

СОЦІАЛЬНИЙ АУДИТ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ

Людина є найвищою соціальною цінністю у демократичній державі. Війна, як і надзвичайна ситуація, є випробуванням на міцність демократичних режимів. Світовий досвід переконливо доводить гнучкість і здатність саме демократичних політичних режимів в умовах надзвичайних ситуацій організувати роботу з забезпечення життєдіяльності громадян при збереженні їхніх прав і свобод. Перед Україною постала проблема подальшого розвитку демократичних форм взаємодії влади і громади в умовах війни. Вирішення цієї проблеми потребує подальшого розширення делегування повноважень влади на місцях, розвитку місцевого самоврядування, завершення реформи децентралізації, удосконалення форм взаємодії влади і громади. Громадяни відчують брак зворотного зв'язку. На часі використовувати нові, більш дієві форми взаємодії влади і громади. Такою формою може бути соціальний аудит, що дозволить залучити громадян до процесу моніторингу та оцінки послуг/політики, що надає влада.

Ключові слова: *цінності демократії, розвиток демократії в умовах війни, права людини, громадський контроль, місцеве самоврядування, громадська участь, соціальний аудит.*

Важливим викликом для демократичної держави Україна в умовах війни та повоєнної відбудови є подальше розширення делегування повноважень влади на місцях, розвиток місцевого самоврядування, завершення реформи децентралізації. Місцева влада має свідомо визнавати авторитет громади і громадян, їх компетентність і обізнаність у справах громади, здатність до творчості в певній сфері діяльності. Такий підхід базується на загальносвітовій тенденції сприйняття людини як найвищої соціальної цінності. Також змінились погляди на ефективність урядової діяльності в кінці ХХ – на початку ХХІ століття. Сучасний розвиток інформаційних технологій, розвиток віртуальних спільнот, здатних до самоорганізації, є перспективним напрямом становлення електронної демократії, розвитку демократії компетенції, демократії участі. Участь громадськості в управлінні державними справами, що вимірюється, зокрема, і доступністю до контролю за діями влади, надає легітимності вла-

ді, що є важливим підґрунтям владарювання у демократичній державі. Авторитетності державній владі і місцевому самоврядуванню у демократичному світі надають саме через її обмеження, через формальну регламентацію її прерогатив, як це парадоксально не звучить. Однією з форм такого обмеження є заперечення втручання держави у приватне життя громадян, що особливо важливо в умовах війни. Ф. Фукуяма наголошував на тому, що добре функціонування ліберальної демократії залежить від знаходження правильного балансу між інститутами які концентрують та використовують владу – мова йде про державу – та механізмами обмеження, до яких належать закони і демократична підзвітність¹.

Сучасна проблема суспільного розвитку України полягає у тому, щоб підтримати активність українців до самоврядування, яка яскраво проявилась з перших днів війни через волонтерський рух, через участь у самообороні та підтримку української армії, через благодійну діяльність. Експерти сайту Децентралізація (<https://decentralization.gov.ua/>) за результатами дослідження потреб та запитів громад, пов'язаних із викликами, що з'явилися внаслідок повномасштабного вторгнення рф, виявили новий тренд у роботі громад. Місцеві громади вже унормували для себе горизонтальні зв'язки та співпрацю з державою і проектами міжнародної підтримки і потребують підтримки не реактивних, а стабілізуючих дій, діяльності, спрямованої на розвиток громад в умовах війни та масштабної гуманітарної кризи. За даним порталу Децентралізація, «Громади ставали експертами з евакуації та розміщення десятків тисяч людей по всій країні, налагоджували системи екстреного управління за умов розпорошення працівників по різних населених пунктах і країнах, гуртували людей навколо виживання, а потім – відсічі. На рівні адреналіну та емпатії один до одного доводили життєздатність та спроможність як громад, так і країни в цілому. Також громади посилювали горизонтальні зв'язки та співпрацю з державою і проектами міжнародної підтримки, що призвело до зміцнення стійкості країни.

