

Оксана ТИНКОВАН

*Національна академія державного управління  
при Президентіві України*

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

## **ЗАПРОВАДЖЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ РОЗВИТКУ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЯК УМОВА ЇЇ ПОШИРЕННЯ В УКРАЇНІ**

**Аналізується сучасний стан впровадження механізму громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні. Обґрунтовується необхідність запровадження концепції громадської експертизи.**

**Ключові слова:** громадський контроль, громадська експертиза, концепція розвитку громадської експертизи, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

***Оксана Тинкован. Внедрение концепции развития общественной экспертизы как условие ее распространения в Украине***

Анализируется современное состояние внедрения механизма гражданской экспертизы деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления в Украине. Обосновывается необходимость внедрения концепции гражданской экспертизы.

Ключевые слова: общественный контроль, общественная экспертиза, концепция развития общественной экспертизы, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления.

***Oksana Tynkovan. Implementation of concept of development of public expertise of executive and local bodies' activity in Ukraine***

Actual situation of implementation of mechanism of public expertise of executive and local bodies' activity in Ukraine are analyzed. Necessity of implementation of the concept of public expertise is ground.

Key words: public control, public expertise, the concept of development of public expertise, executive bodies, local bodies.

Складність і високі темпи суспільно-політичних та економічних змін в Україні, розвиток публічної політики та громадянського суспільства зумовлюють необхідність підвищення ефективності державного управління та прийняття управлінських рішень. У цей самий час управлінські процеси мають відбуватися за умов запровадження принципів прозорості та відкритості в діяльність усіх секторів суспільного життя, зокрема в діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. У демократичному суспільстві існує значна кількість інструментів та механізмів для досягнення цієї мети, й одним з найбільш результативних можна вважати громадський контроль за діяльністю органів влади. 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, вона спрямована на корегування як цієї діяльності, так і самих цілей [2].

Нещодавно в практиці державного управління з'явилося поняття громадської експертизи. За визначенням, яке міститься в Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 (далі – Порядок), громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який 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 [3].

Питання громадського контролю досліджували такі вітчизняні науковці, як О. Андрійко, В. Бакуменко, М. Заріцький, А. Крупник, В. Малиновський, Б. Паршин, А. Тороп та ін. Поняття громадської експертизи, як уже зазначалося, є новим у наших реаліях, тому існує досить небагато робіт, присвячених даній темі. Зазвичай авторами цих досліджень є активісти громадського сектору, неурядових організацій такі, як М. Лациба, О. Літвінов, Н. Літвінова, І. Шумік та ін.

У попередніх наукових роботах, у яких розглядалася тема громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, головна увага приділяється процедурним питанням її проведення. У даній роботі планується зосередитися на концептуальних підходах до вирішення проблем впровадження процедури громадської експертизи в Україні.

Мета статті – дослідити сучасний стан впровадження громадської експертизи в Україні та розробити концепцію розвитку громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, яка сприятиме поширенню даної процедури та підвищенню ефективності її використання.

На думку вітчизняного науковця О. Літвінова, сьогодні з громадською експертизою повторюється ситуація, яка нагадує досвід запровадження державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, коли влада передала громадянам надзвичайно точний прилад, але в них бракує навичок з його належного використання [1, с. 6]. Так само бракує навичок, знань досвіду та інших ресурсів у державних службовців, що мають виконувати існуючий Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Як засвідчила практика, не всі працівники органів виконавчої влади обізнані з існуючим порядком, зокрема із п. 5, відповідно до якого «посадові особи органу виконавчої влади не повинні перешкоджати проведенню громадської експертизи та втручатися в діяльність інституту громадянського суспільства, пов'язану з її проведенням» [3].

Незважаючи на те що процедура громадської експертизи досить ретельно прописана в Порядку, для державних службовців та навіть для багатьох представників громадськості вона залишається незрозумілою, чужою та далекою. Деякі представники громадськості вже почали втілювати в практику громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади, отримувати перші результати, надавати за цими результатами рекомендації органам виконавчої влади. Що стосується органів виконавчої влади, то навіть у випадку, коли вони чітко дотримуються вимог Постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 і сприяють проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, вони не розуміють справжнього змісту даної процедури: чим вона може бути корисною, який вплив може здійснювати на діяльність органу виконавчої влади зокрема та на ефективність державного управління в цілому.

