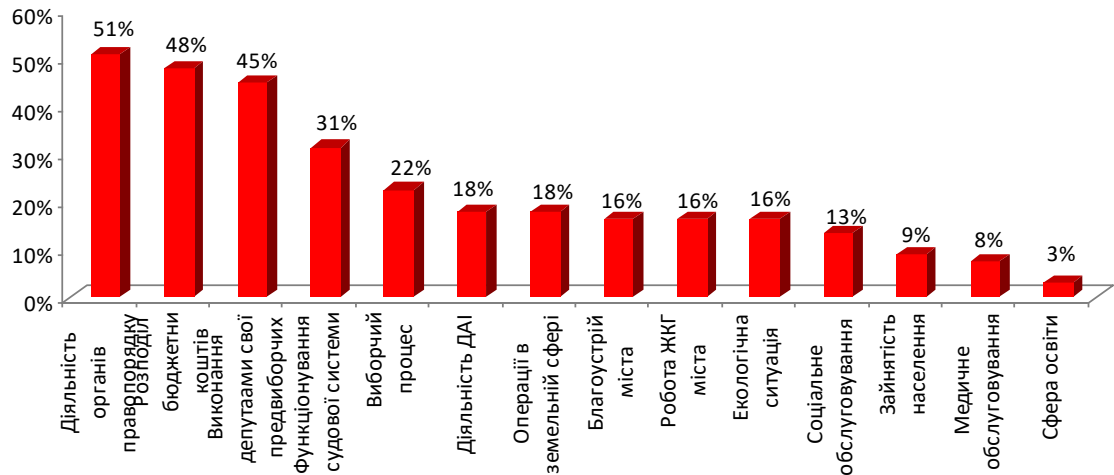


Рис. 3.9 - «Які зі сфер діяльності влади Ви вважаєте найбільш закритими?»

Результати дослідження вказують, що мешканці міста вважають діяльність органів влади значно закритою сферою: тільки 12% опитаних відзначили відкритість владних органів. Ці результати є прямим показником наявності потреби в більш активному висвітленні діяльності органів влади як з боку самих владних інститутів так і з боку громадських організацій.

Респондентів в більшій мірі цікавить впровадження громадського моніторингу в сфері органів правопорядку, розподілу бюджетних коштів та виконання депутатами своїх передвиборчих обіцянок. Як можна побачити при порівнянні результатів експертного опитування та думки населення є розбіжності в актуалізації сфер для моніторингу. Населення в більшій мірі цікавить робота органів правопорядку та розподіл коштів бюджету, що повинно стати чітким сигналом для громадських об'єднань міста.

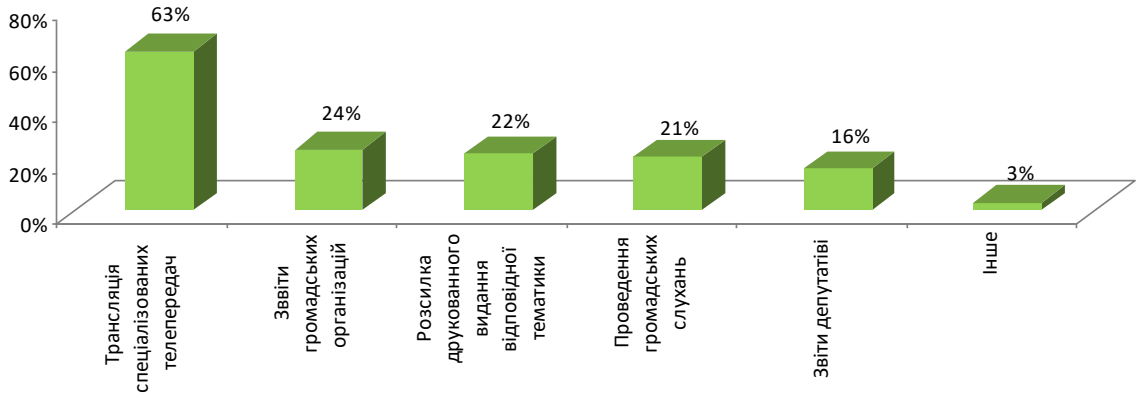


Рис. 3.10 - «В якій формі Ви б хотіли отримувати цю інформацію?»

Більшість респондентів зазначили необхідність трансляції спеціалізованої телепередачі, в якій висвітлювалася діяльність органів влади. Але при цьому четверта частина опитаних виказала бажання отримувати інформацію зі звітів громадських організацій, що є важливим сигналом для громадського активу регіону.

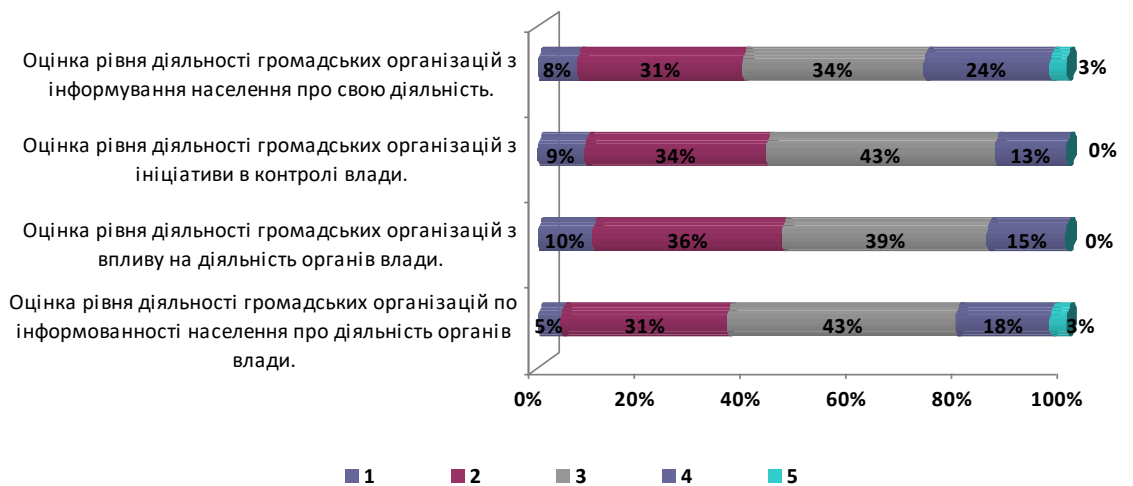


Рис. 3.11 – «Оцінка рівня діяльності громадських організацій за різними показниками»

В цілому, необхідно відмітити, що населення міста не досить високо оцінює роль громадських організацій з впливу та контролю органів влади. І це безумовно свідчить як про низький рівень активності самих об'єднань так і про об'єктивні перешкоди з боку держави. Більш детально ці аспекти були розглянуті в попередніх розділах роботи.

### *3.3. Перспективи розвитку громадського моніторингу за результатами аналізу громадської думки*

Детальний аналіз феномену громадського моніторингу дозволив виявити ряд позитивних аспектів цього виду участі громадськості в контролі органів влади, а також зазначив і ряд проблем моніторингу.

