

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

---

---

УДК 342.57:35.07]:303.833.6

**Олександр Радченко**

*головний науковий співробітник науково-дослідного відділу Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, д.держ.упр., професор, Заслужений працівник освіти України,*

**Микола Іжа**

*директор ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, д.політ.н., професор, Заслужений працівник освіти України.*

## ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА ЯК ФОРМА СУСПІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ДЕМОКРАТИЧНІЙ ДЕРЖАВІ

*У статті проаналізовано та узагальнено сучасні наукові підходи до розуміння ролі громадської експертизи як дієвої форми суспільного контролю органів публічної влади в демократичній державі, розглянуто відповідні форми та інструменти впливу на процеси публічного управління. Зроблено висновок щодо ключового значення громадського контролю та експертизи в демократичному державотворенні в Україні.*

**Ключові слова:** *публічне управління, органи публічної влади, громадська експертиза, суспільний контроль, публічний діалог.*

**Oleksandr Radchenko**

*main researcher of the Research Department,  
National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine named after Bogdan  
Khmelnitsky, Doctor of Sciences in Public Administration, full Professor, Honored Worker of  
Education of Ukraine*

**Mykola Izha**

*Director of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Doctor of Political Sciences,  
full Professor, Honored Worker of Education of Ukraine*

## PUBLIC EXPERTISE AS A FORM OF SOCIAL CONTROL OVER THE PUBLIC BODIES IN THE DEMOCRATIC STATE

*The article analyzes and summarizes the modern scientific approaches to the understanding of the role of public expertise as an effective form of public control of public authorities in a democratic state. It is emphasized that under contemporary conditions it is fundamentally important to raise the level of civil society participation in administrative processes, especially in the processes of public control over the activities of public authorities at all levels. After all, the main purpose of the state as a political institution, which is institutionalized by the society in order to streamline social existence, is to create conditions for the satisfaction of the interests and needs of citizens, protection of human rights and freedoms.*

*This key function of the apparatus of public authority of the state cannot be effectively implemented without the adequate social control in its various forms and manifestations. Civil control, as a form of social control, is provided by the associations of citizens and individuals. As practice shows, public control is a function of civil society; therefore, it is a means of involving the population into the management of the society and the state. It is an important form of the implementation of democracy, because it enables the population to participate in public administration and in solving public and social affairs, to influence actively the activities of state authorities and local self-government. One of the forms of public control over the activities of public authorities is the public expertise, as an effective mechanism for coordinating the various (sometimes contradictory) interests of the state, local communities and the population with the general social needs of the state and society.*

*Public expertise is one of the few forms of public control that is documented in laws and has its widespread institutionalization and socio-political practice as an appropriate technology of feedback among public authorities and civil society, designed to improve the quality of public management decisions and bring them closer to needs and expectations of citizens, to use effectively the available financial, human and other resources at the disposal of public authorities, to reduce corruption risks, to enhance the sustainability and stability of the political system by increasing the level of public confidence in government institutions.*

*Public expertise plays a key role in the modern concept of «good governance» built on the grounds of effective models*

© Радченко О. В., Іжа М. М., 2018.

for the interaction of a wide range of regional development actors whose main goal was to achieve common objectives. According to researchers, the need for a public expertise of the activities of public authorities in Ukraine is due to the high level of closure of state structures, and consequently the lack of clarity of their activities for citizens, and the limited public participation in the implementation of state programs, which causes tension in relations between the government and civil society.

As a result, it was concluded that public expertise as an effective institutional form of public control over the activities of public authorities is one of the key factors of democratic state building in Ukraine, a powerful mechanism for involving public activists in political and managerial processes, reducing corruption manifestations in the activities of governmental bodies and improving efficiency of their activities, strengthening the democratic political regime and the system of public authority aiming to increase citizens' confidence in the government. Such confidence arises during interaction of public authorities and citizens during the public expertise and other forms of civil control.

A series of measures have been proposed on wider introduction of the expertise of public administration bodies in Ukraine on the part of civil society as a whole and on increasing the effectiveness of public expertise.