На відміну від органів виконавчої влади, які згідно з Порядком зобов'язані сприяти проведенню громадської експертизи їх діяльності, органи місцевого самоврядування не мають цього робити, громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування може проводитися лише за їх власним бажанням. Оскільки органи місцевого самоврядування зобов'язані звітувати про свою діяльність перед громадою, то доречно було б робити це в тому числі за допомогою процедури громадської експертизи. Але перш ніж робити для органів місцевого самоврядування обов'язковим сприяння проведенню громадської експертизи, необхідно подолати їх необізнаність стосовно цієї процедури.

Подібна ситуація дуже заважає широкому впровадженню та ефективному використанню громадської експертизи діяльності органів влади. Отже, на наш погляд, для її подолання сьогодні перед науковцями постає завдання, яке полягає не стільки в розробці певних механізмів та уточненні деталей проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, скільки у виробленні чіткої концепції даної процедури, яка зможе дати відповіді не лише на питання: як, яким чином, але й на питання що це, навіщо.

Концепція розвитку громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади має стати способом розуміння, пояснення, тлумачення основної ідеї даного механізму громадського контролю; науково обґрунтованим вираженням основного його змісту. Дана концепція повинна бути змістовно логічною системою поглядів щодо процедури громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Концепція має містити провідний задум, який визначатиме стратегію дій у здійсненні громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.

Завдання з вироблення концепції постає саме перед науковцями, оскільки потребує глибокого теоретичного обґрунтування. А представники інститутів громадського суспільства, на які покладається проведення громадської експертизи, є, перш за все, практиками.

Ми пропонуємо власне бачення такої концепції. Створення належних умов для участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, прийнятті управлінських рішень є однією з найважливіших умов становлення України як демократичної та правової держави. Це насамперед передбачає налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, що повинна базуватися на партнерстві, взаємозацікавленості в досягненні цілей, пов'язаних із підвищенням ефективності державного управління, його прозорості, підзвітності та підконтрольності громадськості.

Ця концепція визначає основні засади діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, спрямованої на використання процедури громадської експертизи як інструмента підвищення ефективності та демократичності державного управління в Україні. Правовою основою концепції є Конституція України, Цивільний кодекс України, закони України «Про об'єднання громадян», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про організації роботодавців», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про інформацію», «Про соціальні послуги», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про місцеве самоврядування», постанови Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», указ Президента України від 15 вересня 2005 р. № 1276 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» та інші нормативно-правові акти, а також положення Загальної декларації прав людини, міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою 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 урахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Використання механізму громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування дозволить:

- забезпечити участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики та прийнятті управлінських рішень;
- здійснити громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

- забезпечити прозорість, відкритість у діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
  - залучити дослідно-аналітичний та інтелектуальний ресурси інститутів громадянського суспільства до діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
  - забезпечити доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість та передбачуваність діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.
- Мета концепції полягає у створенні сприятливих умов для участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, прийнятті управлінських рішень шляхом проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.
- Основними завданнями концепції є сприяння:
- удосконаленню нормативно-правової бази з питань участі громадськості в процесах формування та реалізації державної політики, прийнятті управлінських рішень та доступу громадян до інформації;
  - усталенню механізмів контролю громадськості за діяльністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
  - формуванню професійної культури державних службовців та осіб місцевого самоврядування, зокрема щодо відкритості і прозорості діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування та їх підзвітності громадськості;
  - формуванню культури суспільства – виявлення активної громадянської позиції, зокрема щодо участі в процесах формування та реалізації державної політики і прийняття управлінських рішень;
  - поширенню інформації про громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, з метою популяризації та роз'яснення доцільності даного виду громадського контролю.
- Взаємодія органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства щодо проведення громадської експертизи організовується на основі таких принципів:
- взаємовідповідальність — усвідомлення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства спільної відповідальності за формування та реалізацію державної політики і прийняття управлінських рішень;
  - відкритість та прозорість — забезпечення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування доступу інститутів громадянського суспільства до інформації, оприлюднення інформації про перебіг громадської експертизи та її результати; інститути громадянського суспільства зі свого боку також оприлюднюють інформацію про перебіг громадської експертизи та її результати;
  - участь інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики – залучення органами виконавчої влади

