

М. Ф. Степко, Я. Я. Болюбаш, В. Д. Шинкарук, В. В. Грубінко, І. І. Бабин // К. : Вид-во ТДПУ, 2006. – 52 с.

13. Циганаш А. В. Роль академічної мобільності у професійному розвитку майбутніх фахівців / А. В. Циганаш// Проблеми сучасної психології. – 2013. – Вип. 22. – С. 641–654.

14. Шпекторенко І. В. Структура академічної мобільності персоналу: управлінський аспект [Електрон. ресурс] / І. В. Шпекторенко. – Режим доступу: [http://www.nbuiv.gov.ua/e-journals/Patp/2009\\_2/09sivpua.pdf](http://www.nbuiv.gov.ua/e-journals/Patp/2009_2/09sivpua.pdf).

15. Mike Byram, Fred Dervin. Students, Staff and Academic Mobility in Higher Education / Mike Byram, Fred Dervin – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eprints.usq.edu.au/8075/4/Binder1.pdf>.

16. Daniel Guay «International Academic Mobility: Two Decades of Practice International Academic Mobility in Higher Education (IAMHE): Building up a fully structured campus-wide IAM Core Program» June 15, 2010, pp. 1–4.

17. The European Higher Education Area in 2012: Bologna Process Implementation Report. – 2013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://www.ehea.info/Uploads>.

---

---

## УДК 35.078

*Беззубко Л. В., д.гос.упр., проф., ДНАСА*

### **РАЗВИТИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ И КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ВЛАСТИ**

*Проаналізовано напрями вдосконалення механізмів громадської експертизи, контролю за діяльністю органів влади та місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** *громадська експертиза, громадський контроль, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.*

*The ways of improvement of mechanisms of public examination, monitoring of the activities of public authorities are analysed in the article.*

**Keywords:** *public examination, public control, government agencies, local governments.*

**Постановка проблеми.** Одной из характеристик демократического общества является прозрачность и информационная открытость для населения деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Однако в настоящее время продолжает только создаваться нормативно-правовая, организационная, экономическая и социальная осно-

вы для создания такой системы в Украине. Незавершенность многих теоретических и практических вопросов, новизна решаемых задач определяет актуальность данной темы исследования.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Данная тема все чаще становится предметом изучения ученых и практиков. Среди наиболее значимых исследований, осуществленных в последнее время следует отметить выпуск монографии в 2 –х томах «Місцевий розвиток за участю громади» [1], в которой были опубликованы содержательные материалы: Ю. Н. Петрушенко, М. Х. Корецкого, О. М. Руденко, В. Д. Бакуменко и др.

**Постановка задания.** Целью данной статьи является характеристика наиболее важных направлений деятельности по повышению прозрачности органов власти с помощью механизмов общественной экспертизы и общественного контроля.

**Изложение основного материала.** Наиболее значимыми механизмами, которые могут обеспечить прозрачность органов власти, являются: общественная экспертиза и общественный контроль.

Общественная экспертиза деятельности органов исполнительной власти – оценка деятельности органов исполнительной власти, а также эффективности принятия и выполнение ими решений с целью подготовки предложений относительно решения общественно значимых проблем. С целью создания соответствующих условий для участия общественности в формировании государственной политики, Кабинет Министров Украины принял Постановление «Об утверждении Порядка содействия проведению общественной экспертизы деятельности органов исполнительной власти» [2]. Этот документ предоставил организациям гражданского общества широкие возможности для приобщения их к проведению экспертизы и мониторинга государственной политики на местном и региональном уровнях.

Независимая экспертная оценка может рассматриваться как своеобразный универсальный индикатор качества управленческих решений, связанных с разработкой и реализацией стратегий, программ и проектов по социально-экономическому развитию города.

Общественная экспертиза – это механизм, который дает возможность изменить ситуацию относительно доступа общественности к информации о работе органов исполнительной власти и дает возможность органам гражданского общества предлагать свои идеи и быть услышанными.

Л. Усаченко определяет общественную экспертизу как инициированное со стороны гражданского общества или органов власти комплексное исследование представителями общественности решений или актов органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые завершаются предоставлением обоснованного вывода с элементами рекомендаций [3].

