

УДК 351.9::352/354-1 (477)

Н.М. ЛІТВІНОВА

**ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
ВЛАДИ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ**

Літвінова Наталія Миколаївна – завідувач сектора контролю та управління якістю відділу адміністративної роботи та управління якістю ДРІДУ НАДУ при Президентіві України

У статті досліджуються основні проблеми, що виникають під час проведення інститутами громадянського суспільства громадської експертизи діяльності органів влади. Аналізуються основні етапи становлення громадської експертизи як різновиду громадського контролю в Україні. Надаються рекомендації з подальшого вдосконалення громадської експертизи як інструменту ефективного та конструктивного діалогу між владою та громадськістю.

Ключові слова: громадська експертиза, громадський контроль, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства.

В статье исследуются основные проблемы, которые возникают во время проведения институтами гражданского общества общественной экспертизы деятельности органов власти. Анализируются основные этапы становления общественной экспертизы как разновидности общественного контроля в Украине. Представлены рекомендации по дальнейшему усовершенствованию общественной экспертизы как инструмента эффективного и конструктивного диалога между властью и общественностью.

Ключевые слова: общественная экспертиза, общественный контроль, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, институты гражданского общества.

This article research the main problem which arise during realization of public expertise by civil society's institutions. Main stages of formation of public expertise as a variety of public control in Ukraine are analyzed. Recommendations for improvement of public expertise as instrument of effectiveness and constructive dialog between authority and society are proposed.

Key words: public expertise, public control, executive authorities, local self-government organs, civil society's institutions.

© Н.М. Літвінова, 2013

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями. Громадська експертиза, як різновид громадського контролю, не є для України абсолютно новим інструментом. Так, можливість проведення громадської експертизи (екологічної або наукової й науково-технічної) була закладена ще у 1995 р. відповідними нормами Закону України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 р. № 45/95-ВР та Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10 лютого 1995 р. № 51/95-ВР. Однак надзвичайно вузька сфера застосування цього інструменту не дозволила громадській екологічній або науковій експертизі стати гарним прикладом взаємодії органів влади з громадськістю.

Лише у 2008 р. ситуація кардинально змінилася після прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976. З цієї дати право проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади отримали усі легалізовані, відповідно до чинного законодавства, інститути громадянського суспільства. Протягом 2008 – 2012 рр. значно збільшилася кількість ініційованих інститутами громадянського суспільства громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Належним чином організована та проведена

громадська експертиза здатна позитивно вплинути на якість державно-управлінських рішень та їх виконання. Разом з тим, інститути громадянського суспільства поки що недостатньо використовують громадську експертизу для вдосконалення місцевої або державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми і на які спирається автор.

Теоретичні та практичні аспекти громадського контролю та громадської експертизи стали предметом дослідження таких науковців: О.М.Андреев, А.С.Крупник, М.В.Лациба, О.В.Літвінов, О.С.Орловський, О.В.Тинкован, І.В.Шумік, О.С.Хмара, Л.М.Усаченко та ін.

Громадська експертиза, як об'єкт наукових досліджень, найбільш активно досліджувалася протягом 2008 – 2011 рр. [2 – 3, 6 – 8]. Саме у цей період в Україні відбувалось становлення цього важливого механізму демократичного врядування. Найбільш активну участь у формуванні організаційного, методологічного забезпечення виявили інститути громадянського суспільства, такі як Український незалежний центр політичних досліджень, Дніпропетровська обласна громадська організація «Дніпропетровський координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики», Творче об'єднання «Технології оптимального розвитку особистості», Асоціація сприяння самоорганізації населення, Рівненська обласна громадська організація «Комітет виборців України» та ін. Серед ін-

формаційно-консультаційного доробку того періоду варто відзначити створення електронного ресурсу – Електронний робочий стіл громадського експерта (<http://www.civicexpert.in.ua>).

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття

Теоретичні аспекти організації та проведення громадської експертизи діяльності органів влади вже були предметом досліджень вітчизняних науковців. Однак відсутність або незначна кількість завершених експертиз у 2009 – 2010 рр. обумовила відсутність наукових досліджень типових проблем, що заважають становленню та якнайширшому використанню громадської експертизи «третьім сектором». Згідно з відкритими даними наприкінці 2010 р. в Україні було ініційовано понад 50 громадських експертиз. Однак станом на початок лютого 2013 р. в електронному реєстрі громадських експертиз, розміщеного на порталі «Громадянське суспільство і влада» (http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvс_kmu/civex/1st/7), наведено інформацію лише про результати 22 громадських експертиз [4].

