

ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Беззубко Л. В., Гончарова Л. О.

Рассмотрены проблемы и трудности внедрения общественной экспертизы деятельности органов исполнительной и государственной власти. К основным трудностям относятся: нехватка квалифицированных кадров для проведения экспертизы; отсутствие финансового и организационного обеспечения проведения экспертизы; возможность конфликта интересов у членов общественной организации, которые проводят экспертизу; недостаточная обоснованность выводов и предложений. Даны предложения по совершенствованию проведения общественной экспертизы: внедрить систему обучения для общественных организаций и органов власти; создать систему общественной экспертизы при органах власти; создание системы отбора участников проведения общественной экспертизы, оценки их компетентности.

Розглянуто проблеми і труднощі впровадження громадської експертизи діяльності органів виконавчої та державної влади. До основних труднощів відносяться: брак кваліфікованих кадрів для проведення експертизи; відсутність фінансового та організаційного забезпечення проведення експертизи; можливість конфлікту інтересів у членів громадської організації, які проводять експертизу; недостатня обґрунтованість висновків і пропозицій. Надані пропозиції по вдосконаленню проведення громадської експертизи: впровадити систему навчання для громадських організацій та органів влади; створити систему громадської експертизи при органах влади; створення системи відбору учасників проведення громадської експертизи, оцінки їх компетентності.

This article discusses the problems and difficulties of implementation of public evaluation of executive and state power. The main constraints are: lack of qualified personnel for inspection, the lack of financial and organizational support of the examination, the possibility of conflict of interest of members of the public organizations that conduct an examination, lack of validity of the conclusions and proposals. The paper suggests ways of improving public examination: implement a system of training for NGOs and governments; to create a system of public examination at authorities; to create a a system of selection of participants of public examination, assessment of competence.

Беззубко Л. В.

д-р наук по гос. упр., проф. ДонНАСА
bezzubkol@mail.ru

Гончарова Л. А.

канд. экон. наук, доц. ДонНАСА

УДК 351.751

Беззубко Л. В., Гончарова Л. О.

ПРОБЛЕМИ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Обов'язковою характеристикою сучасного демократичного державного управління є залучення до процесу формування та реалізації державної політики громадськості. Це положення розвивається у статті 38 Конституції: «Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами...» [1].

Взаємодія органів місцевого самоврядування (ОМС) і членів громади є характерною рисою сучасного політичного й соціально-економічного життя України. Активне залучення членів громади до формування й здійснення місцевої політики, виявлення та втілення різноманітних громадянських ініціатив, здійснення функцій громадського контролю є необхідним завданням сьогодення. Все це обумовлює необхідність створення організаційних, правових, економічних й соціальних механізмів, які забезпечують належну взаємодію членів громади і органів місцевого самоврядування. В цій системі важливе місце повинно відводитися проведенню громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування та центральних органів влади.

В останній час з'явився ряд наукових праць, в яких фахівцями в галузях державного й муніципального права, державного управління, політології (Л. Усаченко [2], Н. Дніпренко [3] та ін.) розглядаються різні аспекти проведення громадської експертизи. Але багато теоретичних і практичних проблем проведення такої експертизи залишилося осторонь або ж розглядають їх дуже стисло. Усе це викликає необхідність поглибленого цілеспрямованого дослідження теоретичних і практичних проблем проведення громадської експертизи ОМС.

Метою статті є аналіз важливих проблем проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування.

У законодавстві громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади (далі – громадська експертиза) є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої 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 [4].

Поняття громадської експертизи можливо визначити також як комплексне дослідження, вивчення, перевірка, аналіз, оцінка (кількісна та (або) якісна) діяльності або бездіяльності органів влади, його рішень та інших офіційних письмових документів, що здійснюється представниками легалізованих об'єднань громадян з метою надання обґрунтованого експертного висновку про їх відповідність чинному законодавству, очікуванням громадян та їх уявленням про справедливість й подальшого врахування експертних пропозицій і громадської думки для вдосконалення діяльності органу влади у відповідній сфері суспільного життя [5].

Зараз об'єктивно зростає роль громадської експертизи. Адже вона реалізується передусім за ініціативою самих громадських організацій, їх силами, у разі потреби із залученням фахівців та експертів і, як правило, без використання державних ресурсів. Громадська експертиза є не лише констатацією існуючих проблем в роботі органів влади, а запланованим, систематизованим, експертним та об'єктивним дослідженням обраної сфери діяльності, яке проводиться за прийнятою схемою з метою досягнення конкретних змін.

Слід зазначити, що зараз в Україні створені нормативно-правові передумови для розвитку громадської експертизи і моніторингу. Президент України ще у 2005 році у своєму Указі «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (№ 1276 від 15 вересня 2005 року) у пункті 4 статті 5 доручив Кабінету Міністрів України розробити й ухвалити порядок сприяння проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Згодом, розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1035-р від 21 листопада 2007 року була схвалена Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства. У преамбулі документу задекларовано, що під сприянням розвитку громадянського суспільства необхідно розуміти першочергове налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, яка повинна базуватися на партнерстві, спільній зацікавленості сторін у досягненні цілей, пов'язаних із процесом демократизації усіх сфер державного управління і суспільного життя, соціально-економічним і духовним прогресом, всебічним забезпеченням захисту прав і свобод людини та громадянина [6].

