

УДК 342.57(477)

ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Наливайко Л.Р., Орешкова А.Ф.

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

У статті досліджено зміст громадської експертизи як форми громадського контролю в контексті перехідного етапу суспільної трансформації. Проаналізовано формування громадянського суспільства у сучасних умовах євроінтеграції. Розглянуто наукові підходи до визначення поняття «громадська експертиза». Подано його авторську дефініцію.

Ключові слова: контроль, громадський контроль, громадська експертиза, громадянське суспільство, правова держава, демократія, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, євроінтеграція.

Постановка проблеми. Україна перебуває у складному історичному періоді формування держави європейського рівня, становлення демократичних засад в українському суспільстві та реформування системи влади і державного управління. Природно, що в умовах незавершеності демократичних перетворень в Україні триває пошук нових форм взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з громадянським суспільством, мають місце різні спроби забезпечити сталий зворотній зв'язок між інститутами влади та громадянами. Відповідно до цього, з'являються окремі намагання запровадити новітні прогресивні форми політичної комунікації, зокрема механізми громадської експертизи. У контексті забезпечення прозорості державного управління необхідно зазначити, що в юридичній літературі питання правового регулювання громадського контролю та громадської експертизи як його форми з метою втілення принципу транспарентності державного управління набуває особливої актуальності. Ігнорування місцевими посадовцями питань європейської інтеграції підриватиме зусилля центральної влади та перешкоджатиме реалізації єдиної державної політики у цьому напрямку. Так, у процесі децентралізації значна частина повноважень буде передана місцевим органам влади, а отже,

вони розділять із центральною владою відповідальність за європеїзацію України. Громадський контроль є важливою складовою громадського самоврядування, з розвитком якого пов'язане становлення громадянського суспільства.

Аналіз публікацій, в яких започатковано роз'яснення цієї проблеми. Останнім часом у сфері проблематики громадської експертизи почали відбуватися певні зрушення, що пов'язано з появою наукових робіт таких вчених, як: А. Балацька, К. Бабеніна, В. Захарова, М. Лациба, О. Литвінов, О. Орловський, Е. Позняк, О. Сушко, О. Хмара, А. Черноусов, І. Шевченко та ін. Розгляд громадської експертизи є одним із актуальних завдань як у теорії, так і на практиці, зокрема поза увагою дослідників залишився аналіз дієвості цієї форми громадського контролю та її реального впливу на удосконалення діяльності органів влади, ефективності її існуючого інституційного забезпечення, що впливає на процес формування відкритого суспільства. Не зменшуючи наукового внеску вищезазначених дослідників, необхідно звернути увагу, що в юриспруденції існує потреба формулювання реальних гарантій здійснення народом України своєї влади, зокрема чіткого визначення поняття **громадської експертизи**.

Формулювання цілей статті. Спроба авторів на основі методологічного аналізу, враховуючи

визначені інтерпретації поняття **громадська експертиза**, запропонувати власний підхід до розуміння цієї загальнотеоретичної категорії.

Виклад основного матеріалу. В Україні з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України № 976 від 5 листопада 2008 р. «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» (далі – Порядок) з'явилася одна з форм (демократичного управління державою) громадського контролю за діяльністю органів влади – громадська експертиза, яка відіграє важливу роль у становленні та формуванні правової держави. Можливість реалізації громадської експертизи обґрунтовано в законах України: «Про наукову і науково-технічну експертизу», «Про екологічну експертизу», а також деталізовано у постанові Кабінету Міністрів України від 24 вересня 1999 р. № 1767 «Про науково-громадську експертизу набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму» та наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» та ін. Законодавче обґрунтування реалізації громадської експертизи означало початок легалізації і становлення зворотного зв'язку влади із громадою, проте її впровадження стикається з труднощами.

А. Крупник зазначив, що громадський контроль потрібен, перш за все, самій публічній владі, щоб підвищити ефективність своєї діяльності та забезпечити додаткові заходи її захисту від захоплення впливовими політичними й економічними групами [1]. У науковій літературі зазначається, що інструментами механізму контролю, в тому числі й громадського, є форми, методи (способи), види контролю, а також відповідні регламентовані процедури [2, с. 25]. Під формою громадського контролю в юридичній літературі пропонується розуміти, в загальному вигляді, зовнішнє вираження конкретних дій, скоєних суб'єктами контролю [3, с. 132].

