

Н. Сидоренко

ОСОБЛИВОСТІ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто особливості громадського контролю у сфері публічної служби в умовах її реформування в Україні. Наведено сутнісні ознаки громадського контролю публічної служби. Зазначено, що відносно публічної служби механізм громадського контролю розвинений ще вкрай слабо. Інституціональний аспект громадського контролю складається в розумінні цього контролю як системи установ і агентів, які здійснюють контрольні функції в суспільстві. На думку автора, в межах розвитку публічної служби в Україні акцент має бути зміщений саме на інституційний аспект суспільного контролю. Саме держава повинна визначити основні форми, в яких має здійснюватися контроль громадянського суспільства в сфері публічної служби, що, втім, не повинно виключати будь-яких самостійних ініціатив з боку структур громадянського суспільства.

Ключові слова: публічна служба, громадянське суспільство, держава, громадський контроль.

Дискусія про те, як взаємодіють між собою держава та громадянське суспільство триває до цього часу. В ході цієї дискусії найзначущим є те, що має фундаментальне значення як для теорії, так і для практики управління, зокрема в розвинених демократичних державах: місце публічної служби у механізмі публічного управління. При цьому адміністративна реформа, що набула нового сенсу у 2015 р. у зв'язку з низкою Указів Президента України потребує своєчасного і адекватного теоретичного супроводу, що актуалізує тематику дослідження.

Проблема розвитку і модернізації публічної служби в Україні, інших європейських країнах, перебіг адміністративної реформи останнім часом привертає увагу дослідників, таких як: В. Баштанник, Н. Гончарук, Т. Пахомова, С. Серьогін, Л. Прокопенко. Водночас інтерпретація публічної служби як медіатора між державою та громадянським суспільством залишається певною мірою поза увагою цих дослідників.

На жаль, у сучасній науці спостерігається явна недооцінка того позитивного потенціалу, який в умовах демократичної держави має форми громадського контролю в сфері публічної служби. Це особливо характерно для сучасної України, де відбувається досить інтенсивний розвиток структур громадянського суспільства і відчувається зростання їх впливу на суспільні процеси, які відбуваються в країні.

Публічна служба – це широке поняття, яке охоплює, згідно із чинним законодавством, службу в органах державної влади і місцевого самоврядування. Публічна служба здійснює регулювання тільки стосовно підвідомчих установ і форм виконання своїх функціональних повноважень. Вони взаємодіють лише з тими громадянами, хто вступає із ними в публічні відносини і поширюють на таких осіб керуючий вплив певної публічної служби, будь то учень школи або порушник громадського порядку, пасажир громадського транспорту, підприємець, нарешті, звичайний платник податків.

Зарубіжна наука у всіх цих настільки різномірних випадках часто для характеристики дій публічної служби використовує термін “обслуговування

громадян” [1], кажучи про громадянина як про клієнта-одержувача послуг, що надаються відповідною публічною службою. В цьому випадку є підстави говорити про перетворення держави не просто в соціальну, а в сервісну.

У встановлених законом межах держава представлена в інституті публічної служби державними службовцями, які, однак, не можуть самі для себе встановлювати ні повноваження, ні функції. Саморегуляція адміністративних відомств, які надають різні публічні послуги, припустима лише в обмежених законом межах: Національне агентство України з питань державної служби приймає адміністративні акти, обов’язкові для публічних службовців.

Що стосується громадського контролю публічної служби, то він не може стати ефективним, перш ніж виконання будь-якої публічної служби, будь то регулювання дорожнього руху, користування залізничним транспортом, літаком, комунальними послугами чи послугами органів державної або місцевої влади, не буде забезпечене спеціальним наглядом, здатним захистити громадянина від будь-якого процесуального свавілля публічної служби.

Суспільство повинно мати реальну можливість контролювати державу і її управлінський апарат, тому однією з центральних і, як видається, винятково перспективних і плідних ідей управлінської реформи в Україні, безумовно, має бути визнана ідея контролю громадянського суспільства за державним апаратом і корпусом публічних службовців.

