

СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЯК ОДНІЄЇ ІЗ ФОРМ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

THE ESSENCE AND CONTENT OF PUBLIC EXAMINATION AS ONE OF THE FORMS OF PUBLIC CONTROL IN MODERN UKRAINE

Миколаєць А.П., к.ю.н., доцент,
професор кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна Академія управління персоналом

Стаття присвячена формуванню цілісного розуміння змісту і сутності категорії «громадська експертиза» як форми громадського контролю у сучасній Україні. Для досягнення мети наукового пошуку автором розкрито основні положення нормативно-правового регулювання щодо визначення змісту громадських експертиз, їхнього призначення. Надалі проаналізовано міркування вчених стосовно надання визначення поняттю громадських експертиз, виділення їхньої мети, результатів, а також суб'єктів проведення громадських експертиз. Сформовано авторський підхід до визначення поняття «громадська експертиза» як форми громадського контролю у сучасній Україні, під яким запропоновано розуміти вид експертного дослідження, яке полягає у здійсненні відповідно до чинного законодавства правомочними представниками громадськості (замовником) організаційних, інформаційно-аналітичних та інших правових заходів, спрямованих на дослідження, аналіз та оцінку проектів рішень чи нормативно-правових актів, чинних нормативно-правових актів, рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з метою з'ясування їх відповідності та адекватності правам та законним інтересам громадськості, їх вчинення з дотриманням принципів та вимог чинного законодавства та формування у подальшому пропозицій щодо вирішення виявлених проблем та врахування їх у подальшій діяльності суб'єкта публічного адміністрування.

Надалі виділено істотні правові ознаки громадських експертиз: 1) це різновид експертного дослідження, яке вимагає наявності у суб'єкта, що здійснює безпосереднє вивчення, аналіз, оцінку та формування пропозицій, оформлення експертного висновку наявності спеціальних знань, високої кваліфікації; 2) правовий характер – усі дії та заходи, що здійснюються у межах експертизи вчиняються згідно з чинним законодавством, та проведення громадської експертизи тягне за собою правові наслідки у вигляді врахування пропозицій та зауважень громадськості, опублікування результатів такої експертизи; 3) здійснення громадської експертизи справляє значний вплив на формування громадської правосвідомості та правової культури, формує критичне мислення в учасників громадянського суспільства та сприяє утвердженню його принципів у сучасній Україні; 4) суб'єктом ініціювання та проведення такої експертизи є правомочні представники громадськості; 5) об'єктом громадської експертизи є проекти рішень чи нормативно-правових актів, чинні нормативно-правові акти, рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень; 6) метою громадської експертизи є дослідження, аналіз та оцінка об'єкта експертизи з метою з'ясування їх відповідності та адекватності правам та законним інтересам громадськості, їх вчинення з дотриманням принципів та вимог чинного законодавства та формування у подальшому пропозицій щодо вирішення виявлених проблем та врахування їх у подальшій діяльності суб'єкта публічного адміністрування; 7) результати громадської експертизи обов'язково оформлюються у вигляді експертних.

Відзначено, що здійснення громадської експертизи справляє значний вплив на формування громадської правосвідомості та правової культури з огляду на рівень здійснених досліджень об'єкта експертизи.

Ключові слова: держава, громадськість, взаємодія, громадський контроль, громадська експертиза

The article is devoted to the formation of a holistic understanding of the content and essence of the category "public expertise" as a form of public control in modern Ukraine. In order to achieve the goal of scientific research, the author has revealed the main provisions of the legal regulation regarding the definition of the content of public examinations and their purpose. In the future, the reasoning of scientists regarding the definition of the concept of public examinations, the selection of their purpose, results, as well as the subjects of conducting public examinations were analyzed. An author's approach to the definition of the concept of "public expertise" as a form of public control in modern Ukraine has been formed, under which it is proposed to understand the type of expert research, which consists in the implementation of organizational, informational-analytical and other legal measures by authorized representatives of the public (customer) in accordance with the current legislation, aimed at research, analysis and evaluation of draft decisions or regulatory legal acts, current regulatory legal acts, decisions, actions or inaction of subjects of power with the aim of clarifying their compliance and adequacy with the rights and legitimate interests of the public, their execution in compliance with the principles and requirements of the current legislation and the subsequent formation of proposals for solving the identified problems and taking them into account in the further activities of the subject of public administration.