Аналіз нормативно-правової бази ГМ в Україні свідчить, що законодавство допускає проведення контролю над діяльністю органів влади зі сторони тільки окремих об'єднань громадян і лише в певних сферах, в ньому бракує механізмів здійснення ГМ. Така ситуація явно порушує принцип безпосередньої участі громадян в управлінні й створює загрозу порушення їх прав і законних інтересів. Прийняття закону, який визначив би принципи, обов'язковість і порядок впровадження ГМ у всі основні сфери суспільного життя, повинно не допустити цих порушень і усунути існуючі перешкоди на шляху реального перетворення української держави з посттоталітарного в демократичне, соціальне, правове. Для прискорення та поширення цього процесу потрібно приділити особливу увагу розвитку таких складових соціальної інфраструктури, як інститути громадянського суспільства, норми права і суспільної моралі, професійний і культурний потенціал соціуму.

Громадянське суспільство в Україні досі має слабку спроможність до моніторингу та контролю за органами законодавчої влади, як у центрі, так і на місцях. При цьому, найбільш проблемною сферою залишається недостатній рівень громадянського функціонування органів влади

громадянським суспільством. Серед основних причин цього можна назвати:

1. Низький рівень обізнаності українців щодо ролі громадського сектора в забезпеченні належного управління,
2. Практична відсутність можливостей громадян брати участь у вирішенні загальнодержавних та місцевих справ;
3. Брак необхідної інформації, досвіду та часу;
4. Обмежене фінансування громадської діяльності;
5. Нерозуміння органами влади корисності від діяльності громадських організацій (основного репрезентанта громадянського суспільства) і підтримки з боку громадянського суспільства, яка є соціальним капіталом влади.

Іншими причинами того, що інститут громадського моніторингу в Україні є досить слабо розвиненим є нерозуміння його необхідності і сутності посадовими особами держави, їх загальне небажання погодитися на первинність інтересів громадянського суспільства стосовно інтересів держави, нерозвиненість громадянського суспільства та слабка його інституційна спроможність для здійснення громадського контролю: бракує фахових знань, бракує комунікації, бракує вмінь (управлінських, регулятивних) тощо. Значна частина організацій громадянського суспільства лише імітують громадський контроль, а насправді їхні дії спрямовані на задоволення власних інтересів.

Для зміцнення громадського контролю необхідні кількісний і якісний ріст громадських організацій, підвищення їхньої компетентності, інституційної і ресурсної спроможності, покращення комунікації, пошук і використання нових технологій контролю, вдосконалення спільних дій.

Опираючись на комплексний аналіз громадського моніторингу та результати громадської думки, щодо основних проблем даного феномену, були розроблені рекомендації для більш ефективного впровадження громадського моніторингу.

Зазначені рекомендації розділяються на три види: для органів

державної влади, для органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства.

## 1. Пропозиції для органів державної влади.

1.1. Необхідно визначити пріоритетні сфери застосування механізму громадської експертизи та створити експертну мережу з-поміж громадських організацій, органів самоорганізації населення, об'єднань підприємців та інших організацій громадської експертизи на підставі їх конкурсного відбору.

1.2. Треба доповнити чинне законодавство нормами, які б передбачали обов'язковість здійснення громадської експертизи певних видів актів органів публічної влади. а статuti територіальних громад - порядком формування громадських експертних інституцій та процедурами здійснення громадської експертизи.

1.3. Потрібно відкоригувати механізм проведення громадської експертизи, наприклад, вводити питання відповідальності органів влади, у тому числі місцевого самоврядування – аби було розуміння, що цей інструмент є обов'язковим для них, шляхом прийняття відповідного закону. Адже нині Постанова має рекомендаційний характер і це один із ризиків.

1.4. Необхідно створити загальнодержавний реєстр громадських експертиз для більшої поінформованості суспільства.

1.5. Необхідно забезпечити усвідомлення органами публічної влади та посадовими особами усіх рівнів необхідності існування громадського контролю як невід'ємної складової системи публічного управління (як зворотний зв'язок та зовнішнє оцінювання).

1.6. Необхідно установити тісний творчий зв'язок та обмін досвідом діяльності щодо здійснення громадського контролю між громадськими організаціями та владними структурами, які займаються створенням та розвитком системи громадського контролю в країні, з відповідними зарубіжними та міжнародними організаціями.

## 2. Пропозиції для органів місцевого самоврядування.

2.1. Необхідне прийняття статутів територіальних громад, або доповнення існуючих нормами, які передбачали б участь інститутів громадянського суспільства залучення громадськості до формування і прийняття політичних рішень, у тому числі шляхом проведення громадських експертиз.

2.2. Необхідно закріпити у статутах територіальних громад положення про обов'язкове проведення громадських слухань та громадських експертиз рішень з питань житлово-комунального господарства та місцевого бюджету.

2.3. Необхідно доповнити статути територіальних громад порядком формування громадських експертних інституцій.

2.4. Необхідно затвердити власними рішеннями порядки сприяння проведенню інститутами громадянського суспільства громадських експертиз діяльності органів місцевого самоврядування.

2.5. Необхідно самостійно ініціювати проведення громадських експертиз, використовуючи потенціал об'єднань громадян для вирішення проблемних питань життєдіяльності територіальних громад.

2.6. Необхідно широко інформувати членів територіальних громад про підготовку та прийняття рішень органами місцевого самоврядування, використовуючи крім засобів масової інформації, електронні ресурси, створюючи власні Інтернет-сайти з механізмами зворотнього зв'язку.

2.7. Необхідно установити тісний зв'язок та обмін досвідом діяльності щодо сприяння проведенню громадських експертиз між органами місцевого самоврядування всіх рівнів.

2.8. Необхідно забезпечити усвідомлення органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами необхідності існування громадського контролю як невід'ємної складової системи публічного управління (як зворотний зв'язок та зовнішнє оцінювання).

3. Пропозиції для інститутів громадянського суспільства.

3.1. Необхідно допомогти людям самоорганізуватися для вирішення існуючих проблем і проведення громадського моніторингу, який є одним з

головних інструментів для відстоювання інтересів простих громадян. До того ж, це чи не єдиний існуючий механізм, коли від органів влади можна домогтися потрібної для територіальної громади інформації.

3.2. Необхідно досягти усвідомлення громадянами, громадськими об'єднаннями, територіальними громадами своєї відповідальності за стан справ на власній території, що має спонукати найбільш активних та небайдужих членів співтовариства добровільно брати участь у здійсненні громадського контролю.

3.3. Необхідно створити постійно діючу систему навчання та підвищення кваліфікації осіб - громадських експертів, які беруть участь у здійсненні громадського контролю, забезпечити їх фахову спеціалізацію та озброєння необхідними нормативно-методичними матеріалами.

3.4. Необхідно створити асоціації інститутів громадянського суспільства, які здійснюють громадський контроль (громадські експертизи), що дає можливість представляти на владному рівні інтереси кожної окремої організації та впливати законними методами на формування та реалізацію державної політики у цій сфері.

В завершення необхідно підкреслити, що інститутам громадського суспільства слід уважніше прислухуватися до суспільної думки, інакше сам процес громадського моніторингу втратить будь-який сенс і матиме викривлений результат, який буде далекий від потреб населення.