Демократія як система правління і як політичний режим без публічної служби неможлива і недосяжна. До того ж, потрібний контроль суспільства над самою публічною службою у всіх без винятку владних структурах. Тільки в цьому випадку публічна служба здатна стати двигуном реформ, надійним оплотом взаємодії держави і суспільства. В іншому випадку вона ризикує перетворитися в нездоланий бар’єр для перетворень, блокіратор реформ, руйнівник конституційного ладу (а частіше – фальсифікатор його). Закономірно тому, що положення, що стосуються контролю, містяться, наприклад, в Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. та плану заходів щодо її реалізації, схваленої та затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 227 від 18.03.2015 р. та Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні у 2015 р. [2, 3]. І це є відображенням загальних тенденцій демократизації суспільного життя, що послідовно проводиться політичним керівництвом України з 2015 р., свідчить про визнання певної міри зрілості громадянського суспільства, поступове перетворення його в самоврядну систему. Тільки самоврядна система громадянського суспільства здатна виробити механізм обмеження та контролю діяльності держави [4]. Однак відносно публічної служби механізм громадського контролю розвинений ще вкрай слабо.

Яка ж сутність і можливі форми контролю громадянського суспільства у сфері публічної (державної та муніципальної) служби в Україні? Тут буде доцільно згадати, у чому полягає суть контролю. Якщо говорити про контроль як такий, “це завжди система спостереження і перевірки процесу функціонування об’єкта з метою усунення відхилень від заданих параметрів” [5]. Будь-який контроль за своєю суттю передбачає вплив в тій чи іншій формі на об’єкт контролю з боку його суб’єкта, наділеного відповідними повноваженнями. Якщо говорити про контроль структур громадянського суспільства в сфері публічної служби, то тут є істотні особливості, обумовлені типом об’єкта контролю та особливостями суб’єктів, які здійснюють цей контроль.

Зарубіжний досвід свідчить, що публічна служба забезпечує нормальну діяльність органів публічної влади, які наділені владними повноваженнями. Організація цих органів

будується, враховуючи принцип поділу влади, їх невтручання в компетенцію один одного. Владні повноваження не можуть відчужуватися або передаватися, скажімо, шляхом делегування, іншим суб'єктам, крім як у межах самої системи органів публічної влади. Наприклад, згідно з ч. 2 ст. 5 Конституції України, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [6]. Передача в будь-якій формі владних повноважень за межі самої системи органів публічної влади не передбачається. Отже, структурі громадянського суспільства не можуть бути передані контрольні-владні повноваження. Йдеться про надання їм права контролювати владу в інших формах, які ще треба виробити і, можливо, закріпити в законодавстві. Це і визначає специфіку суб'єкта контролю.

Характеризуючи контроль громадянського суспільства за публічною службою, потрібно відзначити, що це контроль громадський, який кардинально відрізняється від контролю державного. Як відомо, "механізм громадського контролю відрізняється складністю і багатоаспектністю, але зазвичай виділяють його інституційний аспект".

Якщо говорити про інституціональний аспект громадського контролю, то він складається в розумінні цього контролю як системи установ і агентів, які здійснюють контрольні функції в суспільстві. Ця система має складну структуру і містить формальні (офіційні) і неформальні установи. Очевидно, що в межах розвитку публічної служби в Україні акцент має бути зміщений саме на інституційний аспект суспільного контролю. Мабуть, це пояснюється тією значущістю, яку в умовах демократії повинні, як передбачається, відігравати в країні структури громадянського суспільства.

Контроль із боку громадянського суспільства як громадський контроль не є формальним за суттю, але повинен бути частково формалізованим за змістом, оскільки він, як правило, здійснюється на основі існуючих норм права.

Саме держава повинна визначити основні форми, в яких має здійснюватися контроль громадянського суспільства в сфері публічної служби, що, втім, не повинно виключати будь-яких самостійних ініціатив з боку структур громадянського суспільства.

Водночас, з огляду на множинність структур громадянського суспільства, різноманітність відносин, що складаються всередині них і між ними, можна припустити, що самі форми громадського контролю також виявляться досить різноманітними, будуть час від часу модифікуватися.

Загалом, політичне завдання Української держави полягає у тому, щоб виділити і частково формалізувати в нормах права найбільш перспективні з точки зору ефекту, що досягається від їх застосування, форми взаємодії держави, її органів і структур громадянського суспільства, враховуючи форми громадського контролю.

