

ТЩЕНКОВА С. О.,
кандидат юридичних наук,
доцент, професор кафедри
загальноправових дисциплін
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.571

МІСЦЕ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ В СИСТЕМІ ГАРАНТІЙ ДЕМОКРАТИЧНОГО РОЗВИТКУ ВІДКРИТОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті розглянуто актуальні проблеми реалізації громадської експертизи та її місце в системі гарантій демократичного розвитку відкритого суспільства. Досліджено підходи до визначення поняття «громадська експертиза». Визначено суб'єктів проведення громадської експертизи. Розкрито напрями й шляхи вдосконалення проведення громадської експертизи на сучасному етапі. Зроблено висновок про особливе значення громадської експертизи для розвитку громадянського суспільства та правової держави в Україні.

Ключові слова: громадськість, публічна влада, громадська експертиза, гарантії, участь громадськості в управлінні державними справами, трансформація.

В статье рассмотрены актуальные проблемы реализации общественной экспертизы и ее место в системе гарантий демократического развития открытого общества. Исследованы подходы к определению понятия «общественная экспертиза». Определены субъекты проведения общественной экспертизы. Раскрыты направления и пути совершенствования проведения общественной экспертизы на современном этапе. Сделан вывод об особом значении общественной экспертизы для развития гражданского общества и правового государства в Украине.

Ключевые слова: общественность, публичная власть, общественная экспертиза, гарантии, участие общественности в управлении государственными делами, трансформация.

The article describes the current implementation problems of public examination and its place in the system of guarantees for the democratic development of an open society. Studied approaches to the definition of "public examination". Determined subjects of public examination. Disclosed directions and ways of improving public examination at the present stage. The conclusion of the special significance of public examination for the development of civil society and the rule of law in Ukraine.

Key words: public, public authorities, public examination, guarantees, public participation in public administration, transformation.

Вступ. Сучасний період державотворення й розвитку громадянського суспільства характеризується процесом трансформації, сутність якої полягає в системних перетвореннях, що передбачають модернізацію змісту участі громадськості в управлінні державними справами, пошук ефективних шляхів її розвитку. Одним із способів громадської участі у процесі управління державою, розробці, прийнятті й реалізації управлінських рішень на загальнодержавному та регіональному рівнях є громадська експертиза, що є обов'язковою



складовою системи сучасної демократії й незалежним від органів влади аналізом соціально значущих практик з погляду їх відповідності суспільному інтересу.

Громадська експертиза посідає важливе місце у становленні громадянського суспільства, пріоритетною умовою якого є розширення залучення громадськості до процесів законотворення, удосконалення правозастосовної практики тощо. Процес інтеграції України у світове співтовариство потребує адекватного розуміння сутності, місця, тенденцій розвитку громадської експертизи в системі гарантій демократичного розвитку відкритого суспільства.

З урахуванням вищенаведеного вказана тема має не тільки науково-дослідницьке, а й прикладне значення, оскільки закладає підвалини для модернізації державно-громадської системи управління.

Проблеми розвитку громадської експертизи та її місця в системі гарантій становлення громадянського суспільства нині перебувають у полі зору вітчизняних і зарубіжних учених, таких як Р. Арутюнян, Е. Афонін, Ю. Битяк, С. Братель, В. Гаращук, А. Гончаров, Л. Гонюкова, С. Денисюк, П. Десятих, О. Забралова, В. Захарова, С. Зубарев, О. Коломитцева, В. Купрій, С. Кушнір, М. Лациба, О. Літвінов, М. Липчанська, О. Марцеляк, О. Полешук, Е. Позняк, Л. Рогатіна, І. Сквірський, О. Тинкован, О. Урюпін, В. Федоров, В. Шахов, Т. Шевченко, С. Шестак та ін. Підкреслюючи вагомий внесок у дослідження проблеми громадської експертизи та її місця в системі гарантій розвитку відкритого суспільства, варто зазначити, що сучасний стан її наукової розробки характеризується фрагментарністю, певною концептуальною невпорядкованістю й не завжди ґрунтується на єдиній теоретичній і методологічній базі. Методологічна чіткість і однозначність розуміння зазначеного явища дає змогу уникнути численних проблем під час практичній реалізації низки конституційних прав і свобод людини та громадянина.

