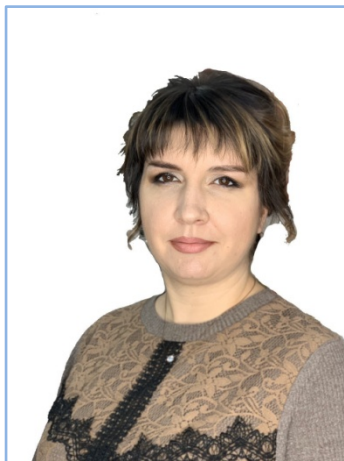


РОЗДІЛ III

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК: 342.57:35.072.6

DOI: <https://doi.org/10.32366/2523-4269-2020-70-1-72-77>



Буга Ганна Сергіївна,
кандидат юридичних наук
(Донецький юридичний інститут МВС України,
м. Маріуполь)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3957-7387>

СУТНІСТЬ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено дослідженню сутності громадської експертизи. У дослідженні зроблено висновок, що поняття громадської експертизи ще недостатньо визначено ані в нормативно-правових актах, ані в науковій літературі. Варто наголосити, що згадане поняття, а саме «громадська експертиза», є новим явищем для вітчизняної науки та практики, тому воно потребує всебічного та глибокого дослідження.

Ключові слова: громадська експертиза; правове регулювання громадської експертизи; громадянське суспільство; органи виконавчої влади; громадський контроль.

Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що протягом останнього десятиліття в Україні суттєво зріс інтерес до участі громадськості в політичному житті країни, розширилися можливості громади безпосередньо та справді дієво впливати на формування і реалізацію державної політики. Окрім таких уже усталених, хоч і досі проблемних, форм прямого впливу на політичні процеси, як вибори та референдуми, набули популярності й альтернативні способи залучення громадян, як-от створення органів самоорганізації населення, формування громадських рад при владних органах, проведення громадських слухань, публічних обговорень проєктів нормативно-правових актів. Своєю чергою це сприяло новій хвилі громадських ініціатив, соціальних рухів і відповідних законодавчих пропозицій [1, с. 4].

Мета цієї роботи полягає в узагальненні наявного стану наукової розробки та законодавчої регламентації проблем правового регулювання громадської експертизи, недоліків та прогалин у чинному законодавстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що проблематика визначення сутності громадської експертизи розглядалася багатьма вітчизняними вченими-теоретиками. Доречним буде виокремити праці таких науковців, як В. Купрій, Л. Паливода, О. Тинкован, Л. Наливайко, В. Нестерович, М. Романов, К. Бургай, А. Савіщенко та ін. Незважаючи на те, що важливі аспекти сутності громадської експертизи відображені в працях указаних дослідників, водночас ще остаточно не розроблено комплексного уявлення про сутність громадської експертизи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Слід відмітити, що для розвитку громадянського суспільства в Україні необхідно побудувати взаємовідносини між владою та суспільством, що за роки незалежності так і не здійснилось. На сьогодні Україна потребує кардинальних змін у багатьох сферах, і участь громадськості в державному управлінні – не виняток. За останні роки українське суспільство стало досить активним і намагається впливати на державні справи, але через відсутність чіткого регулювання, завдяки чому громадяни України можуть брати участь в управлінні державними справами шляхом громадського контролю, виникає низка питань і проблем [2, с. 303].

Важливою формою громадського контролю за владою є здійснення громадської експертизи діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Під громадською експертизою діяльності органів публічної влади необхідно розуміти здійснення громадськістю комплексного дослідження у формі аналізу, оцінки та прогнозування результатів діяльності чи бездіяльності органів публічної влади, ефективності прийняття та виконання ними рішень із метою підготовки обґрунтованого експертного висновку з конкретними пропозиціями щодо вирішення суспільно важливих проблем та їхнього подальшого врахування органами публічної влади [3, с. 68].

