

УДК 32

Громадський моніторинг: структура, функції, завдання

Дмитро Арабаджиев,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри соціальної роботи
Запорізького національного технічного університету

У статті запропоновано визначення громадського моніторингу, охарактеризовано його суб'єкт-об'єктну структуру. Визначено проблемні аспекти здійснення громадського моніторингу в Україні. Виділено основні функції здійснення громадського моніторингу: діагностична, прагматизаційна, прогностична і функція корегування.

Ключові слова: громадський моніторинг, громадянське суспільство, функції громадського моніторингу.

The definition of public monitoring is proposed. The subjective and objective structure of public monitoring is characterized. The problematic aspects of public monitoring in Ukraine are defined. The basic functions of public monitoring (diagnosis, pragmatic, prediction and correction) are identified.

Keywords: public monitoring, civil society, public monitoring functions.

В статье предложено определение общественного мониторинга, охарактеризована его субъект-объектная структура. Определены проблемные аспекты осуществления общественного мониторинга в Украине. Выделены основные функции общественного мониторинга: диагностическая, прагматизационная, прогностическая и функция коррекции.

Ключевые слова: общественный мониторинг, гражданское общество, функции общественного мониторинга.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Взаємодія органів державної влади з інститутами громадянського суспільства 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, у результаті чого громадськість отримуватиме необхідну інформацію про процеси, що відбуваються і мають значення для суспільства в цілому і кожного громадянина зокрема.

Громадський моніторинг як засіб спостереження, відстеження загальних тенденцій та змін, що відбуваються в суспільстві є необхідною складовою налагодження діалогу між владою і громадськістю. Здійснення громадського моніторингу 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 здійснення структурно-функціональної характеристики громадського моніторингу зумовлена також тим, що на сьогоднішній день об'єктивна реальність потребує здійснення громадського моніторингу, незважаючи на те, що процес інституціоналізації громадських організацій досі триває, а громадяни не мають достатньої інформації про власні можливості щодо участі у процесах, що відбуваються в державі, наявні повноваження і важелі впливу на ці процеси.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню моніторингу у різноманітних сферах вітчизняні й зарубіжні науковці та практики вже тривалий час приділяють значну увагу. Разом з тим, проблема громадського моніторингу в Україні недостатньо досліджена. Відсутній комплексний підхід до аналізу проблеми моніторингу з боку громадськості. Так, наукові розробки В. Авер'янова, В. Лугового, В. Князева, О. Оболенського та ін. стосуються лише певних аспектів моніторингу діяльності органів державної влади, зокрема аналізу законодавчої бази, теорії, методології та практики формування державно-управлінських рішень, проведення адміністративної реформи тощо. Окремі положення моніторингу висвітлюються через діяльність правозахисних та екологічних громадських організацій, об'єднань споживачів, профспілок тощо в роботах таких авторів, як О. Лазор, Е. Лісіцин, В. Мартиненко, С. Новиков, Г. Орлов, В. Тимошук, О. Чуб. У цьому ж руслі висвітлюють проблему громадського моніторингу зарубіжні автори, зокрема: Г. Борн, Б. Гурне, Г. Добринін, О. Лучин, О. Майоров, С. Рогов, Г. Сьомін та ін. Але серед наукових праць бракує поки що досліджень громадського моніторингу як системного явища, як форми спостереження громадськості

за процесами, що відбуваються в державі, з метою подальшого впливу, як явища, що відображає ступінь громадянської активності і розвитку громадянського суспільства тощо.

Мета статті – запропонувати структурно-функціональну характеристику громадського моніторингу. Для досягнення цієї мети поставлено завдання надати визначення громадського моніторингу як особливого виду моніторингової діяльності, визначити основні принципи здійснення громадського моніторингу, узагальнити положення, що стосуються структури і функцій громадського моніторингу та окреслити проблемні аспекти, що стосуються здійснення громадського моніторингу в Україні.

Вклад основного матеріалу з обґрунтуванням отриманих наукових результатів. 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 суспільно-політичній сфері.