## РОЗДІЛ 4. ОХОРОНА ПРАЦІ ТА БЕЗПЕКИ У НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ

### *4.1. Аналіз потенційних небезпек*

1. Незадовільні ергономічні характеристики робочого місця внаслідок нераціонального планування робочого місця, що може призвести до механічних травм, уражень електричним струмом та порушень кістково-м'язового апарату.

2. Негативний вплив напруженості та інтенсивності трудових факторів на психофізіологічний стан працівника, що може призвести до зниження ефективності в роботі або втрати працездатності фахівця.

3. Можливість враження електричним струмом внаслідок порушень правил електробезпеки або несправності електроприладів, що може призвести до електричних травм або летального випадку.

4. Негативний вплив ЕМВ та ЕМП при роботі з офісною технікою внаслідок використання застарілої техніки, недотримання режиму праці та відпочинку, відсутність або не дотриманість методів релаксації, що може призвести до загальних захворювань.

5. Небезпеки, пов'язані з необхідністю надання соціальної допомоги керівникам в процесі соціально-психологічного навчання, коучингу, супроводу організаційного розвитку та впровадження інновацій.

6. Негативні наслідки при порушенні етичного кодексу соціолога, що може призвести до особистісних конфліктів або підвищених навантажень психологічного характеру в ході судових розглядів.

7. Недостатнє освітлення робочої зони внаслідок несправності освітлювальних приладів, що може призвести до погіршення зору.

8. Незадовільні параметри мікроклімату в приміщенні внаслідок не ефективної роботи апаратури для опалювання та повітрообміну, що може призвести до загальних захворювань.

9. Можливість загорянь внаслідок порушень правил пожежної безпеки, що може призвести до пожеж.

10. Неправильні дії персоналу під час НС внаслідок відсутності управління та паніки, що може призвести до травм та летальних наслідків.

#### *4.2. Заходи по забезпеченню безпеки*

1. Для забезпечення ергономічних характеристик згідно

ГОСТ. 12.2.064-81. ССБТ «Органы управления производственным оборудованием. Общие эргономические требования» передбачено загальні принципи організації робочого місця:

- на робочому місці не повинно бути нічого зайвого. Усі необхідні для роботи предмети мають бути поряд із працівником, але не заважати йому;

- якщо використовують обидві руки, то місце розташування пристосувань вибирається з урахуванням зручності захоплення його двома руками;

- організація робочого місця повинна забезпечувати необхідну оглядовість.

2. Для того, щоб зняти напруженість на робочому місці згідно з ГОСТ. 12.2.064-81 ССБТ «Органы управления производственным оборудованием. Общие эргономические требования» треба виконувати такі вправи: зарядку, вправи на релаксацію, робити тимчасові перерви, змінювати на протязі робочого дня свою діяльність.

3. Засоби захисту від ураження електричним струмом відповідно до ГОСТ 12.1.009-76 ССБТ «Електробезопасность. Термины и определения» в якості засобів і методів захисту від ураження електричним струмом застосовують:

1) ізоляцію струмоведучих частин (нанесення на них діелектричного матеріалу — пластмас, гуми, лаків, фарб, емалей тощо);

2) подвійну ізоляцію — на випадок ушкодження робочої;

- 3) повітряні лінії, кабелі в землі тощо;
- 4) огорожу електроустановок;
- 5) блокувальні пристрої, що автоматично відключають напругу електроустановок, при знятті з них захисних кожухів і огорожень;
- 6) мала напруга (не більше 42 В) для висвітлення в умовах підвищеної небезпеки;
- 7) ізоляцію робочого місця (підлоги, настилу);
- 8) заземлення або занулення корпусів електроустановок, що можуть виявитися під напругою при пошкодженні ізоляцій.

4. Відповідно до ДСанПіН 3.3.2-007-98 «Гігієнічні вимоги до організації роботи з візуальними дисплейними терміналами електронно-обчислювальних машин» ГОСТ 12.1.002-84 «Электрические поля промышленной частоты» на сьогоднішній день можна виділити цілий ряд можливих альтернативних типів захисту біополя людини від альтернируючого впливу ЕМВ та ЕМП як антропогенного, так і природного походження:

- Прибрати всі електромагнітні поля техногенного походження за типом оптико-волоконного зв'язку (або її аналогії)
- Знизити вплив електромагнітних полів до інтенсивності нижче порогових.
- Електромагнітні випромінювання техногенного походження вивести зі смуги біологічного рецептування.
- Екранувати біологічні об'єкти (хоча б людину).
- Знизити рівень чутливості людини до ЕМІ техногенного походження.
- Адаптувати польові та біоенергетичні системи організму людини шляхом активації систем резистентності (захисту), здатної парировати електромагнітні атаки або нівелювати ці обурення модифікацією власного біополевого статусу організму.

5. Головним наслідком небезпек, пов'язаних з необхідністю надання соціальної допомоги керівникам в процесі соціально-психологічного навчання є психічне вигорання. Для боротьби з яким слід чергувати види діяльності, а також повноцінно користуватися терміном відпустки, який чітко зазначений в Кодексі законів про працю України.

6. Для запобігання міжособистісних конфліктів, а також для їх ефективного вирішення необхідно дотримуватися чітких норм деонтологічних кодексу соціального робітника. Також важливим є розподіл робочого навантаження, яке слід чітко розподіляти згідно нормативних актів, що регулюють діяльність соціального робітника.

#### *4.3. Заходи по забезпеченню виробничої санітарії та гігієни праці*

Для забезпечення оптимального освітлення в робочому приміщенні, яка нормується згідно з ДБН В .2.5-28-2006 «Природне і штучне освітлення», 200 люкс, передбачено устрій системи штучного освітлення з використанням люмінесцентних ламп типу ЛБ або ЛД потужності від 40 до 80 вт, що встановлюються у світильниках типу ЛСП. Крім системи штучного освітлення використовується природне бокове освітлення.

Відносно вікон робоче місце повинно бути розміщено так, щоб природне світло було збоку, переважно з лівого та забезпечувати коефіцієнт природної освітленості не нижче 1,5 %. Робоче місце, обладнане ПК повинно бути розташоване так, щоб уникнути попадання в очі прямого світла. Джерела штучного світла рекомендується розташувати з обох сторін від екрану паралельно напрямку зору. Щоб уникнути світових блисків від екрану, клавіатури, освітлювальних пристроїв, сонця в напрямку очей необхідно застосовувати антиблискові сітки, спеціальні фільтри для екрану, захисні козирки, жалюзі на вікнах. Вікна приміщень повинні мати регульовальні пристрої для відкривання.

Для забезпечення оптимальних параметрів повітряного середовища

передбаченого виконання вимог ГОСТ 12.1.005 – 88 «Общие санитарно-гигиенические требования к воздуху рабочей зоны».

Оптимальні значення температури вологості та швидкості переміщення повітряних мас.

