

Канищев Г.Ю.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ, КАК ФОРМА ПОЛИТИЧЕСКОГО УЧАСТИЯ

Стаття висвітлює одну з проблем подальшого політичного реформування українського суспільства – створення розвинутої системи громадянського контролю за діяльністю державної влади. Аналізуються праці вітчизняних і зарубіжних дослідників, присвячені цій проблематиці. Звертається увага на відмінність умов формування системи громадянського контролю в Україні порівняно з розвинутими країнами Заходу. Це питання розглядається в зв'язку з проблемою децентралізації державної влади в сучасній Україні. Робиться висновок про те, що створення ефективної системи громадського контролю в нашій країні здатне запобігти радикальним політичним потрясінням та змінам конституційного устрою України.

Ключові слова: політична участь, громадський контроль, пряма демократія, представницька демократія, децентралізація влади.

The article illuminates one of problems of further political reforming of the Ukrainian society – creation of a developed system of the civil control behind activity of state power. The activities of the domestic and foreign explorers dedicated this problematics are analyzed. The formation of a system of the civil control in Ukraine compared with developed countries of West is paid attention to difference of conditions. This problem is esteemed in connection with a problem of decentralizing of state power in modern Ukraine. The creation of an effective system of public control in our country capable is draw a conclusion that that to prevent to radical political shocks and changes of the constitutional device of Ukraine.

Key words: political participation, social control, direct democracy, representative democracy, decentralization of power.

Одной из актуальных проблем современной общественной жизни Украины является проблема политического участия граждан [1, с. 41]. Именно стремление людей (особенно студенчества) отстаивать свои права и свободы через сознательное и систематическое участие в определенных видах политической деятельности (выборы и т.д.) делает исследование данной проблемы полезным и необходимым обществу [2, с. 27, 29].

Мы присоединяемся к мнению, что рассмотрение проблемы политического участия в курсе гражданского образования «должно быть основано на конкретно-историческом материале и построено в конкретно-историческом сравнении как с более развитыми демократическими государствами (для понимания перспективы развития), так и с тоталитарными системами собственной истории (для понимания ретроспективы развития)» [2, с.27, 29].

Одним из важнейших аспектов политического участия является общественный контроль за деятельностью власти. Он, по нашему мнению, является возможным при наличии двух факторов: а) общественных организаций, сплывающих людей для защиты их прав; б) доступа этих организаций к власти через систему представительных учреждений разных уровней, от общегосударственного парламента до местных Советов, а также через общественные слушания и т.д. Раскрытие значения общественного контроля для современного управления государством составит цель данной статьи, а анализ

научных работ, посвященных созданию эффективной системы такого контроля в Украине – ее задачу.

Начать наше исследование считаем необходимым с анализа работ, посвященных роли народа в современной и перспективной демократии [3;4;5]. В первую очередь выделим ряд ключевых идей, принципиально важных для рассматриваемой нами темы: а) понятие «политическое участие» нуждается в дифференциации, так как разные права и свободы имеют неодинаковое значение для людей и категория «пассивных граждан» будет всегда [5, с. 44-46]; б) выборность власти всенародным голосованием далеко не всегда означает, что на ключевые для общества государственные должности попадают достойные люди. Это скорее свидетельство демократичности отбора, нежели его качества [3, с. 89]; в) в связи с вышеизложенным демократия для своего эффективного функционирования нуждается в элитарном меньшинстве, осуществляющем подбор управленческих кадров по принципам компетентности, профессионализма, моральных качеств и т.д. [3, с. 80, 83, 87-88].

Комментируя эти идеи, отметим, что они делают актуальным следующий вопрос: если власть (по крайней мере, частично) формируется не в результате народного избрания, то как сделать такую власть ответственной перед народом?

Ответ, по нашему мнению, в осуществлении мер по систематическому «мониторингу» власти со стороны общественности, в общественном контроле. Это можно сделать как средствами представительной, так и прямой демократии. Так Дж. Кин уделяет особое внимание совершенствованию представительной демократии именно как способу общественного контроля за государственной властью. В качестве путей такого совершенствования он указывает расширение парламентского контроля над деятельностью ранее «закрытых» правительственных служб, контроля местных представительных органов над полицией и т.д. [5, с. 63-64]. А для того, чтобы представительные учреждения могли наиболее полно выражать интересы общества, Дж. Кин предлагает следующие усовершенствования их структуры: а) создание при парламентах специальных комитетов исследовательского и консультативного характера (состоящих, как мы понимаем, из ученых); б) преобразование верхних палат парламентов в своеобразный «общественный парламент», состоящий из лиц, делегируемых общественными организациями [Там же, с. 285].

Труды Дж. Сартори и Дж. Кина показывают, таким образом, важность проблемы общественного контроля в условиях непрямой (представительной) демократии, когда эффективность работы государственных служащих по отношению к народу далеко не всегда можно (и нужно) соотносить с их выборностью народом. В условиях ограничения выборности значение общественного контроля, как было показано выше, возрастает и он становится важнейшей формой политического участия граждан.