Мета дослідження. Основним завданням даної статті є аналіз етапів становлення громадської експертизи в Україні, визначення типових проблем, з якими стикаються інститути громадянського суспільства під час організації та проведення громадської експертизи, та дослідження впливу громадської експертизи на вдосконалення діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також розробка рекомендацій з удосконалення механізму громадської експертизи як різновиду громадського контролю за діяльністю органів влади.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Забезпечення демократичних перетворень в Україні, вдосконалення системи державного управління та місцевого самоврядування, наближення його до реальних потреб громадян, запровадження європейських принципів урядування, підвищення якості управлінських послуг, що надаються органами влади, вимагає наявності розвинутого громадянського суспільства. Основою громадянського суспільства є відповідні інститути, до яких належать громадські організації, політичні партії, професійні спілки тощо. Разом з тим, існування інститутів громадянського суспільства не є тотожним існуванню громадянського суспільства. Необхідною умовою для існування останнього є створення ефективних та результативних механізмів взаємодії з органами влади, які б не лише декларували можливість участі громадянської у виробленні та реалізації державної та місцевої політики, а також забезпечували б урахування громадської думки та відповідність діяльності органів влади очікуванням громадськості.

Громадський контроль – це одна з функцій громадянського суспільства, проявом якої є публічна перевірка діяльності органів влади з боку громадян та їх об'єднань на відповідність цілей, які влада проголошує, і спрямована на коригування як цієї діяльності, так і самих цілей [1, с. 16]. На думку А. С. Крупника, головна мета громадського конт-

ролю – усунення та попередження причин, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм – писаних та неписаних [5].

Відомим також є таке визначення громадської експертизи діяльності органу влади – комплексне дослідження, вивчення, перевірка, аналіз, оцінка (кількісна та/або якісна) 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 їх відповідність чинному законодавству, очікуванням громадян та їх уявленням про справедливість й подальшого врахування експертних пропозицій і громадської думки для вдосконалення діяльності органу влади у відповідній сфері суспільного життя [1, с. 10].

Фахівці зазначають, що здійснення експертної діяльності ґрунтується на законодавчо закріплених принципах, основними з яких є: компетентність, незалежність і об'єктивність осіб, що проводять експертизу; відповідність їх дій чинному законодавству; комплексний підхід до вивчення об'єкта експертизи на основі новітніх знань; перевірка дотримання норм і правил технічної та екологічної безпеки, вимог стандартів і нормативів, міжнародних угод; урахування громадської думки щодо об'єкта експертизи; відповідальність за достовірність і обґрунтованість експертних висновків [75, с. 333].

Як було зазначено вище проведення громадської експертизи (екологічної або наукової й науково-технічної) було передбачено Законом України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 р. № 45/95-ВР та Законом України «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10 лютого 1995 р. № 51/95-ВР. Відтак, 1995 рік можна вважати першим етапом становлення громадської експертизи в окремих сферах, зокрема, в екологічній та науковій.

Наявність високих вимог до експертів та до самої громадської експертизи, обмежена сфера її застосування екологічними або науковими питаннями не сприяли поширенню даного механізму серед інститутів громадянського суспільства. Варто зауважити, що розроблення Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2010 р. № 976 було ініційовано саме інститутами громадянського суспільства, насамперед Українським незалежним центром політичних досліджень. Дана постанова направлена на забезпечення якнайширшої участі громадян в управлінні державними справами, формуванні та реалізації державної політики, громадській оцінці діяльності органів влади. Саме тому, у порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, майже відсутні обмеження до кваліфікації, досвіду роботи, наукових ступенів та вчених звань громадських експертів. Єдиною умовою, що міститься у порядку, – є наявність легалізації інституту громадянського суспільства. Таким

чином, 2008 рік можна вважати початком другого етапу становлення громадської експертизи в Україні – створення інституційного забезпечення. Цей етап характеризується максимальною лібералізацією діяльності легалізованих відповідно до чинного законодавства інститутів громадянського суспільства. З іншого боку, подібний механізм має бути закріплений відповідним законом, що дозволить інститутам громадянського суспільства проводити громадську експертизу не лише органів виконавчої влади, але й органів місцевого самоврядування. На даний час порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади має для органів місцевого самоврядування лише рекомендаційний характер. Як наслідок у деяких органах місцевого самоврядування приймають власні нормативні документи, які регламентують порядок проведення громадської експертизи.

