

УДК 342.72/73



Вітвіцький Сергій Сергійович,
доктор юридичних наук, доцент
(Донецький юридичний інститут МВС України)

ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА ЯК ОПТИМАЛЬНА ФОРМА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Автором розглянуто та проаналізовано зміст громадської експертизи в умовах розвитку громадянського суспільства. У статті розкрито роль і значення громадської експертизи з метою визначення місця в забезпеченні стабільності суспільства.

Ключові слова: контроль, громадський контроль, експертиза, громадська експертиза, громадська експертиза нормативно-правових актів.

У процесі розвитку та становлення демократичних процесів в Україні особливої актуальності набувають дослідження усіх інститутів, що є обов'язковими у формуванні демократичної, соціальної, правової держави.

Наявність ефективного громадського контролю в Україні стає для всього суспільства певним індикатором результативності та ефективності діяльності органів вищої влади. Громадський контроль займає важливе місце в забезпеченні стабільності громадянського суспільства. Контроль є одним із головних механізмів регулювання відносин між суспільством і державою та одним із напрямів діяльності, спрямованим на якісне поліпшення життя всього суспільства. Тому розгляд питань громадського контролю є однією з актуальних завдань як у теорії, так і на практиці.

Значний здобуток у дослідження аспектів громадського контролю внесли такі відомі вітчизняні та зарубіжні вчені, як В. Авер'янов, Р. Арутюнян, О. Бандурка, І. Бачило, Д. Бахрах, М. Безуглова, В. Білоус, Ю. Битяк, В. Боровік, С. Братель, І. Голосніченко, А. Гончаров, О. Гостев, С. Денисюк, П. Десятих, О. Забралова, С. Зубарев, О. Коломитцева, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Купрій, С. Кушнір, М. Липчанська, Т. Наливайко, Н. Нижник, В. Петков, О. Полещук, Е. Позняк, А. Попов, Л. Рогатіна, В. Федоров, С. Шестак та ін. Однак деякі проблемні моменти навколо цього інституту, які виникають під час запровадження громадського контролю, залишаються не висвітленими, що свідчить про необхідність наукового пошуку у напрямі розробки теорії громадського контролю. Тож існує потреба у поглибленому дослідженні питання громадського контролю, у тому числі громадської експертизи як однієї з його форм.

Тематична актуалізація пов'язана з потребою концептуального узагальнення та аналізу громадської експертизи як однієї з оптимальних форм громадського контролю. Досягнення цієї мети обумовило розв'язання наступних дослідницьких завдань: визначення етимологічного значення терміна «експертиза», що є основою для визначення характеристики громадської експертизи.

У науковій літературі зазначається, що інструментами механізму контролю, у тому числі і громадського, є форми, методи (способи), види контролю, а також відповідні, регламентовані процедури.

Важливу роль у характеристиці громадського контролю відіграє форма його здійснення. Під нею слід розуміти спосіб конкретного вираження та організації контрольних дій із виконання контрольних функцій. На відміну від форм державного контролю (ревізія, ін-

вентаризація, інспектування, власне перевірки і т.п.) громадський контроль використовує його специфічні форми.

У світлі викладеного під формою громадського контролю в юридичній літературі пропонується розуміти, у загальному вигляді, зовнішнє вираження конкретних дій, скоєних суб'єктами контролю [1, с. 132]. Організаційні форми контролю у літературі також пропонується визначати як елементи, які, поєднуючись певним чином і узгоджено функціонуючи, утворюють механізм здійснення демократичного контролю [2, с. 141]. Формами громадського контролю є зовнішні прояви практичної діяльності громадян, структур громадянського суспільства та інших суб'єктів контролю за діяльністю органів влади, що утворюють механізм здійснення демократичного контролю.

Так, О. Забралова зазначає, що суб'єктами громадського контролю можуть у їхній діяльності використовуватися такі його специфічні форми: громадські обговорення (публічні слухання); створення консультативних органів, проведення спільно з органами виконавчої влади конференцій та семінарів; проведення громадської експертизи та розробка проектів нормативно-правових актів, оцінка різних програм; моніторинг та реалізація прийнятих органами законодавчої влади та органами виконавчої влади рішень; звернення до органів державної влади [3, с. 24].

С. Зубарєв виділяє такі форми громадського контролю та участі громадян у законотворчій діяльності, як громадська експертиза законопроектів, громадське (всенародне) обговорення законопроектів, народна законодавча ініціатива, звернення громадян до органів законодавчої (представницької) влади. На думку автора, громадська експертиза є однією з найбільш дієвих форм громадського контролю [4, с. 63–99].

Аналіз свідчить, що громадський контроль може бути виражений у різноманітних формах. Це пов'язано передусім з різноманітністю функцій, виконуваних суб'єктами контролю. Істотною складністю також є проблема недостатнього вивчення форм громадського контролю, яка обумовлена об'ємним за обсягом поняттям «громадський контроль».