**Key words:** public administration, public authorities, public expertise, public control, public dialogue.

**Александр Радченко**

главный научный сотрудник научно-исследовательского отдела Национальной академии Государственной пограничной службы Украины имени Богдана Хмельницкого, д.гос.упр., профессор, Заслуженный работник образования Украины,

**Николай Ижа**

директор ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины, д.полит.н., профессор, Заслуженный работник образования Украины.

## ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА КАК ФОРМА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

В статье проанализированы и обобщены современные научные подходы к пониманию роли общественной экспертизы как действенной формы общественного контроля органов публичной власти в демократическом государстве, рассмотрены соответствующие формы и инструменты влияния на процессы публичного управления. Сделан вывод о ключевом значении общественного контроля и экспертизы в демократическом государственном строительстве в Украине.

**Ключевые слова:** публичное управление, органы публичной власти, общественная экспертиза, общественный контроль, публичный диалог.

### Постановка проблеми

Розгортання процесів публічного управління в постмайданній Україні свідчить, що для створення дійсно ефективної демократичної системи публічної влади в державі хоч і необхідно, але ще недостатньо привести до влади на хвилі революційного піднесення народу нові політичні фігури, сформувані нові владні інституції та проголосити нові цінності державотворення. Принципово важливо підняти на новий рівень участь громадянського суспільства в управлінських процесах, особливо в процесах суспільного контролю за діяльністю органів публічної влади на всіх рівнях. Адже головне призначення держави як політичного інституту, інституційованого суспільством задля впорядкування суспільного існування, – це створення умов для задоволення інтересів і потреб громадян, дотримання і захисту прав і свобод людини.

Ця ключова функція апарату публічної влади держави не може бути ефективно реалізованою без відповідного суспільного контролю в його різноманітних формах та проявах. «Природа громадського контролю, – зазначає С. Вітвіцький, – походить від взаємовідносин влади і громади. Оскільки розвиток суспільства відбувається за умови єдності та боротьби протилежностей між соціумом і державою, між прагненням до необмеженої свободи і необхідністю обмежень в ім'я організації суспільного життя, своє основне завдання громадянська еліта бачить у приборканні автократич-

ної експансії держави» [2, с. 103]. Водночас, громадська експертиза діяльності органів державної влади виступає «складовою механізмом демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів державної 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» [15, с. 234].

З обранням європейського вектору розвитку української держави все більшої актуальності набувають механізми громадської участі, залучення населення до процесів політичної життєдіяльності суспільства, впровадження нових, раціональних форм активності громадян, розширення впливу громадськості на формування, ухвалення та реалізацію публічно-управлінських рішень в усіх сферах і галузях розвитку нашої держави.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематика публічного управління через призму суспільного контролю та громадської експертизи доволі жваво дискутується в українському науковому дискурсі серед дослідників науки державного управління, політологів, соціологів, правників. Зокрема, зазначена проблематика лежить у фокусі наукової уваги таких дослідників, як Т. Бельська

[1], С. Вітвіцький [2], А. Крупник [8], Т. Панченко [11], І. Сквірський [12], С. Тищенко [14], Т. Хабарова [15] та інші. Проте, серед наукових публікацій все ще недостатньо дослідженим залишається проблематика використання інструментарію громадської експертизи проєктів в публічній сфері сучасної держави.

#### Мета

Метою даної статті є аналіз та систематизація наукових поглядів на роль громадської експертизи як дієвої форми суспільного контролю органів публічної влади в демократичній державі.

#### Виклад основного матеріалу

Контроль, як одна із засадничих складових будь-якого процесу управління, є одним з інструментальних чинників демократичного державотворення. На думку О. Смоляра, «контроль є важливою функцією органів публічної влади, формою впливу народу, населення, громадян на діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо організації виконання норм права, реалізації суб'єктами правовідносин своїх прав і обов'язків, дотримання і захисту прав і свобод людини і громадянина» [13, с. 92].

Історія людства свідчить, що перші форми суспільного (громадського) контролю відомі ще за первіснообщинного ладу, де вони були пов'язані з культурами тотемів і різноманітними заборонами (табу), з тогочасними містичними, релігійними ритуалами. За рабовласницького ладу, наділені контрольними функціями панівні верстви суспільства відстоювали певну систему цінностей, з-поміж яких основною була свобода, економічна незалежність, право володіти нерухомістю та рабами; участь у народних зборах, управлінні державою, яка переважно існувала у формі республіки. Наслідком недотримання суспільних норм була система покарань.

