

РОЗДІЛ III

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК: 342.57:35.072.6

DOI: <https://doi.org/10.32366/2523-4269-2021-74-1-64-69>



Буга Ганна Сергіївна,

кандидат юридичних наук

(Донецький юридичний інститут МВС України,
м. Маріуполь)

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

ПОНЯТТЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ТА ЇЇ ЗНАЧЕННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Статтю присвячено дослідженню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Зроблено висновок, що громадська експертиза – це інструмент або форма громадського контролю, спрямована на досягнення прозорості роботи органів державної влади та місцевого самоврядування для забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян, а також для формування і розвитку громадянської правосвідомості. Щодо громадської експертизи органів виконавчої влади слід зазначити, що це все ж таки оцінка їхньої діяльності та ефективності прийняття ними рішень і виконання цих рішень.

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

Постановка проблеми. У лексичі українського громадянського суспільства останні 5–10 років усе частіше використовуються такі поняття, як «громадський моніторинг», «громадська експертиза», «громадський контроль». Особливого значення ця технологія набуває в контексті того, що громадський контроль є базовим складником демократичного управління. Європейська практика має у своєму арсеналі різні форми такого контролю, що стало доброю традицією та запорукою стабільності демократії старого світу [1, с. 1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що проблематика громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади розглядалася багатьма вітчизняними вченими-теоретиками. Доречним буде виокремити праці таких науковців, як С. С. Вітвіцький, Н. К. Дніпренко, Л. Р. Наливайко, А. Ф. Орешкова, С. О. Тіщенко та ін. Незважаючи на те, що важливі аспекти громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади відображені в працях указаних дослідників, водночас остаточно не розроблено комплексного уявлення про громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади в Україні.

Метою статті є комплексне дослідження поняття «громадська експертиза», надання йому авторського визначення та з'ясування значення цього інституту демократичного контролю в діяльності органів публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. 5 листопада 2008 року Кабінет Міністрів України Постановою № 976 ухвалив Порядок сприяння проведенню громадської експертизи

діяльності органів виконавчої влади (далі – Порядок). Це означає, що 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 [2, с. 5].

Можливість реалізації громадської експертизи обґрунтовано в законах України «Про наукову і науково-технічну експертизу», «Про екологічну експертизу», а також деталізовано в 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». Законодавче обґрунтування реалізації громадської експертизи означало початок легалізації і встановлення зворотного зв'язку влади з громадою, проте її впровадження стикається з труднощами [3, с. 206].

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 року № 976 (далі – Постанова) громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складником механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання рішень такими органами, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [4].

Завдяки цій Постанові з'явилася можливість будь-якій громадській організації не лише отримати доступ до внутрішніх документів органу влади, а й сформулювати свої пропозиції, які обов'язково мають бути розглянуті на колегії органу, що перевірявся. Сама Постанова на час її появи налічувала лише сім пунктів. Їх короткий зміст такий: громадська організація подає заяву до органів влади, звідки їй передають копії документів, а після отримання пропозицій від інституту громадянського суспільства враховує їх «під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності» [4]. Інакше кажучи, якщо громадський активіст виявить невідповідність прийнятих рішень чинному законодавству чи порушення процедури ухвалення відповідного рішення, то громадська експертиза, її висновки стають офіційним приводом для реагування. А це в системі управління може значити набагато більше, ніж здається на перший погляд. І хоч Постанова стосується безпосередньо органів виконавчої влади, її положення рекомендовані до виконання органами місцевого самоврядування [5].

Отже, громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складником 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 їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Об'єктом такої експертизи є діяльність певного органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування [6, с. 26–27].

Громадська експертиза – це не лише пошук недоліків, порушень, а й виявлення позитивних рис у діяльності органу виконавчої влади. Кожен інститут громадянського суспільства володіє правом на проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Орган виконавчої влади має всіма можливими способами сприяти проведенню громадської експертизи, а не шукати дрібниці, через які можна відмовити в її проведенні. Якщо інститутом громадянського суспільства необхідні процедури дотримані, орган виконавчої влади не має права відмовити в проведенні громадської експертизи на підставі власної адміністративної чи технічної неспроможності або через недовіру до організації [7].

Громадська експертиза – це один з механізмів демократичного управління державою. Вагомим є те, що громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади надає

можливість представникам громадянського суспільства оцінити діяльність органів виконавчої влади, ефективність прийняття і виконання рішень такими органами. Особливо цінним є те, що Постановою передбачено право для організацій громадянського суспільства отримувати копії документів. Це важливо, тому що дає змогу безпосередньо ознайомитися з первинною інформацією і зробити власні висновки про стан справ, а не зі слів чиновників, які часто неохоче або не повною мірою висвітлюють справжній стан справ; а також надати пропозиції щодо вирішення соціально важливих питань, які мають надалі застосувати органи виконавчої влади в процесі своєї діяльності. Це створює можливість організаціям громадського суспільства впливати на органи виконавчої влади, бути почутими, запропонувати своє бачення, пропозиції [8, с. 4].