Однією з форм громадського контролю є громадська експертиза, яка відіграє велику роль у становленні та формуванні правової держави. Необхідність запровадження громадської експертизи зумовлена низькою обізнаністю представників інститутів громадянського суспільства про діяльність органів державної влади, обмеженістю участі громадськості у реалізації державних програм тощо. Від ефективного формування і функціонування інституту громадського контролю, запровадження громадської експертизи залежить стабільність розвитку та функціонування суспільства.

Загальновідомо, що закон як провідний регулятор суспільних відносин повинен відображати об'єктивні потреби суспільного розвитку і виражати спільну волю народу. Одним із провідних чинників досягнення цього, умовою підвищення якості та ефективності закону в сучасних умовах розвитку громадянського суспільства і правової держави стає інститут участі громадян у нормотворчому процесі [5, с. 143]. У зв'язку з цим виникає потреба концептуального узагальнення та аналізу форм громадського контролю, у тому числі громадської експертизи, що є важливим механізмом, який сприяє створенню сприятливих умов для збереження й підтримки стабільності суспільної життєдіяльності та дотримання взаємної відповідальності держави та особи з метою встановлення справедливості.

Дослідження громадської експертизи потребує визначення етимології поняття «експертиза». Походження терміну «експертиза» пов'язують із латинським «expertus», що означає «знаючий з досвіду», «досвідчений», «випробуваний» [6, с. 7].

У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» термін «експертиза» визначається як розгляд, дослідження якої-небудь справи, якогось питання з метою зробити правильний висновок, дати правильну оцінку відповідному явищу [7, с. 257]. В енциклопедичній літературі «експертиза» визначається як дослідження фахівцем (експертом) будь-яких питань, вирішення яких вимагає спеціальних знань у галузі науки, техніки, мистецтва тощо [8, с. 1831].

Втім, таке широке тлумачення, незважаючи на його стійкість і вживання, специфіку експертної діяльності все ж по-справжньому не відображає. У науковій літературі вже робилися спроби дати узагальнене визначення експертизи як специфічного виду діяльності, пов'язаного не тільки з наукою, але і з іншими соціальними інститутами і сферами життя суспільства [6, с. 7].

Оптимальне (за формою і змістом) громадянське суспільство може налагодити взаємодію з органами державної влади таким способом, щоб досягнути концептуального соціального балансу в усіх сферах життєдіяльності соціуму. І саме в досягненні цього вирішальну роль відіграє громадський контроль. Пошук ефективного механізму забезпечення балансу — одне із важливих питань оптимізації громадянського суспільства, оскільки такий механізм сприяє створенню належних умов для стабільного розвитку кожного громадянина. Цей механізм передбачає набір різноманітних компонентів (зокрема таких, як правові регулювання, інституції, діяльність організацій), що формують систему суспільного діалогу. Результатом запровадження такого механізму є баланс інтересів усіх груп інтересів, що існують у громадянському суспільстві [9, с. 97]. Громадська експертиза як одна із форм громадського контролю в цьому механізмі відіграє значну роль у реалізації стратегічних цілей розвитку української політичної системи, формування державотворення та правотворення.

Слід зазначити, що громадська експертиза є 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. Експертиза в цьому випадку є одним із засобів досягнення компромісу в процесі регулювання соціальних, економічних, політичних, правових, моральних та інших відносин [10, с. 6].

З метою всебічного розгляду сутності експертизи доцільним є висвітлення її ознак, які дозволять розкрити внутрішню будову експертизи, з'ясувати її роль та соціальне призначення в умовах розвитку та становлення громадянського суспільства.

У науковій літературі для більшої наочності структурно і текстуально виділяють наступні основні ознаки експертизи, які найчастіше пов'язують з її сутнісною характеристикою: експертиза заснована на використанні спеціальних знань; використання спеціальних знань виражається в дослідницькій діяльності (переважно оціночно-аналітичної спрямованості); експертне дослідження проводиться компетентною особою — експертом (тобто залученим фахівцем, що володіє необхідними для конкретної експертизи спеціальними знаннями); експертна діяльність має процесуальну основу (її порядок і умови здійснення, як правило, регламентовані); метою експертного дослідження є отримання зацікавленими організаціями (особами) об'єктивної інформації, необхідної для прийняття більш обґрунтованих і точних рішень; підсумки проведеного експертом дослідження, як правило, відображаються в особливому документі — експертному висновку [6, с. 8].

Таким чином, наведені вище ознаки експертизи дозволяють зрозуміти специфіку експертної діяльності і не допускати плутанини цієї діяльності з іншими схожими (наприклад, діагностикою, діяльністю спеціаліста тощо).