Проте наприкінці весни 2022 року за результатами дослідження потреб та запитів громад, пов'язаних із викликами, що з'явилися внаслідок повномасштабного вторгнення рф, було виявлено новий тренд.

¹ Фукуяма Ф. *Політичний порядок і політичний упадок*. 2019. URL: <https://inosmi.ru/world/20140908/222821982.html>.

Працюючи з дослідженнями, ми виявили, що місцеві громади вже унормували для себе ці виклики і потребують підтримки не реактивних, а стабілізуючих дій, діяльності, спрямованої на ґрунтовний аналіз ситуації та визначення, як організувати не тільки життєзабезпечення, а й розвиток громад в умовах війни та масштабної гуманітарної кризи».²

Особливо в умовах війни громади відчувають недостатність правової бази регулювання взамовідносин у сфері публічної політики і публічного управління, насамперед у сфері визначення повноважень громадськості у прийнятті управлінських рішень, моніторингу й оцінюванні результатів дії управлінців. Адже публічне управління як на державному, так і на місцевому рівні є чітко регламентованою діяльністю.

Розвиток місцевих громад і місцевого самоврядування не може відбуватися без дотримання та розширення прав громадянства, яке репрезентує поняття участі в публічно-громадянському житті. Орієнтири на спільні демократичні норми в управлінських відносинах мають такі складові: принцип рівності можливостей та розширення прав громадян і публічності. Розвиток публічної сфери визначається, зокрема, ступенем готовності громадян до реформування громадянських структур, які стимулюють публічну діяльність, в тому числі й управлінських. Зрештою, саме від суспільної самодіяльності громадян залежить ступінь публічності і відкритості влади, демократизм публічного управління в цілому. Демократичні перетворення потребують консолідованого зусилля всіх різновидів громадських об'єднань, місцевого самоврядування, бізнесу, окремого громадянина і держави.

В Україні нормативними документами передбачена достатня кількість різноманітних форм участі громадян у формуванні державної політики. Законами України «Про об'єднання громадян», «Про соціальний діалог в Україні», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про інформацію», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про організації роботодавців», «Про органи самоорганізації населення», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про благодійництво та благодійні

² Як громаді адаптуватися до війни: посібник із самофасилітації. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15639>.

організації», «Про волонтерську діяльність», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про соціальні послуги», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Закони України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про доступ до публічної інформації», «Про безоплатну правову допомогу», «Про Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року», Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки. Зокрема, Стратегія наголошує: «Діяльність держави у зазначеній сфері має ґрунтуватися на підході «жодних рішень для громадянського суспільства без громадянського суспільства» та співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства на всіх етапах: проведення аналізу стану реалізації державної політики у відповідній сфері та визначення тенденцій, виокремлення проблем, вироблення варіантів їх розв'язання, розроблення проєктів рішень, їх імплементації та моніторингу реалізації, оцінювання результативності».³

Нормативно забезпечуються такі форми взаємодії влади і громади, як: громадські ради; громадські слухання; громадські ініціативи; консультації; круглі столи; опитування громадської думки; організація громади; соціальний моніторинг; електронні петиції; створення коаліцій та ін. Разом з тим, громадяни відчують брак зворотного зв'язку. Яскравим прикладом є доля Довженко-Центру (найбільший кіноархів України, в якому зберігається більше 9000 найменувань художніх, документальних, анімаційних українських та закордонних фільмів та тисячі архівних документів з історії українського кіно (<https://dovzhenkocentre.org/pro-nas>), коли всі петиції громадян були проігноровані урядом і уряд продовжує розпорощувати національне культурне надбання.

У 2015 році був розроблений проєкт Закону від 13.05.2015 № 2737-1 «Про громадський контроль», де громадський контроль визначався як «суспільна діяльність громадських об'єднань, предметом якої є здійснення нагляду за відповідністю діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб Кон-

³ Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>.