О. Забралова зазначає, що суб'єктами громадського контролю в їхній діяльності можуть використовуватися такі його специфічні форми, як: громадські обговорення (публічні слухання); створення консультативних органів, проведення спільно з органами виконавчої влади конференцій та семінарів; проведення громадської експертизи та розробка проектів нормативно-правових актів, оцінка різних програм; моніторинг і реалізація прийнятих органами законодавчої влади та органами виконавчої влади рішень; звернення до органів державної влади [4, с. 24]. У свою чергу, С. Зубарев виділяє такі форми громадського контролю та участі громадян у законотворчій діяльності, як громадська експертиза законопроектів, громадське (всенародне) обговорення законопроектів, народна законодавча ініціатива, звернення громадян до органів законодавчої (представницької) влади. На думку автора, громадська експертиза є однією з найбільш дієвих форм громадського контролю [5, с. 63-69]. Це пов'язано із розмаїттям функцій, що виконуються суб'єктами контролю.

На думку Л. Наливайко, інститут громадської експертизи надає можливість зацікавленим сто-

ронам не лише отримати та дослідити відомості від органу влади (чи посадової особи) щодо виконання їх програм, витрачання бюджету, надання адміністративних послуг, а й безпосередньо вплинути на формування рішень органів державної влади. Завдяки запровадженню інституту громадської експертизи з'являється реальний шанс оцінити загальний рівень прозорості органів державної влади в країні. У свою чергу, прозорість діяльності органів державної влади виступає надійним та ефективним інструментом у налаштуванні відповідного зв'язку між державою і громадянським суспільством з метою становлення й формування правової держави з наявними механізмами забезпечення стабільності політичної системи [6, с. 31].

Для з'ясування змісту громадської експертизи необхідно проаналізувати сутність поняття **експертиза**. У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» експертизу визначають як розгляд, дослідження якої-небудь справи, певного питання з метою зробити правильний висновок, дати правильну оцінку відповідному явищу [7, с. 257]. Під експертизою у словнику А. Брокгауза розуміють дослідження і встановлення таких фактів й обставин, для з'ясування яких необхідні спеціальні знання у будь-якій науці, ремеслі або промислі [8]. У словнику В. Даля – це розгляд певної справи, питань експертами (досвідченими особами) для надання висновку [9]. Ключовим моментом у визначенні терміна **експертиза** є те, що її завжди здійснюють кваліфіковані спеціалісти-експерти, які мають спеціальні знання.

Необхідно зазначити, що поняття **громадської експертизи** ще не є ustalеним. Існує досить небагато тлумачень терміна **громадська експертиза**. Відомим є визначення, запропоноване О. Шаповаловим, у якому громадська експертиза діяльності органу виконавчої влади – це оцінка прийнятих ним нормативно-правових актів, його рішень, дій чи бездіяльності з метою визначення відповідності діючому законодавству, правам та інтересам населення в цілому або окремих його груп, яке проводиться неупередженими громадянами й установами (громадськими організаціями, благодійними і релігійними організаціями, професійними та творчими спілками, органами самоорганізації населення та іншими об'єднаннями громадян, окрім політичних партій, а також недержавними ЗМІ) [10, с. 15]. Л. Наливайко вважає, що громадська експертиза є експертизою проектів законів, рішень, програм, проектною документації, яка виконується з метою захисту суспільних інтересів [11, с. 5]. На думку Т. Троїцької, громадська експертиза є механізмом сучасної експертної діяльності з аналізу та оцінки нормативних та інших управлінських рішень влади всіх рівнів, що впливають на умови життя та реалізацію прав і законних інтересів широких верств громадян і конкретних соціальних груп [12, с. 8]. І. Аверкієв визначає громадську експертизу як незалежний від органу державної влади аналіз соціально значущих практик з погляду їхньої відповідності суспільному інтересу [13]. Науковці акцентують увагу на забезпеченні приватних і суспільних інтересів через реалізацію інституту громадської експертизи.