Держава має створити сприятливе політико-правове середовище для контролю громадянського суспільства в сфері публічної служби. Проте структури громадянського суспільства в силу їх сутності завжди будуть прагнути розширити свої контрольні повноваження, вивести їх за межі, встановлені в нормах права. Тому потрібно виробити неформалізовані форми громадського контролю (наприклад, запрошення керівників державних органів до участі в публічних дебатах тощо). Хоча структури громадянського суспільства і не наділені владними повноваженнями, але в умовах демократії вони мають реальну можливість впливати на вироблення і прийняття управлінських рішень у сфері публічної служби.

Громадський контроль над державним механізмом сам має становити певну систему, функціонування якої забезпечено політико-правовими гарантіями. У цю

систему повинен бути включений контроль, що здійснюється окремими громадянами і їх об'єднаннями. Найважливішу роль у ній повинні відігравати політичні партії, профспілки, трудові колективи, "розгалужена система незалежних від державного апарату засобів масової інформації". Нарешті "до найважливіших агентів громадянського суспільства в спеціальній літературі також віднесені громадські контролери". З огляду на це, можна сформулювати певну модель системи громадського контролю над державним механізмом, зокрема систему контролю над інститутом публічної служби.

Аналіз зарубіжного і вітчизняного законодавства, спеціальної літератури і періодики дозволяє виділити, принаймні, чотири основні форми контролю громадянського суспільства в сфері публічної служби: по-перше, шляхом залучення представників структур громадянського суспільства до роботи колегіальних утворень, створюваних в апараті управління (колегії, конкурсні, кваліфікаційні, атестаційні та інші комісії, ради з етики); по-друге, за допомогою участі структур громадянського суспільства в експертно-консультативній діяльності; по-третє, через узгодження зі структурами громадянського суспільства рішень із кадрових питань у системі публічної служби; по-четверте, шляхом створення громадських організацій контролю.

Законодавство України з початку 90-х рр. ХХ ст. передбачає залучення до управлінської діяльності різних професійних громадських об'єднань, а також представників окремих соціальних груп населення, наприклад інвалідів. Таке залучення мало на меті забезпечити більшу об'єктивність і неупередженість при вирішенні державними органами питань, які стосуються інтересів членів відповідних громадських об'єднань і соціальних груп. Однак у цьому випадку залучення громадськості здійснювалося не до внутрішньої функції, тобто власне організації діяльності державного органу, а до реалізації його зовнішніх функцій. Внутрішню роботу державного механізму така участь структур громадянського суспільства не зачіпала. Проведена управлінська реформа дозволяє із впевненістю говорити про те, що з'являється можливість впливу структур громадянського суспільства також на саму організацію влади, внутрішню діяльність апарату управління. У цьому сенсі підхід, означений в Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р., безумовно, повинен бути визнаний новаторським.

У Законі України "Про державну службу" (2015 р.) спеціально передбачена можливість контролю над державною службою з боку структур громадянського суспільства [7].

Так, ст. 14 передбачає участь представників громадських об'єднань у роботі Комісії з питань вищого корпусу державної служби, яка є постійно діючим колегіальним органом і працює на громадських засадах.

Згідно із ст. 27, до складу конкурсної комісії на зайняття вакантної посади державної служби можуть залучатися на конкурсній основі представники громадських об'єднань, що діють згідно із Законом України "Про громадські об'єднання", відповідно до порядку, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, а ст. 69 закріплює право представників громадських об'єднань, які мають досвід роботи у сфері державного управління, державної служби або за юридичним фахом, залучатися до роботи дисциплінарної комісії.

Окрім того, ст. 45 передбачає, що керівники органів виконавчої влади щорічно виступають із публічним звітом про підсумки діяльності відповідного державного органу за участю представників громадських рад, громадських об'єднань, організацій

роботодавців, професійних спілок, некомерційних організацій, експертів відповідних галузей та засобів масової інформації [8].