Слід зауважити, що завдяки процедурі громадської експертизи інститути громадянського суспільства можуть оцінити результативність діяльності певного органу виконавчої влади, ефективність виконання державних програм, якість надання адміністративних послуг чи дотримання законодавства [9, с. 152].

Убачаємо доцільним більш детально пояснити, як працює механізм громадської експертизи. Варто наголосити, що алгоритм її втілення міститься в Порядку, про який згадано вище. Отже, щоб експертизу було розпочато, необхідно на першому етапі сформулювати запит до органу державної влади. Щодо цього в п. 3 Порядку встановлено, що орган виконавчої влади сприяє інституту громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи в разі надходження від нього письмового запиту із зазначенням:

- його найменування, відомостей про легалізацію, місцезнаходження та електронної адреси (за наявності);
- предмета і мети громадської експертизи;
- переліку документів, 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 контактного телефону й електронної адреси (за наявності) [4].

Громадська рада в письмовому запиті до органу виконавчої влади вказує інформацію, передбачену абзацами 3–5 пункту 3 Порядку, та подає копію протоколу засідання, на якому було прийнято рішення про проведення громадської експертизи [4].

Орган виконавчої влади після надходження від інституту громадянського суспільства, громадської ради письмового запиту щодо проведення громадської експертизи:

1) видає протягом семи робочих днів наказ (розпорядження) про проведення такої експертизи із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові та посади особи (осіб), відповідальної (відповідальних) за забезпечення взаємодії з інститутом громадянського суспільства, громадською радою, зміст якого доводить до відома інституту громадянського суспільства, громадської ради, що ініціює проведення громадської експертизи, протягом трьох робочих днів з моменту його видання;

2) утворює в разі потреби робочу групу із залученням представників інституту громадянського суспільства, громадської ради, що ініціює проведення громадської експертизи;

3) розміщує протягом семи робочих днів інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи, текст наказу (розпорядження) та заходи, здійснені органом виконавчої влади з метою сприяння її проведенню, на власному вебсайті;

4) подає інституту громадянського суспільства, громадській раді документи або завірені в установленому порядку їх копії чи надсилає їх в електронній формі протягом 5 робочих днів з моменту видання наказу (розпорядження) про проведення громадської експертизи. У разі коли запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, строк надання документів може бути продовжено до 20 робочих днів [4].

Слід урахувати, що в проведенні громадської експертизи може бути відмовлено, якщо її предмет та мета суперечать законодавству, виходять за межі компетенції відповідного органу виконавчої влади або запит щодо проведення громадської експертизи не відповідає вимогам, визначеним п. 3 Порядку. У такому разі орган виконавчої влади протягом семи робочих днів після надходження запиту повідомляє інституту громадянського суспільства, громадській раді про відмову в проведенні громадської експертизи з чітким обґрунтуванням і зазначенням підстав для відмови [4].

Нині громадська експертиза є важливим інструментом впливу громадськості на органи публічної влади й, відповідно, потребує розвитку [10, с. 71].

Незважаючи на те, що громадська експертиза органів виконавчої влади набирає популярності, проте в науковій літературі визначено низку зауважень щодо недосконалості законодавчого регулювання проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, а саме:

- законодавство не передбачає обов'язковості врахування результатів громадської експертизи безпосередньо під час прийняття владних рішень. Навіть за умови розгляду пропозицій на засіданні органу виконавчої влади немає гарантій, що вони вплинуть на конкретне вирішення того чи іншого питання;

- у контексті діяльності органів місцевого самоврядування законодавство про сприяння проведення громадської експертизи має рекомендаційний характер. Залучення експертного потенціалу громадськості для цієї ланки місцевого управління залежить від політичної волі конкретних посадовців;

- запит на проведення громадської експертизи може бути надісланий лише письмово, тобто використання електронних каналів комунікації є обмеженим. Це не відповідає новітнім тенденціям поширення електронного урядування в Україні та світі;