Further, the essential legal features of public expertise are highlighted: 1) it is a type of expert research, which requires the presence of the subject conducting direct study, analysis, evaluation and formation of proposals, preparation of an expert opinion, the presence of special knowledge, high qualifications; 2) legal nature - all actions and measures carried out within the scope of the examination are carried out in accordance with the current legislation, and the conduct of a public examination entails legal consequences in the form of taking into account the suggestions and comments of the public, publishing the results of such an examination; 3) the implementation of public expertise has a significant impact on the formation of public legal awareness and legal culture, forms critical thinking in civil society participants and promotes the establishment of its principles in modern Ukraine; 4) authorized representatives of the public are the subject of initiating and conducting such an examination; 5) the object of public expertise is draft decisions or normative legal acts, current normative legal acts, decisions, actions or inaction of subjects of power; 6) the purpose of public expertise is research, analysis and assessment of the object of expertise in order to find out their compliance and adequacy with the rights and legitimate interests of the public, their implementation in compliance with the principles and requirements of the current legislation and the subsequent formation of proposals for solving the identified problems and taking into account them in the further activity of the subject of public administration; 7) the results of the public examination must be drawn up in the form of expert reports.

It was noted that the implementation of public expertise has a significant impact on the formation of public legal awareness and legal culture in view of the level of research carried out on the object of expertise.

Key words: state, public, interaction, public control, public expertise

Постановка проблеми. Громадська експертиза у теоретико-правовій науковій думці визначається, як одна із найбільш ефективних та оптимальних форм здійснення громадського контролю. І дійсно, вона якісно відрізняється з-поміж інших його форм насамперед тим, що за своєю суттю потребує проведення з боку громадськості

спеціалізованого фахового дослідження конкретної сфери публічного адміністрування, застосування спеціальних знань та вмінь для надання об'єктивної оцінки відповідності реалізації публічної влади вимогам законності, права людини та громадянина. Якісне правове регулювання здійснення громадських експертиз дозволить забезпечити

ефективну взаємодію держави та громадськості, підвищить громадянську правосвідомість та стимулюватиме організовану громадськість брати активну участь в управлінні державними справами і вирішенні питань загально-суспільного значення. На сьогодні адміністративно-правовому регулюванню здійснення громадських експертиз приділено надто мало уваги як у науковій доктрині, так і законодавцями. Не визначеними та не унормованими є ключові категорії означеної проблематики, в той час, коли нагальним завданням державного та суспільного розвитку є забезпечення цілісної розгалуженої системи проведення громадських експертиз, розширення випадків та сфер її проведення, закріплення чітких підстав для обов'язкового проведення громадських експертиз тощо. Саме тому з'ясування сутності та змісту громадської експертизи є актуальним науковим завданням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі загальні питання проведення громадських експертиз стали предметом наукових досліджень багатьох науковців, серед яких В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, І. П. Голосніченко, С. Ф. Денисюк, Р. А. Калужний, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Г. О. Пономаренко, В. К. Шкарупа, О. Н. Ярмиш та ін.

Невирішені раніше проблеми. На сьогодні бракує комплексного та цілісного дослідження сутності та змісту громадських експертиз як форми взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні.

Метою даної статті є з'ясування сутності та надання визначення громадської експертизи як форми взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні, виділення її правових ознак.

Виклад основного матеріалу. Єдине нормативне визначення громадської експертизи закріплено у постанові Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» та є наступним: громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами 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 [1].

Згідно із Законом України «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10.02.1995 №51/95-ВР, наукова і науково-технічна експертиза проводиться у формі державної, громадської та іншої експертизи. Громадська наукова і науково-технічна експертиза може проводитися у будь-якій сфері наукової і науково-технічної діяльності, що потребує врахування громадської думки, з ініціативи громадськості, об'єднань громадян, трудових колективів на основі договорів на проведення громадської наукової і науково-технічної експертизи. Висновки громадської та інших наукових і науково-технічних експертиз мають, як правило, рекомендаційний характер [2].

За Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 №1700-VII, за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів. Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, а також оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством. Результати антикорупційної експертизи, в тому числі громадської, підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання (прийняття)

відповідного акта, його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у даній сфері [3].

Аналізуючи наведені нормативно-правові положення, відзначаємо, що громадська експертиза як цілісна та комплексна категорія на сьогодні не сконструйована законодавцем та нормотворцями. Зі стану правового регулювання бачимо поодинокі згадування про можливість проведення експертизи з боку громадськості у відповідних сферах суспільного життя – сфері запобігання корупції, сфері розробки програм розвитку, інших об'єктів, які підлягають науково-технічній експертизі. Проте ні визначення поняття «громадська експертиза», ані процедуру її проведення, ні вичерпні норми щодо правового статусу суб'єкта її проведення законодавство не закріплює. Також зауважуємо відсутність адміністративно-правових механізмів врахування результатів громадських експертиз, адже нормативно передбачено її рекомендаційний характер. Максимальна імперативна вимога міститься у Законі України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 №1700-VII щодо обов'язкового розгляду результату експертизи. Проте не зазначено про те, які наслідки повинен нести обов'язковий розгляд, тобто не передбачено обов'язку врахувати результати експертизи. Дефініція громадської експертизи, що закріплена Постановою від 05.11.2008 №976, на наш погляд, є надто загальною, не передбачаючи певних чітких правових ознак такої експертизи, не містить вказівки на вичерпний перелік суб'єктів її здійснення, а також не відображає особливостей об'єкту та предметів такої експертизи. То ж наведене визначення описує загальне значення такої експертизи для розвитку демократії, проте не може слугувати основою для подальшого конструювання більш спеціального правового регулювання проведення громадської експертизи. Також воно не може бути інструментом для кваліфікації певних перевірок, що здійснюються громадськістю чи інших заходів громадського контролю як громадська експертиза, адже таке визначення не містить необхідної інформації та істотних правових ознак.

Отже, правове регулювання проведення громадських експертиз є несистемним, хаотичним та неузгодженим. Такий його стан обумовлює необхідність звернутися до науково-теоретичних напрацювань з окресленого питання для з'ясування чітких правових ознак громадських експертиз та перспектив удосконалення чинного законодавства у напрямі ефективного проведення громадських експертиз.

С.С. Вітвіцький, досліджуючи категорію громадської експертизи та аналізуючи напрацювання Л.Р. Наливайко, вважає, що вона є оптимальною формою здійснення громадського контролю. А також механізмом, що створює умови для координування інтересів різних соціальних груп з потребами розвитку суспільства, тобто узгодження суперечливих інтересів в умовах недостатності ресурсів для функціонування і розвитку соціуму в цілому [4, с. 6], [5, с.85]. В.І. Захарова зазначає, що громадська експертиза – добровільне залучення населення (суспільства) до експертизи соціально-значущих об'єктів (законів, проектів, програм, рішень і т. п.) [6, с. 18].

О. Радченко та М. Іжа, підтримуючи міркування О. Гірман, зауважують, що громадська експертиза займає ключове місце в сучасній концепції «належного врядування» («Good governance»), яка будується на створенні ефективних моделей взаємодії широкого кола суб'єктів регіонального розвитку, основною метою якого стало досягнення спільних цілей [7, с. 31; 8, с. 21]. Н.К. Дніпрок пропонує визначати громадську експертизу як комплекс заходів, пов'язаний із оцінюванням інститутами громадянського суспільства ефективності розробки проектів рішень, рішень дій органів державної влади та місцевого самоврядування з метою врахування думки громадськості. За зовнішнім проявом – це аналіз та оцінка соціальних, економічних, екологічних та інших наслідків діяльності орга-

нів державної влади та місцевого самоврядування, вироблення відповідних рекомендацій. Предметом громадської експертизи автор називає проекти рішень, рішення та дії органів державної влади та місцевого самоврядування [9].

