

ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА РІШЕНЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК ФОРМА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Висвітлено проблеми проведення громадської експертизи як форми громадського контролю за діяльністю органів влади. Проаналізовано принципи за якими здійснюється експертиза.

The problems of conducting of public examination as forms of public inspection are reflected after activity of organs of power. Principles are analysed which examination is carried out after.

Ключові слова: громадська експертиза, громадський контроль, принципи експертизи.

Сучасні виклики, що постають перед державою у XXI ст., вимагають застосування сучасних дієвих форм взаємодії органів державної влади (ОДВ) як центральних (ЦОДВ), так і місцевих (МОДВ) з неурядовими організаціями (НУО). Це необхідно для посилення ефективності соціального діалогу між цими соціальними партнерами.

Мета статті полягає в аналізі такої сучасної форми контролю громадськості, якою є громадська експертиза.

Сучасна демократія є достатньо складною системою організації суспільства та держави. Проявом демократії є широка участь НУО, окремих громадян у діяльності ОДВ та органів місцевого самоврядування. Однією з найважливіших умов реальної участі населення в управлінні державними справами є громадський контроль, який досягається шляхом використання різноманітних форм участі громадськості, зокрема, такої форми, як громадська експертиза рішень органів державної влади та проектів і програм діяльності органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, громадська експертиза є однією з найважливіших форм співпраці НУО з ОДВ, оскільки її основною метою є реальна співпраця влади з громадянами у процесі прийняття управлінських рішень, що безпосередньо впливатимуть на життя населення країни. Саме тому вважаємо, що громадська експертиза, будучи формою громадського контролю за діяльністю ОДВ та проявом реальної й дієвої демократії, дозволяє громадськості та владі ефективно взаємодіяти, налагоджувати конструктивний діалог на всіх етапах процесу прийняття рішень.

Метою громадської експертизи є залучення громадськості до процесу аналізу, оцінки та прогнозування результатів діяльності ОДВ, знаходження взаємовигідних шляхів суспільного розвитку. У цілому, громадська експертиза, будучи однією з високоєфективних форм громадської участі, є унікальним механізмом залучення громадськості до експертної оцінки не лише діяльності влади, а й рішень і наслідків.

Аналіз наукової літератури свідчить, що в Україні майже не існує комплексних наукових праць із зазначеної проблематики. Окремим аспектам громадських експертиз як форми взаємодії влади з громадськістю присвячені праці таких науковців, як Е. Афонін, Л. Гонюкова, В. Гарашук, Я. Гонціаж, Н. Гнидюк, В. Кравченко, М. Лагунова, О. Марцеляк, М. Пірен, С. Телешун, А. Ткачук, В. Шахов та ін.

Грамотно та професійно проведена експертиза може стати не тільки важливим джерелом інформації для всіх ОДВ, а й суттєво підвищити якість управлінських рішень, що приймаються, та відповідальність влади в цілому. У цьому зв'язку громадська експертиза заслуговує на більш детальний аналіз з точки зору технологічного підходу. Цей підхід передбачає чітке визначення як процедури та механізмів здійснення експертизи, так і реалізації її наслідків не лише для влади, а в першу чергу, для суспільства.

Саме поняття "громадська експертиза" є багатоаспектним, оскільки містить технологічну, смислову та емоційну складову. Технологічно цей термін означає широку відкритість самої експертизи, її прозорість і доступність для широкого загалу громадян. Смисловий (змістовний) аспект є одним з найважливіших. Він містить не тільки громадський інтерес, а й його захист при прийнятті та реалізації державних рішень. Тісно пов'язаний з ним – емоційний аспект, який додає процесу оцінки відчуття як з позиції влади, так і з позиції громадськості щодо спільного прийняття рішень і спільної відповідальності в їх подальшому впровадженні, відчуття приналежності до всіх процесів, що відбуваються в країні та на певній території. У цілому, це підвищує відповідальність усіх сторін та суттєво сприяє поліпшенню контролю громадськості за діяльністю ОДВ.