Постановка завдання. Метою статті є розглянути актуальні проблеми реалізації громадської експертизи та її місце в системі гарантій демократичного розвитку відкритого суспільства.

Результати дослідження. Громадянське суспільство є суспільством рівноправних індивідів, взаємодія яких регулюється правовими нормами в умовах визнання державою їхніх прав і свобод як найвищої цінності [1, с. 106]. Висока політична активність, зацікавленість громадян у справедливому та прозорому державному менеджменті зумовлює появу інститутів громадського впливу на державу [2, с. 15]. У цьому контексті особливу роль відіграє громадська експертиза як важлива умова реальної участі населення в управлінні державними та суспільними справами.

Зарубіжний досвід свідчить про суттєву ефективність участі громадськості, зокрема через інститут громадської експертизи, в управлінні державними справами. Ступінь реальності й гарантованості реалізації проведення громадської експертизи є важливим показником досягнутого рівня цивілізованості громадянського суспільства і правової держави.

Дослідження інституту громадської експертизи, що є складовою системи гарантій розвитку демократичної держави та відкритого суспільства, передбачає насамперед розгляд етимології поняття «гарантії», що походить від французького слова “garantie” – забезпечувати, охороняти. У словниках та енциклопедичних довідниках слово «гарантія» тлумачиться як порука в чомусь; забезпечення чого-небудь; умови, що забезпечують успіх чого-небудь [3; 4; 5 тощо]. Звідси гарантії мають комплексний і складний характер, що включають у себе різні засоби, зокрема і юридичні.

Гарантії є збірним поняттям, що поширюється на всі сфери, форми й методи діяльності державних і громадських організацій, а також громадян, що охоплюють практичну реалізацію прав і законних інтересів особистості [6, с. 15–16]. Із функціонального погляду гарантії націлені на створення оптимального правового середовища реалізації прав і свобод [7, с. 79–80]. Гарантія є ідеальним базисом для розбудови громадянського суспільства та правової держави. Гарантії покликані забезпечити таку сприятливу атмосферу, у межах якої регламентовані в конституціях і законах юридичні положення ставали б фактичними в їх реалізації.



В аспекті вказаного вище виникає питання щодо реальності проведення й ефективності інституту громадської експертизи на сучасному етапі розвитку Української державності та її місця в системі гарантій становлення відкритого суспільства.

Із латинської експертиза “*expertus*” – досвідчений, знавець, перевірений, знаючий. У довідковій літературі експертиза визначається як розгляд, дослідження якої-небудь справи, якогось питання з метою зробити правильний висновок, дати правильну оцінку відповідному явищу [8, с. 341]; як вивчення, перевірка, аналітичне дослідження, кількісна чи якісна оцінка висококваліфікованим фахівцем, установою, організацією певного питання, явища, процесу, предмета тощо, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності [9, с. 333] тощо.

Громадська експертиза є важливим джерелом для органів державної влади демократичного типу, оскільки так останні отримують додатковий консультативний ресурс, а також волонтерів серед неурядових організацій [10, с. 132]. За своєю сутністю громадська експертиза має соціальний характер. Незважаючи на те, що вона може проводитися з будь-яких напрямів і проєктів, громадська експертиза передусім оцінює соціальні чинники й наслідки прийнятих рішень, а також використовує соціальні механізми участі громадян у громадському управлінні.

Незважаючи на систематичне вживання терміна «громадська експертиза» в сучасній юридичній та інших науках, його поняття недостатньо розроблено, що зумовлює інваріантність підходів до розуміння змісту громадської експертизи. До того ж порядок проведення громадської експертизи в Україні недостатньо опрацьований, а законодавче забезпечення недосконале.

Варто відзначити, що з метою створення належних умов для участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики 05 листопада 2008 р. Постановою Кабінету Міністрів України ухвалено Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [11], який уперше визначив процедуру проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади й визначив її як складову механізму демократичного управління державою, що передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття й виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв’язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Існують й інші нормативно-правові акти у сфері проведення громадської експертизи [12; 13 тощо]. Однак аналіз нормативно-правової бази щодо регламентації інституту громадської експертизи свідчить про відсутність єдності думок із питань базового поняття громадської експертизи, визначення принципів її проведення, суб’єктів експертної діяльності, об’єктів експертного дослідження, вимог до змісту експертних висновків, механізму врахування результатів громадської експертизи в державотворчому та правотворчому процесах.