- інститутів громадянського суспільства як зацікавлених сторін до управління державними справами;
- участь інститутів у прийнятті управлінських рішень – залучення органами місцевого самоврядування інститутів громадянського суспільства як зацікавлених сторін до управління місцевими справами;
  - невтручання – унеможливлення втручання органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в діяльність інститутів громадянського суспільства за винятком випадків, установлених законом;
  - ефективність процесу взаємодії – досягнення позитивних результатів у процесі взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, прийняття органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування рішень з урахуванням результатів громадської експертизи.
- Проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є прозорим та відкритим. Інформація про кожний її етап оприлюднюється. Джерелами такої інформації є:
- органи виконавчої влади, діяльність яких проходить громадську експертизу;
  - органи місцевого самоврядування, діяльність яких проходить громадську експертизу;
  - інститути громадянського суспільства, які здійснюють громадську експертизу діяльності органу виконавчої влади або місцевого самоврядування.
- Оприлюднення інформації про громадську експертизу здійснюється через:
- розміщення на веб-сайтах інформаційних повідомлень та документів, отриманих під час громадської експертизи;
  - публікації в друкованих засобах масової інформації;
  - виступи на радіо і телебаченні – коментарі (короткі персональні повідомлення), прес-конференції, участь у «гарячих телефонних лініях» тощо;
  - громадські слухання та інші комунікативні заходи.
- Для вдосконалення процедур громадської експертизи розроблені певні напрями. Створення сприятливих умов для підвищення ефективності проведення громадської експертизи на сучасному етапі передбачає:
- розробку Порядку сприяння проведенню громадської експертизи органів місцевого самоврядування та його нормативно-законодавчого затвердження;
  - удосконалення окремих етапів громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
  - розробку та реалізацію навчальних семінарів-тренінгів для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, представників інститутів громадянського суспільства щодо порядку проведення громадської експертизи.

Очікуваними результатами від реалізації концепції є:

– забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, прийнятті управлінських рішень шляхом проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

– налагодження контролю громадськості за діяльністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

– підвищення рівня професійної культури державних службовців та осіб місцевого самоврядування щодо відкритості і прозорості діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх підзвітності громадськості;

– підвищення рівня громадянської культури суспільства, активізація участі громадян у процесах формування та реалізації державної політики і прийняття управлінських рішень;

– підвищення рівня обізнаності суспільства, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування про громадську експертизу як різновид громадського контролю.

Проаналізувавши вітчизняний досвід проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, можна дійти висновку, що, незважаючи на існування законодавчо закріпленої процедури її здійснення, існує ряд проблем, які заважають ефективному використанню даного механізму. Однією з головних проблем є необхідність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства щодо громадської експертизи та незрозуміння її сутності. З метою подолання зазначеної проблеми була розроблена Концепція розвитку громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, яка є змістовно логічною системою поглядів щодо процедури громадської експертизи та яка містить провідний задум, який визначатиме стратегію дій у здійсненні громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Ця концепція має стати способом розуміння, пояснення, тлумачення основної ідеї даного механізму громадського контролю, науково обґрунтованим і в основному доведеним вираженням основного його змісту.

У наступних роботах вважається за доречне зосередитися на питаннях методології та інструментарію проведення громадської експертизи діяльності органів влади.

### Список використаних джерел

1. **Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні:** організація та проведення : практ. посіб. / О. В. Літвінов, О. В. Тинкован, Н. М. Літвінова [та ін.] ; за заг ред. О. В. Літвінова. – Д. : Моноліт, 2010. – 180 с.

2. **Крупник А. С.** Громадський контроль: сутність та механізми

здійснення / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – № 1. – Режим доступу : [www.library.oridu.odessa.ua](http://www.library.oridu.odessa.ua).

3. **Про затвердження** Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).

*Надійшла до редколегії 07.04.11*