Протягом 2009 – 2011 рр. розпочався третій етап, який можна охарактеризувати стрімким збільшенням кількості ініційованих інститутами громадянського суспільства громадських експертиз та розмаїттям сфер діяльності органів влади, що стали предметом таких експертиз. Великий спектр сфер діяльності органів влади щодо яких здійснювалися громадські експертизи добре віддзеркалює різноманітність інтересів «третього сектора». Також показовим є той факт, що, як правило, громадська експертиза проводиться у тій сфері діяльності органу влади, в якій існують проблеми. Тобто, на даний час відсутні громадські експертизи, які б встановили, що діяльність органу влади у певній сфері повністю відповідає чинному законодавству та позитивно оцінюється громадськістю. Таким чином, результати громадських експертиз мають використовуватися для налагодження ефективного діалогу між владою та громадськістю. Однак діалогу між владою та громадськістю майже не відбувається. Причиною цього також є систематичне приховування інформації органами влади, відсутність дійового діалогу між владою, бізнесом і громадськістю. Навпаки, у сучасній Україні спостерігається монолог влади, яка інформує громадськість та бізнес про свої наміри та дії. На жаль, зворотний зв'язок відсутній, незважаючи на діяльність консультативно-дорадчих органів (громадських і політичних рад, колегій та ін.) при органах влади на всіх рівнях.

Як відомо, процедура організації та проведення громадської експертизи налічує щонайменше 10 складових, зокрема:

- 1) визначення сфери або напряму діяльності органу влади для проведення громадської експертизи;
- 2) планування громадської експертизи;
- 3) визначення мети і завдань громадської експертизи;
- 4) формування групи експертів;
- 5) розробка методики проведення;
- 6) підготовка запиту на проведення громадської експертизи;
- 7) проведення громадської експертизи;
- 8) оформлення результатів громадської експертизи та рекомендацій органу влади;

9) громадське обговорення результатів громадської експертизи;

10) організація контролю за врахуванням рекомендацій за результатами громадської експертизи.

Відтак, першочерговим завданням під час організації та проведення громадської експертизи є визначення сфери або напряму діяльності органу влади, що становлять інтерес для проведення громадської експертизи. На жаль, значна частина представників інститутів громадянського суспільства недостатньо інформовані про органи влади в Україні, зокрема, не розрізняють центральні, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, їх компетенцію та регламенти діяльності.

Природно, що державні службовці та посадові особи відносяться до рекомендацій громадських експертів з певною недовірою. Найчастіше пропозиції, підготовлені представниками громадськості, не розглядаються, як погано обґрунтовані або адресовані не відповідному органу влади. Достатньо часто громадяни та активісти інститутів громадянського суспільства помиляються в структурі органів влади, їх повноваженнях та компетенції. На переконання більшості державних службовців, це свідчить про непрофесіоналізм представників інститутів громадянського суспільства, і в такий спосіб виправдовується відмова від залучення громадськості до вироблення управлінських рішень та ін.

Разом з тим, усе більше інститутів громадянського суспільства можуть похвалитися, що до їхнього складу входять колишні державні службовці, депутати та науковці. Хвилі звільнень державних службовців, які прокотилися Україною у 2005 та 2010 рр., мали суттєвий позитивний вплив на кадровий потенціал інститутів громадянського суспільства. Лише у 2005 р. було звільнено близько 20 тис. державних службовців, які мали добрі навички адміністративної роботи та розуміння того як функціонує система державного управління.

Наявність таких «експертів», як колишні державні службовці, дозволяє інститутам громадянського суспільства проводити громадську експертизу з урахуванням особливостей, що притаманні кожній окремій сфері, компетенції та усталеної адміністративної практики. Знання як працює система з середини дозволяє значно скоротити ресурси, які необхідні для проведення якісної громадської експертизи та підготувати більш практичні рекомендації.

Однією з поширених практик під час проведення громадської експертизи є «захоплення» громадськими експертами, що призводить до аналізу значного обсягу інформації, документів та інших матеріалів. Інколи висновки за результатами громадської експертизи разом із додатками перевищують 200 – 300 сторінок. Певним чином це має свідчити про високий професійний рівень громадських експертів та обґрунтованість експертних висновків. Однак, попри такий «обґрунтований» експертний висновок, органи влади, у кращому випадку, обмежуються розміщенням експертних рекомендацій та своєї відповіді на порталі «Громадянське суспільство і влада».

Тобто головною проблемою сучасних громадських експертиз є те, що зазвичай інститути громадянського суспільства обмежуються наданням органу влади експертних пропозицій. Натомість майже відсутня діяльність щодо контролю за втручанням органами влади таких пропозицій. Можна констатувати, що переважна більшість громадських експертиз проведені виключно заради самих експертиз або як іміджеві акції, що мали засвідчити високий рівень компетенції громадських експертів та великі можливості інституту громадянського суспільства. На даний час відсутні приклади, коли результати громадської експертизи вплинули на формування місцевої або державної політики.