Поняття громадської експертизи є багатоаспектним, оскільки містить технологічну, смислову та емоційну складові [14]. Л. Наливайко вважає, що громадська експертиза являє собою експертизу проєктів законів, рішень, програм, проєктної документації, яка виконується з метою захисту суспільних інтересів [15, с. 5]. І. Аверкієв визначає громадську експертизу як незалежний від органу державної влади аналіз соціально значущих практик з погляду їхньої відповідності суспільному інтересу [16]. На думку Т. Троїцької, громадська експертиза є механізмом громадської експертної діяльності з аналізу й оцінювання впливу нормативних та інших управлінських рішень влади всіх рівнів на умови життя й реалізацію прав і законних інтересів громадян та конкретних соціальних груп [17, с. 67]. Важливим положенням запропонованих визначень є те, що науковці акцентують увагу саме на забезпеченні приватних і суспільних інтересів через реалізацію інституту громадської експертизи.

Громадська експертиза спрямована на визначення соціальних ефекту управлінських рішень різного рівня й на різних стадіях управлінського процесу та причиново-наслідкових зв’язків. А. Попов і Н. Хананашвілі трактують громадську експертизу як діяльність інститутів громадянського суспільства, спрямовану на дослідження, аналіз та оцінювання проєктів



і чинних правових актів державних і місцевих органів влади; проектів і чинних соціально-економічних програм; правозастосовної практики; рішень, дій або бездіяльності органів влади, посадових осіб [18, с. 13]. О. Літвінов та інші розуміють громадську експертизу як комплексне дослідження, вивчення, перевірку, аналіз, оцінювання діяльності або бездіяльності органу влади, його рішень та інших офіційних письмових документів, що здійснюється представниками легалізованих об'єднань громадян з метою надання обґрунтованого експертного висновку про їхню відповідність чинному законодавству, очікуванням громадян і їхнім уявленням про справедливість і подальше врахування експертних пропозицій та громадської думки для вдосконалення діяльності органу влади у відповідній сфері суспільного життя [19, с. 11–12]. Громадська експертиза – це технологія інституціоналізації форм роботи третього сектора щодо формування та врахування громадської думки в управлінській практиці [20, с. 36]. В умовах розвитку громадянського суспільства й правової держави громадська думка стає потужним чинником впливу на різні сфери суспільного та політичного життя. На сьогодні необхідно активізувати роботу щодо використання експертної думки громадськості з метою виявлення проблем, що стосуються життєдіяльності кожної територіальної одиниці, зокрема та держави загалом. Для цього необхідним є розширення залучення самого населення в експертну роботу, розробка спеціальних методик проведення громадської експертизи з різних питань державного й муніципального управління.

Інститути громадянського суспільства мають чітко розуміти складність управлінських процесів, які вони бажають перевіряти, залучити відповідних фахівців і визначити дослідницькі методи [21, с. 7]. Тому як головних учасників процесу проведення громадської експертизи потрібно розглядати експертів, адже саме їхня діяльність призводить до отримання необхідної інформації про об'єкт експертизи й можливості здійснення подальших управлінських дій.

Громадська експертиза проектів нормативно-правових актів, рішень, правозастосовної практики тощо може проводитися громадськими організаціями за рахунок власних коштів. Висновки громадської експертизи розміщуються в мережі Інтернет на офіційному сайті органів державної влади та мають рекомендаційний характер.

Дієвим чинником удосконалення роботи державних і регіональних управлінських структур є контроль з боку громадськості за умови, що він здійснюється компетентно й відповідально. Однак, як свідчить практика, більшість членів громадських організацій не брали участі в проведенні громадської експертизи за такими напрямками, як експертиза законопроектів, експертиза проектів рішень, що приймаються державними та муніципальними органами, експертиза проектів регіональних програм, експертиза кадрових рішень тощо.