Як зазначається в юридичній літературі, громадська експертиза — добровільне залучення населення (суспільства) до експертизи соціально-значущих об'єктів (законів, проєктів, програм, рішень і т. п.) [11, с. 18]. При цьому в результатах такої експертизи виражається реальне ставлення більшості населення, соціальної групи, елементів суспільної системи до фактів, подій, явищ, процесів, що стосуються потреб та інтересів соціальної спільності як сукупності індивідів, що відрізняються цілісністю, виступаючих самостійними суб'єктами соціальної дії. Результати громадської експертизи передбачають встановлення відповідності тим пріоритетам громадянського суспільства, які виражають потреби, інтереси більшості населення.

Під громадською експертизою вчені розуміють експертизу процесів або явищ в інтересах суспільства або його окремих груп. Вона може проводитися з метою пошуку варіан-

тів 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 [5, с. 153].

Т. 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 [12, с. 8]. 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 [13, с. 67]. Отже, метою громадської експертизи є встановлення відповідності будь-якої діяльності органів державної влади пріоритетам громадянського суспільства.

Під громадською експертизою в юридичній літературі розуміють діяльність інститутів громадянського суспільства, спрямовану на дослідження, аналіз та оцінку проектів і чинних правових актів державних і місцевих органів влади; проектів і реалізованих соціально-економічних програм; правозастосовної практики; рішень і дій (чи бездіяльності) органів влади, різних організацій і посадових осіб для виявлення можливих наслідків прийнятих правових актів та управлінських рішень, а також визначення їхньої відповідності правам і законним інтересам громадян і різних соціальних груп [6, с. 13]. Отже, громадська експертиза виконується, перш за все, з метою захисту суспільних інтересів. Головне призначення громадської експертизи полягає у відображенні суспільної думки, потреби, а також передбачає недопущення прийняття некоректних та некомпетентних рішень у будь-якій сфері органів державної влади. На підставі цього можна констатувати, що громадська експертиза є важливим інститутом в умовах розвитку громадянського суспільства.

Громадська експертиза — це експертиза проектів законів, рішень, програм, проектною документації, яка виконується з метою захисту суспільних інтересів. Замовником громадської експертизи є суспільство, а здійснюється вона за допомогою структур, які здатні сформулювати суспільний запит [10, с. 5].

У науковій літературі наголошується, що безпосередня участь громадян у нормотворчому процесі можлива у двох формах: по-перше, за допомогою участі в публічних обговореннях законопроектів і, по-друге, шляхом участі громадян у громадській експертизі проектів нормативно-правових актів. Зазначимо, що участь громадян у нормотворчому процесі передбачається тільки на стадії обговорення законопроекту. Іншими словами, громадяни не входять до кола суб'єктів, які мають право законодавчої ініціативи, безпосередньо не голосують за прийняття нормативно-правового акта (зрозуміло, якщо він не винесений на референдум), не мають повноважень щодо його скасування або призупинення. Проте суспільна складова в нормотворчому процесі в умовах демократизації суспільства відіграє дедалі більшу роль [5, с. 144]. Хоча громадська експертиза можлива лише на стадії обговорення законопроекту, однак і за таких умов на сучасному етапі державотворення відіграє вирішальну роль.

Необхідно підкреслити важливу для нашого дослідження думку С. Зубарева щодо важливості громадської експертизи. Так, автор зазначає, що громадська експертиза законопроектів потенційно є однією з найбільш дієвих форм громадського контролю за парламентською діяльністю, а також безпосередньої участі громадян у прийнятті законів, тобто в реалізації одного з найважливіших повноважень держави. Водночас ефективність такої експертизи залежить від ряду істотних чинників, до яких слід віднести: адекватність представництва суб'єктом експертизи громадських інтересів; повнота охоплення масиву законопроектів; консолідованої громадської позиції, що об'єктивно потребують вироблення та обліку; якість підготовки експертного висновку; ступінь врахування результатів громадської експертизи органами законодавчої влади [4, с. 63]. Ці чинники закладають фундамент і дають базові орієнтири для показників ефективності громадської експертизи. Разом із тим

ефективність є головним критерієм оцінки контрольної діяльності та головною метою громадського контролю.

Інститут громадської експертизи дає можливість зацікавленим сторонам не лише отримати та дослідити відомості від органу влади (чи посадової особи) щодо виконання їхніх програм, витрачання бюджету, надання адміністративних послуг, а й безпосередньо вплинути на формування рішень органів державної влади [14, с. 5]. Завдяки запровадженню інструмента громадської експертизи з'являється реальний шанс оцінити загальний рівень прозорості органів державної влади в країні. У свою чергу, прозорість діяльності органів державної влади виступає надійним та ефективним інструментом у налаштуванні відповідного зв'язку між державою і громадянським суспільством з метою становлення та формування сильної держави з наявними механізмами забезпечення стабільності політичної системи.