ституції України, законам України, іншим нормативно-правовим актам та за дотриманням ними державної дисципліни»⁴. У ст. 13 названого законопроекту визначались види заходів громадського контролю. До них були віднесені аналітичні і моніторингові дослідження діяльності об'єктів громадського контролю; громадська експертиза; перевірка. У ст. 16 народні обранці намагались дати визначення перевірці:

«1. Підставою для проведення перевірки об'єкта громадського контролю є наявність обґрунтованих даних про порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина, які містяться в експертному висновку, або отриманих від громадян.

2. Звернення щодо наявності таких порушень подаються суб'єкту громадського контролю у письмовій формі з дотриманням законодавства про звернення громадян.

3. Звернення підлягають розгляду, якщо вони подані протягом року після виявлення порушень конституційних прав і свобод людини і громадянина.

4. Суб'єкти громадського контролю не розглядають звернень, які належать до розгляду судами, зупиняють вже розпочатий розгляд, якщо особа, права якої порушено, звернулася за їх захистом до суду.

5. Перевірка проводиться не менше ніж двома громадськими експертами у приміщенні об'єкта громадського контролю, у робочий час, встановлений його правилами внутрішнього трудового розпорядку.

6. Про проведення перевірки суб'єкт громадського контролю зобов'язаний повідомити об'єкту контролю не пізніше як за два дні до здійснення заходу.

7. Під час проведення перевірки об'єкт громадського контролю зобов'язаний співпрацювати із суб'єктом такого контролю, на вимогу перевіряючих надавати відповідні пояснення, матеріали і документи, що стосуються предмета громадського контролю»⁵. Варто зауважити, що подібні формулювання більше нагадують революційну доцільність, ніж сприяння відкритому і прозорому процесу публічного управління.

⁴ Проект Закону України від 13.05.2015 № 2737-1 Про громадський контроль. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH2411AA?an=3>.

⁵ Там само.

Тому на часі використовувати нові, більш дієві форми взаємодії влади і громади. Такою формою може бути соціальний аудит. Лабораторія законодавчих ініціатив пропонує під соціальним аудитом розуміти комплекс заходів, спрямованих на зміну та покращення процесу надання конкретних послуг та реалізації конкретної публічної політики.

«Основоположна цінність соціального аудиту – це партисипативність, тобто головним в соціальному аудиті є не саме дослідження (хоча це не скасовує необхідність його чіткого та методично правильного планування), а залучення зацікавлених сторін до активної діяльності: користувачів послуги, бенефіціарів політики, державних органів, лідерів громадської думки тощо. Можна навіть сказати, що дослідження в межах соціального аудиту є таким собі «приводом» активізації певної громади»⁶.

Своїм корінням соціальний аудит сягає 1940-х рр. У США почали вимірювати соціальні рейтинги компаній. «Ці рейтинги оцінювали відносно компанії з персоналом та профспілками, з місцевою громадою, філантропічну (пожертвування) та волонтерську діяльність, інші програми, що проводилися для місцевих спільнот (community based programs). У 1960–1970-х рр. почало поширюватися суспільне невдоволення через негативні наслідки збільшення обсягів виробництва. Населення стало менше довіряти корпораціям, і, як наслідок, кількість покупців скоротилася. Такий суспільний тиск на бізнес мав на меті регулювання соціально значущих аспектів діяльності компаній. У відповідь на це бізнес став частіше виступати ініціатором «соціально відповідальної поведінки». Корпоративна соціальна відповідальність як одна з основних складових управління підприємством є умовою його стабільного і стійкого розвитку. Поліпшення умов праці та життєвого рівня працівників, створення сприятливого соціально-психологічного клімату в колективі, впровадження інноваційних рішень, що сприяють зростанню продуктивності праці, підвищенню лояльності, залученню кращих фахівців і утриманню кваліфікованого персоналу. Сучасні підприємства діють за стандартами соціальної відповідальності, оприлюднюючи цю інформацію як соціальну рекламу підприємства та просуваючи його переваги на ринку в умовах PR-кампаній.