- законодавство не встановлює фахових вимог до інститутів громадянського суспільства, які ініціюють експертизу, а також їх експертів. Фактично будь-яка легалізована неурядова організація може направити до органу виконавчої влади запит на проведення громадської експертизи. Якщо експертний потенціал інституту громадянського суспільства, що направляє запит, є неналежним, він може залучити зовнішніх експертів, однак прямий обов'язок робити це законодавчо не передбачений. Неспроможність того чи іншого інституту громадянського суспільства забезпечити належну експертизу може дискредитувати важливість цього інструменту співпраці в очах як місцевих органів влади, так і громадськості;

- як правило, проведення громадської експертизи фінансується інститутом громадянського суспільства з власних коштів. Можливість використання ресурсів з боку зацікавлених осіб є обмеженою, оскільки законодавство відповідних приписів не містить. Бажання та змога органу виконавчої влади виділити певні кошти на громадську експертизу залежить від об'єкта, часу та місця її проведення;

- законодавство не передбачає механізмів запобігання конфлікту інтересів під час проведення громадської експертизи. Імовірно є ситуація, коли залучені експерти мають професійні або фінансові зобов'язання перед об'єктом експертизи, родинні зв'язки з представниками органів влади тощо. За таких умов незалежність громадської участі опиняється під загрозою [11, с. 26].

Забезпечення ефективної участі громадянського суспільства у формуванні та становленні економічної, соціальної, політичної та інших систем, модернізації всіх сфер сучасного життя залежить від взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування і громадянами, а також контролю з боку громадськості. Громадська експертиза як форма громадського контролю є відповідним проявом реальної і дієвої демократії, який дозволяє громадськості та владі ефективно взаємодіяти на всіх етапах процесу прийняття рішень [12, с. 88].

Громадська експертиза дає змогу оцінити діяльність органів державної влади, а також вплинути на їх політику та виконання рішень. Вивчення та однозначність розуміння громадської експертизи надасть можливість уникнути проблем під час практичної реалізації прав і свобод людини та громадянина [3, с. 208].

Висновки. Таким чином, тлумачення громадської експертизи ще повністю не розкрито ані в нормативно-правових актах, ані в науковій літературі. Слід зазначити, що це поняття є новим явищем для вітчизняної науки та практики, тому 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. Щодо громадської експертизи органів виконавчої влади слід зазначити, що це все ж таки оцінка їхньої діяльності та ефективності прийняття ними рішень і виконання цих рішень.

Список використаних джерел

1. Дніпренко Н. К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз і європейські традиції застосування. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf> (дата звернення: 25.01.2021).
2. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком / М. Лациба, О. Хмара, О. Орловський; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. К.: Агентство «Україна», 2010. 96 с.
3. Наливайко Л. Р., Орешкова А. Ф. Громадська експертиза діяльності державних органів в умовах модернізації українського суспільства. *Молодий вчений*. 2016. № 2 (29). С. 205–209.
4. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 року № 976. *Офіційний вісник України*. № 86. Ст. 28–89.
5. Колпун Д. Громадська експертиза як інструмент контролю влади. URL: <https://niss.gov.ua/news/statti/gromadska-ekspertiza-yak-instrument-kontrolyuvladi> (дата звернення: 25.01.2021).
6. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навч. посіб. К.: Макрос, 2011. 200 с.
7. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади. URL: https://www.irf.ua/gromadski_organizatsii_prokontrolyuvai_robotu_organiv_vikonavchoi_vladi_v_regionakh_ukraini/files/ukr/buklet_newgen.pdf (дата звернення: 25.01.2021).
8. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади. Теорія і практика. 2010. 32 с.
9. Буряк Я. Процедура громадської експертизи діяльності органів публічного управління: на прикладі Львівської обласної державної адміністрації. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6. С. 152–155.
10. Тищенко С. О. Місце громадської експертизи в системі гарантій демократичного розвитку відкритого суспільства. *Право і суспільство*. 2015. № 6. С. 67–72.
11. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : посібник. К.: Ленвіт, 2012. 64 с.
12. Вітвіцький С. С. Громадська експертиза як оптимальна форма громадського контролю. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 1 (62). С. 84–89.

References

1. Dniprenko, N. K. Hromadskyi monitorynh, hromadska ekspertyza ta hromadskyi kontrol: funktsionalnyi analiz i yevropeyski tradytsii zastosuvannia [Public monitoring, public expertise and public control: functional analysis and European traditions of application]. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf> (data zvernennia: 25.01.2021) [in Ukrainian].
2. Hromadska ekspertyza diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady: krok za krokom [Public examination of the activities of executive bodies: step by step] / M. Latsyba, O. Khmara, O. Orlovskiy; Ukr. nezalezh. tsentr polit. doslidzh. K.: Ahentstvo «Ukraina», 2010. 96 s. [in Ukrainian].
3. Nalyvaiko, L. R., Orieshkova, A. F. (2016). Hromadska ekspertyza diialnosti derzhavnykh orhaniv v umovakh modernizatsii ukrainskoho suspilstva [Public examination of the activities of state bodies in the context of modernization of Ukrainian society]. *Molodyi vchenyi*. № 2 (29). S. 205–209 [in Ukrainian].