У ст. 38 Конституцією України визначено право громадян на участь в управлінні державними справами. Певним чином зазначене право може бути реалізовано шляхом участі громадян у проведенні громадської експертизи діяльності органів влади. У вітчизняному законодавстві можливість проведення громадської експертизи закладено в Законах України «Про науково-технічну експертизу», «Про оцінку впливу на довкілля», «Про запобігання корупції», а також деталізовано в Постановах 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 ін. Також можливість проведення громадської експертизи зазначена в статутах деяких українських міст та положеннях про громадську експертизу й громадський контроль районних рад. Досить довго провідні вітчизняні інститути громадянського суспільства працювали над запровадженням порядку проведення громадської експертизи в Україні. Результатом цієї роботи стала розробка та прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [4].

Необхідно зазначити, що процедура громадської експертизи регулюється зазначеною вище Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976, якою було ухвалено «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» (далі – Порядок) [5]. З ухваленням зазначеної Постанови запроваджено ще один правовий механізм реалізації громадянами свого конституційного права брати участь в управлінні державними справами. Ідеться про громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади. Під експертизою загалом розуміється процедура оцінки об'єкта, процесу або явища експертами згідно з обраною методикою [6, с. 24].

Згідно з указаним Порядком, громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади – це складова механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень; підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їхнього врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [5].

Однак завдання громадської експертизи не зводиться лише до виявлення розходжень між заданим і фактичним. Головна мета громадської експертизи – усунення та попередження причин, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання органами влади відповідних норм і вимог [6, с. 6].

Отже, громадська експертиза – це вигідно для органів влади як, по-перше, інструмент реального залучення громадян до формування та реалізації державної політики; по-

друге, безкоштовні експертизи з найбільш гострих проблем; по-третє, незалежна оцінка ефективності роботи органу влади; по-четверте, спосіб визначення чи корегування пріоритетів власної діяльності; по-п'яте, комплекс порад, спрямованих на вирішення порушеної проблеми; по-шосте, спосіб демонстрації відкритості діяльності органів виконавчої влади та уникнення маніпуляцій громадською думкою щодо правомірності або ефективності рішень чи дій органів виконавчої влади [7].

Необхідно відмітити, що інститут громадської експертизи – це процес залучення громадських кіл до сфери державної політики, це можливість бути не лише спостерігачем, а й активним учасником формування політики. Глибоко переконані в тому, що за своєю сутністю громадська експертиза становить один із правових механізмів реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами. Основний закон України в статті 38 декларує, що «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами». Інститут громадської експертизи дає можливість зацікавленим сторонам не лише отримати та дослідити відомості від органу влади (чи посадової особи) щодо виконання їхніх програм, витрачання бюджету, надання адміністративних послуг, а й безпосередньо вплинути на формування рішень органом виконавчої влади [1, с. 5].

Як зауважує О. В. Тинкован, право здійснення громадської експертизи належить інститутам громадянського суспільства: громадським організаціям, професійним та творчим спілкам, організаціям роботодавців, благодійним і релігійним організаціям, органам самоорганізації населення, недержавним засобам масової інформації та іншим невідприємницьким товариствам і установам, легалізованим відповідно до законодавства. Наголосимо також, що право здійснення громадського контролю має належати тим інститутам громадянського суспільства, серед видів діяльності яких є здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їхніх установ [8].