Наведені вище міркування науковців не дають чіткої відповіді на питання, якими є істотні правові ознаки громадської експертизи, якими є її суб'єкти та в чому полягає процедура її проведення. А вже вчені пропонують досить абстрактні судження щодо того, що громадська експертиза є важливою складовою демократизму, концепції «Good governance», ґрунтуючись насамперед на узгодженні інтересів та потреб громадськості і держави. Проте такі твердження не є достатньо конкретними та не розкривають сутність громадської експертизи. Найбільш деталізовано до визначення досліджуваного поняття підійшли Н.К.Дніпренко, яка розглядає громадську експертизу як комплекс заходів, що вчиняються інститутами громадянського суспільства. Проте авторкою не уточнено, якого саме характеру є такі заходи, що нею розуміється під інститутами громадянського суспільства, та як саме відбувається оцінювання ефективності діяльності публічної адміністрації.

Щодо інших напрацювань, то під громадською експертизою Н.А. Липчанська розуміє експертизу процесів або явищ в інтересах суспільства або його окремих груп. Вона може проводитися з метою пошуку варіантів рішень певних соціальних проблем, оптимізації цих рішень, оцінки реакції різних соціальних груп на можливі варіанти рішень, прогнозування і планування тієї чи іншої соціальної або управлінської діяльності [10, с. 153]. Т. В. Троїцька розглядає громадську експертизу як механізм суспільної експертної діяльності з аналізу та оцінки нормативних та інших управлінських рішень влади всіх рівнів, що впливають на умови життя та реалізацію прав і законних інтересів широких верств населення і конкретних соціальних груп. З цього приводу автор зазначає, що умовою, необхідною для проведення експертизи, є наявність зацікавленості в її проведенні, експертного потенціалу, достатнього для залучення експертів і забезпечення їхньої незалежності, а також інформаційної доступності.

В.Ф. Нестерович вважає, що громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування є надбанням сучасної демократії та полягає у здійсненні громадськістю комплексного дослідження у формі аналізу, оцінки та прогнозування результатів діяльності чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, ефективності прийняття та виконання ними рішень з метою підготовки обґрунтованого експертного висновку з конкретними пропозиціями щодо вирішення суспільно важливих проблем для їх подальшого врахування органами місцевого самоврядування у своїй роботі. Найбільш проблемним моментом експертизи дослідник називає недостатню правову визначеність на рівні законодавчих актів [11, с.46].

Л. Наливайко та Ф. Орешкова визначають громадську експертизу як «складову механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства з використанням комплексу здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів з боку громадян та їх об'єднань, діяльність, спрямовану на дослідження, аналіз та оцінку прийнятих проектів, нормативно-правових актів, рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, для виявлення можливих наслідків, а також визнання їхньої відповідності правам і законним інтересам громадян, конкретних соціальних груп та підготовки пропозицій для їхнього врахування органами влади у своїй діяльності» [12, с. 207].

Запропоновані дефініції є досить поширеними та враховують окремі особливості проведення громадських експертиз. В цілому погоджуємося із кожним із наведених

вище суджень. Слід підкреслити, що теоретики у своїх визначеннях категорії «громадська експертиза» виділяють та чітко вказують: 1) яким саме є характер заходів, які вчиняються у рамках експертизи (інформаційні, організаційні); 2) яка спрямованість таких заходів – дослідження, аналіз, оцінка та прогнозування; 3) якими є об'єкти та предмет експертизи – проекти рішень чи нормативно-правових актів, нормативно-правові акти, рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації, а також їх результати; 4) метою є оцінювання об'єктів та предметів на відповідність правам та законним інтересам громадськості, на яку впливають такі рішення, акти, дії чи бездіяльність; 5) також чітко відзначено, що наслідком проведення експертизи є формування та подання суб'єкту публічного адміністрування пропозиції щодо врахування в роботі зауважень, змін. На наш погляд також доцільно такий перелік доповнити тим, що громадська експертиза здійснюється у правовій формі у відповідності до Конституції та законів України, визначити особливості правового статусу суб'єктів її проведення.