4. Pro zatverdzhennia Poriadku spriannia provedenniu hromadskoi ekspertyzy diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady [About the statement of the Order of assistance to carrying out public examination of activity of executive authorities] : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 05 lystopada 2008 roku № 976. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. № 86. St. 2889 [in Ukrainian].
5. Koltsun, D. Hromadska ekspertyza yak instrument kontroliu vlady [Public expertise as a tool of government control]. URL: <https://niss.gov.ua/news/statti/gromadska-ekspertiza-yak-instrument-kontrolyuvladi> (data zvernennia: 25.01.2021) [in Ukrainian].
6. Kuprii, V., Palyvoda, L. (2011). Hromadska ekspertyza ta hromadskyi monitorynh diialnosti orhaniv vlady [Public expertise and public monitoring of government activities] : navch. posib. K.: Makros. 200 s. [in Ukrainian].
7. Hromadska ekspertyza diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady [Public examination of the activities of executive bodies]. URL: https://www.irf.ua/gromadski_organizatsii_prokontrolyuvali_robotu_organiv_vik_onavchoi_vladi_v_regionakh_ukraini/files/ukr/buklet_newgen.pdf (data zvernennia: 25.01.2021) [in Ukrainian].
8. Hromadska ekspertyza diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady. Teoriia i praktyka [Public examination of the activities of executive bodies. Theory and practice]. 2010. 32 s. [in Ukrainian].
9. Buriak, Ya. (2018). Protsedura hromadskoi ekspertyzy diialnosti orhaniv publichnoho upravlinnia: na prykladi Lvivskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii [The procedure of public examination of the activities of public administration bodies: on the example of the Lviv Regional State Administration]. *Pidpryiemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. № 6. S. 152–155 [in Ukrainian].
10. Tishchenkova, S. O. (2015). Mistse hromadskoi ekspertyzy v systemi harantii demokratychnoho rozvytku vidkrytoho suspilstva [The place of public expertise in the system of guarantees for the democratic development of an open society]. *Pravo i suspilstvo*. № 6. S. 67–72 [in Ukrainian].
11. Uchast hromadskosti u protsesi pryiniattia rishen na mistsevomu rivni [Public participation in decision-making at the local level] : posibnyk. K.: Lenvit, 2012. 64 s. [in Ukrainian].
12. Vitvitskyi, S. S. (2018). Hromadska ekspertyza yak optymalna forma hromadskoho kontroliu [Public expertise as an optimal form of public control]. *Pravovyi chasopys Donbasu*. № 1 (62). S. 84–89 [in Ukrainian].

Buha Hanna,

PhD in Law

(Donetsk Law Institute, MIA of Ukraine, Mariupol)

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

CONCEPT OF PUBLIC EXPERTISE AND ITS SIGNIFICANCE IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES

Over the latest 5–10 years, the vocabulary of Ukrainian civil society has increasingly used such concepts as «public monitoring», «public expertise», «public control». This technology is of particular importance in the context of the fact that public control is the basic component of democratic governance. European practice has various forms of such control in its arsenal, which has become a good tradition and a guarantee of democracy in the past world. Back in 2008, the Cabinet of Ministers of Ukraine, namely on November 5, 2008, by Resolution No. 976 adopted the Procedure for Assisting in the Public Expertise of the Executive Authorities Activity. This means that the establishments of civil society, can assess the effectiveness of the activities of any executive authority of Ukraine, according to a certain procedure, as well as they can carry out the procedure for taking into account the latest results of public expertise. Public expertise makes it possible to assess the activities of public authorities, as well as to influence their policies and execution of decisions. The study and unambiguous understanding of public expertise will help to avoid problems in the practical implementation of human and civil rights and freedoms through difficulties. Thus, the concept of public expertise has not yet been sufficiently defined either in normative legal acts or in scientific literature. It should be noted that this concept, namely public examination, is a new phenomenon for domestic science and practice, therefore this concept requires a comprehensive and deep research. So, in our opinion, public expertise is a tool or form of public control which is aimed at achieving transparency in the work of state authorities and local self-government, ensuring the implementation and protection of the rights and freedoms of citizens, as well as such expertise is used for forming and developing civil consciousness. As for the public expertise of executive authorities, it should be noted that it is still more an assessment of their activities and the effectiveness of their decision-making and implementation of these decisions.

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

Надійшла до редколегії 08.02.2021