Следует отметить, что, раскрывая достоинства представительной демократии, ни Дж. Сартори, ни Дж. Кин не умаляют значения прямой демократии. Они лишь указывают на ее наибольшую эффективность именно в условиях микроколлективов.

Каким должен быть общественный контроль в условиях прямой демократии? Ответ на этот вопрос пытаются дать в своем исследовании О.П. Якубовский и Т.О. Бутырская [6]. Отмечая в современных западных демократиях, прежде всего в США, перемещение власти от государства к общественным объединениям и коммунальному самоуправлению, авторы называют интернет-технологии (идея «электронного правительства»), как способ контроля граждан за действиями тех властных структур, к которым переходят государственные полномочия [6, с. 70, 75-76]. Кроме этого, новейшего способа контроля

авторы упоминают и «классический»: избрание жителями общины местных должностных лиц [6, с. 129]. От себя добавим, что в условиях микроколлективов принцип выборности администраторов непосредственно гражданами, безусловно, будет и дальше играть значительную роль в обеспечении ответственности власти перед людьми помимо собственно контроля. Да и сам контроль здесь организовать, мы считаем, легче, чем на общегосударственном или региональном уровне. Как правило, на уровне относительно небольших коллективов общественный контроль наиболее ярко выступает именно как форма политического участия людей в жизни коллектива.

Все вышесказанное почерпнуто из опыта государств развитой демократии, имеющих богатый исторический опыт защиты людьми своих прав через активное политическое участие. Но нас интересует прежде всего положение в Украине и создание системы эффективного общественного контроля здесь.

Что необходимо для этого? Для начала очертим проблемы, стоящие на пути решения данной задачи. И сделаем это с помощью анализа литературы, освещающей политическое положение Украины после распада СССР. Считаем необходимым выделить в работах авторов, писавших и пишущих на данную тематику, следующие моменты: а) резкое падение жизненного уровня подавляющего большинства населения страны и соответственно, политическая апатия и пассивность граждан; б) неправовой характер посттоталитарной демократии вследствие ее «генетической связи» с советскими методами управления (у власти оказались те же политики, кто сделал карьеру в советское время); в) сохранение с советских времен потребительского отношения граждан к государству, надежды на «сильную власть» в лице президента страны; г) усиление в связи с последним фактором президентской вертикали власти и практическое уничтожение общественного самоуправления [7, с. 9-15; 8, с. 97, 118-120 и др.]

Вышеперечисленные факторы, безусловно, тормозили в 90-е годы процессы формирования в Украине гражданского общества и сопутствующего ему эффективного общественного контроля. Вместе с тем мы солидарны с мыслью В. Кременя, Д. Табачника и В. Ткаченко о том, что заметное уменьшение в рассматриваемый период роли государства как «всеобщего кормильца» постепенно приводило к изживанию потребительских настроений в обществе по отношению к государству (особенно среди молодежи) [8, с. 35, 144]. И если оценивать сегодняшние взгляды экономически и политически активной части нашего населения, то они направлены на создание в Украине социального государства. Главная задача последнего – создание для граждан необходимых условий для повышения своего жизненного уровня, а не всеобщее социальное обеспечение.

С формированием социального государства теснейшим образом связана проблема соблюдения законности. Упомянутые авторы приводят интересные данные социологических исследований. Последние свидетельствуют о том, что подавляющее большинство наших сограждан – за обязательность соблюдения законов всеми и недопустимость нарушения государством прав человека и законов в своих интересах [8, с. 144].

Таким образом авторы исследования подводят нас к мысли о том, что Украина созрела для широкомасштабного «прорыва» во взаимоотношениях граждан и государственной власти.

В каких направлениях должен осуществляться этот прорыв? При ответе на этот вопрос обращаем внимание на мысль о гораздо большей, чем на Западе, роли государства в жизни общества [6, с. 97]. Из этого следует, что усилия по созданию в Украине полноценного гражданского общества и общественного контроля за деятельностью власти

должны осуществляться прежде всего путем реформирования самой государственной власти.

Пути этого реформирования раскрыты в монографии С.М. Тимченко [9]. Это прежде всего гласность в работе государственных учреждений, доступность для граждан информации об их деятельности. Сюда же следует отнести усиление связей органов государственного управления с общественностью [9, с. 166-167]

Вторым шагом государства на пути к гражданскому обществу и общественному контролю С.М. Тимченко считает делегирование общественным организациям части государственных полномочий в четко оговоренной сфере и под конкретные материально-технические ресурсы [9, с. 167].

Именно такие меры, по мнению автора, способны в перспективе привести к эффективному общественному контролю за действиями государственной власти в следующих формах: а) проведение общественных слушаний по актуальным для граждан вопросам деятельности государства, в первую очередь по вопросам бюджета, социальных программ и т.д.; обязательным элементом подобных слушаний, по мнению автора, должны быть отчеты государственных должностных лиц перед представителями общественности по обсуждаемым на слушаниях вопросам [9, с. 168]; б) проведение референдумов относительно целесообразности тех или иных управленческих решений в сферах, актуальных для населения [9, с. 168].