Щодо законодавчого визначення громадської експертизи, то нормативне визначення міститься в Порядку, де громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади визначається складовою механізмом демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [14]. При проведенні громадської експертизи здійснюють оцінювання діяльності, що передбачає усвідомлення здобутих результатів.

Опрацьований матеріал дозволив сформулювати визначення поняття **громадської експертизи як складову механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства з використанням комплексу, здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів з боку громадян та їх об'єднань діяльність спрямовану на дослідження, аналіз та оцінку прийнятих проектів, нормативно-правових актів, рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, для виявлення можливих наслідків, а також визнання їхньої відповідності правам і законним інтересам громадян, конкретних соціальних груп та підготовки пропозицій для їхнього врахування органами влади у своїй діяльності.**

Громадська експертиза є механізмом, що створює умови для координації інтересів різних соціальних груп з потребами розвитку суспільства, тобто узгодження суперечливих інтересів в умовах недостатності ресурсів для функціонування і розвитку соціуму в цілому. Експертиза у цьому випадку є одним із засобів досягнення компромісу у процесі регулювання соціальних, економічних, політичних, правових, моральних та інших відносин. При цьому у результатах такої експертизи виражається реальне ставлення більшості народу, соціальної групи, елементів суспільної системи до фактів, подій, явищ, процесів, що пов'язані з потребами та інтересами соціальної спільноти як сукупності індивідів, які виражають потреби, інтересів більшості [6, с. 30]. Щодо цього Н. Мартинець наголошує про необхідність запровадження громадської експертизи, зумовленої високим рівнем закритості державних структур, а отже, незрозумілості їхньої діяльності для громадян, обмеженість участі громадськості в реалізації державних програм, що зумовлює напруженість у відносинах між владою та громадянським суспільством. Від ефективного формування і функціонування інституту громадського контролю, запровадження громадської експертизи залежить стабільність розвитку та функціонування суспільства [15, с. 113]. Значний потенціал громадської експертизи щодо демократизації і покращення системи державного управління, удосконалення діяльності, поліпшення нормативно-правових актів, підвищення рівня відкритості та прозорості діяльності органів влади тощо до цього часу залишається невикористаним.

Доцільним є висвітлення ознак експертизи, які дозволяють розкрити внутрішню будову експертизи, з'ясувати її роль і соціальне призначення в умовах розвитку та становлення громадянського суспільства. У науковій літературі для більшої наочності структурно і текстуально виділяють наступні **основні ознаки експертизи**, які найчастіше пов'язують з її сутнісною характеристикою: експертиза заснована на використанні спеціальних знань; використання спеціальних знань виражається в дослідницькій діяльності (переважно оціночно-аналітичної спрямованості); експертне дослідження проводиться компетентною особою – експертом (тобто залученим фахівцем, що володіє необхідними для конкретної експертизи спеціальними знаннями); експертна діяльність має процесуальну основу (її порядок та умови здійснення, як правило, регламентовані); метою експертного дослідження є отримання зацікавленими організаціями (особами) об'єктивної інформації, необхідної для прийняття більш обґрунтованих і точних рішень; підсумки проведеного експертом дослідження, як правило, відображаються в особливому документі – експертному висновку [2, с. 27]. Вищезазначені ознаки дозволяють не допускати плутанини цієї діяльності з іншими схожими, наприклад, діагностикою, діяльністю спеціаліста тощо.

Аналізуючи текст Порядку, можна зробити висновок, що для ініціювання громадської експертизи інститут громадянського суспільства має:

- 1) бути легалізованим відповідно до законодавства;
- 2) підготувати письмовий запит на проведення громадської експертизи від нього із зазначенням: його найменування, відомостей про легалізацію, місцезнаходження та електронної адреси (за наявності); предмета і мети громадської експертизи; переліку документів та інших матеріалів, необхідних для проведення громадської експертизи; адреси, за якою надсилається відповідь на запит, або прізвища, ім'я та по батькові особи, уповноваженої одержати таку відповідь, її контактної телефону і електронної адреси (за наявності);
- 3) надіслати або подати письмовий запит на проведення громадської експертизи до органу виконавчої влади [14].