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою. Громадськість через власні асоціації, об'єднання саме так долучається до оцінки результатів упровадження суспільної (державної) політики. Аналізуючи діяльність органів влади, уносячи свої пропозиції, інститути громадянського суспільства таким чином сприяють покращенню наявної суспільної (державної) політики або ініціюють формування, перегляд цієї політики. До того ж закладені обов'язкові процедури під час проведення громадської експертизи зобов'язують органи виконавчої влади вчиняти певні дії і розглядати пропозиції громадськості за результатами проведеної експертизи. Це надає шанс інститутам громадянського суспільства мати значний вплив на реалізацію різних програм, упровадження заходів і под. У сучасному світі наслідки суспільної (державної) політики, зазвичай, є більш складними та важливими, незалежно від рівня та сфери її впровадження. Об'єктивне оцінювання надає державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування більше впевненості під час ухвалення непростих рішень: вони знатимуть, що спрацьовує, а що – ні. Разом із цим якісно проведена громадська експертиза дозволяє вплинути й на раціональне використання публічних фінансів, бюджетних коштів, оскільки громадськість може стороннім оком побачити певні прогалини або попередити порушення. Громадська експертиза забезпечує зворотній зв'язок у відносинах органів влади та громадськості. Дієвість будь-якої суспільної (державної) політики визначається передусім тим, чи відповідає вона потребам суспільства, чи вирішує наявні проблеми саме в інтересах громадян [9, с. 30–31].

Однак необхідно звернути увагу, що в юридичній науці відчувається відсутність сучасного науково-теоретичного підходу до визначення поняття громадської експертизи, що негативно впливає на формування відкритого суспільства [10, с. 400].

Як зазначає М. Романов, поняття громадської експертизи ще не є усталеним. Існує доволі небагато тлумачень терміна «громадська експертиза» [10, с. 400].

Відомим є визначення, запропоноване О. Шаповаловим, згідно з яким громадська експертиза діяльності органу виконавчої влади – це оцінка прийнятих ним нормативно-

правових актів, його рішень, дій чи бездіяльності з метою визначення відповідності чинному законодавству, правам та інтересам населення загалом або окремих його груп, яке проводиться невідприємницькими товариствами й установами (громадськими, благодійними та релігійними організаціями, професійними та творчими спілками, органами самоорганізації населення та іншими об'єднаннями громадян, окрім політичних партій, а також недержавними ЗМІ) [11, с. 15]. Л. Наливайко вважає, що громадська експертиза є експертизою проєктів законів, рішень, програм, проєктної документації, яка виконується з метою захисту суспільних інтересів [7, с. 400; 12, с. 5].

Висновок. Отже, поняття громадської експертизи ще не визначено ані в нормативно-правових актах, ані в науковій літературі. Слід зазначити, що розглядуване поняття, а саме «громадська експертиза», є новим явищем для вітчизняної науки та практики, тому, звісно, потребує всебічного та глибокого дослідження. Отже, на нашу думку, громадська експертиза – це інструмент або форма громадського контролю, спрямована на досягнення прозорості роботи органів державної влади й місцевого самоврядування для забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян, а також для формування і розвитку громадянської правосвідомості.

Список використаних джерел

1. Балацька А., Сушко О., Шевченко Т. Громадська експертиза: теоретичні та практичні аспекти. Київ : Тютюкін. 2011. 120 с.
2. Добровіцька К. Основні поняття та правове регулювання громадського контролю діяльності органів місцевого самоврядування. *Ефективність державного управління* : збірник наукових праць. 2015. Вип. 43. С. 303–308.
3. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові види громадської експертизи в Україні. URL : <http://maup.com.ua/assets/files/expert/2/konstitucijno-pravovi-vidi-gromadskoi-ekspertizi-v-ukraini-2.pdf> (дата звернення: 01.03.2020).
4. Літвінов О. В. Досвід проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади в Україні. URL : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10lovvvu.pdf> (дата звернення: 15.02.2020).
5. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 року № 976. *Офіційний вісник України*. 2008. № 86. Ст. 2889.
6. Громадська експертиза діяльності органів внутрішніх України : методичне видання. Київ, 2012 р. 85 с.
7. Проведення громадських експертиз діяльності ОБВ. URL : https://kyivcity.gov.ua/petytsii_ta_hromadska_aktivnist/hromadska_ekspertyza/ItemText_76346/Gromadska_ekspertiza.pdf (дата звернення: 15.02.2020).
8. Тинкован О. В. Громадський контроль та громадська експертиза: проблеми співвідношення понять. URL : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10tovpsp.pdf> (дата звернення: 25.02.2020).
9. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навч. посібник. Київ : Макрос, 2011. 200 с.
10. Романов М. Ю., Бургай К. Р., Савіщенко А. В. Інститут громадського контролю в Україні: проблеми теорії та практики. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування* : матеріали наук. семінару (м. Дніпро, 8 грудня 2017 р.). Дніпро : ДДУВС, 2018. С. 390–410.
11. Жаровська І. М. Громадський контроль як інтегральна складова у концепті владних відносин сучасної держави і громадського суспільства. *Часопис Київського ун-ту права*. 2012. № 3. С. 14–17.
12. Наливайко Л. Р. Громадська експертиза в умовах нової парадигми розвитку Українського суспільства. *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.