Окрім того, не всі державні й муніципальні органи зацікавлені в роботі із суб'єктами громадської експертизи, що викликано підвищеною об'єктивністю оцінки діяльності органів влади. Перешкодою в розвитку інституту громадської експертизи може стати ігнорування органами публічної влади критики прийнятих ними управлінських рішень, незацікавленість і неготовність до конструктивного діалогу із громадськістю.

Суттєвою перешкодою проведення громадської експертизи є недостатній обсяг інформації про рішення, що приймаються органами публічної влади. Так, до сьогодні на сайтах деяких органів публічної влади як загальнодержавного, так і місцевого рівнів публікуються лише окремі блоки соціально значущої інформації. Таке твердження базується на результатах моніторингу веб-сайтів місцевої влади обласного рівня та м. Києва у 2015 р., який уперше в Україні провів Інститут розвитку регіональної преси. Проведене дослідження продемонструвало такі результати. Середній показник інформаційної відкритості на досліджених веб-сайтах становить таке: 44% для обласних державних адміністрацій і Київської МДА. Відповідно, 56% інформації є недоступною; 34% – для обласних рад і Київської міськради, що означає, що 66% інформації громадяни не можуть отримати через сайти органів місцевого самоврядування [22]. Відсутність достатнього обсягу інформації щодо діяльності органів влади призводить до низького рівня довіри до останніх. У результаті це зумовлює появу відсутності зацікавленості населення в доцільності проведення громадських експертиз. Низький рівень довіри органам влади з боку населення знижує ефективність їхньої взаємодії.



Отже, найбільш суттєвими перешкодами організації громадської експертизи є відсутність у населення розуміння значення громадської експертизи, нормативно-правового, організаційного й економічного забезпечення експертної діяльності, пасивність населення, низький рівень довіри органам влади, протидія чиновників тощо. Найбільш складною перешкодою, що нині існує на шляху впровадження громадської експертизи у практику управління, є все те, що безпосередньо пов'язано із самим громадянином: умови його життя, громадянська позиція, відповідальність за своє соціально-економічне забезпечення й захист тощо. Це стає суттєвим чинником, що перешкоджає консолідації суспільства та держави.

Посилення позиції громадських організацій, співпраця влади всіх рівнів із громадськими експертами, інформаційно-комунікативне забезпечення громадської експертизи дало б змогу розширити можливості й значимість останньої. Для підвищення ефективності експертної роботи громадськості необхідним є комплекс умов і заходів: наявність зацікавленого суб'єкта в проведенні громадської експертизи; наявність у суб'єкта громадської експертизи експертного потенціалу, адекватного її завданням, або ресурсів, достатніх для залучення зовнішніх експертів і забезпечення їхньої незалежності, у тому числі з погляду нормативно-правової бази; своєчасне планування нормотворчої діяльності органами влади; інформаційна доступність (наявність відкритої, вичерпної інформації про послугу), зокрема створення спеціальних інтернет-ресурсів (комунікаційні майданчики, блоги, соціальні мережі тощо), де громадяни матимуть можливість отримати інформацію про діяльність органів влади, знайомитися із законопроектами, обговорювати будь-яке питання в режимі реального часу, залишати коментарі та пропозиції тощо.

Утвердження в Україні інституту громадської експертизи триває з початку її незалежності, але прискорити цей процес може прийняття нормативно-правового акта, що дасть змогу усунути прогалини чинного законодавства, наявність яких нині не дозволяє успішно здійснювати необхідний громадський контроль діяльності органів влади, відповідальних за прийняття й виконання значимих рішень, а також здійснити гармонізацію законодавства в цій сфері. Нормативно-правовий акт створить єдиний правовий механізм, що сприятиме впорядкуванню правовідносин, пов'язаних із порядком призначення а організацією проведення громадської експертизи.