⁶ Соціальний аудит: Що це? URL: <https://parlament.org.ua/2020/08/28/sotsialnij-audit-shho-tse>.

Сучасний соціальний аудит оцінює організацію з позиції її внеску у вирішення соціальних, економічних і екологічних завдань. Такий аудит дозволяє зрозуміти, наскільки діяльність організації відповідає суспільним цілям і цінностям, оцінити ступінь досягнення некомерційних цілей шляхом систематичного, регулярного моніторингу її діяльності та поглядів представників різних груп інтересів»⁷.

Такий інструмент співпраці влади і громади як соціальний аудит може забезпечити підзвітність органів влади за допомогою опитування про якість отриманих послуг кінцевих отримувачів послуг/публічної політики. Він може стати інструментом забезпечення підзвітності влади щодо конкретної соціальної послуги або публічної політики в цілому. Соціальний аудит дозволить залучити громадян до процесу моніторингу та оцінки послуг/політики.

Основною ціллю соціального аудиту є покращення врядування, посилення демократії, покращення моніторингу політики, оцінка наслідків певної політики, перевірка використання публічних ресурсів.

Соціальний аудит не може ставити собі за мету пошук винних, ідеться про об'єднання зусиль громадськості та влади у питаннях контролю. Справа у тому, що цикл політики завжди передбачає аналіз результатів впровадження політики. Такий аналіз мав би відбуватися всередині державного органу, відповідального за певну політику. Утім, українські реалії такі, що ця оцінка проводиться формально або не проводиться зовсім. І от саме тут соціальний аудит, організований громадою, може стати важливим інструментом взаємодії влади та громадськості. Головне – пояснити державним органам, що вони отримують від такого аудиту користь (це може бути найважчою та найдовшою частиною вашого аудиту!)⁸.

На відміну від інших видів аудиту, які здійснюють переважно перевірку документації, соціальний аудит відбувається через перевірку реальної діяльності. Експерти лабораторії законодавчих ініціатив пропо-

⁷ Катихін Є. О. Соціальний аудит в Україні: історичні тенденції, сучасний стан, виклики та необхідність розвитку // Статистика України. 2011. № 1. С.77-81.

⁸ Соціальний аудит: Що це? URL: <https://parlament.org.ua/2020/08/28/sotsialnij-audit-shho-tse>.

нують використовувати соціальний аудит як гнучкий інструмент, який може бути адаптований до конкретної ситуації в конкретній громаді, застосовуючи 3 основні методи: партисипативні опитування громади, оцінювання послуг, наданих громадянам, та фактичні перевірки.

Експерти Лабораторії законодавчих ініціатив разом з експертами з Нідерландів вважають, що проведення соціального аудиту піде на користь не тільки громаді, але і представникам влади. «Окремо можна виділити переваги проведення соціального аудиту для державних службовців:

- Покращує репутацію – соціальний аудит допомагає в ідентифікації проблем та надає можливість зайняти проактивну позицію щодо їх вирішення.

- Інформує виробників політики про тенденції (інтереси, занепокоєння і очікування) серед стейкхолдерів та сприяє взаємозалежності, що існує між органами влади та суспільством.

- Впливає на позитивні організаційні зміни – соціальний аудит ідентифікує цілі з конкретного організаційного покращення та наголошує на прогресі в їх імплементації.

- Підвищує підзвітність.

- Допомагає в переорієнтації пріоритетів департаменту (іншої одиниці в системі органів влади) відповідно до очікувань громадян.