Про моніторинг йдеться, коли в ході якоїсь діяльності постійно відслідковуються процеси і явища, які мають місце в реальному середовищі, з тим, щоби враховувати результати спостережень в поточній і подальшій діяльності [1, с. 217; 2, с. 10].

Будь-який моніторинг представляє собою процес отримання певної інформації, проте не всяке отримання інформації є моніторингом.

В рамках громадського моніторингу одержання даних завжди цілеспрямоване й усвідомлюване (як правило, воно набуває форми спостереження) на відміну від інших видів цього процесу – неусвідомлюваного, безсистемного, стихійного і т.д. Крім того, воно передбачає не тільки отримання, але й спеціальний відбір інформації з метою її використання відповідно до цілей громадського моніторингу.

Структура громадського моніторингу відповідає його основній меті – громадський моніторинг передбачає наявність суб'єкта і об'єкта моніторингу та суб'єкт-об'єктні відносини між ними.

У науковій літературі сформувалися різні підходи до розгляду сутності й основних параметрів громадського моніторингу. Однак, при всіх розбіжностях, спільним для них є твердження, що громадський моніторинг – це діяльність, суб'єктом якої є насамперед, інститути громадянського суспільства, окремі громадяни, представники інших держав, наділені відповідними повноваженнями.

Під інститутами громадянського суспільства розуміємо громадські організації, професійні й творчі спілки, організації роботодавців, благодійні та релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші неприємницькі товариства і установи,

діяльність яких регулюється законодавством України, політичні партії, які не представлені у Верховній Раді України [3].

Об'єктом громадського моніторингу є процеси (та їх учасники) і явища суспільно-політичної сфери, що є значущими для суб'єкта проведення моніторингу.

Так, наприклад, об'єктом громадського моніторингу державної влади є її органи, їх діяльність та дії або бездіяльність державних службовців, а предметом в даному випадку є і рівень ефективності та результативності державно-управлінської діяльності органів державної влади, і політичні заяви їх керівників, і офіційні документи та інформація про їх виконання, статистичні звіти, публікації в ЗМІ, результати незалежних досліджень (аналитиків, соціологів, експертів) тощо.

Під органами державної влади в даному випадку розуміються:

- 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 в областях, районні в Автономній Республіці Крим, у містах Києві та Севастополі державні адміністрації [4, с.250].

Якщо мова йде про громадський моніторинг за виборчим процесом, то його об'єктом є як виборчий процес в цілому, так і його учасники, а предметом – події, що відбуваються під час виборчого процесу, діяльність суб'єктів виборчого процесу, дії органів влади та місцевого самоврядування, що безпосередньо стосуються виборів тощо.

При характеристиці громадського моніторингу слід вказати на проблемні аспекти, що стосуються саме України.

Першим з них можна вважати фактичну **відсутність сьогодні замовника і споживача громадського моніторингу всередині країни**. Особливо це стосується громадського моніторингу за виборчим процесом. Дійсно, замовником і спонсором проектів громадського моніторингу зараз є, як правило, іноземні фонди, а споживачами – міжнародні організації. Таким чином, сьогодні не вистачає „замикання” системи моніторингу всередині української політичної системи. Така ситуація призводить до орієнтації громадських організацій на міжнародні організації та фонди, інтереси яких не завжди можуть збігатися з національними українськими інтересами.

Другий проблемний аспект полягає в **забезпеченні високого фахового рівня моніторингової діяльності**. Як правило, з одного боку діють громадські активісти з громадянською позицією, з іншого – серйозні фахівці, які проте не мають досвіду незалежної від влади роботи і не розуміють, як можна контролювати владу без її на те згоди. Вимога високого професійного рівня громадського моніторингу ставить під сумнів можливість виключно волонтерського характеру його реалізації, а також піднімає проблему

серйозного навчання тих активістів громадських організацій, які хочуть брати участь у проведенні різних видів громадського моніторингу.

Ці проблеми більше стосуються суб'єктної сторони проведення громадського моніторингу. Що стосується об'єктів моніторингу, то складність полягає у необхідності наявності доброї волі керівників владних структур для реалізації деяких форм громадського моніторингу, наприклад, інтерв'ю із працівниками органів державної влади або посадовими особами місцевого самоврядування. У разі „закритості” відповідних керівників в арсеналі громадського моніторингу залишаються переважно зовнішні прояви діяльності влади, що дозволяє зробити загальний діагноз проблеми, але ускладнює розуміння окремих важливих сторін роботи владних структур.

