

2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 №2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 29.10.2019).
3. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245-19#n194>, (дата звернення: 29.10.2019).
4. Про затвердження порядку з питань зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 року № 117. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-2018-%D0%BF#n18>, (дата звернення: 29.10.2019).
5. Про затвердження Критеріїв оцінки ступеня ризиків, достатніх для зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних та Вичерпного переліку документів, достатніх для прийняття рішення про реєстрацію податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних : Наказ № 567 від 13.06.2017 Міністерства фінансів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0753-17> (дата звернення: 28.10.2019).
6. Про встановлення підстав для прийняття рішення комісією ДФС про реєстрацію ПН/ПК в ЄРПН або відмову в такій : Постанова КМУ від 29.03.2017 № 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/190-2017-%D0%BF>, (дата звернення: 28.10.2019).
7. Про затвердження Переліку кодів товарів згідно з УКТ ЗЕД : Наказ ДФСУ № 461 від 30.06.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0461872-17>, (дата звернення: 28.10.2019).
8. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 р. № 117 : Постанова КМУ № 391 від 24.04.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-2019-%D0%BF> (дата звернення: 28.10.2019).
9. Сайт інформаційного агентства «Єдина служба правової допомоги». URL: <https://3222.ua/> (дата звернення: 28.10.2019).
10. Лист Голові Комітету Верховної Ради України з питань податкової та митної політики Южаніній Н.П. від інформаційного агентства «Єдина служба правової допомоги» від 07.02.2019. URL: https://drive.google.com/file/d/1b-SfWMgte7b-w-6_FHvgZ8m4HpBCLSMY/view (дата звернення: 28.10.2019).

УДК 342.57:35.072.6

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0390/2019.4.64>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

LEGAL REGULATION OF PUBLIC EXAMINATION

Буга Г.С.,

*кандидат юридичних наук,**доцент кафедри юридичних дисциплін факультету № 2**Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України*

Сучасна світова практика доводить, що забезпечення належного державного управління неможливе без дотримання принципу публічності як однієї із засадничих умов демократичної правової держави. Реалізація цього принципу передбачає необхідність встановлення та підтримки тісного зв'язку державного управління із суспільством, громадянами, впровадження і гарантування здійсненості ефективного громадського контролю за діяльністю органів влади, налагодження прозорості функціонування органів виконавчої влади, місцевого самоврядування [1, с. 6]. Отже, сучасне українське суспільство досить часто стикається з необхідністю подолання кризових явищ. Однією з головних умов їх подолання є підвищення ефективності державного управління в країні. Причому це підвищення має відбуватися за умов запровадження принципів прозорості та відкритості в діяльності усіх секторів суспільного життя, зокрема в діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування. У демократичному суспільстві є значна кількість інструментів та механізмів для досягнення цієї мети, й одним з найбільш результативних можна вважати громадський контроль за діяльністю органів влади [2]. Так, Кабінет Міністрів України 05 листопада 2008 року Постановою № 976 ухвалив Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Це означає, що відтепер інститути громадянського суспільства за визначеною процедурою можуть зробити оцінку ефективності діяльності будь-якого органу виконавчої влади України, а також здійснити процедуру врахування останніми результатів громадської експертизи. Однак проведення громадської експертизи не лише дає певні права, а й накладає обов'язки на інститут громадянського суспільства. Обов'язки відповідального, фахового і неупередженого виконання процедур громадської експертизи. Саме це забезпечить його визнання і довіру з боку органів влади та суспільства. По суті, Постанова № 976 запроваджує один із правових механізмів реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами, що передбачено ст. 38 Конституції України [3, с. 5–6]. Слід зазначити, що правове регулювання громадської експертизи вимагає постійної уваги з боку держави. Також слід зазначити, що громадська експертиза є дуже корисним і потрібним ресурсом для самих органів виконавчої влади. Завдяки впровадженню інструменту громадської експертизи з'являється знову ж таки реальний шанс оцінити загальний рівень прозорості органів виконавчої влади в країні, виокремити «найсильніших» та «найслабших» у сфері виконання вимог законодавства. Більше того, дуже важливим є також те, що завдяки оприлюдненню результатів експертизи реалізується право громадян на отримання інформації, яка є предметом суспільного інтересу. Відповідно, громадська експертиза є додатковою гарантією реалізації інформаційних прав громадян [4, с. 5]. Однак це питання потребує подальшого дослідження.

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

Modern world practice shows that ensuring good governance 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 phenomena. 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 implementation of the principles of transparency and openness in the activities of all sectors of public life, in particular in the activities of government bodies and local self-government. In a democratic society, there are a significant number of tools and mechanisms to achieve this goal, and one of the most effective can be considered public control over the activities of government bodies. So, the Cabinet of Ministers of Ukraine on November 5, 2008 by Decree No. 976 adopted the Procedure for Facilitating the Public Examination 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 examination. However, conducting a public examination not only gives certain rights, but also imposes obligations on the institution of civil society. Responsibilities for responsible, professional and impartial public review procedures.

This will ensure his 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 examination is a very useful and necessary resource for the executive authorities themselves. Thanks to the introduction of a public examination 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" 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 examination, the right of citizens to receive information that is a subject of public interest is also realized. According to the public examination is an additional guarantee of the implementation of the information rights of citizens. However, this issue requires further research.

Key words: public examination, legal regulation of public examination, civil society, executive authorities, public control.