- Підвищує довіру – соціальний аудит може дозволити інституціям діяти більш вільно (в тому числі для забезпечення «болючих», але вкрай важливих реформ) саме завдяки здобутому кредиту довіри в результаті адекватних дій у відповідь на результати соціального аудиту» (Методологія соціального аудиту (проект)).⁹

Висновки

Отже, для більшої прозорості і відкритості органів публічного управління науковці й експерти пропонують використовувати такий інструмент як соціальний аудит, який позитивно зарекомендував себе при становленні соціально відповідального бізнесу. За допомогою названого інструменту вимірюється соціальний вплив місцевого самоврядування

⁹ Методологія соціального аудиту (проект). URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2020/08/Metodologiya-sotsialnogo-auditu.pdf>.

чи уряду в соціальному діалозі та внесок місцевого самоврядування чи уряду в покращенні умов життя на певній території. Соціальний аудит сприяє розвитку активістської культури, активності та відповідальності громадян, з одного боку, та відкритості і відповідальності органів влади з іншого. Разом з тим, необхідно розробити відповідне нормативно-правове забезпечення цього інструменту взаємодії влади і громади. Соціальний аудит на сьогодні не має чіткого нормативно-правового закріплення.

Соціальний аудит може стати дієвим інструментом налагодження повноцінного діалогу і співпраці між державою, місцевим самоврядуванням, бізнесом та інститутами громадянського суспільства для ефективного управління соціальним розвитком громад і держави. Соціальний аудит сприятиме поглибленню відповідальності громадян за розвиток громади.

Liliia HONIUKOVA

SOCIAL AUDIT IN THE CONDITIONS OF WAR

A person is the highest social value in a democratic state. War, like an emergency, is a test of the strength of democratic regimes. World experience convincingly proves the flexibility and viability of democratic political regimes in emergency situations to organize work to ensure the livelihood of citizens while preserving their rights and freedoms. Ukraine faced the problem of further development of democratic forms of interaction between the authorities and the community in the conditions of war. Solving this problem requires the further expansion of the delegation of authority to localities, the development of Local Government, the completion of the decentralization reform, and the improvement of forms of interaction between the government and the community. Citizens feel a lack of feedback. It is time to use new, more effective forms of interaction between the authorities and the community. Such a form can be a social audit, which will allow citizens to be involved in the process of monitoring and evaluating the services/policies provided by the government.

Key words: *values of democracy, development of democracy in conditions of war, human rights, public control, Local Government, public participation, social audit.*

Список джерел

1. Фукуяма Ф. Політичний порядок і політичний упадок. URL : <https://inosmi.ru/world/20140908/222821982.html>
2. Як громаді адаптуватися до війни: посібник із самофасилітації. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/15639>
3. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>
4. Проект Закону України від 13.05.2015 № 2737-1 Про громадський контроль. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/JH2411AA?an=3>
5. Соціальний аудит: Що це? URL: <https://parlament.org.ua/2020/08/28/sotsialnij-audit-shho-tse/>
6. Катихін С. О. Соціальний аудит в Україні: історичні тенденції, сучасний стан, виклики та необхідність розвитку // Статистика України. 2011. № 1. С. 77-81
7. Методологія соціального аудиту (проект). URL : <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2020/08/Methodologiya-sotsialnogo-audit.pdf>

References

1. Fukuyama F. Political order and political decline. URL : <https://inosmi.ru/world/20140908/222821982.html>
2. How communities adapt to war: self-facilitation guide. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/15639>
3. National strategy for promoting the development of civil society in Ukraine for 2021-2026. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>
4. Draft Law of Ukraine dated May 13, 2015 No. 2737-1 On Public Control. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/JH2411AA?an=3>
5. Social audit: What is it? URL: <https://parlament.org.ua/2020/08/28/sotsialnij-audit-shho-tse/>
6. Katikhin E. O. Social audit in Ukraine: historical trends, current state, challenges and the need for development. Statistics of Ukraine, 2011, No. 1. P.77-81.
7. Social audit methodology (project). URL : <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2020/08/Methodologiya-sotsialnogo-audit.pdf>