Нарешті, у разі переважання охоронних тенденцій в розвитку держави, можливі і репресивні заходи по відношенню до зовнішніх „контролерів”, як це було за радянських часів.

На особливості суб'єкт-об'єктної структури впливає функціональна специфіка громадського моніторингу. Громадський моніторинг виконує **подвійну функцію**. З одного боку, він виступає формою реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні суспільно-політичними процесами, а з іншого – інструментом зворотного зв'язку та удосконалення діяльності органів влади, місцевого самоврядування, забезпечення відповідності чинному законодавству суспільно-політичних процесів в Україні тощо.

Основна мета моніторингу – інформаційна. І результатом громадського моніторингу є отримання інформації з метою подальшого її використання. Проте, враховуючи, що громадський моніторинг – це ланка в діяльності громадських організацій, що він орієнтований, з одного боку, на конкретні проблеми і, з іншого, тісно пов'язаний із контролем як специфічним видом діяльності, а отримана інформація має не стільки теоретичне, скільки практичне значення, то мета громадського моніторингу спрямована на:

- отримання інформації, що пов'язана із конкретною проблемою;
- представлення інформації для різних типів аудиторії і її оприлюднення (поширення);
- вжиття заходів, що безпосередньо спрямовані на поліпшення ситуації або на прийняття відповідних рішень (якщо поліпшити ситуацію – не в компетенції громадської організації).

У контексті функціонального призначення громадський моніторинг можна розглядати як багатофункціональний інструмент, який інтегрує функції:

- **діагностики** – виявлення сучасного стану функціонування інститутів громадянського суспільства, ефективності їх діяльності щодо вирішення проблемних питань, їх взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування, дослідження проблемного поля цієї взаємодії тощо;

- **прагматизації** – вироблення практичних рекомендацій щодо подальшого розвитку інститутів громадянського суспільства;

- **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 [5, с. 100-104].

Крім того, слід зазначити, що громадський моніторинг спрямований не тільки на встановлення відповідності дій учасників процесів, що виступають об'єктами моніторингу, нормам чинного законодавства, а також на коригування виявлених відхилень. Причому, **коригуюча функція** може здійснюватися за допомогою звернення до уповноважених структур, або до громадської думки.

Відповідно до об'єкту громадського моніторингу, його функції звужуються та уточнюються.

Так, громадський моніторинг влади спрямований на:

- виявлення громадської та експертної думки щодо прийнятих органами державної влади управлінських рішень з важливих питань життєдіяльності суспільства;

- систематизацію та узагальнення різного роду інформації на всіх рівнях управління;

- проведення аналізу громадської думки щодо стану, основних проблем та перспектив розвитку окремих сфер, напрямів життєдіяльності суспільства;

- аналіз експертних оцінок щодо стану, основних проблем, перспектив формування та реалізації державної політики в окремих секторах чи сферах життєдіяльності суспільства;

- визначення рівня інформованості, динаміки змін стосовно підтримки різними верствами населення й соціальними групами України реалізації управлінських рішень у секторах, галузях чи сферах життєдіяльності суспільства;

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

- забезпечення розробки 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;

- підвищення ефективності взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади в процесі вироблення чи прийняття важливих управлінських рішень [6].

Громадський моніторинг за виборами передбачає:

- діагностику дотримання прав громадян на участь у виборчих і політичних процесах;

Дмитро Арабаджієв

- спостереження за перебігом виборчої кампанії, діями учасників процесу виборів тощо;
- вироблення практичних рекомендацій щодо попередження в майбутньому недотримання виборчого законодавства, прав і свобод громадян, також інших порушень;
- розроблення прогнозів щодо демократизації виборчого процесу в Україні та ін.

Громадський моніторинг може здійснюватися на різних рівнях (загальнодержавний, регіональний, місцевий).

Важливою складовою системи громадського моніторингу є функціонування територіальних організацій, що створюють **мережу** здійснення громадського моніторингу по всій території країни на регіональному та місцевому рівнях.