Ініціаторами громадської експертизи можуть бути: окремі громадяни; групи громадян; неурядові громадські організації; комерційні та некомерційні організації різних форм власності; засоби масової інформації; політичні партії тощо.

Здійснення громадської експертизи передбачає такі кроки:

- мотивація щодо проведення експертизи;
- підготовка громадської думки;
- офіційне рішення органу влади щодо здійснення експертизи;
- створення групи незалежних громадських експертів;
- проведення підготовчої роботи як з боку влади, так і з боку громадськості;
- безпосереднє проведення громадської експертизи;
- прийняття відповідного рішення (висновки) експертів за результатами експертизи;
- забезпечення та здійснення контролю за виконанням результатів експертизи.

Ключовими є три складові цього процесу, а саме: об'єкт експертизи, суб'єкт експертизи, результат експертизи та її юридична сила. Об'єктом експертизи може бути як реальна, так і ще тільки запланована діяльність. Навіть якщо громадська експертиза не має державного юридичного статусу, вона може сформувати практику постійного її використання в ОДВ усіх рівнів, враховуючи її важливість і значущість для всіх сторін. На думку автора, публічність і гласність проведення експертиз та їх результатів, довіра до цієї форми громадської участі забезпечать обов'язковість використання результатів такої форми на всіх рівнях влади, підвищать необхідність урахування її результатів під час прийняття управлінських рішень. Суб'єктами громадської експертизи є: окремі громадяни, групи громадян, політичні партії, громадські об'єднання, засоби масової інформації, всі неурядові та комерційні й некомерційні структури.

Об'єктивність громадської експертизи обумовлена тим, що вона здійснюється представниками різних громадських об'єднань щодо якості рішень органів влади, актів, програм, проектів, які відповідають суспільним інтересам і впливають на все суспільство. Саме тому максимальна об'єктивність громадської експертизи можлива за умови залучення широкого загалу громадських експертів, що представляють різні об'єднання та рухи. Крім цього це дозволяє забезпечити максимальну незалежність громадських експертів.

Громадська експертиза має на меті знайти відповідь на основне питання щодо відповідності рішень актів, програм, проектів інтересам громадськості, а це – необхідна умова для реалізації її законних прав та інтересів громадян.

Як зазначають сучасні вітчизняні дослідники, громадські та громадсько-професійні експертизи проектів нормативно-правових актів і програм діяльності уряду, інших державних програм соціально-економічного розвитку є вкрай важливими як на центральному, так і на місцевому рівнях управління. За організацією здійснення вона може бути двох видів:

1) законопроект чи програма надається широкому загалу громадських об'єднань. На першому етапі законопроект чи програма розсилаються поштою або розміщуються на веб-сайті організації, що їх розробляла. На другому етапі організація отримує висновки також поштою або на своєму сайті. Існують також два варіанти подальших дій:

- після реалізації другого етапу співпраця припиняється й організація, на основі отриманих результатів, доробляє зазначені документи;

- із представників організацій, що брали участь у першому турі експертизи, створюється робоча група, яка продовжує працювати над документами до повного їх прийняття та впровадження в життя як закону або державної програми дій;

2) законопроект чи програма пропонуються на розгляд заздалегідь створеній робочій групі із представників громадськості, яка і доопрацьовує документ. У цьому варіанті є тільки один недолік: орган влади, що розробляв документ, має можливість створити робочу групу із осіб, лояльно налаштованих на документ в цілому, на окремі дискусійні його аспекти, що потребують більш прискіпливої точки зору [1].

Громадсько-професійна експертиза відрізняється від вищезазначеної тільки тим, що здійснюється вона не тільки представниками громадськості, а й науковцями та фахівцями з тих питань, що містяться в зазначених документах. На думку автора, вона є ефективнішою, ніж вищевказана саме тому, що найкращі результати досягаються саме тоді, коли кращі фахівці та найактивніші представники громадськості працюють разом над вирішенням спільних завдань і проблем сьогодення.