Правовой основой для разработки Порядка стал пункт 4 статьи 5 Ука-

за Президента Украины от 15 сентября 2005 г. № 1276 «Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики», который определяет процедуру содействия проведению институтами гражданского общества общественной экспертизы деятельности органов исполнительной власти.

Отдельным аспектам общественных экспертиз как формы взаимодействия власти с общественностью посвящены труды таких специалистов, как Э. Афонин, Л. Гонюкова, В. Гаращук, Я. Гонциаж, Н. Гнидюк, В. Кравченко, М. Лагунная, О. Марцеляк, М. Пирен, С. Телешун, А. Ткачук, В. Шахов и др.

Самое понятие «общественная экспертиза» является многоаспектным, поскольку содержит технологическую, смысловую и эмоциональную составляющие. Технологическая составляющая – этот термин означает широкую открытость самой экспертизы, ее прозрачность и доступность для широкой массы граждан. Смысловой (содержательный) аспект является одним из важнейших. Он отражает не только общественный интерес, а и его защиту при принятии и реализации государственных решений. Тесно связанный с ним – эмоциональный аспект, который заключается в оценке как с позиции власти, так и с позиции общественности относительно общего принятия решений и общей ответственности за их дальнейшее внедрение, ощущение принадлежности к всем процессам, которые происходят в стране и на определенной территории [3].

Общественная экспертиза деятельности органов исполнительной власти дает для представителей общественных организаций такие возможности:

- оценить деятельность органов исполнительной власти, эффективность принятия и выполнения такими органами решений;
- подготовить предложения относительно решения общественно значащих проблем для их учета органами исполнительной власти в своей работе [4].

В Порядке проведения общественной экспертизы указано, что проводить общественную экспертизу могут институты гражданского общества (политические партии, общественные организации, союза объединений граждан, религиозные организации, профсоюза, объединение профсоюзов, творческие союзы, благотворительная организация, объединение совладельцев многоквартирных домов, органы самоорганизации населения, ассоциации, организации работодателей, обслуживающие и потребительские кооперативы, негосударственные средства массовой информации и прочие не-предпринимательские общества и учреждения, легализованные соответственно законодательства.

Пункт 2 Постановления № 976 "Об утверждении Порядка содействие проведению общественной экспертизы деятельности органов исполнительной власти" определяет, что предметом общественной экспертизы может быть оценка деятельности органов исполнительной власти: "Общественная

экспертиза деятельности органов исполнительной власти (далее – общественная экспертиза) является составной механизма демократического управления государством, которое предусматривает проведение институтами гражданского общества оценки деятельности органов исполнительной власти, эффективности и принятия и выполнение такими органами решений, подготовку предложений относительно решения общественно значащих проблем для их учета органами исполнительной власти в своей работе.

Предметом общественной экспертизы деятельности органа исполнительной власти могут быть:

- проекты актов органов исполнительной власти и их должностных лиц по вопросам, которые касаются соблюдения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;
- состояние выполнения соответствующим органом исполнительной власти и их должностными лицами законодательства Украины;
- состояние выполнения органами исполнительной власти и их должностными лицами государственных и местных программ, которые финансируются за счет бюджетного средства;
- деятельность должностных лиц органов исполнительной власти относительно выполнения ими своих должностных обязанностей;
- другая деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц, связанная с выполнением функций государства [5].

Общественная экспертиза деятельности органов власти в социальной сфере может выполнять такие функции:

- получение комплексной информации относительно состояния социальной проблемы, его специфики, динамики, объемов нормативно-правовой базы и т.п.;
- получение информации относительно проблем и потребностей заинтересованных сторон, которая будет оказывать содействие определению дальнейших приоритетов;
- анализ и оценка эффективности деятельности, как с точки зрения исполнителей, так и с точки зрения качества социальных услуг;
- анализ эффективности взаимодействия общественных, государственных, муниципальных и бизнесовых структур на территории;
- прогноз развития ситуации в ближайшей и отдаленной перспективе;
- поиск вариантов решений существующих проблем, оптимизация этих решений, согласованность дои сторон;
- создание атмосферы доверия между общественными объединениями и государственными структурами, которые работают в одной сфере.