На сьогодні фахівці із третього сектору визначають від 3 до 12 обов'язкових етапів, які має пройти інститут громадянського суспільства для успішного проведення громадської експертизи. Відповідно до запропонованої В. Купрієм та О. Жуковою схеми процедура проведення громадської експертизи складається з трьох етапів: підготовчого, проведення громадської експертизи та заключного [16, с. 6]. Відомою також є процедура організації та проведення громадської експертизи, що налічує 10 складових, а саме: 1) визначення сфери або напряму діяльності органу влади для проведення громадської експертизи; 2) планування громадської експертизи; 3) визначення мети та завдань громадської експертизи; 4) формування групи громадських експертів; 5) розроблення методики проведення громадської експертизи; 6) підготовка запиту на проведення громадської експертизи; 7) проведення громадської експертизи; 8) оформлення результатів громадської експертизи; 9) громадське обговорення результатів

громадської експертизи; 10) організація контролю за врахуванням рекомендацій за результатами громадської експертизи [17, с. 56]. Альтернативний підхід запропоновано М. Лацибою, О. Хмарою та О. Орловським, які запропонували алгоритм проведення громадської експертизи, згідно з яким необхідно здійснити 12 кроків, зокрема: 1) визначення мети громадської експертизи; 2) формулювання предмету громадської експертизи; 3) обрання методів проведення оцінки; 4) визначення бажаних джерел інформації; 5) формування групи громадських експертів; 6) складання та надсилання запиту на проведення громадської експертизи; 7) отримання від органу влади інформації для аналізу; 8) проведення аналізу отриманих даних; 9) підготовка експертного висновку та направлення його органу влади; 10) отримання від органу влади письмової відповіді про результати врахування експертного висновку; 11) участь у засіданні колегії, на який розглядається експертний висновок; 12) ознайомлення з результатами врахування на сайті органу чи у ЗМІ [18, с. 8]. Обидва підходи не відрізняються один від одного, лише акцентують увагу на певних елементах або етапах громадської експертизи.

Опрацьований матеріал дозволив сформулювати авторський підхід щодо обов'язкових етапів проведення громадської експертизи:
1) формування групи громадських експертів;

2) підготовка та надсилання або подання запиту на проведення громадської експертизи до органу державної влади; 3) проведення громадської експертизи; 4) підготовка експертного висновку та направлення його органу державної влади; 5) ознайомлення з результатами врахування на веб-сайті Урядового порталу «Громадянське суспільство і влада».

Висновки. Нині громадська експертиза є важливим інструментом впливу громадськості на органи публічної влади й, відповідно, потребує розвитку. Забезпечення ефективної участі громадянського суспільства у формуванні і становленні економічної, соціальної, політичної та інших систем, модернізації усіх сфер сучасного життя залежить від взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування й громадянами, а також контролю з боку громадськості. Громадська експертиза як форма громадського контролю є відповідним проявом реальної й дієвої демократії, який дозволяє громадськості та владі ефективно взаємодіяти на всіх етапах процесу прийняття рішень. Громадська експертиза надає можливість оцінити діяльність органів державної влади, а також вплинути на їх політику та виконання рішень. Вивчення й однозначність розуміння громадської експертизи надасть можливість уникнути проблем під час практичної реалізації прав і свобод людини та громадянина.