Хотілося б спеціально підкреслити: представники громадських організацій при цьому повинні бути кваліфікованими людьми, які мали певний життєвий досвід, що дозволить їм висловлювати компетентні судження. Важливо забезпечити їх реальний вплив і зацікавленість у роботі. Тут справа йде складніше. Безумовно, не можна віддавати підбір представників громадських рад, громадських об'єднань у компетенцію самого державного органу або органу місцевого самоврядування. У цьому випадку великий ризик того, що будуть підібрані потрібні і зручні особи, які будуть виконувати суто представницькі функції. Навряд чи вони зможуть забезпечити належний громадський контроль. Головне, щоб до складу комісії могли потрапити незалежні люди. Членство в комісії не повинно бути безстроковим, необхідно передбачити можливість періодичного поновлення складів комісій. Потрібно, щоб участь представників громадськості мала якщо не визначальне значення, то принаймні істотно впливала на рішення, що приймаються з кадрових питань. Це найскладніше. Тут потрібні спільні зусилля законодавця і структур громадянського суспільства.

Нарешті, ще один напрямок становлення публічної служби, куди пропонується залучити представників громадянського суспільства, це є забезпечення дотримання публічними службовцями норм етичної поведінки. Як відомо, Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців" № 65 від 11.02.2016 р. до принципів етики державної служби, що ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства про державну службу та запобігання корупції, зараховує: служіння державі і суспільству; гідної поведінки; доброчесності; лояльності; політичної нейтральності; прозорості і підзвітності; сумлінності [9].

Залучення структур громадянського суспільства до експертно-консультативної діяльності – це ще одна форма громадського контролю. Однією з основних складових розвитку публічної служби є розробка сучасного законодавства з метою імплементації норм нового Закону України "Про державну службу". Проведення громадської експертизи цих документів за участю представників громадянського суспільства є цілком доцільним. У підготовці і експертизі проєктів законодавчих актів і посадових регламентів повинні брати участь компетентні вчені, передусім державознавці, а також фахівці-практики з переліку самих службовців. Проєкти правових актів, зокрема їх проміжні редакції, після їх розробки повинні розсилатися по державним органам із обов'язковим опублікуванням в офіційних засобах масової інформації з пропозицією у встановлені терміни направляти зауваження і побажання до міжвідомчої робочої групи із забезпечення заходів, пов'язаних з реформуванням інституту публічної служби в Україні.

На підставі аналізу пропозицій, що надійшли до проєктів правових актів мають вноситися коригувальні уточнення. Узагальнені результати такого аналізу, тобто що з пропозицій враховано, а що відхилено з відповідною аргументацією, також повинні бути опубліковані. Таким чином, з мінімальними витратами всі зацікавлені представники громадянського суспільства зможуть взяти участь у зазначеній експертизі, а також з'ясуються думки і переваги самих реформаторів, що також важливо.

Так, у місті Дніпрі активно діє громадське об'єднання "Платформа Громадський контроль", яке є одним з найуспішніших с сфері протидії корупції та адвокації реформ [10].

У спеціальній літературі в якості самостійної форми громадського контролю над публічною службою також називалася "можливість присутності громадян на засіданнях

органів управління” [11]. Здається, з подібною пропозицією через низку причин навряд чи можна погодитися. Передусім бути присутнім на засіданні, ще не означає брати в ньому участь. Участь передбачає, як мінімум, можливість висловити свою думку за суттю обговорюваного питання, відстояти свою позицію в розгорнутій дискусії, задати в разі необхідності питання посадовим особам, представленим у колегіальному органі. Зрозуміло, що представників структур громадянського суспільства навряд чи спокусила б роль пасивного спостерігача за роботою органу управління. Крім того, не потрібно також забувати специфіку діяльності державних органів. У більшості з них існує достатньо жорсткий пропускний режим, а в кулуарах відбувається обмін думками між учасниками засідання колегії державного органу, коли нерідко обговорюються конфіденційні питання. Передчасний розголос такої інформації може завдати шкоди суспільним інтересам. Все це також створює додаткові організаційні труднощі для участі представників структур громадянського суспільства в засіданнях колегіальних органів, тому процедура їх запрошення на засідання повинна чітко регламентуватися в законодавстві. Також необхідно було б продумати питання про чітке визначення випадків, коли запрошення для участі в засіданні державного органу представників структур громадянського суспільства за законодавством визнається обов’язковим, і вони не просто можуть брати участь, але повинні бути запрошені в обов’язковому порядку.