Громадська експертиза діяльності органів влади в соціальній сфері може виконувати такі функції:

- отримання комплексної інформації щодо стану соціальної проблеми, її специфіки, динаміки, обсягів нормативно-правової бази тощо;

- отримання інформації щодо проблем і потреб зацікавлених сторін, що сприятиме визначенню подальших пріоритетів;

- аналіз та оцінка ефективності діяльності як з точки зору виконавців, так і з точки зору якості соціальних послуг;

- аналіз ефективності взаємодії суспільних, державних, муніципальних і бізнес-структур на території;

- прогноз розвитку ситуації в найближчій та віддаленій перспективі;

- пошук варіантів рішень існуючих проблем, оптимізація цих рішень, узгодженість дій сторін;

- створення атмосфери довіри між громадськими об'єднаннями та державними структурами, що працюють в одній сфері.

Громадські експертизи як на центральному, так і на місцевому рівнях управління:

- підвищують як якісний, так і кількісний показники участі громадськості в державному управлінні, організовуючи таким чином соціальний діалог між владою та громадянами, і посилюючи тим самим громадянське суспільство;

- надають для органів влади конкретні та видимі методи реалізації їх зобов'язання перед громадськістю бути прозорою та повністю демократичною;

- є механізмом залучення технічних навичок та думки громадськості для вирішення проблем місцевого управління;

- створюють для громадян з різними уміньми та поглядами форум, де вони можуть інформувати один одного і таким чином посилюють діалог, необхідний для розв'язання конфліктів;

- посилюють комунікацію між законодавчою й виконавчою гілками влади, між урядом та громадськістю і між різними гілками місцевої влади;

- є джерелом нових думок, ідей та альтернатив для залучених до цього процесу призначених службовців;

- можуть допомогти знизити напругу та деполітизувати процес управління.

До цього слід додати, що громадські експертні ради, перш за все, сприяють взаємодії та взаємовпливу влади та громадськості, допомагають їм у спокійній, творчій обстановці почути один одного, спільно знайти шляхи вирішення проблемних питань та спільно розробити подальшу політику владного органу. Це є також важливим не тільки на місцевому, а й на центральному рівні управління.

Основними завданнями щодо створення та розповсюдження механізму проведення громадських експертиз нормативно-правових актів і програм органів державної влади та органів місцевого самоврядування є:

- формування базових суб'єктів громадської експертизи;
- вироблення та опрацювання технології проведення громадської експертизи;
- розповсюдження досвіду використання громадських експертиз для проведення громадсько-фахової оцінки нормативно-правових актів і програм органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- популяризація та пропаганда технологій громадської експертизи за допомогою широкої участі у проведенні експертизи засобів масової інформації.

Вважається за доцільне визначити такі основні методи організації та проведення громадських експертиз, що, на його думку, мають бути застосованими:

1. Метод експертних оцінок. Експерти за вже заздалегідь розробленою методикою оцінюють визначені характеристики процесів або явищ. Таке оцінювання, як правило, здійснюється на основі анкетування, а потім узагальнюються.

2. Метод експертних інтерв'ю. Експерти надають відповіді на питання, що також готуються заздалегідь. Хід інтерв'ю та його тематику має визначити не інтерв'юер, а сам експерт.

3. Метод фокус-груп. Це групове інтерв'ю експертів на задану організаторами експертизи тему. Дискусія на фокус-групі спрямовується та координується її модератором та концентрується на описі проблем та їх рішень.

4. Метод “круглого столу”. Експерти послідовно висловлюються, всі висловлювання фіксуються, у процесі можуть бути задані додаткові, уточнюючі запитання. Потім все це обробляється та узагальнюється.