Обосновывая именно такие формы контроля граждан над властью, С.М. Тимченко отмечает, что для обеспечения прозрачности принятия государственной властью решений в интересах общества одной представительной демократии недостаточно [9, с. 167]. С этим мнением С.М. Тимченко перекликается идея, высказанная в упомянутой выше монографии О.П. Якубовского и Т.О. Бутырской о создании в Украине Форума гражданского партнерства, как неотъемлемой составной части государственной управленческой структуры помимо парламента [6, с. 136]. Авторы наделяют Форум такими полномочиями, как избрание и отставка министра статистики, заслушивание и утверждение его ежегодного отчета о росте национального богатства и уровня жизни народа [6, с. 136].

Комментируя вышеизложенные взгляды отечественных исследователей, считаем необходимым отметить следующее. Они, безусловно, отражают готовность украинского общества к постепенному изменению отношений народа и власти. Но главное их значение состоит, по нашему мнению, в том, что они указывают средства для решения, вероятно, самой важной политической проблемы современной Украины – проблемы децентрализации управления страной. Известно, сколь несхожими были мнения в обществе по этому вопросу на протяжении последних 10-12 лет. Известно, сколь жаркие споры вызывал, например, вопрос о будущем Украины, как унитарного или федеративного государства.

Мы считаем, что внедрение в Украине полноценного общественного контроля за действиями государственной власти могло бы снизить остроту дискуссии о будущем политическом устройстве нашей страны и вот почему. Как уже отмечалось выше, народная выборность государственных должностных лиц (к максимальному расширению которой тяготеют сторонники федерализма) перестала быть главным критерием эффективности работы последних. Все большее значение приобретает отбор по профессиональным и прочим качествам. Такой кадровый подход тем более актуален при переходе отношений между гражданином и государством в иную плоскость, нового положения гражданина, не как подданного, а как клиента, имеющего законное право на получение качественных

управленческих услуг. В этих условиях контроль общества за качеством предоставляемых услуг в виде общественных слушаний и т.д. становится важнейшим элементом политического участия, более важным на наш взгляд, чем выборность.

К тому же, например, С.М. Тимченко, освещая проблему общественных слушаний и народного референдума как способов контроля населения за государственной властью подчеркивает важность проведения этих мер именно на региональном и муниципальном уровнях [9, с. 168]. Это, по нашему мнению, снизит остроту проблемы децентрализации власти в условиях Украины. И эффективный общественный контроль (с последующим оспариванием незаконных действий власти в органах административной юстиции) мог бы, как мы считаем, быть на региональном уровне более эффективным, нежели, скажем, всенародные выборы главы областной госадминистрации.

В завершение считаем необходимым сделать следующие выводы:

1) в связи с идеей гражданского общества мысль об общественном контроле получила весьма широкое распространение в трудах отечественных и зарубежных авторов;

2) идея общественного контроля становится все более популярной в Украине, причем воплощение этой идеи в жизнь, как мы выяснили выше, способно решить назревшую проблему децентрализации власти, не прибегая при этом к слишком радикальной ломке уже сложившегося государственного устройства нашей страны;

3) в условиях представительной демократии (а она имеет в Украине тенденции к дальнейшему укреплению в связи с политической реформой) общественный контроль будет эффективным при его осуществлении в первую очередь парламентом и местными Советами. В дальнейшем, по мере развития в Украине гражданского общества, все большую роль в контрольной деятельности будут играть общественные организации. И это является темой перспективных научных исследований.

Литература:

1. Жадан І., Кисельов С., Кисельова Н., Рябов С., Політична культура та проблеми громадянської освіти в Україні. Аналітичний звіт. – К.: Тандем, 2004. – 80 с.
2. Копылов В.А., Нечипорук Н.В. Человек – Гражданское общество – Государство (Замысел идеального учебника по политологии для студентов технических университетов) // Политическая наука: теория и практика образования в XXI веке. Сб. науч. тр. под ред. проф. ХАИ В.А. Копылова. – Х.: ХАИ, 2002. – С. 26-29.
3. Дж. Сартори. Вертикальная демократия. // Полис. – 1993. – №2. – С. 80-89.
4. Скиба В. та ін. Вступ до політології: Екскурс в історію правничо-політичної думки. – К.: Основи, 1998. – 718 с. (іл..)
5. Джон Кин. Демократия и гражданское общество / Пер. с англ.; послесл. М.А. Абрамова. – М.: Прогресс – Традиция, 2001. – 400 с.
6. Якубовський О.П., Бутирська Т.О. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії: Монографія. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2004. – 196 с.
7. Клямкин И.М. Посткоммунистическая демократия и ее исторические особенности в России // Полис. – 1993. – № 2. – С. 6-24.
8. Україна: проблеми самоорганізації [В 2-х т.] / В. Кремень, Д. Табачник, В. Ткаченко. – К.: Промінь, 2003. – Т. 2 Десятиріччя суспільної трансформації. – 464 с.
9. Тимченко С.М. Громадянське суспільство і правова держава в Україні: Монографія. – Запоріжжя: Юридичний ін-т МВС України, 2002. – 193 с.