

15. Глосарій офіційних термінів ЄС. - Режим доступу : [http://europa.eu/scadplus/aboutglossary\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/aboutglossary_en.htm)

16. Офіційний веб-сайт Генерального Директорату Європейської Комісії з питань освіти і культури. - Режим доступу : [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc34\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc34_en.htm)

17. Офіційний веб-сайт Генерального Директорату Європейської Комісії з молоді питань освіти і культури. - Режим доступу : [http://ec.europa.eu/youth/focus/focus63\\_en.htm](http://ec.europa.eu/youth/focus/focus63_en.htm)

18. Communication from the Commission "Investing in research: action plan for Europe" COM(2003) 226 final. - Режим доступу : <http://ec.europa.eu/invest-in-research/policy/pdf>

**Наталія Мартинець,**

*головний спеціаліст Департаменту інформації*

*та масових комунікацій Секретаріату Кабінету Міністрів України*

### **Громадська експертиза: стратегія сприяння**

У статті механізм сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади розглядається як комунікативний процес, спрямований на використання творчого потенціалу інститутів громадянського суспільства для підвищення результативності управлінської діяльності.

*Ключові слова:* комунікативна стратегія, громадська експертиза, суб'єкти експертизи, реєстр громадських експертиз.

The mechanism of assisting civil examination of the executive power activities is being analyzed in the article as a communicative process aimed at using the creative potential of the civil society institutions for improvement of administrative results.

*Key words:* communicative strategy, civil examination, subjects of civil examination, register of civil examinations.

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.* Проникнення комунікативних процесів і технологій у всі сфери суспільного життя зумовило посилення впливу громадянського суспільства на прийняття владних рішень. Адекватним реагуванням урядів багатьох країн на зміну зовнішнього середовища стає унормування участі громадськості в управлінні державними справами, зокрема її залучення як рівноправного суб'єкта до оцінки управлінської діяльності. З одного боку, це сприяє підвищенню рівня поінформованості цільових груп щодо суспільних проблем у сфері інтересів та їх участі у вирішенні таких проблем, з другого - посилює орієнтованість діяльності влади на результат, що підвищує рівень довіри до неї населення.

Зокрема, програми оцінки діяльності місцевих органів влади, що пов'язують цілі, діяльність, результат та ефективність, запроваджено місцевими органами влади США, Великобританії, Канади, Швеції, Австралії. Основними принципами таких програм є зосередженість на проблемних сферах діяльності, відповідність мети, цілей та результату інтересам цільових груп, відкритість та прозорість для громадськості. При цьому індикатори оцінки (їх може бути від 100 до 400) передбачають як критерії якості надання державних послуг, результативності та зворотного зв'язку з цільовими групами, так і критерії невідповідності програми: неконкретність цілей, невизначеність проблеми, неврахування місцевих переваг та загроз, неякісність даних, презентації результатів оцінки тощо [12].

Необхідність запровадження громадської експертизи діяльності виконавчої влади в Україні зумовлена високим рівнем закритості державних структур, а отже, незрозумілості їх діяльності для громадян, обмеженістю участі громадськості у реалізації державних програм, що зумовлює напруженість у відносинах між владою та громадянським суспільством. На відміну від існуючих форм здійснення громадського контролю в окремих сферах суспільного життя [2-5], Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 [6], визначає завдання органів виконавчої влади, що полягають у створенні умов для безперешкодного здійснення громадського контролю їх діяльності та забезпеченні врахування його результатів у своїх оцінках та звітах [10].

Сьогодні пропозиції громадських експертів щодо реалізації державної політики у сферах інформаційної та гендерної політики, житлово-комунального господарства, дотримання законності і правопорядку, сприяння розвитку громадянського суспільства враховані в діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади. Інформація про завершені громадські експертизи органів виконавчої влади розміщується в Реєстрі громадських експертиз на веб-сайті Урядового порталу "Громадянське суспільство і влада" (<http://civic.kmu.gov.ua>).

*Актуальність дослідження.* Водночас нерозуміння технології організації процесу сприяння проведенню громадської експертизи, його недостатня орієнтованість на результат, прозорість та відкритість зумовлює невідповідності процесу.

Це визначає наукові завдання статті, що полягають у роз'ясненні механізму сприяння проведенню громадської експертизи як складової інституційної структури системи комунікативної діяльності в органах виконавчої влади, спрямованого на використання можливостей зовнішнього середовища для досягнення цілей розвитку.

*Практичні завдання* полягають у формуванні розуміння суті та складових процедури сприяння проведенню громадської експертизи діяльності

органів виконавчої влади як комунікативного процесу, якість якого визначається рівнем взаємодії його суб'єктів та виробленням практичних рекомендацій щодо підвищення його результативності.