Температура внутрішніх поверхонь приміщень (стіни, підлога, стеля), а також температура зовнішніх поверхонь технологічного устаткування або його захисних обладнань (екранів і т. ін.) не повинна виходити за межі допустимих величин температури повітря згідно ДСН 3.3.6.042-99 «Державні санітарні норми параметрів мікроклімату». Інтенсивність теплового опромінення працюючих від нагрітих поверхонь технологічного устаткування, освітлювальних приладів, інсоляція від застелених огорожень не повинна перевищувати 35,0 Вт/м.

Таблиця 4.1 - Оптимальні параметри робочого приміщення

Параметри	Оптимальні	Припустимі
Температура С°	20 - 22	26
Вологість, %	40 - 60	75
Швидкість переміщення повітряних мас, м/с	0,1 – 0,3	0,5

Для забезпечення в оптимальних умовах передбачено устрій системи водяного або парового опалення згідно СНіП 2.04.05 – 91\*У «Отопление вентиляционное, кондиционирование» та встановлення кондиціонеру моделі SAMSUNG AQ 24 FA Forte.

#### *4.4. Заходи по забезпеченню пожежної безпеки*

Діяльність в галузі пожежної безпеки в Україні регулюється Конституцією України, Законом України «Про пожежну безпеку», Законом

України «Про охорону праці», Правилами пожежної безпеки в Україні, ПУЕ-2009, нормами технологічного проектування, рішеннями органів державної виконавчої влади та ін.

Пожежа — це неконтрольоване горіння поза спеціальним вогнищем, що розповсюджується в часі і просторі та створює загрозу життю і здоров'ю людей, навколишньому середовищу, призводить до матеріальних збитків. Пожежна небезпека — можливість виникнення та (або) розвитку пожежі в будь-якій речовині, процесі, стані. Слід зазначити, що пожеж безпечних не буває. Якщо вони і не створюють прямої загрози життю та здоров'ю людини, то завдають збитків довкіллю, призводять до значних матеріальних втрат. Вогонь — надзвичайно небезпечний фактор пожежі, однак випадки його безпосередньої дії на людей досить нечасті. Під час пожежі температура полум'я може досягати 1200—1400 °С і у людей, що знаходяться у зоні пожежі випромінювання полум'я можуть викликати опіки та больові відчуття. Загоряння - це неконтрольоване горіння, що розповсюджується у часі і просторі.

Згідно ДСТУ 3675-98 «Пожежна техніка. Вогнегасники переносні. Загальні технічні вимоги та методи випробувань» за видом вогнегасного засобу автоматичні системи пожежегасіння розділяють на:

- водяні системи пожежегасіння;
- пінні системи пожежегасіння;
- газові системи пожежегасіння;
- порошкові системи пожежегасіння;
- аерозольні установки гасіння пожежі;

Система автоматичного пожежегасіння забезпечує:

- постійний контроль температури (наявність задимленості) у приміщенні, що охороняється;
- видачу сигналу «Тривога» на пульт центрального спостереження»;
- включення звукових і світлових оповіщувачів;
- закриття вогнезатримуючих клапанів;

- включення системи димовидалення на шляхах евакуації людей;
- подачу вогнегасної речовини (ВР);
- сповіщення про факт подачі вогнегасної речовини (ВР).

#### *4.5. Заходи по забезпеченню безпеки в надзвичайних ситуаціях*

Законодавство України у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру складають: Конституція України, Закон України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», Законі України «Про цивільну оборону України», та інші нормативні акти.

Відповідно до ст.1 Закону України «Про цивільну оборону України» № 2974-ХІІ від 03.02.1993р. надзвичайна ситуація – порушення нормальних умов життя та діяльності людей на об'єкті або території, викликане аварією, катастрофою, стихійним лихом або іншою небезпечною подією, яка призвела (може призвести) до загибелі людей або значних матеріальних втрат.

Відповідно ДСТУ 3891-99 «Безпека у надзвичайних ситуаціях. Терміни та визначення основних понять» зсуви відносяться до надзвичайних ситуацій природного характеру. Заходи, яких повинні вжити ті, хто опиниться у можливій зоні зсуву.

Готовність до виникнення зсуву:

- уважно слухайте та вивчайте інформацію про обстановку, можливі місця та приблизні межі зсувів, а також інструкції про порядок дій у випадку загрози виникнення зсуву. Це особливо необхідно знати тим, у кого будівлі розташовані: на узвишші, на схилах або біля підніжжя гір та пагорбів, навколо глибоких ярів;

- повідомте при появі ознак зсуву органи місцевого самоврядування та органи цивільної оборони. Ознакою зсуву є заклинювання дверей та вікон будівель, просочування води на зсувонебезпечних схилах та зміщення

грунту. Зберігайте спокій, уникайте паніки.

Розглянувши 4 розділ «Охорона праці та безпека у надзвичайних ситуаціях» у своєї дипломної роботи я можу зробити наступні висновки.

Для забезпечення належних ергономічних умов передбачено розташування обладнання згідно ГОСТ. 12.2.064-81. ССБТ «Органы управления производственным оборудованием. Общие эргономические требования» та рекомендовано використання зручної сучасної офісної техніки.

Щоб уникнути впливу напруженості та інтенсивності трудових факторів на психофізіологічний стан працівника, потрібно на виробництві чергувати періодів праці й відпочинку також досягається введення обідньої перерви в середині робочого дня й короткочасних регламентованих перерв, установлюваних з урахуванням динаміки працездатності, вазі й напруженості праці.

Для забезпечення безпеки відповідно до ГОСТ 12.1.009-76 ССБТ «Електробезпека. Терміни та визначення» передбачаються норми безпеки.

Для виключення електромагнітного випромінювання та ЕМП передбачено використання сучасної комп'ютерної техніки, зокрема заміна моніторів, що мають електролучеву трубку на ЖК-монітори або TFT-монітори.

Головним наслідком небезпек, пов'язаних з необхідністю надання соціальної допомоги керівникам в процесі соціально-психологічного навчання є психічне вигорання. Для боротьби з яким слід чергувати види діяльності, а також повноцінно користуватися терміном відпустки, який чітко зазначений в Кодексі законів про працю України.

Для запобігання міжособистісних конфліктів, а також для їх ефективного вирішення необхідно дотримуватися чітких норм деонтологічних кодексу соціального робітника. Також важливим є розподіл робочого навантаження, яке слід чітко розподіляти згідно нормативних актів, що регулюють діяльність соціального робітника.

Для забезпечення виробничої санітарії та гігієни праці згідно з ДБН В.2.5-28-2006 «Природне і штучне освітлення» передбачається устрій системі штучного освітлення з використанням люменісцентних ламп типу ЛБ або ЛД потужністю від 40 до 80 Вт, що встановлені у світильниках типу ЛСП.

Для забезпечення оптимальних умов передбачено устрій системи водяного, або парового опалення згідно СНіП 2.04.05 – 91\*У» Отопление, вентиляция и кондиционирование» та встановлення кондиціонеру моделі Samsung AQ 24 Forte.

Стосовно заходів по забезпеченню пожежної безпеки, пункту 3.4 НАПБ А.01.001-2004 «Правила пожежної безпеки в Україні», цей Закон визначає загальні правові, економічні та соціальні основи забезпечення пожежної безпеки на території України, регулює відносини державних органів, юридичних і фізичних осіб у цій галузі незалежно від виду їх діяльності та форм власності.