Контроль в епоху раннього Середньовіччя набув дещо інших соціальних ознак, в тому числі й у такому жорсткому прояві, як інквізиція, хоча також проявлявся, зрештою, й у культивуванні вільної людини. Проте, це виявилось у безмежному її самоствердженні, у посиленні індивідуалізму.

У період становлення і розвитку ринкових економічних відносин контроль найбільшою мірою ідентифікувався в етичних нормах протестантизму, відображався через внутрішній самоконтроль людини у виробленні чеснот, що віддзеркалювали специфіку суспільно-економічних відносин, пріоритетом яких стало нагромадження капіталу. Світський аскетизм та ощадливість пропагувалися як головні громадські цінності суспільства. Контроль за дотриманням цих самообмежень ставав своєрідним нормативним приписом для активних членів суспільства.

Період Нового часу ознаменований контролем за дотриманням невід'ємних прав людини, в її переорієнтації на актуальну проблематику, на підтримання демократичних процесів у суспільстві. Реалізацію цих якісних трансформацій перебирає на себе держава, а контроль за її діями поступово стає функцією громадянського суспільства.

Функціонування громадського контролю у демократичному суспільстві може розглядатися як цілеспрямований та дієвий вплив соціальних суб'єктів, головним

з яких є громадський активіст, якому мають створюватися необхідні умови для самореалізації творчого потенціалу. З активізацією громадського контролю посилюється вплив громадянського суспільства на всі сфери життєдіяльності суспільства. У процесі становлення і розвитку громадянського суспільства зростає роль самоорганізації та організації як важливих процесів структуризації суспільних відносин. Сучасність все більше стверджує нові форми суспільно-владної взаємодії, як публічний діалог – рівноправну двобічну симетричну взаємодію органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства з формування, реалізації та контролю основних функцій, покладених суспільством на органи публічної влади [9, с. 117].

Як відомо, розрізняють два види контролю в системі державно-суспільних відносин – державний і громадський контроль (ці дві інституційні форми контролю М. Кравець називає «складовими елементами публічного управління» [7, с. 14]). Державний контроль є ефективним, коли він здійснюється по відношенню до недержавних суб'єктів господарювання, політики, правовідносин тощо. Водночас державний контроль органів державного управління (як і будь-яка форма самоконтролю) є значно менш ефективним інструментом, оскільки завжди має місце інституційний конфлікт інтересів, коли державна інституція перевіряє сама себе й має протистояти спокусі «не помітити» якісь недоліки та власні прорахунки. Тому у випадку контролю за діяльністю органів державної виконавчої влади більш ефективним вважається суспільний або громадський контроль. Не випадково у країнах ЄС та США громадський контроль «розглядається в якості необхідної, а подекуди і обов'язкової основи демократії. Він визнається одним з найголовніших способів реалізації права приватних осіб на участь в управлінні державними справами» [12, с. 11].

Громадський контроль, як вид соціального контролю, здійснюється об'єднаннями громадян та окремими громадянами. Як показує практика, громадський контроль є функцією громадянського суспільства, тому являється способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. При цьому «громадський контроль розглядається як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Тобто характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері й полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю (організованою і неорганізованою) і, по-друге, у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [2, с. 104].

А. Крупник визначає громадський контроль як громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм. Гро-

мадський контроль є формою участі громадськості в управлінні для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, що надають соціальні послуги [5, с. 113; 8, с. 3]. Провідним суб'єктом громадського контролю виступають різноманітні громадські об'єднання, які, реалізуючи свої статутні завдання, захищають інтереси своїх членів [11, с. 273–274]. Формами громадського контролю можуть бути: соціологічні та статистичні дослідження; участь громадян у виборах, референдумах, зборах, місцевих ініціативах, громадських слуханнях; громадська експертиза актів органів публічної влади та їхніх проєктів...» [7, с. 15].

Досить поширеною у країнах розвинутої демократії є також і така форма громадського контролю за публічною владою, як громадські ради, які покликані виконувати консультативно-дорадчі функції при відповідних органах публічної влади. Вони являють собою реальну силу, яка є виразником голосу громадськості та забезпечує прозорість роботи державних органів [12, с. 16]. Громадські ради, інституційовані, як правило, у вигляді публічного органу представництва громадськості чи експертно-консультативного органу сполучають як представницькі, так і експертні функції [11, с. 276].