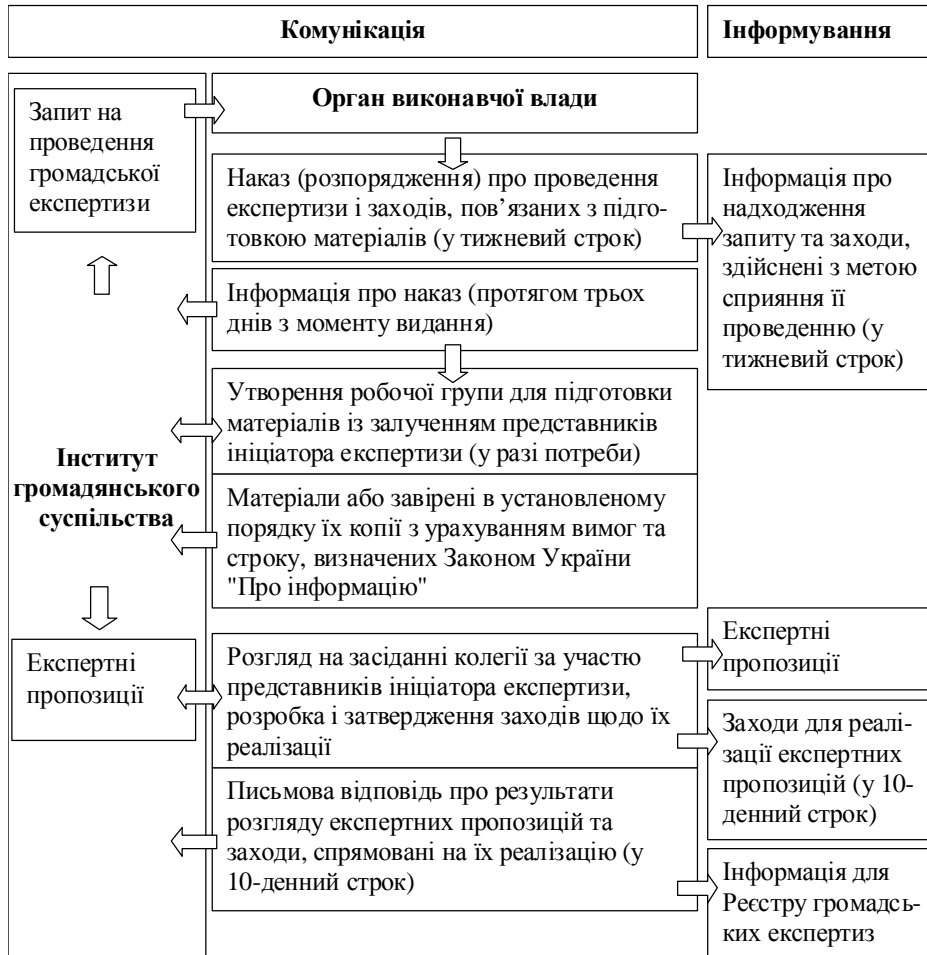
*Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.* В основу статті покладено практичний досвід запровадження сприяння органами виконавчої влади проведенню громадської експертизи, а також теоретичні напрацювання вітчизняних та зарубіжних науковців у сфері управління, комунікації, соціології та психології. Зокрема, висновки автора ґрунтуються на дослідженнях різних аспектів комунікації Г.Г.Почепцова (теоретичні), С.А.Чукут, О.В.Загвойської (методологічні), В.П.Коняцької (соціологічні), О.Я.Гойхман (мовленнєві); комунікативних процесів та механізмів (Н.К.Дніпренко, Н.М.Драгомирецька), якісних характеристик комунікативних інструментів (А.А.Бодалев, Т.Г.Григор'єва, Т.П.Усолицева). Крім того, підтверджено висновки науковців Л.А.Петровської та В.А.Петровського щодо кореляції ефективності комунікації з цінностями, мотивами, установками, соціально-психологічними стереотипами і життєвим досвідом комунікантів та пріоритетності продуктивної (творчої) комунікації та креативності її суб'єктів у подоланні бар'єрів комунікації, зумовлених їх особливостями і способом сприйняття ними інформації.

*Невирішені раніше частини загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.* Незважаючи на розвиток наукових та науково-практичних досліджень у сфері комунікації і зростання їх практичної цінності, зокрема, для інститутів громадянського суспільства [11], питання, пов'язані з вивченням ефективності впровадження в діяльність органів виконавчої влади механізмів участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, зокрема громадської експертизи, залишається поза увагою вітчизняних учених і практиків у сфері державного управління.

*Мета статті* - визначення складових процедури сприяння проведенню громадської експертизи як комунікативного процесу та вироблення пропозицій щодо його вдосконалення як механізму залучення до контролю за діяльністю органів виконавчої влади на партнерських засадах рівноправних суб'єктів - інститутів громадянського суспільства.

*Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.* Інноваційний для органів виконавчої влади України комунікативний процес сприяння проведенню громадської експертизи їх діяльності має стратегічну спрямованість на зміну цінностей та установок влади у напрямі її відкритості та підзвітності суспільству, активізації взаємодії з цільовими групами для забезпечення їх участі у державному управлінні на принципах соціального партнерства і взаємовідповідальності [9].

Процедура сприяння проведенню громадської експертизи передбачає інтегровану систему інформування та комунікативних процесів, вимір яких корелюється відповідно до цільових груп: горизонтальні (неієрархічні) - для взаємодії із зовнішніми цільовими групами (ініціатором експертизи, іншими зацікавленими сторонами), вертикальні (ієрархічні) - в межах органу (системи органів) виконавчої влади (див. рисунок).



**Схема процесу сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади**

Ефективність процесу передбачає реалізацію низки управлінських функцій, зокрема інформаційної, аналітичної, комунікативної, консультативної, оцінної, просвітницької та функції контролю, цілісність реалізації яких забезпечується розробкою та реалізацією стратегій сприяння та відкритості.

Оскільки варіативність комунікації (ситуацію, цілі і зміст інформації, динаміку) визначають її суб'єкти, досягнення нової якості взаємодії рівною мірою залежить від розкриття кожним з них власного творчого (продуктивного) потенціалу. Тому стратегія сприяння (здійснення управлінського впливу) полягає не в управлінні суб'єктом влади поведінкою суб'єкта-ініціатора, а у її м'якій корекції шляхом збагачення новими знаннями, уміннями і досвідом.

Для реалізації такого підходу суб'єктом влади має бути розроблена і реалізована стратегія відкритості, що передбачає не лише своєчасний інформаційний обмін та інформування громадськості, а й креативні (творчі) рішення щодо створення сприятливих умов для комунікації, надання консультацій та роз'яснень з метою орієнтації ініціатора на довгострокову співпрацю. Це визначає потребу підвищення комунікативної компетентності державних службовців та посилення етичної складової їх діяльності як чинників ефективності взаємодії з цільовими аудиторіями.

Зокрема, такий підхід, реалізований Головним управлінням з питань взаємодії із засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю Київської міськдержадміністрації ВГО "Опора", дав змогу не лише розширити коло зацікавлених сторін і провести ряд спільних комунікативних заходів з обговорення альтернативних варіантів розв'язання порушених експертизою проблем, а й окреслити перспективи співпраці у сфері спільних інтересів (<http://civic.kmu.gov.ua/civic>).

Процес формування стратегій сприяння і відкритості, який розпочинається з моменту надходження письмового запиту, передбачає визначення загального підходу, цілей процесу, факторів впливу, внутрішніх (підпорядкованих органів виконавчої влади, структурних підрозділів) і зовнішніх цільових груп (ініціатора експертизи, інших зацікавлених сторін) та оптимальних методів і засобів досягнення цілей.

Цілі процесу (конкретні, вимірювані і досяжні у визначений строк) мають враховувати інтереси цільових груп (внутрішніх та зовнішніх) і передбачати як дотримання визначених Порядком стандартів інформаційного обміну, забезпечення відкритості процесу для громадськості, так і стимулювати ініціатора експертизи до проведення якісного аналізу, покращання відносин та встановлення тривалого партнерства тощо.

Для їх реалізації мають бути розроблені заходи, що фіксуються в хронологічному порядку у плані дій із зазначенням строків виконання, необхідних ресурсів та відповідальних за виконання. Зокрема, внутрішньоорганізаційні заходи передбачають аналіз запиту (предмета, мети, цілей, проблеми), визначення цільових груп, залучених до процесу, способів та каналів комунікації між ними тощо. Зовнішньоорганізаційні заходи (надання роз'яснень, консультацій тощо) повинні розроблятися з урахуванням можливих ризиків комунікації соціальних, політичних, релігійних, фахових, індиві-

дуальних, психологічних особливостей ініціатора експертизи та характеру його досвіду взаємодії з органами влади.

Успішність процесу сприяння залежить від уміння розробника передбачити максимальну кількість зовнішніх і внутрішніх факторів ризику, здатних спричинити його невідповідності. Як свідчить досвід, такі ризики перебувають переважно у комунікативній площині. Насамперед, це є якість зворотного зв'язку, яка під час зміни ролей суб'єктів процесу (адресат стає адресантом), визначає результативність процесу в цілому. Наприклад, у разі отримання суб'єктом влади неналежно оформленого запиту своєчасне корегування процесу надання ним вмотивованої відповіді ініціатору дає змогу своєчасно відновити процес, уникнувши непорозумінь.