Для організації правильних дій персоналу в умовах НС розроблений алгоритм. Згідно з ДСТУ 3891-99 «Безпека у надзвичайних ситуаціях. Терміни та визначення основних понять» зсуви відносяться до надзвичайних ситуацій природного характеру.

## ВИСНОВКИ

Підсумовуючи результати проведеної роботи можна зазначити, що феномен громадського моніторингу має глибокі історичні коріння, і бере початок ще з часів Козацької держави (у прихованій формі). Але при цьому розвиток моніторингу і втілення його в дієвий системний механізм контролю влади з боку громадськості, ще тільки наближається до свого оптимального та найбільш ефективного виду. На шляху цього розвитку стоять суттєві перешкоди, як в недосконалої нормативної бази, що регулює практичне втілення моніторингового механізму, так і слабкий розвиток громадянського суспільства зі слабкої ініціативою громадськості, так і суттєва «закритість» влади, що підтверджує велика кількість проведених досліджень.

В роботі був проведений комплексний аналіз сутності громадського моніторингу, винайдене узагальнене поняття цього феномену.

Отже громадський моніторинг - це комплексна, систематична публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям та інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованого на захист і забезпечення прав, законних інтересів та фундаментальних свобод людини, та на повагу до них. Це комплекс заходів, які проводяться громадськими організаціями із метою визначити проблемні питання у діяльності центральних органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час здійснення ними управлінських функцій.

Слід зазначити, що громадський моніторинг має чітку об'єктно-предметну структуру, та арсенал дієвих показників та індикаторів для проведення дослідження діяльності органів влади. Що дозволяє йому максимально ефективно знаходити недоліки владних дій, та роботи відповідні пропозиції, щодо покращення ситуації.

Громадський моніторинг реалізується через дві основні форми це

громадська експертиза, та антикорупційна громадська антикорупційна експертиза нормативно-правових актів. При цьому саме системне використання цих форм робить громадський контроль моніторингом.

При цьому, слід чітко розмежовувати поняття громадського моніторингу та громадського контролю. Саме громадський моніторинг є більш широким поняттям, яке характеризує велику роль громадськості з впливу на органи влади. І треба зазначити, що результати моніторингових досліджень можуть використовуватися як важливий елемент належного та ефективного врядування.

Безумовно є багато спільних рис моніторингу та контролю, але головні з відмінностей громадського моніторингу це:

- системність
- більш широкий спектр впровадження: моніторинг не тільки показує неправильність функціонування окремих державних органів, але й носить чіткий рекомендаційний характер по покращенню діяльності влади.

В українському суспільстві, яке наголошує єдиним джерелом влади народ, громадський моніторинг повинен максимально підтримуватися з боку держави. Адже цей феномен є прямим виявом потреб населення, та їх реакцій на державні зміни.

Був проведений аналіз впливу громадського моніторингу на діяльність органів влади та політичні суб'єкти. Слід підкреслити його велику роль в розвитку соціально-відповідальної політичної системи. З появою організацій, що досліджують політичні партії та рухи на відповідність до потреб населення, порядності свої членів, та відкритості перед суспільством, українська політика приймає більш прозору форму, а дії електорату обумовлюються більш раціональними мотивами. Але українські реалії також наклали окремий відбиток на організації, які займаються громадським моніторингом політичних партій. В більшості вони активно працюють тільки в передвиборчий період. На даному етапі жодна громадська організація, за виключенням ОПОРИ, не проводила досліджень відповідності влади своїм

передвиборчим обіцянкам та програмним документам.

Перспектива подальшого розвитку громадського моніторингу в Україні в значній мірі залежить від рівня поінформованості та готовності населення брати участь в цій формі громадської діяльності.

В ході написання кваліфікаційної магістерської роботи обидві гіпотези знайшли своє підтвердження.

## ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Александрова А., Колесник А., Якимович М. Методика моніторингу результативності услуг здравоохранения на муниципальном уровне // [www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder\\_id=80&from=fp](http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=80&from=fp)
2. Арабаджиєв Д. Ю. Громадський моніторинг за виборчим процесом в Україні: монографія. Запоріжжя: «Просвіта», 2014, 314 с.
3. Арабаджиєв Д. Ю. Прикладні методи політичних досліджень у структурі громадського моніторингу виборчого процесу. Грані, 2015, 7 (123), 53–57
4. Arabadzhiev Dmytro. Citizenship identity of the key factor of the political and legal awareness development in Ukraine: the comparative view. Pakistan journal of society, education and language. Pakistan, 2019, 24-36. (<https://pjsel.jehanf.com/papers/3-24-36.pdf>)
5. Арабаджиєв Д. Ю. Аналіз використання методів ШСПГ та екзит-полу в рамках громадської моніторингової діяльності під час виборів в Україні Грані, 2015, 10/1 (126), 74–79
6. Арабаджиєв Д. Ю. Фокус–групові політичні дослідження як метод громадського моніторингу виборів в Україні: досвід застосування. Гілея, 2015, 101, 453–456.
7. Арабаджиєв Д. Ю. Метод кейс-стаді в сучасній політичній науці. Український науковий журнал «Освіта регіону. Політологія. Психологія. Комунікації». Київ, 2015, 2(39), 6–1
8. Арабаджиєв Д. Ю. Спеціальні політологічні методи дослідження громадського моніторингу виборчого процесу. Politicus. Одеса, 2016, 1, 74–77.
9. Арабаджиєв Д. Ю., Сергієнко Т.І. Маніпулювання свідомістю суспільства в умовах інформаційної та гібридної війни в Україні. Гілея, 2019, 146 (№ 7), 109
10. Арабаджиєв Д. Ю., Сергієнко Т.І. Особливості розвитку сучасного інформаційного суспільства в Україні в умовах політичної конфліктності.

The 2 nd International scientific and practical conference “Scientific achievements of modern society”. Cognum Publishing House, Liverpool, United Kingdom, 2019, 74-79.

11. Арабаджиев Д. Ю., Сергієнко Т.І. Політична маніпуляція та інформаційно-психологічна безпека в політичних відносинах. Politicus , Одеса, 2020, 2, .36-43.
12. Арабаджиев Д. Ю., Сергієнко Т.І. Основні напрями розвитку і становлення політичної системи України в умовах сучасної гібридної війни. Матеріали П'ятої Всеукраїнської науково-практичної конференції “Сучасна українська держава: вектори розвитку та шляхи мобілізації ресурсів”. Одеса, Центр соціально-політичних досліджень «Politicus», 2020, 13-18.
13. Бебік В., Бортніков В., Дегтерьова Л., Кудряченко А. Держава і громадянське суспільство: партнерські комунікації в глобальному світі: Навчально-методичний посібник.- Київ: ІКЦ «Леста», 2016. - 292 с.
14. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. Київ. НІСД, 2011. 54 с.
15. Веймер Д. Л., Вайнінг Е. Р. Аналіз політики: концепції і практика / Пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник; наук. ред. О. Кілієвич.- Київ: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2015. - 654 с.
16. Відомості про офіційних спостерігачів від громадських організацій // <http://www.cvkk.gov.ua/vnd2007/w6p141 pt001f01=600.html>
17. Гогвуд Б., Ган Л. Аналіз політики для реального світу / Пер. з англ. А. Олійник; наук. ред. В. Тертичка.- Київ: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2014. – 312 с.
18. Головатий М. Демократія: історія, теорія, практика: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. та аспірантів-політологів. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2011. 230с
19. Горак Г., Фінін Г. Громадянське суспільство як інтегратор