Отже, однією з форм громадського контролю за діяльністю органів публічної влади є громадська експертиза як ефективний механізм узгодження різноманітних (подекуди суперечливих) інтересів держави, територіальних громад та населення з загальносоціальними потребами розвитку держави й суспільства. За своєю сутністю, – стверджує С. Тищенко, – громадська експертиза має соціальний характер. Незважаючи на те, що вона може проводитися з будь-яких напрямів і проєктів, громадська експертиза передусім оцінює соціальні чинники й наслідки прийнятих рішень, а також використовує соціальні механізми участі громадян у громадському управлінні... Громадська експертиза спрямована на визначення соціальних ефекту управлінських рішень різного рівня й на різних стадіях управлінського процесу [14, с. 67].

Саме тому 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 проєктів, 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» [10, с. 207].

Громадська експертиза є однією з небагатьох форм громадського контролю, яка добре прописана законодавчо та має свою поширену інституціоналізацію й суспільно-політичну практику як відповідна технологія зворотного зв'язку публічної влади із громадянським суспільством, покликана покращити якість публічно-управлінських рішень, наближення їх до реальних потреб і прагнень громадян, більш ефективно

використовувати наявні обмежені фінансові, матеріальні, людські та інші ресурси у розпорядженні органів публічної влади, знизити корупціогенні ризики, зміцнити сталість та стабільність політичної системи через підвищення рівня довіри громадян до владних інституцій.

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. Основні ідеї цієї концепції спрямовано на побудову в межах території активних громадян та їх асоціацій, що на засадах публічного діалогу та партнерства вирішують нагальні проблеми місцевого та регіонального розвитку [3, с. 31]. Як правило, в країнах розвинутої демократії громадській експертизі підлягають ключові публічно-управлінські рішення на усіх щаблях, рівнях та ланках системи органів публічного врядування. Такій експертизі підлягають:

- проєкти нормативно-правових актів, законодавчих ініціатив;
- стратегічні та концептуальні проєкти загальнодержавного розвитку;
- зміни податкової, митної, фіскальної тощо політики держави;
- різноманітні проєкти місцевого та регіонального розвитку;
- генеральне планування забудови та розвитку території міст і населених пунктів;
- бюджети, кошториси та реальні витрати органів публічної влади на виконання певних функцій, завдань та конкретних проєктів;
- поточні публічно-управлінські рішення органів місцевого самоврядування, реалізація яких зачіпає інтереси відповідних територіальних громад і мешканців тощо.

Необхідність запровадження громадської експертизи діяльності органів державної влади в Україні, на думку Т. Хабарової, 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 [15, с. 71].

Підсумовуючи проведену розвідку проблематики публічного управління через призму суспільного контролю та громадської експертизи та узагальнюючи науковий доробок окреслених вище дослідників й спираючись на їх пропозиції [9, с. 265; 13, с. 94; 15, с. 71], спробуємо синтезувати низку заходів щодо більш широкого запровадження в Україні експертизи діяльності органів публічного врядування з боку громадянського суспільства в цілому та підвищення ефективності громадської експертизи зокрема:

- стимулювання суб'єктивної зацікавленості громадян та інституцій громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи та контролю за діяльністю органів публічної влади;
- організація навчання громадянського активу з метою формування у суб'єкта громадського контролю відповідного рівня знань – «експертного потенціалу», адекватного поставленим завданням;