Зовнішніми ризиками є фільтрація інформації та семантичні бар'єри, що, як правило, призводять до припинення експертизи ініціатором, мінімізувати вплив яких здатні заходи з удосконалення комунікативної компетенції та стилю комунікації державних службовців, навичок використання емпатії та ефективного слухання.

Серед внутрішніх факторів ризику слід виокремити ставлення до громадської експертизи керівника органу виконавчої влади, який забезпечує (у разі відсутності колегії) розгляд експертних пропозицій та затвердження заходів для їх реалізації, визначає порядок ознайомлення громадських експертів з діяльністю структурних підрозділів, попереджує порушення без поважних причин термінів надання інформації, навмисного її приховування тощо [1].

Слід зазначити, що нечіткість, неконкретність і невизначеність у часі цілей процесу та заходів, спрямованих на реалізацію експертних пропозицій, унеможливує моніторинг їх реалізації та оцінку результативності впливу громадської експертизи на стан справ у сфері діяльності органу влади, що була предметом експертизи.

Невідповідностями процесу, що перешкоджають реалізації цілей стратегії відкритості, є несвоєчасність, несистемність, неповнота оприлюднення суб'єктом влади інформації, передбаченої Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та Порядком оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади [6; 7]. Ретельне планування процесу, його системний моніторинг, аналіз та оцінка результативності дають змогу попередити та своєчасно відкорегувати зазначені та інші можливі невідповідності сприяння проведенню громадської експертизи.

Слід зазначити, що завершення процедури сприяння на етапі затвердження заходів, спрямованих на реалізацію експертних пропозицій та інформування про них її ініціатора, не дозволяє відстежити результативність процесу і ставить під сумнів можливість подальшої співпраці його суб'єктів з удосконалення діяльності у сфері, що підлягала експертизі. Тому, на думку

автора, на початковому етапі громадської експертизи її суб'єкти мають визначити критерії громадського моніторингу динаміки зміни ситуації у сфері, що підлягала громадській експертизі, та оцінка ефективності діяльності влади з реалізації експертних пропозицій, включаючи критерії невідповідності (неконкретність цілей, невизначеність проблеми, неврахування загроз, неякісність отриманих даних тощо). На основі визначених критеріїв має бути здійснений громадський моніторинг та оцінка, а також підготовлена публічна презентація для цільових груп у відповідній сфері, що і має стати змістом заключного етапу громадської експертизи.

*Висновки.* Для підвищення ефективності механізму сприяння проведенню громадської експертизи як складової інституційної структури системи комунікативної діяльності в органах виконавчої влади, орієнтованої на результат, необхідно забезпечити систему підвищення комунікативної компетентності державних службовців та запровадити громадський моніторинг динаміки зміни ситуації у сфері, що підлягала громадській експертизі, і зовнішню оцінку ефективності діяльності влади з реалізації експертних пропозицій на основі чітких вимірюваних критеріїв. Результати оцінки висвітлювати під час публічних презентацій та внести до переліку показників Всеукраїнського конкурсу "Приязна адміністрація" [8].

*Перспективи подальших розвідок у даному напрямі* стосуються сприяння відкритості, прозорості та підзвітності діяльності органів виконавчої влади, розширенню участі інститутів громадянського суспільства в процесах контролю за реалізацією державної політики; удосконалення комунікативних аспектів управлінської діяльності; здатності розробляти, аналізувати, вчасно корегувати і реалізовувати управлінські рішення з урахуванням інтересів та потреб громадян.

#### **Список використаних джерел**

1. Закон України про інформацію. - Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>
2. Закон України про охорону навколишнього середовища. - Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>
3. Закон України про екологічну експертизу. - Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>
4. Закон України "Основи законодавства про охорону здоров'я". - Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>
5. Закон України про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією. - Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>
6. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
7. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січ. 2002 р. № 3. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

8. Про проведення Всеукраїнського конкурсу "Приязна адміністрація" : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 933. - Режим доступу : <http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk>

9. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листоп. 2007 р. № 1035-р. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/>

10. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади : навч. посіб. для слухачів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, студ. вищ. навч. закл. / Н. В. Окша, Т. С. Андрійчук, Г. І. Зоценко та ін. ; кер. авт. кол. Н. К. Дніпроенко. - К. : ТОВ "Вістка", 2008. - 160 с.

11. Електронний робочий стіл громадського експерта. - Режим доступу : [http://www.civicexpert.in.ua/el\\_reestr\\_expertiz](http://www.civicexpert.in.ua/el_reestr_expertiz)

12. Use of Local Performance Indicators in the Best Value Regime. Guidance on Local Performance Indicators. - Режим доступу : <http://www.efqm.org/> Published 11 December 2001