- особистісних начал / Г. Горак, Г. Фінін // Філософ. думка. - 2018. - № 3. - С. 62 – 73.
20. Громадський контроль і права людини // <<http://www.opora.org.ua/analicity.php?id=404>>
21. Громадянське суспільство: історія та сучасність: монографія. Т. В. Розова, О. С. Білоусов, Л. В. Вінокурова. Одеса: Юридична література, 2010. 344 с.
22. Громадський моніторинг діяльності осередків політичних партій Чернігівщини // [http://vybir.cpe.org.ua/init\\_6](http://vybir.cpe.org.ua/init_6).
23. Гуменюк О. Громадянська відповідальність у контексті сьогодення. Психологія і суспільство. - 2018. - № 2 (32). - С. 65 – 74.
24. Гуменюк О. Психологічний аналіз громадянської відповідальності. Психологія і суспільство. - 2017. - № 4 (22) - С. 81-92.
25. Европейская конвенция признания юридическими лицами международных неправительственных организаций. Страсбург, 24 апреля 1986 года. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_683](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_683) (дата звернення: 17.12.2019)
26. Європейський вибір: Як це зробили поляки? URL: <http://docplayer.net/71967167-Ievropeyskiy-vibir-yak-ce-zrobilipolyaki.html>
27. Енциклопедія державного управління: у 8 томах. Харків: Вид-во ХарРІДУ «Магістр», 2011. 408с
28. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії. За ред. І. О. Кресіної. Київ: Логос, 2017. 316 с.
29. Державне управління: теорія і практика. За ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 432 с
30. Звіт по програмі КВУ «Українська влада: обіцяного три роки чекають» // <http://www.cvu.org.ua/doc.php?lang=ukr&mid=docs&id=398>.
31. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування. Посібник для муніципальних посадовців. - Івано-Франківськ: ГО «Агентство розвитку приватної ініціативи», 2019. – 78 с.

32. Кавун Л.А. Методи моніторингу діяльності органів влади./ Л.А. Кавун. А., 2019. 41 с.
33. Кашуба Я. М. Корупція та відповідальність за корупційні дії: Навчальний посібник.- Львів: ПАІС, 2017. 110 с.
34. Кіндратець О.М. Формування суспільства сталого розвитку: проблеми і перспективи. Запоріжжя: Видавництво Запорізької державної інженерної академії, 2003. 382 с.
35. Колодій А. Основи демократії. Львів. Астролябія, 2009, 832 с
36. Конституція України. К.: Феміна, 1996
37. Концепція проекту «Український монітор - за свідомий вибір» // <http://prostir-monitor.org/about.php>.
38. Корупція та відповідальність за корупційні дії: Навчально-методичний посібник За заг. ред. проф. К. М. Левківського. Львів: Астролябія, 2019. 160 с.
39. Кращі практики мобілізації внутрішніх ресурсів українських громад.- Київ: Інститут успішних громад, 2017. 76 с.
40. Купрій В., Паливода Л Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади: навч. посіб. К.: Макрос, 2017. 200 с.
41. Масюков.П. Програма соціологічного дослідження. «Ставлення населення до реклами на телебаченні та її ефективність»// <http://eduworld.ru>
42. Методика та порядок організації проведення громадського моніторингу // [http:// old.niss.gov.ua/ Monitor/ june2009/8.htm](http://old.niss.gov.ua/Monitor/june2009/8.htm)
43. Наумкіна С. М. «Третя хвиля» демократизації: підсумки і перспективи. Аналіз зарубіжних концепцій. Політичний менеджмент. 2004. №2. с. 162-170.
44. Наумкіна, С. М., Ткачук Ю.В. Сучасний демократизаційний процес: пошук інтегрованого підходу. Перспективи : науковий журнал. 2006. №4. с. 85-90.
45. Опитування громадської думки. Посібник для журналістів і політиків. Упорядник посібника І. Бекешкіна. - К.: «Фонд Демократичні ініціативи»,

- 2018, 88 с.
46. Орієнтири виборців - парламентський моніторинг // <http://parliament.org.ua/index.php?action=monitoring>.
  47. Оцінювання державної політики і програм : конспект лекцій для навч дисципліни. - К. : вид-во УАДУ, 201, 152 с.
  48. Панина Н. В. Технология социологического исследования (курс лекций). 2-е изд. К.: Институт социологии НАН Украины, 2015. 277 с.
  49. Політологічний енциклопедичний словник. За ред. Шемшученко Ю.С., Київ. Генеза, 2007. 696 с
  50. Політологія. Навчально-методичний комплекс: Підручник, Київ: Центр навчальної літератури, 2004. 704 с.
  51. Послуги КВУ з моніторингу [http://www.cvu.org.ua/doc.php?lang=ukr&mid=cvuservice\\_monit](http://www.cvu.org.ua/doc.php?lang=ukr&mid=cvuservice_monit).
  52. Правове регулювання загальних зборів громадян за місцем проживання URL: <http://civil-rada.in.ua/?p=2077211>
  53. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Асоціація міст України, 2015. 39 с.
  54. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні. Аналітична доповідь. Київ: НІСД, 2017. 56 с.
  55. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 / Офіційний портал Верховної Ради України URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>
  56. Рада та громада (або як залучати громадян до місцевого самоврядування). Колектив авторів. Посібник для працівників органів місцевого самоврядування. К.: Академпрес, 2016. 132 с.
  57. Розробка державної політики. Аналітичні записки / Укл. О. І. Кілієвич, В. Є. Романов.- Київ: К. І. С., 2018. 320 с.
  58. Сергієнко Т.І. Теоретичні аспекти процесів інтеграції та дезінтеграції в умовах державотворення. Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної

- інтернет-конференції “Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ”. Херсон, 2018, 118-120.
59. Сергієнко Т.І. Вплив деструктивних явищ на соціально-економічний розвиток українського суспільства в сучасних умовах. Матеріали міжнародного науково-практичного форуму “Сучасні наукові дослідження на шляху до євроінтеграції”. Мелітополь, 2019, 258-260.
60. Сергієнко Т.І. Наслідки впливу деструктивних явищ на розвиток українського суспільства в умовах політичної конфліктності в сучасній Україні. The 11th International youth conference “Perspectives of science and education”. SLOVO\WORD, New York,.2019, 292-303.
61. Сергієнко Т.І. Інформаційні технології забезпечення сталого розвитку інтеграційних процесів українського суспільства. Mechanisms for Ensuring Sustainable Development of Society. Katowice School of Technology Monograph 29 The authors bear full responsible for the text, quotations and illustrations Copyright by Wyższa Szkoła Techniczna w Katowicach, 2019, 104-113.
62. Сергієнко Т.І. Сучасні тенденції розвитку інформаційного суспільства. Матеріали III Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції “Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ”. Херсон, 2019, 297-299.
63. Система соціологічного знання: Навч.посібник / Сост. Г.В.Щекин. К.: МАУП, 2017. 208 с.
64. Розвиток громадянського суспільства в незалежній Україні. Думки з приводу. Авторський проект Антоніни Колодій URL: [http://political-studies.com/?page\\_id=186](http://political-studies.com/?page_id=186)
65. Реформування місцевого самоврядування – запорука розвитку територіальної громади. URL: <http://www.rv.gov.ua/sitenew/main/ua/publication/content/20903.htm>
66. Реформи в Україні: громадська думка населення. Фонд Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва. URL:

- <http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/reformi-v-ukseleennja.htm>
67. Сенік М. Реформування місцевого самоврядування – необхідна складова регіональної політики України. Віче. 2009. №23. с. 14-18
68. Соскін О.І. ЄС та місцеве самоврядування: досвід вишеградських міст та українська перспектива. Київ: Вид-во «Інститут суспільної трансформації», 2018. 56 с.
69. Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні URL: [http://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2015/05/Strategy\\_for\\_Innovation.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf)
70. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020», схвалена Указом Президента України. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
71. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація: практичний посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO. Київ: ТОВ «Софія», 2012. 120 с.
72. Теорія держави і права (опорні конспекти), Київ: Атіка, 2015. 288 с.
73. Центр Разумкова. Соціологічні опитування URL: <http://www.razumkov.org.ua>.
74. Участь громадськості в суспільному діалозі щодо партійних програм // <http://www.icps.com.ua/project.html?pid=15>.
75. Хто є хто серед політичних партій України з точки зору прав людини // <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1140608141>.
76. Як ошукати місцеву громаду. 50+1 спосіб.- Київ: Інститут політичної освіти, 2018. – 60 с.

## ДОДАТКИ

### Додаток А

Анкета для експертного опитування представників громадськості при  
Запорізькій обласній державній адміністрації

Шановні експерти!

Кафедра загальноправових та політичних наук НУ «Запорізька політехніка» проводить дослідження відкритості місцевої влади перед громадськими об'єднаннями регіону, а також рівня співпраці представників влади з організаціями третього сектора у вирішенні життєво важливих проблем громади.

Ваші відповіді з наведених питань допоможуть краще вивчити реальний стан справ і розробити дієві заходи щодо усунення мають місце недоліків. Опитування анонімне і його дані будуть використані тільки в узагальненому вигляді.

1. Якою мірою Ви особисто відчуваєте себе поінформованими про діяльність влади Вашого міста?

1. добре поінформований;
2. відносно добре поінформований;
3. мало поінформований;
4. вкрай незначно поінформований.
5. Важко відповісти

2. Звідки Ви найбільше отримуєте інформацію про роботу місцевої влади (міськради, міськвиконкому, міського голови)? (Зазначте не більше трьох варіантів відповіді)

1. телебачення;
2. радіо;
3. преса;

4. оголошення, вивіски, рекламні щити, біг-борди на території міста;
5. загальні збори, громадські слухання, організовані владою;
6. зустрічі з депутатами;
7. систематичні звіти керівників підрозділів міськради;
8. розміщення інформації в Інтернеті;
9. інформаційні бюлетені, брошури, що видаються місцевою владою;
10. листівки, які розносять жителям по домівках;
11. інші джерела (вказіть).

3. Як Ви вважаєте, якою мірою громадські об'єднання Вашого міста поінформовані про діяльність місцевої влади?

1. добре поінформовані;
2. відносно добре поінформовані;
3. мало поінформовані;
4. вкрай незначно поінформовані.

4. Якою мірою Ви поінформовані про існуючі можливості участі громадських об'єднань у розробці та прийнятті рішень органами місцевої влади?

1. в достатній мірі;
2. в недостатній мірі;
3. Важко відповісти.

5. Чи доводилося Вашому об'єднанню або Вам як його лідеру брати участь у підготовці рішень, розпоряджень органів влади (міськради, міськвиконкому, міського голови)?

1. так, доводилося досить часто;
2. це бувало рідко;
3. це ніколи не мало місця (переходьте до питання 9).

6. Якщо Ви брали участь в підготовці зазначених рішень і розпоряджень, то з чиєї ініціативи це відбувалося найчастіше?

1. з ініціативи громадських об'єднань;
2. з ініціативи органів місцевого самоврядування.

7. Якщо Ви брали участь в підготовці і прийнятті зазначених рішень і розпоряджень, яка була ефективність цієї участі?

1. наші пропозиції були прийняті і враховані в остаточній редакції рішення (розпорядження);

2. наші пропозиції були тільки взяті до відома;

3. наші пропозиції взагалі не були взяті до уваги.

8. А наскільки Ви були інформовані про впровадження прийнятих рішень і розпоряджень, в підготовці яких Ваше об'єднання або Ви як його лідер брали безпосередню участь?

1. про результати нас сповістили офіційним повідомленням;

2. ми дізналися про це з власної ініціативи;

3. ми дізналися про це на засіданнях, куди нас запросили;

4. про результати ми дізналися зі ЗМІ;

5. така інформація залишилася для нас недоступною.

9. Як Ви вважаєте, який вплив чинять громадські об'єднання на діяльність місцевої влади щодо розвитку міста і вирішення міських проблем?

1. велике;

2. мале;

3. ніякого впливу не роблять;

4. Важко відповісти.

10. Якою мірою Ви знайомі з діючими законами та іншими нормативними актами щодо здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади і їх посадових осіб?

(Оцініть за 5-бальною шкалою)

1      2      3      4      5

11. Чи доводилося Вашому об'єднанню або Вам як його лідеру брати участь у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевої влади їх посадових осіб?

1. ми часто брали в цьому участь;

2. ми брали в цьому участь зрідка;

3. ми жодного разу не брали в цьому участі (переходьте до питання 15).

12. Якщо Ваше об'єднання або Ви як його лідер брали участь у здійсненні громадського контролю, то з чиєї ініціативи?

1. за нашою ініціативою або ініціативою інших організацій;
2. з ініціативи органів місцевого самоврядування.

13. У яких формах здійснювався цей громадський моніторинг?

1. громадська експертиза,
2. Загальна антикорупційна експертиза НПА
3. інше (вказіть).

14. Якщо Ваше об'єднання брало участь в практичному здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевої влади та їх посадових осіб, то до яких сторонам їх діяльності це стосувалося?

1. прийняття актів міською радою та її виконавчими органами;
2. виконання прийнятих рішень і міських програм;
3. реакція посадових осіб на скарги та звернення громадян;
4. робота міських інспекцій (по торгівлі, архітектурному контролю, благоустрою та ін.), Покликаних протидіяти незаконній діяльності юридичних і фізичних осіб;
5. робота Ваших представників у депутатських комісіях і робочих групах;
6. інше (вказіть)

15. Чи доводилося Вашому об'єднанню звертатися до органів влади, з заявами та пропозиціями щодо поліпшення різних сторін життя міста? Якщо так, то в який термін, і якого змісту Ви отримали відповідь?