Відмінною рисою демократичних держав є розвинутість у них громадянського контролю над владою. Нормою є те, що громадськість, тобто структури громадянського суспільства, завжди може вимагати у керівників всіх рівнів, враховуючи перших осіб держави, відзвітувати за прийняті рішення. Більше того, нерідко існують незалежні громадські структури, єдиною метою діяльності яких є контроль над владою. Показовим у цьому плані є приклад американської організації “Неупереджений нагляд”. На думку її засновників організація покликана здійснювати контроль над діяльністю влади. З огляду на це гасло організації таке: “Ніхто не може бути над законом”. На службі у неї є десятки юристів і слідчих, а існує вона за рахунок пожертвувань. Ця організація набула широкої популярності ще при президенті Б. Клінтоні. До кінця президентського терміну Б. Клінтона у судах США накопичилось 80 позовів проти нього і його дружини, поданих громадською організацією. Зокрема, нею було ініційовано розслідування у зв’язку із звільненням співробітників транспортного департаменту Білого дому, місця яких зайняли знайомі президентського подружжя. Ця справа отримала назву “Тревел-гейт” і зайняла помітне місце в низці скандалів, які переслідували Клінтонів [12]. Наведений приклад переконливо свідчить, що у західних демократіях структури громадянського суспільства представляють реальну силу і на рівних ведуть діалог із владою, причому не тільки з адміністративною, а й, що може бути особливо важливо і значущо, – з владою політичною.

Висновки

Аналіз будь-яких із розглянутих вище форм громадського контролю в сфері публічної служби дає змогу зробити однозначний висновок: потрібні процедури залучення структур громадянського суспільства, широкого загалу як безпосередньо до вирішення проблем розвитку публічної служби в Україні, так і загалом до реалізації державними органами їх повноважень. До того ж, це такі процедури, які б мінімізували можливість формальних рішень. Порядок залучення представників структур громадянського суспільства має бути гранично чітко прописаний, а робота зі структурами громадянського суспільства повинна стати одним із важливих напрямків повсякденної діяльності будь-якого органу публічної влади, враховуючи, зрозуміло, його компетенції.

Список використаної літератури

1. King Ch. S. Transformational public service: portraits of theory in practice / Cheryl Simrelt King, Lisa A. Zanetti. — [S. p. : s. n.], 2005. — 256 p.
2. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні у 2015 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/article/plan-zahodiv-nacdersluzhby-shchodo-realizaciyi-strategiyi-derzhavnoyi-polityky-spryuannya>.
3. Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua>.
4. Громадський контроль: теорія та практика [Текст] : матер. міжрег. наук.-практ. конф. (12 вересня 2014 р., м. Дніпропетровськ) / за заг. ред. О. В. Літвінова. — Дніпропетровськ : МОНОЛИТ, 2014. — 156 с.
5. Український юридичний термінологічний словник [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.marazm.org.ua/document/termin>.
6. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
7. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. — Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua>.
8. Там само.
9. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 65 від 11.02.2016 р. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/65-2016-%D0%BF>.
10. Платформа “Громадський контроль” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://gurt.org.ua/vacancies/28830/bull>.
11. Громадський контроль: теорія та практика... — 156 с.
12. King Ch. S. Transformational public service: portraits of theory in practice... — 256 p.

Стаття надійшла до редакції 07.11.2016

Схвалена до друку редколегією 16.11.2016

N. Sydorenko

PECULIARITIES OF CIVIL CONTROL IN THE PUBLIC SERVICE UNDER CONDITIONS OF ITS REFORM IN UKRAINE

The article considers the peculiarities of civil control in the public service under conditions of its reform in Ukraine. The essential features of public control in the public service are outlined. The author notes that in regard to the public service the mechanism of public control is very poorly developed. The institutional aspect of public control lies in the understanding of this control as a system of institutions and agents who perform control functions in society. The author believes that within the development of the public service in Ukraine the emphasis should be shifted just to the institutional aspect of social control. Just the state should define the basic forms of public control in the public service, which should not exclude any independent initiatives from civil society structures.

Key words: public service, civil society, state, public control.