Впровадженню громадської експертизи в Україні сприяло прийняття ряду законів («Про інформацію» [7], «Про звернення громадян» [8]), Указ Президента України, «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», Постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [4].

Ці нормативно-правові документи сприяли налагодженню ефективних механізмів партнерства держави з інститутами громадянського суспільства, вдосконаленню діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпеченню прозорості та відкритості їх діяльності. Члени громади можуть здійснювати контрольну, правозахисну та правоохоронну діяльність у межах чинного законодавства, а також з урахуванням статутів територіальних громад.

До обставин, що визначають необхідність у введені громадської експертизи, слід віднести наступні: подальша закритість та традиційна безконтрольність процесу прийняття рішень органів місцевого самоврядування; відсутність (або, принаймні, недорозвинутість) реальних практичних механізмів та можливостей реалізації та захисту громадянських прав і свобод, формально закріплених у Конституції.

Незалежна громадсько-контрольна система за владою може включати такі принципи взаємопов'язані компоненти:

1. Спостережні групи та організації, зорієнтовані на моніторинг взаємовідносин громадян із державно-адміністративними структурами.

2. Практику незалежних громадських експертиз владних політичних та економічних стратегій та рішень і контроль їх виконання. На кінець 2011 року інститутами громадянського суспільства було ініційовано понад 50 громадських експертиз. Зокрема, експертизою було охоплено діяльність ряду міністерств (Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики України), обласних державних адміністрацій (Львівська, Херсонська, Полтавська, Дніпропетровська, Луганська, Кіровоградська та інші), а також понад 80 райдержадміністрацій різних областей. Ціна піднятих громадськістю питань та запропонованих нею шляхів вирішення найболючіших суспільних проблем становила понад 400 мільйонів гривень – коштів, фактично, зекономлених для уряду України [5].

Громадська експертиза набувала чинності і у Донецькій області. Так, В ГУМВС України в Донецькій області надійшов запит від 19.08.2011 № 19/08-03 на проведення громадської експертизи діяльності цієї організації. Проведена громадська експертиза кількох обласних програм. Зокрема, правової просвіти населення області.

Визначимо переваги, основні проблеми та ризики проведення громадської експертизи (табл. 1).

Таблиця 1

Переваги та основні проблеми проведення громадської експертизи

	Громадська організація	Органи місцевого самоврядування
Переваги	<ul style="list-style-type: none"> – доступ до інформації та процесу ухвалення рішень; – можливість впливу на місцеву політику та дії чиновників; – обов'язковість реакції влади на пропозиції громадськості; – підвищення авторитету громадської організації серед влади та громадськості; – підвищення прозорості діяльності влади. 	<ul style="list-style-type: none"> – інструмент реального залучення громадян до вироблення державної політики; – проведення безкоштовних експертиз з найбільш гострих проблем; – незалежна оцінка ефективності роботи органу влади; – спосіб визначення чи корегування пріоритетів власної діяльності; – отримання комплекс порад, спрямованих на вирішення порушеної проблеми.
Проблеми	<ul style="list-style-type: none"> – кваліфіковані кадри для проведення експертизи, яких не вистачає; – навички, знання, досвід у проведенні експертизи у членів громадської організації, яких не вистачає; – відсутність фінансового та організаційного забезпечення проведення експертизи; – можливість конфлікту інтересів у членів громадської організації, які проводять експертизу; – недостатня обґрунтованість висновків та пропозицій. 	<ul style="list-style-type: none"> – відсутність зворотного зв'язку між органом місцевого самоврядування та громадською організацією; – не здійснюється оприлюднення результатів громадської експертизи; – відсутня інформація про проведення у ЗМІ та на офіційному сайті ОМС.
Ризики	<ul style="list-style-type: none"> – недостатня компетентність в предметі оцінки; – втрати репутації (наприклад, незалежного та об'єктивного експерта); – відсутність конкретики в результатах експертизи; – неможливість відстежити і "виміряти" наслідки проведення експертизи. 	

Основними методами проведення експертизи є аналіз документів (рішень органів місцевого самоврядування, звітів, протоколів засідання і т. п.) та соціологічні опитування (групове анкетування). Значно менш використовуються в практиці проведення експертизи такі методи, як спостереження, контент-аналіз (аналіз передач місцевого телебачення, газетних публікацій, інформації web-сайтів), метод фокус-груп. Практично не використовуються такі методи як метод кейс-стаді (метод аналізу конкретної ситуації), історичний метод

(опис основних етапів розвитку явища), порівняльний метод та метод моделювання, методи прогнозування. При визначенні методів проведення експертизи слід використовувати їх перевірку по наступним критеріям: ефективність, простота, економічність, надійність, оперативність.