Висновки. Підсумовуючи наведене, доцільно синтезувати наступне визначення поняття «громадська експертиза»: це вид експертного дослідження, яке полягає у здійсненні відповідно до чинного законодавства правомочними представниками громадськості (замовником) організаційних, інформаційно-аналітичних та інших правових заходів, спрямованих на дослідження, аналіз та оцінку проектів рішень чи нормативно-правових актів, чинних нормативно-правових актів, рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з метою з'ясування їх відповідності та адекватності правам та законним інтересам громадськості, їх вчинення з дотриманням принципів та вимог чинного законодавства та формування у подальшому пропозицій щодо вирішення виявлених проблем та врахування їх у подальшій діяльності суб'єкта публічного адміністрування. Вважаємо за необхідне підкреслити, що попри відсутність належного акценту на такій особливості, громадська експертиза містить два складники: 1) це адміністративна діяльність громадськості щодо ініціювання проведення дослідження, вчинення інформаційних та організаційних заходів щодо збору інформації, даних, документів, укладення договору про проведення експертизи, обрання експерта, супроводження здійснення такої експертизи, направлення суб'єкту публічної адміністрації результату експертизи, моніторинг реагування на такі висновки тощо; 2) власне експертне дослідження, яке вимагає застосування спеціальних знань та проводиться суб'єктом, який володіє такою спеціальною компетенцією, може формувати висновок, яке є незалежним, об'єктивним, неупередженим.

З наведеного можна виокремити наступні істотні правові ознаки громадської експертизи:

1) це різновид експертного дослідження, яке вимагає наявності у суб'єкта, що здійснює безпосереднє вивчення, аналіз, оцінку та формування пропозицій, оформлення експертного висновку наявності спеціальних знань, високої кваліфікації. Громадська експертиза у порівнянні з іншими формами громадського контролю покликана відповідати більш високим науково-теоретичним вимогам, бути обґрунтованою, а саме дослідження об'єктивним та неупередженим, встановлювати дійсні (а не надумані) недоліки об'єкта експертизи;

2) правовий характер – усі дії та заходи, що здійснюються у межах експертизи вчиняються згідно з чинним законодавством, та проведення громадської експертизи тягне за собою правові наслідки у вигляді врахування пропозицій та зауважень громадськості, опублікування результатів такої експертизи. Формально-юридичною підставою для проведення громадської експертизи є подання письмового запиту представником громадськості (постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976);

3) здійснення громадської експертизи справляє значний вплив на формування громадської правосвідомості та правової культури, формує критичне мислення в учасників громадянського суспільства та сприяє утвердженню його принципів у сучасній Україні;

4) суб'єктом ініціювання та проведення такої експертизи є правомочні представники громадськості;

5) об'єктом громадської експертизи є проекти рішень чи нормативно-правових актів, чинні нормативно-правові акти, рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень;

6) метою громадської експертизи є дослідження, аналіз та оцінка об'єкта експертизи з метою з'ясування їх відповідності та адекватності правам та законним інтересам громадськості, їх вчинення з дотриманням принципів та вимог чинного законодавства та формування у подальшому пропозицій щодо вирішення виявлених проблем та врахування їх у подальшій діяльності суб'єкта публічного адміністрування;

7) результати громадської експертизи обов'язково оформлюються у вигляді експертних пропозицій (постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 №976).

ЛІТЕРАТУРА

1. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 №976. *Урядовий кур'єр*. 2008. №214
2. Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10.02.1995 №51/95-ВР. *Голос України*. 1995.
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 №1700-VII. *Голос України*. 2014. №206
4. 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.
5. Вітвіцький С. С. Громадська експертиза як оптимальна форма громадського контролю. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 1. С. 84–89.
6. Захарова В. И. Общественная экспертиза законопроектов : социологический анализ : дис. ... канд. социол. наук : 22.00.04. Москва, 2005. 184 с.
7. Гірман О. Закордонний досвід управління регіональним розвитком на основі використання соціального капіталу. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. Вип. 3. С. 27–32
8. Радченко О., Іжа М. Громадська експертиза як форма суспільного контролю органів публічної влади в демократичній державі. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. Вип. 1. С. 19–23.
9. Дніпренко Н. К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз і європейські традиції застосування. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf>
10. Липчанская М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Саратов, 2012. 474 с.
11. Нестерович В. Ф. Удосконалення правового регулювання проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2019. Вип. 1. С. 45–54.
12. Наливайко Л. Р., Орешкова А. Ф. Громадська експертиза діяльності державних органів в умовах модернізації українського суспільства. *Молодий вчений*. 2016. № 2. С. 205–209.