References

1. Balatska, A., Sushko, O., Shevchenko, T. (2011). Hromadska ekspertyza: teoretychni ta praktychni aspekty [Public examination: theoretical and practical aspects]. K. Tiutiukin. 120 s. [in Ukrainian].
2. Dobrovitska, K. (2015). Osnovni poniattia ta pravove rehuliuвання hromadskoho kontroliu diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannya. Efektyvnist derzhavnogo upravlinnia. Zbirnyk naukovykh prats [Basic concepts and legal regulation of public control of the activity of local self-government bodies. Public administration efficiency. Collection of scientific works]. Vyp. 43. S. 303–308. [in Ukrainian].
3. Nesterovych, V. F. Konstytutsiino-pravovi vydy hromadskoi ekspertyzy v Ukraini [Constitutional legal types of public examination in Ukraine]. URL:<http://maup.com.ua/assets/files/expert/2/konstitucijno-pravovi-vidi-gromadskoi-ekspertizi-v-ukraini-2.pdf>. [in Ukrainian].
4. Litvinov, O. V. Dosvid provedennia hromadskoi ekspertyzy diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady v Ukraini [Experience of conducting public expert examination of the activity of executive authorities in Ukraine]. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10lovvvu.pdf>. [in Ukrainian].
5. Poriadok spriannia provedenniu hromadskoi ekspertyzy diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 05 lystopada 2008 roku №976. Ofitsiyni visnyk Ukrainy [Procedure for Promoting Public Expertise of the Executive Bodies: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine of November 05, 2008 No. 976]. 2008. № 86. St. 2889. [in Ukrainian].
6. Hromadska ekspertyza diialnosti orhaniv vnutrishnikh Ukrainy. Metodychne vydannia [Public examination of the activities of the bodies of internal Ukraine]. Kyiv. 2012. 85 s. [in Ukrainian].
7. Provedennia hromadskykh ekspertyz diialnosti OVV [Carrying out public examinations of AAU activities]. URL: https://kyivcity.gov.ua/petytsii_ta_hromadska_aktyvnist/hromadska_ekspertyza/ItemText_76346/Gromadska_ekspertiza.pdf [in Ukrainian].
8. Tynkovan, O. V. Hromadskyi kontrol ta hromadska ekspertyza: problem spivvidnoshennia poniat [Public control and public expertise: problems of correlation of concepts]. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10tovvpsp.pdf> [in Ukrainian].
9. Kuprii, V., Palyvoda, L. (2011). Hromadska ekspertyza ta hromadskyi monitorynh diialnosti orhaniv vlady. Navchalnyi posibnyk [Public examination and public monitoring of the activity of the authorities. Tutorial]. K. Makros. 200 s. [in Ukrainian].
10. Romanov, M. Iu., Burhai, K. R., Savishchenko, A. V. (2018). Instytut hromadskoho kontroliu v Ukraini: problemy teorii ta praktyky. Aktualni problemy derzhavotvorennia, pravotvorennia ta pravozastosuvannia: materialy nauk. seminaru (m. Dnipro, 8 hrudnia 2017 r.) [Institute for Public Control in Ukraine: Problems of Theory and Practice. Actual problems of state formation, lawmaking and law enforcement: materials of sciences. seminar (Dnipro, December 8, 2017)]. Dnipro: DDUVS. 2018. S. 390–410. [in Ukrainian].
11. Zharovska, I. M. (2012). Hromadskyi kontrol yak intehralna skladova u kontsepti vladnykh vidnosyn suchasnoi derzhavy i hromadskoho suspilstva. Chasopys Kyivskoho un-tu prava [Public control as an integral component in the concept of the power relations of the modern state and civil society. Journal of the Kiev University of Law]. № 3. S. 14–17. [in Ukrainian].
12. Nalyvaiko, L. R. (2013). Hromadska ekspertyza v umovakh novoi paradyhmy rozvytku Ukrainського suspilstva. Pravova derzhava: istoriia, suchasnist ta perspektyvy formuvannia v umovakh yevrointehratsii : mater. Ukrainsko-polskoi nauk.-prakt. konf., 15 lystopada 2013 r. [Public examination in the context of the new paradigm of Ukrainian society development. The rule of law: history, present and prospects of formation in the context of European integration: materials of the Ukrainian-Polish Scientific and Practical Conference, November 15, 2013]. Dnipropetrovsk: DDUVS. S. 4–7. [in Ukrainian].