Іншим, більш психологічним аспектом громадської експертизи є певний перманентний конфлікт між контролером – інститутом громадянського суспільства – та підконтрольним – органом влади. Навіть коли інститут громадянського суспільства тривалий час був партнером органу влади, достатньо ініціювати проведення громадської експертизи, як колишні партнери стають найбільшими ворогами. Природно, що громадська експертиза викриває певні неприємні факти, але вона також дозволяє покращити діяльність органу влади, довести відкритість та прозорість, свідчить про здатність органу влади вести конструктивну співпрацю з «третім сектором». Це перший крок, без якого неможливо здобути довіру та розбудувати ефективні механізми співпраці.

Ураховуючи наведені вище проблеми й несприятливі умови, з якими стикаються громадські експерти, а також представники інститутів громадянського суспільства під час проведення громадської експертизи, перед громадськими експертами постає важливе завдання чітко розрізнити не лише гілки влади, а й їх структуру, повноваження й компетенцію, знати види документів, які можуть приймати відповідні посадові особи, порядок їх діяльності, регламенти їх діяльності. Це є один з викликів, на який інститути громадянського суспільства мають дати гідну відповідь, тому що переважна більшість органів влади не зацікавлена в контролі з боку громадськості, у прозорості та відкритості своєї діяльності і намагається дискредитувати саму ідею громадської експертизи як різновиду громадського контролю. Надзвичайно часто державні службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування ставлять питання про освіту, професійний досвід, кваліфікацію і фах представників громадськості, особливо якщо це стосується громадської експертизи. При цьому по-

садовці воліють мовчати про власні фахи і кваліфікацію. Однею з причин такої ситуації є відсутність підвищення кваліфікації державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки:

- громадська експертиза діяльності органів влади ще не набула в Україні достатньої популярності серед інститутів громадянського суспільства;

- значна частина громадських експертиз переобтяжена матеріалами й документами дослідженими в процесі експертизи;

- органи влади вороже сприймають ініціативу проведення громадської експертизи та вбачають реальну загрозу;

- громадська експертиза майже не проводиться у сферах, де діяльність органів влади вважається успішною, і навпаки, сфери в яких ініційовано проведення громадської експертизи є зонами ризику для влади та свідченням того, що частина місцевої спільноти або суспільства не задоволені діяльністю влади саме у цій сфері;

- інститути громадянського суспільства не завжди бачать шлях для використання результатів громадської експертизи та не планують заходи щодо імплементації експертних пропозицій, обмежуючись лише розміщенням експертних висновків на порталі «Громадянське суспільство і влада»;

- на даний час існують інституційні пастки, що негативно впливають на процес організації та проведення громадської експертизи, зокрема органів місцевого самоврядування;

- досить часто результати громадських експертиз та експертні пропозиції не відповідають компетенції органу влади, якому вони адресовані, що використовується органом влади для їх ігнорування;

- значна частина громадських експертиз розпочата без належного ресурсного забезпечення, що впливає не лише на тривалий час проведення подібної експертизи, а також створює негативне сприйняття державними службовцями інститутів громадянського суспільства, які ініціювали громадську експертизу.

Перспективним напрямом подальших наукових досліджень є удосконалення інституційного забезпечення громадської експертизи, підвищення кваліфікації громадських експертів та формування позитивних прикладів взаємодії інститутів громадянського суспільства із органами влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ:

1. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення : практич. посіб. / О.В.Літвінов, О. В. Тинкован, Н. М. Літвінова [та ін.]; за заг. ред. О. В. Літвінова. – Д. : МОНОЛІТ, 2010. – 180 с.
2. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком / М. Лаціба, О. Хмара, О. Орловський ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К. : [Агентство «Україна»], 2010. – 96 с.
3. Громадський контроль влади. Міф поступово втілюється у реальність? – Режим доступу : <http://justus.com.ua/articles/2008/11/12/880>. – Назва з екрана.
4. Електронний реєстр громадських експертиз «Громадянське суспільство і влада». – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/civex/lst/7.
5. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – № 1. – Режим доступу : www.library.orid.uodessa.ua. – Назва з екрана.

6. Положення про громадську експертизу та громадський контроль. – Режим доступу : http://www.tri-sector.org.ua/uploads/tp/doc_tp_13_13_ukr.pdf.
7. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
8. Усаченко Л. М. Громадська експертиза рішень органів державної влади як форма громадського контролю / Л.М.Усаченко. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/ardu/2009-2/doc/5/17.pdf>. – Назва з екрана.