У відповідності з Постановою від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [2] створено електронний реєстр даних про стан і результати проведення громадської експертизи. Урядовий web-сайт «Громадянське суспільство і влада», іменованій як «інтерактивна інформаційно-аналітична система», був розроблений та запущений у рамках Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1035-р від 21 листопада 2007 року, а також із урахуванням положень Розпорядження Кабінету Міністрів України № 784-р від 28 травня 2008 року «Про затвердження плану заходів щодо реалізації у 2008 році Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства». До основних функцій електронного реєстру громадських експертиз належить:

- забезпечення зацікавлених верств суспільства інформацією про ініціаторів громадських експертиз, результати їх проведення та процес врахування експертних пропозицій органами виконавчої влади;

- створення централізованої легкодоступної системи обліку відомостей про стан і результати проведених громадських експертиз;

- створення аналітичної бази підрахунку ступеню врахування експертних висновків органами виконавчої влади.

Така база дала можливість ознайомлюватися з висновками інших організацій, уникати дублювання у проведенні громадської експертизи.

В деяких випадках громадська експертиза завершується з наданням органам місцевого самоврядування (ОМС) висновків, відсутній наступний етап – контролю за розглядом результатів експертизи, врахуванням пропозицій в подальшій роботі ОМС. Орган місцевого самоврядування не надає громадській організації письмової відповіді щодо підсумків розгляду експертних пропозицій. В якості ілюстрації можливо навести наступний факт: на сайті «Громадянське суспільство і влада» розміщено результати лише деяких експертиз. Львівська ОДА майже півтора роки не видавала розпорядження про сприяння у проведенні ІПЦ «Наше право» громадської експертизи. За даними експертного опитування Творчого об'єднання «ТОРО» переважна більшість посадових осіб органів виконавчої влади обласного рівня не знають про вимоги Постанови КМУ № 976 щодо їх обов'язку сприяти у проведенні громадської експертизи [10].

Підготовлені експертні пропозиції мають бути розглянуті на найближчому засіданні колегії, що діє при відповідному органі виконавчої влади, за участю офіційних представників громадської організації, що проводила експертизу. Орган виконавчої влади, діяльність якого було піддано громадській експертизі, у десятиденний термін з моменту розгляду пропозицій, які є в звіті експертизи, має письмово поінформувати про результати цього розгляду і одночасно розмістити відповідну інформацію у засобах масової інформації та (або) на власному web-сайті (пункт 7 Порядку). Пропозиції, які підготовлені організаціями громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи, мають враховуватися органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності тощо.

Окрім того, орган влади в обов'язковому порядку надсилає Секретаріату Кабінету Міністрів інформацію про стан та результати проведених громадських експертиз. Секретаріат КМУ розміщує дані на урядовому сайті «Громадянське суспільство і влада» в тематичній рубриці «Електронний реєстр громадських експертиз».

ВИСНОВКИ

Для подальшого впровадження системи громадської експертизи в суспільстві необхідно:

- розробити та впровадити систему просвіти та тренінгів для інститутів громадського суспільства, активу Громадських рад з використання вже діючих механізмів громадської експертизи у своїй роботі;
- навчання робітників ОМС співробітництву з громадськими організаціями в питаннях проведення громадської експертизи;
- формування обговорення, інформаційного простору, публічних дискусій з тематики експертизи;
- створення системи обстеження, діагностика та аналіз ефективності проведення громадської експертизи;
- створення системи відбору учасників проведення громадської експертизи, оцінки їх компетентності;
- організація та проведення ОМС місцевих та регіональних конкурсів на проведення громадської експертизи з наданням грантів по суспільно значущих актуальних темах.

Подальші дослідження з проблем громадської експертизи та контролю будуть проходити в рамках наукового завдання «Розвиток громадської активності в територіальній громаді: громадський контроль та експертиза».

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
2. Усаченко Л. М. Громадська експертиза рішень органів державної влади як форма громадського контролю / Л. М. Усаченко // Статистика України : науково-інформативний журнал. – 07/2007. – № 3. – С. 91–95.
3. Дніпренко Н. К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз і європейські традиції застосування [Електронний ресурс] / Н. К. Дніпренко. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf>.
4. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : kti.gov.ua.
5. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація і проведення. – Дніпропетровськ : Моноліт, 2010. – С. 11.
6. Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-p.
7. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-ХІІ. Документ 2657-12, остання редакція від 22.07.2005 р.
8. Закон України «Про звернення громадян». Документ 393/96-вр, остання редакція від 11.06.2009 на підставі 1254-17.
9. Громадська експертиза діяльності органів внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://umdp1.info/index.php?id=1328622905>.
10. Електронний робочий стіл громадського експерта [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.civicepert.in.ua/instruction/?instruction_id=18.

Стаття надійшла до редакції 17.12.2012 р.