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що протягом останнього десятиліття в Україні суттєво зріс інтерес до участі громадськості у 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 також альтернативні способи залучення громадян, як-от: створення органів самоорганізації населення, формування громадських рад при владних органах, проведення громадських слухань, публічних обговорень проектів нормативно-правових актів. Своєю чергою це сприяло новій хвилі громадських ініціатив, соціальних рухів і відповідних законодавчих пропозицій [4, 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. Дослідженню цього явища присвячені роботи таких учених України, як: В. Купрій, Л. Паливода, О. Тинкован, Л. Наливайко, В. Нестерович, М. Романов, К. Бургай, А. Савищенко та інших.

Виклад основного матеріалу. Слід відзначити, що для розвитку громадянського суспільства в Україні необхідно побудувати взаємини між владою та суспільством, які за роки незалежності так і не побудували. Натепер 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, що громадяни України можуть брати участь в управлінні державними справами шляхом громадського контролю, виникає низка питань і проблем [5, 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 слід розуміти здійснення громадською комплексного дослідження у формі аналізу, оцінки та прогнозування результатів діяльності чи бездіяльності органів публічної влади, ефективності прийняття та виконання ними рішень з метою підготовки обґрунтованого експертного висновку з конкретними пропозиціями щодо вирішення суспільно важливих проблем та їх подальшого врахування органами публічної влади [6, с. 68].

Необхідно зазначити, що процедура громадської експертизи регулюється Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976, якою було ухвалено «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [7]. З ухваленням зазначеної Постанови запроваджено ще один правовий механізм реалізації громадянами свого конституційного права брати участь в управлінні державними справами. Йдеться про громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади. Під експертизою загалом розуміється процедура оцінки об'єкта, процесу або явища експертами згідно з обраною методикою [8, с. 24].

Згідно із зазначеним Порядком, громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади – це складник меха-

нізму 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 їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі [7].

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 [8, с. 6].

Отже, громадська експертиза – це вигідно для органів влади як: інструмент реального залучення громадян до формування та реалізації державної політики; безкоштовні експертизи з найбільш гострих проблем; незалежна оцінка ефективності роботи органу влади; спосіб визначення чи корегування пріоритетів власної діяльності; комплекс порад, спрямованих на вирішення порушеної проблеми; спосіб демонстрації відкритості діяльності органів виконавчої влади та уникнення маніпуляцій громадською думкою щодо правомірності або ефективності рішень чи дій органів виконавчої влади [9].

Слід відзначити, 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. З глибинної точки зору за своєю природою громадська експертиза стає одним із правових механізмів реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами. Основний Закон України у 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 їх програм, витрачання бюджету, надання адміністративних послуг, а й безпосередньо вплинути на формування рішень органом виконавчої влади [4, с. 5].

Як зазначає О. Тинкован, право здійснення громадської експертизи належить інститутам громадянського суспільства, які слід розуміти як громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні й релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства. Зазначимо 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 їх установ [2].

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складником механізму демократичного управління державою. Громадськість через власні асоціації, об'єднання таким чином долучається до оцінки результатів впровадження суспільної (державної) політики. Аналізуючи діяльність органів влади, вносячи свої пропозиції інститути громадянського суспільства таким чином сприяють покращенню наявної суспільної (державної) політики або ініціюють формування, перегляд такої політики. Крім того, закладені обов'язкові процедури у разі 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 різного роду програм, впровадження заходів тощо. 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 спрацює, а що – ні. Разом із тим якісно проведена громадська експертиза дає змогу вплинути й на раціональне використання публічних фінансів, бюджетних коштів, оскільки громадськість може стороннім оком побачити певні прогалини або упередити порушення. Громадська експертиза забезпечує зворотний зв'язок у відносинах органів влади та громадськості. Дієвість будь-якої суспільної (державної) політики визначається насамперед тим, чи відповідає вона потребам суспільства, чи вирішує наявні проблеми саме в інтересах громадян [1, с. 30–31].

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

Як зазначає М. Романов, поняття громадської експертизи ще не є ustalеним. Є 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, що проводиться не підприємницькими товариствами 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) [11, с. 15]. Л. Наливайко вважає, що громадська експертиза являє собою експертизу проєктів законів, рішень, програм, проєктної документації, яка виконується з метою захисту суспільних інтересів [10, с. 400; 12, с. 5].

Висновки. Таким чином, правове регулювання громадської експертизи ще не доволі визначено ані в нормативно-правових актах, ані в науковій літературі. Слід зазначити, що таке поняття, як «громадська експертиза», є новим явищем для вітчизняної науки та практики, тому потребує всебічного та глибокого дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навчальний посібник. Київ : Макрос, 2011. 200 с.
2. Тинкован О.В. Громадський контроль та громадська експертиза: проблеми співвідношення понять. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10tovpsp.pdf>.
3. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком. / М. Лациба, О. Хмара, О. Орловський. Укр. незалеж. центр політ. дослідж. Київ : Агентство «Україна», 2010. 96 с.
4. Громадська експертиза: теоретичні та практичні аспекти / Балацька Анна, Сушко Ольга, Шевченко Тарас. Київ : Тютюкін. 2011. 120 с.
5. 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.
6. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові види громадської експертизи в Україні. URL: <http://maup.com.ua/assets/files/expert/2/konstitucijno-pravovi-vidi-gromadskoj-ekspertizi-v-ukraini-2.pdf>.
7. 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.
8. Громадська експертиза діяльності органів внутрішніх справ України. Методичне видання. Київ, 2012 р. 85 с.
9. Проведення громадських експертиз діяльності ОБВ. URL: https://kyivcity.gov.ua/petytsii_ta_hromadska_aktivnist/hromadska_ekspertyza/ItemText_76346/Gromadska_ekspertiza.pdf.
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 частина у концепті владних відносин сучасної держави і громадянського 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.