- формування в середовищі громадських організацій-суб'єктів громадської експертизи відповідної організаційної культури, внутрішньої організації, що забезпечує його здатність до здійснення цієї функції;
- ресурсне та інтелектуальне забезпечення інституцій громадянського суспільства, необхідне для якісного виконання контрольно-експертної діяльності;
- нормативне закріплення необхідності залучення органами публічної влади зовнішніх експертів при гарантовано забезпеченій їхній незалежності від підконтрольних владних інституцій;
- своєчасне й повне інформування громадськості щодо планування управлінської діяльності органами публічної влади, інформаційна доступність до проектів управлінських рішень;
- забезпечення можливості отримання об'єктивної інформації про бюджетні витрати, економічні, соціальні та політичні результати діяльності органів публічного врядування;
- запровадження сучасних інтерактивних інструментів залучення громадян до експертно-контрольної діяльності шляхом створення спеціальних інтернет-ресурсів (комунікаційні майданчики, блоги, соціальні мережі тощо), де громадяни матимуть можливість отримати інформацію про діяльність органів влади, знайомитися із законопроектами, обговорювати будь-яке питання в режимі реального часу, залишати коментарі та пропозиції тощо;
- процедурне закріплення заборони для органів публічного врядування підготовки та ухвалення управлінських рішень, що безпосередньо стосуються якості та стандартів життя, поточних інтересів громадян, їх прав і свобод, перспектив подальшого розвитку територіальних громад без проведення відповідної попередньої громадської експертизи, розгляду альтернативних пропозицій та отримання відповідного схвалення громади.

## Висновки

Таким чином, громадська експертиза як ефективна інституційна форма громадського контролю за діяльністю органів публічної влади є одним з ключових факторів демократичного державотворення в Україні, потужним механізмом залучення громадських активістів до політико-управлінських процесів, зменшення корупційних проявів у діяльності органів публічного врядування та підвищення ефективності їх діяльності, зміцнення демократичного політичного режиму й системи публічної влади за рахунок зростання довіри громадян до владних інституцій, що виникає в процесі діалогової взаємодії публічної влади та територіальних громадян в ході громадської експертизи та інших форм громадянського контролю.

Доцільно в подальшому продовжувати більш детальний розгляд цієї тематики з метою поглиблення й розширення теорії і практики державотворення.

## Література.

1. Бельська Т. В. Демократія участі як спосіб ефективної комунікації між органами публічної влади та громадянським. *Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування*: матеріали наук.-пр-

акт. конф. за міжнар. участі (4 квітня 2008 р., Львів): у 2 ч. Львів: ЛПІДУ НАДУ, 2008. Ч. 2. С. 15–19.

2. Вітвіцький С. Громадський контроль як чинник розвитку демократичної держави. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2014. Vol. 1, Iss. 5. С. 101–108.

3. Гірман О. Закордонний досвід управління регіональним розвитком на основі використання соціального капіталу. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. Вип. 3. С. 27–32.

4. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики; уклад.: д-р соц. н., проф. Е. А. Афонін, к. і. н., доц. Л. В. Гонюкова, к. держ.упр., доц. Р. В. Войтович. К., 2005. 250 с.

5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1: *Теорія державного управління* / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.

6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» №280/97 від 21 травня 1997 року. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. С. 170–198.

7. Кравець М. О. Громадський контроль у сфері публічного управління. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 1(2). С. 14–17.

8. Крупник А. С. Громадський контроль : сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*: електрон. наук. фахове вид. Вип. № 1, 2007. URL: [http://novyi-strii.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyi-strii.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf).

9. Крутій О., Радченко О. Публічний діалог в системі політичної культури демократичного суспільства: монографія. Харків: Вид-во АДНДУ, 2015. 320 с.

10. Наливайко Л. Р., Орешкова А. Ф. Громадська експертиза діяльності державних органів в умовах модернізації українського суспільства. *Молодий вчений*. 2016. № 2. С. 205–209.

11. Панченко Т. В. Громадський контроль і його вплив на формування ефективності роботи місцевого врядування. *Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади*: монографія / О. В. Власенко, П. В. Ворона, М. О. Пухтинський та ін. Полтава, 2009. С. 261–276.

12. Сківський І. О. Громадський контроль за публічним управлінням у зарубіжних країнах: загальні засади організації та здійснення. *Європейські перспективи*. 2013. № 7. С. 11–17.

13. Смоляр О. А. Громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: теорія і практика. *Проблеми законності*. 2014. Вип. 125. С. 91–99.

14. Тіщенко С. О. Місце громадської експертизи в системі гарантій демократичного розвитку відкритого суспільства. *Право і суспільство*. 2015. № 6. С. 67–72.

15. Хабарова Т. В. Громадська експертиза діяльності органів державної влади як засада протидії корупції. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право*. 2015. № 1151. Вип. 19. С. 232–236.