Buha Ganna,

PhD in Law

(Donetsk Law Institute, MIA of Ukraine, Mariupol)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3957-7387>

ESSENCE OF PUBLIC EXPERTISE IN UKRAINE

Modern world practice shows that ensuring good state government is impossible without observing the principle of publicity as one of the basic conditions of a democratic state based on the rule of law. The implementation of this principle implies the need to establish and maintain a close relationship between public administration and society, citizens, implementation and ensuring the feasibility of effective public control over the activities of authorities, to establish transparency in the functioning of executive authorities, local self-government. So, modern Ukrainian society quite often faces the need to overcome crisis phe-

nomena. One of the main conditions for overcoming them is to increase the efficiency of public administration in the country. Moreover, this increase should occur in the context of the principles of transparency and openness in the activities of all sectors of public life implementation, in particular in the activities of government bodies and local self-government. In a democratic society, there is a significant number of tools and mechanisms to achieve this goal, and public control over the activities of government bodies can be considered the most effective one. So, the Cabinet of Ministers of Ukraine on November 5, 2008 by Decree No. 976 adopted the Procedure for Facilitating the Public Expertise of the Activities of Executive Authorities. This means that from now on, civil society institutions, according to a certain procedure, can make an assessment of the effectiveness of any executive body of Ukraine, as well as carry out the procedure for taking into account the latest results of public expertise. However, conducting a public expertise not only gives certain rights, but also imposes obligations on the institutions of civil society. Responsibilities for professional and impartial public review procedures are obligatory. This will ensure its recognition and trust on the part of authorities and society. In fact, Decree No. 976 introduces one of the mechanisms for implementing the constitutional right of citizens to participate in the management of public affairs, provided for by Art. 38 of the Constitution of Ukraine. It should be noted that the legal regulation of public examination requires constant attention from the state. It should also be noted that public expertise is a very useful and necessary resource for the executive authorities themselves. As the result of introducing public expertise tool, there is, again, a real chance to assess the general level of transparency of the executive authorities in the country, to highlight the «strong» and «weak» moments in the area of compliance with the requirements of the law. Moreover, it is very important that, thanks to the publication of the results of the expertise, the right of citizens to receive information that is a subject of public interest is also realized. Public expertise is an additional guarantee of the implementation of the information rights of citizens. However, this issue requires further research.

Key words: public expertise; legal regulation of public expertise; civil society; executive authorities; public control.

Надійшла до редколегії 24.02.2020