5. Метод мозкового штурму. Спільне обговорення найгостріших проблем, явищ, ситуацій експертами. На першому етапі приймаються та заслуховуються всі думки, а на наступному вибираються найголовніші з них. На основі цього виробляється остаточне рішення.

6. Метод ситуативного аналізу. У режимі мозкового штурму або “круглого столу” аналізуються причинні та наслідкові зв'язки в різних ситуаціях та їх розвиток.

7. Метод опису сценаріїв розвитку ситуації. Це є описом та формуванням сценаріїв розвитку ситуації будь-яким засобом. Під сценарієм розуміється послідовність подій або явищ. Опис сценаріїв дозволяє експертам більш детально оцінити характеристики процесів та явищ.

8. Метод “Делфі”. Проведення експертного оцінювання в декілька турів. Перед проведенням наступного туру експерти знайомляться з результатами попереднього. Мета такого методу – вироблення єдиної експертної думки, єдиної системи оцінок тощо.

9. Метод формалізованого опитування експертів. Даний метод використовується та проводиться по заздалегідь підготовленій анкеті та має на меті формування єдиної думки для вироблення остаточного рішення.

10. Метод контент-аналізу. Аналіз тексту експертів, що написані або висловлені усно, з метою виявлення та визначення позицій, основних варіантів висловлювань та думок експертів, а також рішень, що пропонуються.

Очевидно, що громадська експертиза має висувати і певні вимоги до експертів, що будуть здійснювати експертизу. Саме тому експерт має:

- бути компетентним з питань, що належать до проведення експертизи;
- заздалегідь володіти інформацією щодо інтересів зацікавлених сторін, суспільних груп тощо;
- володіти навичками як проведення експертиз, так і підготовкою відповідних документів, оформлення рішень експертизи тощо;
- уміти просто та доступно висловити свою думку та довести свої погляди іншим;
- бути незалежним від замовників експертизи.

Структура остаточного документу, щодо рішення громадської експертизи має містити такі складові пункти:

- перелік учасників;
- перелік експертів з боку органів влади;
- перелік експертів з боку наукових установ;
- перелік експертів від громадських об'єднань;
- питання, що обговорювались та документи, що оцінювались;
- домовленості, що досягнуті;
- питання, що перенесено на майбутнє;
- чітке визначення рішення громадської експертизи;
- механізми реалізації рішення громадської експертизи та подальшої взаємодії органів державної влади та громадських організацій щодо його впровадження;
- відповідальні особи та підписи.
-

На думку автора, доцільно визначити основні принципи, на яких будується здійснення громадської експертизи (рисунок).

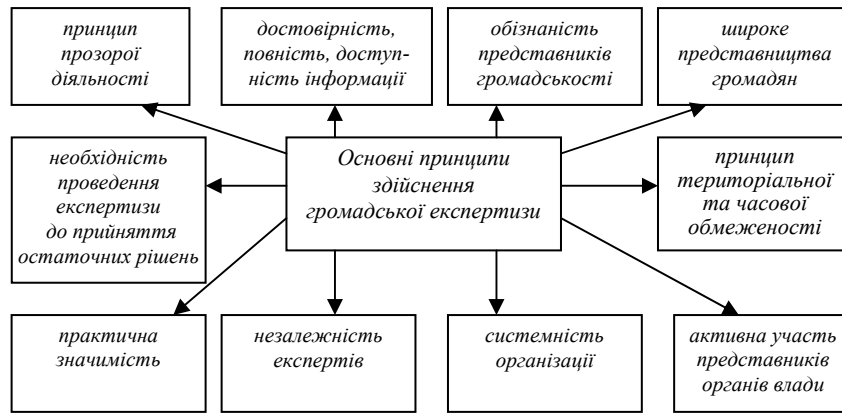


Рисунок. Основні принципи здійснення громадської експертизи

Для здійснення громадської експертизи необхідна довіра як з боку влади, так і з боку громадськості. Довіра до влади з боку громадськості досягається тільки шляхом реалізації органами влади принципів відкритості та прозорості своєї діяльності всіх рівнів. Тому, на думку автора, основним принципом проведення громадської експертизи має стати принцип прозорості діяльності.