Висновки. Підводячи підсумки, варто зауважити, що в сучасних умовах модернізації Української держави об'єктивно зростає значення суспільного визнання проведених перетворень, що мають на меті підвищення ефективності соціально-правового регулювання суспільних відносин. Актуалізація дослідження інституту громадської експертизи та її ролі в системі гарантій демократичного розвитку відкритого суспільства вимагає особливої уваги й вивчення, оскільки в сучасній правовій доктрині це питання має поверховий і фрагментарний характер. Нині громадська експертиза є важливим інструментом впливу громадськості на органи публічної влади й, відповідно, потребує розвитку. Характерною рисою громадської експертизи є її незавершеність, майже відсутність нормативно-правової та процедурної регламентації. Розширення масштабів впровадження громадської експертизи є важливим чинником підвищення громадянськості свідомості населення, підвищення ефективності політичної системи. Комплексний підхід до вивчення й однозначність розуміння цієї проблеми надасть можливість уникнути проблем під час практичної реалізації прав і свобод людини та громадянина.

Список використаних джерел:

1. Літкевич В. Політика держави щодо громадянського суспільства: необхідність реформатування / В. Літкевич // Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., 12 грудня 2013 р., м. Київ / упоряд. В.М. Яблонський, О.А. Корнієвський, П.Ф. Вознюк ; за заг. ред. О.А. Корнієвського. – К. : НІСД, 2014. – С. 105–108.
2. Зоткін А. Чинники розвитку громадянського суспільства в Україні / А. Зоткін // Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європей-



- ських стандартів взаємодії з державою : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., 12 грудня 2013 р., м. Київ / упоряд. В.М. Яблонський, О.А. Корнієвський, П.Ф. Вознюк ; за заг. ред. О.А. Корнієвського. – К. : НІСД, 2014. – С. 25–35.
3. Большой академический словарь русского языка / ред. Л. Балахонова, Л. Кругликова. – М. : Наука, 2006. – Т. 4 : Г–День. – 2006. – 680 с.
4. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / укл. : В.В. Яременко, О.М. Сліпущко. – К. : Аконт, 1998. – Т. 1. – 1998. – 912 с.
5. Толковый словарь русского языка с включением сведений о происхождении слов / отв. ред. Н.Ю. Шведова. – М. : Азбуковник, 2007. – 1175 с.
6. Копейчиков В.В. Реализация субъективных прав граждан / В.В. Копейчиков // Советское государство и право. – 1984. – № 3. – С. 13–19.
7. Кальченко Н.В. Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел : [учебное пособие] / Н.В. Кальченко. – Волгоград : ВА МВД России, 2012. – 176 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел та ін. – К. ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
9. Юридична енциклопедія : у 6 т. / ред. кол. : Ю.С. Шемшученко та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 2 : Д–Й. – 1999. – 744 с.
10. Рогатіна Л.П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку : дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / Л.П. Рогатіна. – О., 2011. – 202 с.
11. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 р. (зі змінами і допов.) // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 2889.
12. Про екологічну експертизу : Закон України від 09 лютого 1995 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.
13. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07 квітня 2011 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
14. Усаченко Л.М. Громадська експертиза рішень органів державної влади як форма громадського контролю / Л.М. Усаченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/5/17.pdf>.
15. 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 : матеріали Українсько-польської наук.-практ. конф., 15 листопада 2013 р., м. Дніпропетровськ. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – С. 4–7.
16. Аверкиев И.В. Гражданские технологии: что это такое? / И.В. Аверкиев [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pgrc.ru/averkiev/>.
17. Троицкая Т.В. Понятие и юридическая природа общественной экспертизы / Т.В. Троицкая // Юридический мир. – 2006. – № 9. – С. 67–71.
18. Попов А.Н. Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности : [научно-практическое пособие] / А.Н. Попов, Н.Л. Хананашвили. – М. : Общественный совет г. Москвы, 2010. – 106 с.
19. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення : [практичний посібник] / [О.В. Літвінов та ін.]. – Дніпропетровськ : Моноліт, 2010. – 180 с.
20. Сапрыка В. Практика формирования системы гражданской экспертизы в современной России / В. Сапрыка, И. Шаповалова, Л. Шмигирилова // Власть. – 2013. – № 12. – С. 35–39.
21. 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.
22. Відкритість української влади. Результати моніторингу веб-сайтів місцевої влади обласного рівня та міста Києва – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://irrp.org.ua/news/rpdi/3561-pres-konferencya-vdkritst-ukrayin-skoyi-vladi-rezultati-montoringu-veb-saytv-mscevoyi-vladi-oblasnogo-rvnya-ta-msta-kiyeva-2015.html>.