1. ми отримали відповідь своєчасно і досить конкретного змісту;
2. ми отримали відповідь із затримкою і в вигляді відписки;
3. ми не отримали жодної відповіді;
4. ми не зверталися, тому що

16. Приймалися чи реальні, конкретні заходи по суті Вашого звернення?

1. приймалися;
2. не приймалися.

Що, на Вашу думку, необхідно зробити, щоб громадський моніторинг за діяльністю органів влади був систематичним і ефективним?

---

17. Вкажіть, в яких з перерахованих сфер життя міста Ви б хотіли здійснювати моніторинг влади?

1. Благоустрій міста
2. Виборчий процес
3. Зайнятість та працевлаштування населення
4. Робота ЖКГ міста
5. Діяльність державної автоінспекції
6. Виконання депутатами, і іншими виборними особами, своїх передвиборчих обіцянок
7. Соціальне обслуговування населення
8. Медичне обслуговування
9. Сфера освіти
10. Екологічна сфера
11. Діяльність органів правопорядку
12. Збереження історичних пам'яток
13. Функціонування судової системи
14. Розподіл коштів місцевого бюджету
15. Операції в земельній сфері
16. Інше (вкажіть) \_\_\_\_\_

18. У якій сфері життя територіальної громади найбільш активно діє Ваше громадське об'єднання?

1. місцевий розвиток, розвиток структур громадянського суспільства;
2. захист прав людей;
3. соціальний захист, соціальна допомога;
4. охорона здоров'я;

5. охорона навколишнього середовища;
6. культура, мистецтво, охорона історичної спадщини;
7. вирішення проблем житлово-комунального господарства;
8. освіту і виховання;
9. спорт, туризм та відпочинок;
10. політика
11. інша сфера (вказіть) \_\_\_\_\_

Додаток Б  
Анкета для опитування населення м. Запоріжжя

Анкета

Кафедра загальноправових та політичних наук НУ «Запорізька політехніка» проводить дослідження рівня відкритості місцевої влади перед жителями міста.

Ваші відповіді з наведених питань допоможуть краще вивчити реальний стан справ і розробити дієві заходи щодо усунення мають місце недоліків. Опитування анонімне і його дані будуть використані тільки в узагальненому вигляді.

1. Чи цікавитеся Ви справами і ситуацією в місті
  1. Зовсім не цікавлюся.
  2. Цікавлюся тільки тоді, коли розумію, що міські процеси можуть вплинути на моє життя.
  3. Намагаюся постійно бути в курсі суспільно-політичних подій міста
  4. Не тільки цікавлюся, але і беру активну участь в житті міста
2. Чи цікавитеся Ви діяльністю місцевої влади?
  1. Так
  2. Скоріше так
  3. Скоріше ні
  4. Немає
  5. Важко відповісти
3. Які сфери і процеси міського життя найбільш привертають Вашу увагу?
  1. Благоустрій міста
  2. Виборчий процес
  3. Зайнятість та працевлаштування населення
  4. Робота ЖКГ міста

5. Соціальне обслуговування населення
  6. Медичне обслуговування
  7. Робота шкіл, дошкільних і позашкільних установ
  8. Екологічна ситуація міста
  9. Діяльність органів правопорядку
  10. Функціонування судової системи
  11. Розподіл коштів місцевого бюджету
  12. Операції в земельній сфері
  13. Інше (вказіть) \_\_\_\_\_
4. Звідки Ви дізнаєтеся про рішення, які приймають міська влада?
1. ЗМІ
  2. Від друзів і знайомих
  3. Проявляю самостійний інтерес з вивчення відповідних ресурсів
  4. Дізнаюся, тільки коли стикаюся з цими рішеннями у своїй діяльності (підвищення тарифів, законодавчі зміни, введення додаткових податків і т.д.)
  5. Не можу ні звідки дізнатися
5. Оцініть ступінь відкритості міської влади перед населенням? (По 5-ти бальною шкалою)
- |   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|
6. Які з сфер діяльності міської влади, Ви вважаєте найбільш закритими?
1. Благоустрій міста
  2. Виборчий процес
  3. Зайнятість та працевлаштування населення
  4. Робота ЖКГ міста
  5. Діяльність державної автоінспекції
  6. Виконання депутатами, і іншими виборними особами своїх передвиборчих обіцянок
  7. Соціальне обслуговування населення
  8. Медичне обслуговування

9. Робота шкіл, дошкільних і позашкільних установ
  10. Екологічна ситуація
  11. Діяльність органів правопорядку
  12. Функціонування судової системи
  13. Розподіл коштів місцевого бюджету
  14. Операції в земельній сфері
  15. Інше (вказіть) \_\_\_\_\_
7. Чи хотіли б Ви бути більше обізнані про діяльність місцевої влади?
1. Так
  2. Ні
  3. Важко відповісти
8. У якій формі Ви б хотіли отримувати цю інформацію?
1. Проведення громадських слухань перед прийняттям рішень
  2. Трансляція спеціалізованих передач по місцевому телебаченню
  3. Розсилка друкованого видання відповідної тематики
  4. Через звіти громадських організацій
  5. Через депутатські звіти
  6. Інше (вказіть що) \_\_\_\_\_
9. Чи хотіли б ви брати участь у контролі діяльності місцевої влади?
1. Так
  2. Ні
  3. Важко відповісти
10. Яким чином, ВИ б хотіли контролювати владу?

---

Оцініть рівень діяльності громадських організацій по (за 5-ти бальною шкалою)

Висловлювання	Оцінка за 5-ти бальною шкалою				
	1	2	3	4	5
11. За інформованості населення про діяльність					

влади					
12. За впливом на діяльність влади	1	2	3	4	5
13. За ініціативності в контролі влади	1	2	3	4	5
14. За інформованості населення про свою власну діяльність	1	2	3	4	5

15. Ваш пол?

1. Чоловік.
2. Жіночий.

16. Ваш вік?

1. 18-29 років.
2. 30-39 років.
3. 40-49 років.
4. 50-59 років.

5. Старше 60 років.

17. Ваша освіта?

1. Незакінчена середня.
2. Середнє.
3. Середня спеціальна.
4. Незакінчена вища.
5. Вища.

18. Ваш соціальний статус?

1. Керівник підприємства, установи, відділу або підрозділу.
2. Підприємець, який має власну справу.
3. Зайнятий індивідуальною трудовою діяльністю.
4. Працівник сільського господарства.
5. Спеціаліст технічного профілю з вищою або середньою спеціальною освітою.
6. Спеціаліст гуманітарного профілю з вищою або середньою спеціальною освітою.

7. Службовець, робота якого не вимагає вищої або середньої спеціальної освіти.

8. Кваліфікований працівник промислового підприємства.

9. Некваліфікований працівник промислового підприємства.

10. Військовослужбовець, співробітник СБУ, МВС.

11. Студент.

12. Домогосподарка.

13. Пенсіонер, непрацездатний.

14. Безробітний (тимчасово не працюючий)

15. Інше \_\_\_\_\_