Для ефективного здійснення громадської експертизи необхідна достовірна та повна інформація. Тому, принцип достовірності, вичерпності та доступності інформації, що подається на експертизу, також має обов'язково братися до уваги.

Якість рішень громадської експертизи значною мірою залежить від незалежності експертів. Це досягається шляхом залучення широкого спектру представників громадськості та їх фахової підготовки.

Група експертів громадської експертизи має складатися з якомога більшої громадської аудиторії, що має досвід у тій сфері, до якої належить державне рішення, акт, проект або програма. Тому, важливими є такі два принципи – обізнаності представників громадськості щодо тих питань, що експертизуються та широкого представництва громадян і їх об'єднань у складі громадських експертів.

Очевидно, що громадська експертиза не може бути проведена без зацікавленості органів влади. Якщо влада зацікавлена в її проведенні, то вона сама і надасть необхідну інформацію та створить умови для її проведення. Тому важливим принципом є активна участь у громадській експертизі представників ОДВ.

Суттєвим принципом здійснення громадської експертизи є також незалежність експертів. Вона досягається, як вже було зазначено, шляхом залучення різноманітних громадських рухів, об'єднань тощо. Крім цього, якщо представлені різні точки зору на проблему, то зрештою рішення громадської експертизи дійсно відображатиме громадську думку та її інтерес.

Для проведення громадської експертизи разові зустрічі видаються недостатніми. Для повноцінної громадської експертизи необхідна як значна попередня робота, так і суттєві подальші спільні кроки щодо реалізації її результатів. Тому наступним принципом є принцип системності організації громадської експертизи.

Громадська експертиза проводиться для більшої адаптованості рішень ОДВ до проблем і потреб суспільства. Тому вона повинна мати важливу практичну значущість, що є ще одним суттєвим принципом громадської експертизи.

Будь-яка громадська експертиза повинна мати територіальні та часові рамки. Тому, принцип територіальної та часової обмеженості проведення експертизи також є вагомим.

Усі вищенаведені принципи є надзвичайно важливими для проведення громадської експертизи, її якості та подальшої реалізації. Разом з тим є ще один, що, на думку автора, основоположний принцип. Це – необхідність проведення громадської експертизи до прийняття остаточних рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Саме тому реалізація цього принципу потребує законодавчого врегулювання.

Враховуючи останній принцип, а саме – необхідність проведення громадської експертизи до остаточного прийняття рішень і потреба нормативно-правового закріплення зазначеного питання, на особливу увагу заслуговують два проекти нормативно-правових актів, а саме: проект постанови Кабінету Міністрів України “Про сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, оцінки рівня взаємодії таких органів з громадянами та їх об'єднаннями” [2] та Законопроект “Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення та її доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування” [3].

У вищезазваному проекті закону у ст. 5 зазначається, що однією з форм участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення є проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування [3].

На більш детальний розгляд заслуговує проект постанови Кабінету Міністрів України “Про сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, оцінки рівня взаємодії таких органів з громадянами та їх об'єднаннями”. Автори цього проекту досить детально виписали механізм організації та проведення громадських експертиз, яким надається таке визначення: “громадська експертиза –

здійснення інститутом громадянського суспільства дослідження діяльності органів виконавчої влади з метою надання публічної громадської оцінки ефективності роботи органів виконавчої влади, рівня взаємодії таких органів з громадянами та їх об'єднаннями при формуванні і реалізації державної політики [2]”.