Общественные экспертизы как на центральном, так и на местном уровнях управление:

- повышают как качественный, так и количественный показатели участия общественности в государственном управлении, организовывая таким образом социальный диалог между властью и гражданами, и усиливая тем

самым гражданское общество;

- предоставляют для органов власти конкретные и видимые методы реализации их обязательство перед общественностью быть прозрачной и полностью демократической;

- является механизмом привлечения технических привычек и мысли общественности для решения проблем местного управления;

- создают для граждан с разными умениями и взглядами форум, где они могут информировать друг друга и таким образом усиливают диалог, необходимый для решения конфликтов;

- усиливают коммуникацию между законодательной и исполнительной ветвями власти, между правительством и общественностью и между разными ветвями местной власти;

- является источником новых мыслей, идей и альтернатив для привлеченных к этому процессу служащих;

- могут помочь снизить напряжение и деполитизировать процесс управления.

На основе полученных данных необходимо решить следующие задачи:

- оценить деятельность органа исполнительной власти, эффективность его работы и уровень соблюдения нормативно-правовых актов;

- разработать рекомендации, предложения относительно улучшения работы органа государственной власти, совета относительно решения общественно значащих проблем и улучшения ситуации в определенной области или в стране в целом.

Следует отметить, что проведение общественной экспертизы в настоящее время затруднено следующими факторами:

1. Проведение общественной экспертизы требует значительной подготовительной организационной работы и определенных финансовых затрат. Как правило, проведение общественной экспертизы финансируется общественными организациями из собственных средств. Возможность привлечения ресурсов со стороны заинтересованных лиц является ограниченной, поскольку законодательство соответствующих предписаний не содержит.

2. Недостаточная квалификация экспертов. Законодательство не устанавливает профессиональных требований к институтам гражданского общества, которые иницируют экспертизу, а также к их экспертам. Фактически любая легализованная неправительственная организация может направить в орган исполнительной власти запрос на проведение общественной экспертизы. Если экспертный потенциал членов общественной организаций, которая направляет запрос, является недостаточным, организация может привлечь внешних экспертов, однако прямой обязанность делать это законодательно не предусмотрено. Следует отметить, что невозможность обеспечить проведение экспертизы высокого качества может дискредитировать важность этого инструмента сотрудничества в глазах, как местных органов власти, так и общественности.

3. Может иметь место отсутствие заинтересованности у органов власти и местного самоуправления в проведении общественной экспертизы их деятельности.

4. Несовершенство законодательной основы проведения общественной экспертизы:

- не предусмотрено обязательность учета результатов общественной экспертизы при принятии управленческих решений органами власти;

- не регламентируется обязательность оказания помощи со стороны органов власти и местного самоуправления при подготовке, проведении общественной экспертизы;

- запрос на проведение общественной экспертизы может быть прислан лишь письменно, то есть использование электронных каналов коммуникации является ограниченным;

- не предусмотрен механизм предотвращения конфликта интересов во время проведения общественной экспертизы [6].

Одним из видов внешнего контроля в системе публичной власти является общественный контроль, с помощью которого оценивается деятельность органов власти, предприятий, организаций и учреждений по предоставлению административных и социальных услуг населению, выполнение социальных программ. Характерной особенностью этого контроля является то, что он осуществляется непосредственными потребителями указанных услуг и их объединениями, которые организационно не подчинены органам власти [7].

Главная цель общественного контроля – обеспечение соблюдения объектами контроля соответствующих норм – писанных и неписанных. Кроме того, по мнению российской исследовательницы Э. Маштаковой, задача общественного контроля состоит в том, чтобы не допустить действий контролируемых субъектов за пределами законности и правопорядка, предупредить возможные отклонения от намеченных целей, а также интересов общества и его субъектов, а в случае появления этих отклонений устранить их отрицательные следствия [8].

Принципиальным шагом к установлению четкого общественного контроля за властью является ее информационная прозрачность, открытость и доступность для граждан. При этом, доступ к размещенным в Интернете сведениям может быть бесплатным, а информация – постоянно обновляющейся. Тем самым Интернет, в сущности, создает принципиально новую среду во взаимоотношениях граждан, общества и государства.