У юридичній літературі зазначено, що протягом останніх років громадська експертиза діяльності органів влади набула надзвичайної актуальності та стала предметом особливої уваги [15, с. 51]. У цьому аспекті цікавими є розмірковування дослідника Л. Наливайко, яка зауважує, що про актуальність зазначеної проблеми свідчить і низька обізнаність представників інститутів громадянського суспільства про порядок проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, свої права та обов'язки органів виконавчої влади. Важливим аспектом цієї проблеми також є потреба у фаховій підготовці та підвищенні кваліфікації не лише громадських експертів, але й державних службовців [10, с. 5].

Таким чином, забезпечення ефективної участі громадянського суспільства у формуванні та становленні економічної, політичної, культурної, соціальної та інших систем, модернізації усіх сфер сучасного життя залежить від наявності налагодженої системи взаємодії між органами державної влади і громадянами, а також практики контролю з боку громадськості за діяльністю органів влади. Громадська експертиза як одна із форм громадського контролю в цій системі відіграє значну роль, оскільки виступає одним із механізмів демократичного управління державою. Головне призначення громадської експертизи полягає у відображенні суспільного інтересу та потреби, недопущенні будь-яких неправомірних дій з боку владних структур. Окрім цього громадська експертиза дає можливість оцінити діяльність органів державної влади, а також безпосередньо вплинути на їхню політику та виконання рішень.

Громадська експертиза є відповідним проявом реальної і дієвої демократії, який дозволяє громадськості та владі ефективно взаємодіяти, налагоджувати розумний та результативний діалог на всіх етапах процесу прийняття рішень.

Викладене вище свідчить про важливість розвитку інституту громадської експертизи, який виступає певним показником відповідного рівня взаємодії влади та громадянського суспільства. Усе це дає підстави говорити про актуальність подальшого розгляду громадського контролю, вивчення сутності громадської експертизи як однієї з його форм. Таким чином, дослідження громадської експертизи є одним з актуальних завдань як у теорії, так і на практиці.

Список використаних джерел

1. Полещук А. С. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2012. 245 с.
2. Акопов Л. В. Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Ростов-на-Дону, 2002. 395 с.
3. Забралова О. С. Общественный контроль в Российской Федерации: монография. М. : Навигатор, 2011. 124 с.
4. Зубарев С. М. Общественный контроль за деятельностью государственных органов в условиях модернизации России : монография. М. : Финансовый университет, 2011. 184 с.

5. 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.
6. Попов А. Н., Хананашвили Н. Л. Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности : научно-практическое пособие. М. : Общественный совет г. Москвы, 2010. 106 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.
8. Российский энциклопедический словарь : в 2 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. Т. 2 : А–Н. М., 2001. 2015 с.
9. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Луцьк, 2009. 201 с.
10. 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.
11. Захарова В. И. Общественная экспертиза законопроектов: социологический анализ: дис. ... канд. социол. наук : 22.00.04. Москва, 2005. 184 с.
12. Троицкая Т. В. Конституционно-правовой статус Общественной палаты субъекта Российской Федерации: на опыте Приволжского федерального округа : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук. : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». Саратов, 2007. 28 с.
13. Троицкая Т. В. Понятие и юридическая природа общественной экспертизы. *Юридический мир*. 2006. № 9. С. 65–70.
14. Громадська експертиза: теоретичні та практичні аспекти : практичний посібник / А. Балацька, О. Сушко, Т. Шевченко. К. : Тютюкін, 2011. 120 с.
15. Літвінов О. В. Громадська експертиза регуляторної діяльності органів виконавчої влади як чинник демократичного врядування. *Демократичне врядування: наука, освіта, практика* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 29 травня 2009 р., м. Київ : у 4 т. / за заг. ред. В. П. Приходька, С. В. Загороднюка. К. : НАДУ, 2009. Т. 1. С. 49–51.

Витвицкий Сергей Сергеевич,
доктор юридических наук, доцент
(Донецкий юридический институт МВД Украины)

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА КАК ОПТИМАЛЬНАЯ ФОРМА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Автором рассмотрено и проанализировано содержание общественной экспертизы в условиях развития гражданского общества. В статье раскрывается роль и значение общественной экспертизы с целью определения места в обеспечении стабильности общества.

Ключевые слова: контроль, общественный контроль, экспертиза, общественная экспертиза, общественная экспертиза нормативно-правовых актов.

Vitvitskyy Sergey Sergiyovych,
Doctor of Legal Sciences, Associate Professor
(Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine)

PUBLIC EXAMINATION AS THE OPTIMAL FORM PUBLIC CONTROL

Author reviewed and analyzed the content of public expertise in terms of development of civil society. The article explains the role and importance of public expertise to determine the place in the stability of society.

Key words: control, public control, expertise, public examination, public examination of normative legal acts.

Надійшла до редколегії 26.02.2018