На думку автора, незважаючи на важливість самого факту спроби визначення основних положень, ролі та напрямів громадської експертизи, вищезазначене визначення не повною мірою відповідає призначенню громадських експертиз. Громадська експертиза проводиться не тільки як “дослідження діяльності органів виконавчої влади”, а й діяльності ОДВ усіх рівнів. Вона може бути ініційована не тільки НУО, а й ОДВ та здійснюватися не тільки як “дослідження діяльності”, а й як експертна оцінка діяльності, актів, програм, проектів рішень тощо. Необхідно зазначити, що спроби Уряду України здійснити нормативне визначення та закріплення проведення громадських експертиз є показником прагнення до зміцнення демократичних засад державного управління у країні. Так, наприклад, у п. 14 Положення “Про сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, оцінки рівня взаємодії таких органів з громадянами та їх об'єднаннями” зазначається: “Орган виконавчої влади зобов'язаний: у місячний строк розглянути висновки та рекомендації інституту громадянського суспільства за підсумками громадської експертизи діяльності такого органу; оприлюднити свою позицію за результатами проведення громадської експертизи у друкованих засобах масової інформації, на радіо, телебаченні та своєму офіційному веб-сайті [2]”.

Незважаючи на всі позитивні аспекти проведення громадських експертиз, на цьому шляху існують певні труднощі та загрози. Основними з них, на думку автора статті, є:

1. Проведення громадської експертизи потребує значної підготовчої організаційної роботи та певних фінансових затрат.

2. Існує небезпека, що експерти від громадянського суспільства не будуть обізнані повною мірою щодо питань громадської експертизи, тобто не будуть фахівцями із зазначених питань.

3. Не всі представники ОДВ зацікавлені у проведенні громадської експертизи їхньої діяльності. У цьому зв'язку можуть виникати певні проблеми щодо організації та проведення громадської експертизи, а також подальшого впровадження її результатів.

4. Необхідно залучати якомога більше різних НУО до проведення громадської експертизи з метою забезпечення врахування різних поглядів та уникання лобіювання власних інтересів окремих громадських груп. В іншому випадку, небезпека неякісної та неефективної громадської експертизи є надзвичайно великою.

5. При проведенні громадської експертизи необхідно встановлювати її ліміти та часові обмеження. В іншому випадку процес може стати безкінечним й не привести до бажаного результату.

6. Проблеми реалізації результатів громадської експертизи є найголовнішими. Якщо громадськість відчує себе відстороненою після проведення громадської експертизи або побачить, що її результати не враховуються, то, безумовно, це посилить відстань між владою та громадою і може навіть призвести до певної конфронтації між ними.

Ураховуючи вищенаведене автор вважає за доцільне надати власне визначення громадській експертизі, а саме: громадська експертиза є ініційоване з боку громадянського суспільства або органів влади комплексне дослідження представниками громадськості рішень або актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що завершуються наданням обґрунтованого висновку з елементами рекомендацій.

Отже, проведення громадської експертизи – це нелегкий процес, який оскільки він потребує значних зусиль як від ОДВ, так і від представників НУО залучених до здійснення цього процесу. При проведенні громадської експертизи необхідно не тільки чітко встановлювати її мету, терміни тощо, а й враховувати вищезазначені ризики та небезпеки.

Ураховуючи важливість зазначеної форми співпраці влади з громадськістю, подальші наукові розробки мають стосуватися, на думку автора, саме більш детального визначення методів громадської експертизи, етапів її реалізації та шляхів уникнення можливих ризиків та загроз тощо.

Література:

1. *Бабінова О.* Взаємодія органів державного управління та місцевого самоврядування з громадськістю : теоретико-методологічний аспект: дис. ... наук. ступеня канд. наук. з держ. упр. / О. Бабінова ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К. : НАДУ, 2006. – 180 с.

2. Проект постанови Кабінету Міністрів України “Про сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, оцінки рівня взаємодії таких органів з громадянами та їх об'єднаннями”. – Режим доступу : // www.kmu.gov.ua.

3. Проект Закону України “Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення та її доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування”. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.

Надійшла до редколегії 24.06.2009 р.