Механизмы осуществления общественного контроля следует включить в уставы территориальных общин, регламенты деятельности местных советов и их исполкомов. Координацию осуществления общественного контроля на определенной территории и предоставление необходимой информационно-методической помощи общественным контроллерам может осуществлять соответствующий Общественный совет или специализированный

независимый аналитический ресурсный центр. Результаты общественного контроля должны регулярно рассматриваться Уполномоченным по правам человека соответствующего уровня, а ежегодный доклад по результатам общественного контроля – представляться на рассмотрение соответствующего местного совета. Именно системный характер организации общественного контроля и четкое определение его процедур обеспечит его максимальную полезность и предотвращение возможной деструктивности.

Для развития процессов прозрачности и подотчетности органов государственной власти и местного самоуправления в Украине членам территориальной общины большое значение имеет использование передового опыта зарубежных стран. Так, в Российской Федерации утверждена Концепция открытости федеральных органов власти. Особенностью деятельности в этом направлении является ее комплексность. Были разработаны соответствующие Концепция, методические рекомендации и методики, которые составили Стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти. Данные документы предполагают:

- продолжение внедрения механизмов «электронного правительства»;
- организацию широкого, многоканального доступа к общедоступным ресурсам;
- выстраивание системы обратной связи с гражданским обществом;
- внедрение системы внутренней и внешней оценки федеральных органов государственной власти, влияющей на последующие кадровые, финансовые и иные решения;
- упрощение процесса государственного нормотворчества;
- отражение общественно значимых результатов, на достижение которых направлена работа министерств и ведомств;
- доведение информации о работе федеральных органов власти до граждан в понятных форматах [9].

Для практической реализации данной концепции в качестве основных механизмов предусмотрен ряд мероприятий, среди которых:

1) работа с референтными группами. Референтная группа — это социальная группа, которая служит своеобразным стандартом, системой отсчета для себя и других, а также источником формирования социальных норм и ценностных ориентаций [9];

2) принятие планов деятельности на 2013–2018 годы и годовой публичной декларации целей и задач с их общественным обсуждением и экспертным сопровождением;

3) публичная отчетность;

4) независимая антикоррупционная экспертиза и общественный мониторинг правоприменения;

5) взаимодействие с общественным советом;

6) взаимодействие со СМИ;

7) работа с обращениями граждан, общественных объединений и

предпринимательского сообщества [10].

Предполагается, что в соответствии с методикой мониторинга и оценки будет определяться индекс открытости федеральных органов исполнительной власти. На его основе предполагается ежегодно составлять рейтинг открытости министерств и ведомств.

**Выводы.** Таким образом, внедрения общественной экспертизы и контроля за деятельностью органов власти и местного самоуправления позволит повысить качество принимаемых управленческих решений, расширить участие членов территориальной общины в разработке и экспертизе решений органов власти.

#### Список использованных источников

1. Місцевий розвиток за участі громади: монографія: у 2 т. – Суми : Університетська книга, 2014. – Том 2: Теоретичні основи сталого місцевого розвитку, орієнтованого на громаду/ за заг. ред. Ю. М. Петрушенка, 2014. – 368 с.

2. Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка содействия проведению общественной экспертизы деятельности органов исполнительной власти от 05.11.2008 г., № 976. – Режим эл. доступа: <http://www.allsecurity.kh.ua/normativnaya-baza>.

3. Усаченко Л. М. Громадська експертиза рішень органів державної влади як форма громадського контролю / Л. М. Усаченко. – Режим эл. доступа: [archive.nbuv.gov.ua/portal/soc...2/.../17.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc...2/.../17.pdf).

4. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади Теорія і практика.– Рівно : Рівненська обласна громадська організація “Комітет виборців України”, 2010. – С. 4–32 с.

5. Круглий стіл «Проблеми правого регулювання і практики проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 21.02.2011 р. – С. 13. – Режим эл. доступа: [www.civicexpert.in.ua](http://www.civicexpert.in.ua).

6. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : посіб. – К. : Ленвіт, 2012. – С. 26.

7. Покатаєв П. С. Громадський контроль як складова державного управління та місцевого самоврядування / П. С. Покатаєв. – Режим эл. доступа: <https://www.google.com.ua/url>.

8. Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации / Е. А. Маштакова // Дисерт. на соискание уч. ст. канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 2000. – С. 2.

9. Референтная группа [Электронный ресурс]. – Режим эл. доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>.

10. Стандарт открытости [Электронный ресурс]. – Режим эл. доступа: <http://open.gov.ru/events/5508409/>.