Таким чином, громадське спостереження, у формі якого здійснюється громадський моніторинг, представляє собою тип активної діяльності мережі, що включає центральну й територіальні організації, спрямований на незаангажовану оцінку процесу підготовки та проведення виборів, а також на запобігання порушенням через тотальний громадський контроль.

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 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 участі органів державної влади та місцевого самоврядування тощо.

Результати та заключний звіт оприлюднюються на Інтернет-ресурсах державних органів влади та суб'єктів моніторингу, надсилаються окремим виданням, на адресу публічних бібліотек та підрозділів по зв'язках з громадськістю органів влади.

Професійний моніторинг всіх етапів виборів здійснює опосередкований вплив на якість кампанії. Шляхом збору та поширення інформації серед цільової аудиторії формується громадська думка всередині країни та за її межами. В стратегічній перспективі громадське спостереження за виборами фокусується на покращення всієї системи виборів та окремих її процедур.

Узагальнюючи, можна зробити висновок, що громадський моніторинг є особливим видом діяльності, суб'єктом якої є інститути громадянського

суспільства (громадські організації, окремі громадяни, представники іноземних держав – у визначених законом випадках), а об'єктом – процеси (та їх учасники) і явища суспільно-політичної сфери, що є значущими для суб'єкта проведення моніторингу.

Метою громадського моніторингу є встановлення відповідності або невідповідності дій об'єкта моніторингу чинному законодавству з метою подальшого усунення порушень.

Безпосередньо громадський моніторинг представляє собою процес спостереження для отримання інформації, проте він синтезує реалізацію трьох функцій – діагностики, прагматизації й прогностики, а також спрямований на здійснення на основі отриманих даних функції корегування. Будучи багатофункціональним явищем, громадський моніторинг реалізується мережею суб'єктів, що включає як центральну, так і територіальні організації, що діють на регіональному та місцевому рівнях.

Перспективи подальших досліджень. Громадський моніторинг можна розглядати як один із перспективних напрямів подальшої демократизації влади та розвитку громадянського суспільства в Україні. Його впровадження формуватиме умови: дотримання чинного законодавства, прозорості дій суб'єктів суспільно-політичної сфери, 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, підвищення громадянської активності тощо. Тож подальші наукові дослідження варто зосередити на практичних аспектах впровадження в Україні громадського моніторингу.

Література:

1. **Борисов А. Б.** Большой экономический словарь. Издание 2-е переработанное и дополненное. / А. Б. Борисов. – М. : Книжный мир, 2007. – 860 с.

2. Статистичний моніторинг ділової активності підприємств: підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / М. В. Пугачова, Н. О. Парфенцева, О. В. Гончар ; Національна академія статистики, обліку та аудиту. – К. : ТОВ „Видавничо-поліграфічний дім „Формат”, 2011. – 468 с.

3. **Бебик В.** Держава і громадянське суспільство: партнерські комунікації в глобальному світі : Навчально-методичний посібник / В. Бебик, В. Бортніков, Л. Дегтерьова, А. Кудряченко. – К. : ІКЦ „Леста”, 2006. – 292 с.

4. **Крушельницька Т.** Деякі аспекти моніторингу діяльності органів державної влади щодо співпраці з інститутами громадянського суспільства в Україні [Текст] / Т. Крушельницька, Є. Ралдугін // Вісник НАДУ. – 2009. – №1. – С. 245-257.

5. Бестужев-Лада И. В. Экспертный сценарно-прогностический мониторинг : принципы организации / И. В. Бестужев-Лада // Социологические исследования. – 1993. – № 8. – С. 100-104.

6. Performance Management in Latvia : The Culture of Analysis [Raymond A. Rosenfeld, Ph.D., Eastern Michigan University; Julia Melkers, Ph.D., University of Illinois – Chicago; Agrita Kiopa, Ministry of Finance, Latvia]. [Electronic recourse]. – Access Mode : <http://www.my-world-guide.com/upload/File/Reports/L/latvia/Performance%20Management%20in%20Latvia%20The%20Culture%20of%20Analysis.pdf>.