Список літератури:

1. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення [Електронний ресурс] / А. С. Крупник – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2007-1/07kassmz.htm/07kassmz.htm>
2. Вітвіцький С. С. Громадська експертиза в умовах розвитку громадського суспільства / С. С. Вітвіцький // Юридичний вісник. – 2014. – № 1. – С. 25-30.
3. Полецук А. С. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Полецук Алексей Сергеевич. – М., 2012. – 245 с.
4. Забралова О. С. Общественный контроль в Российской Федерации: монографія / О. С. Забралова. – М.: Навигатор, 2011. – 124 с.
5. Зубарев С. М. Общественный контроль за деятельностью государственных органов в условиях модернизации России: монографія / С. М. Зубарев. – М.: Финансовый университет, 2011. – 184 с.
6. Наливайко Л. Р. Громадська експертиза як форма громадського контролю: проблеми теорії та практики / Л. Р. Наливайко // Університетські наукові записки. – 2014. – № 2. – С. 28-34.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел та ін. – К.: Ірпінськ: Перун, 2002. – 1425 с.
8. Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 3 т. / За ред. И. Е. Андреевского. – СПб.: Брокгауз-Ефрон, 1907. – Т. 1. – С. 1058-2079.
9. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. [Електронний ресурс] / В. И. Даль. – Режим доступу: <http://slovari.yandex.ru/~книги/Толковый%20словарь%20Даля>
10. Жаровська І. М. Громадський контроль як інтегральна складова у концепті владних відносин сучасної держави і громадського суспільства / І. М. Жаровська // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 3. – С. 14-17.
11. Наливайко Л. Р. Громадська експертиза в умовах нової парадигми розвитку Українського суспільства / Л. Р. Наливайко // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в умовах євроінтеграції: матер. Українсько-польської наук.-практ. конф., 15 листопада 2013 р. – Дніпропетровськ: ДДУВС, 2013. – С. 4-7.
12. Троицкая Т. В. Конституционно-правовой статус Общественной палаты субъекта Российской Федерации: на опыте Приволжского федерального округа: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук.: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Т. В. Троицкая. – Саратов, 2007. – 28 с.
13. Аверкиев И. В. Гражданские технологии: что это такое? / И. В. Аверкиев [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.prpc.ru/averkiev/>.
14. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 2889.
15. Мартинець Н. Громадська експертиза: стратегія сприяння / Н. Мартинець // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2011. – № 1. – С. 112-119.
16. Діяльність Херсонської обласної державної адміністрації щодо утвердження гендерної рівності: звіт про результати проведення громадської експертизи / уклад. В. О. Купрій, О. Г. Жукова. – Херсон: ПП Асютін М. В., 2010. – 60 с.
17. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення: практ. посіб. / О. В. Літвінов, О. В. Тинкован, Н. М. Літвінова [та ін.]; за заг. ред. О. В. Літвінова. – Дніпропетровськ: Моноліт, 2010. – 180 с.

18. Лациба М. В. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком / М. В. Лациба, О. С. Хмара, О. С. Орловський. – К.: Україна, 2010. – 96 с.

Наливайко Л.Р., Орешкова А.Ф.

Днепропетровский государственный университет внутренних дел

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ УКРАИНСКОГО ОБЩЕСТВА

Аннотация

В статье исследовано содержание общественной экспертизы как формы общественного контроля в контексте переходного этапа общественной трансформации. Проанализировано формирование гражданского общества в современных условиях евроинтеграции. Рассмотрены научные подходы к определению понятия «общественная экспертиза». Подана его авторская дефиниция.

Ключевые слова: контроль, общественный контроль, общественная экспертиза, государственный контроль, гражданское общество, правовое государство, демократия, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, евроинтеграция.

Nalyvaiko L.R., Orieshkova A.F.

Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

CIVIL EXPERT EXAMINATION OF GOVERNMENT AFFAIRS UNDER THE CONDITIONS OF UKRAINIAN SOCIETY MODERNIZATION

Summary

Content of the civil expert examination as a civilian control form in the context of transitional phase of public transformation is considered. Scientific approaches regarding the «civil expert examination» definition have been analyzed and author's definition of this concept has been given. Range of issues as to securing of efficiency of authorities and civil society interaction are discussed. Compulsory stages which institution of civil law should pass to perform successful civil expert examination are reviewed. Writing approach regarding compulsory stages of civil expert examination production with the view of further improvement of civil expert examination as an instrument of efficient dialogue between authorities and community has been formed on the ground of material used.

Keywords: control, civilian control, civil expert examination, civil society, state of law, democracy, executive authorities, local authorities, European integration.