

**ГРОМАДСЬКІ КОНСУЛЬТАЦІЇ ТА ЕКСПЕРТИЗА: ДЕМАРКАЦІЯ
ІНСТРУМЕНТІВ ТА ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Розглянуто консультації з громадськістю та громадську експертизу як механізм впливу громадян на формування та реалізацію публічної політики. Політична участь залежить не лише від якостей громадянського суспільства або еліти, а й від наявних інструментів його включення у прийняття рішень. В Європейському Союзі створені спеціальні інструменти консультацій та ініціатив, у той час, коли в Україні вони не систематизовані і стосуються лише окремих органів державної влади. Проведено демаркацію між консультаціями з громадськістю та громадянською експертизою у політико-правовому контексті, визначено сфери та суб'єкти ініціативи, проаналізовано практики їх застосування в Україні, надано рекомендації щодо їхнього функціонального та змістовного підсилення.

Ключові слова: політична участь, інститути громадянського суспільства, консультації з громадськістю, громадська експертиза, Реєстр відкритості Європейського Союзу, громадські ініціативи, публічна політика

Біденко Ю.М.

**ОБЩЕСТВЕННЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ И ЭКСПЕРТИЗА: ДЕМАРКАЦИЯ
ИНСТРУМЕНТОВ И ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ В УКРАИНЕ**

Рассмотрены консультации с общественностью и общественная экспертиза как механизмы влияния граждан на формирование и реализацию публичной политики. Политическое участие зависит не только от качеств гражданского общества или элиты, а и от имеющихся инструментов его включения в принятие решений. В Европейском Союзе созданы специальные инструменты консультаций и инициатив, в то время, когда в Украине они не систематизированы и касаются лишь отдельных органов государственной власти. Проведена демаркация между консультациями с общественностью и гражданской экспертизой в политико-правовом контексте, определены сферы и субъекты инициативы, проанализированы практики их применения в Украине, даны рекомендации по их функциональному и содержательному усилению.

Ключевые слова: политическое участие, институты гражданского общества, консультации с общественностью, общественная экспертиза, Реєстр відкритості Європейського Союзу, общественные инициативы, публичная политика.

Bidenko Yuliya

**PUBLIC CONSULTATIONS AND EXPERTISE: DEMARCATION OF INSTRUMENTS
AND PROBLEMS OF APPLICATION IN UKRAINE**

Public consultations and public expertise are considered as tools of citizens' influence on the formation and implementation of public policy. Political participation depends not only on the qualities of civil society or the elite, but also on the instruments available for civic inclusion in decision-making process. In the European Union, special tools for consultations and initiatives have been implemented, while in Ukraine they are not systematized and concern only certain authorities. The demarcation between public consultations and civil expertise was conducted in the political and legal context, as well as the areas and subjects of the initiative were described. Based on the practicies of public consultations and expertise in Ukraine some recommendations on their functional and substantive empowemet were provided by the author.

Keywords: political participation, civil society institutes, public consultations, civil expertise, EU Transparency Register, citizen's initiatives, public policy

У політичній науці участь розглядається як спосіб залучення громадян до управління державою або громадою в межах певних питань і часто висвітлюється як феномен, що здатний підвищити рівень довіри до представницьких та управлінських структур локального й державного рівня. Українська політологиня Н. Ротар характеризує політичну участь як «інституціолізований механізм впливу громадян на функціонування політичної системи, формування політичних інститутів та процес вироблення політичних рішень, за допомогою якого реалізуються артикульовані суспільно-політичні інтереси ... Вона забезпечує реалізацію політичною системою основної функції – виявлення, формування і вираження інтересів громадян, є одним із критеріїв визначення якісної специфіки політичної системи, характеризує наслідки взаємодії політичних інститутів, соціально-економічних інтересів та сил, національних традицій та типу політичної культури» (Ротар 2011: 149)

У теоретичній площині процес громадської участі не є обмежений лише парадигмою партисипативної або деліберативної демократії (згадаємо практики масових зборів і демонстрацій у тоталітарних режимах), втім, за низкою істотних параметрів, може характеризувати не лише демократичність режиму та розвиток місцевого самоврядування, а й якість громадянського суспільства. З цього приводу Р. Даль зазначає, що «громадяни не здатні здолати межі своєї свідомості шляхом простої участі в дискусіях один з одним, тоді як технологія дає їм можливість стежити за дискусією і голосувати з проблем, що обговорюються. Останнє без адекватного розуміння проблем нездатне гарантувати того, що схвалена громадянами політика захистить чи дозволить реалізувати їхні інтереси» (Даль 2003: 515).

І якщо окремі науковці та практики громадянського просвітництва бачать вихід із цієї ситуації у підвищенні політичної компетентності абсолютно всіх громадян, які мають право участі, то Р. Даль вважає, що ефективність процесу поступового наближення до демократії не потребує від кожного громадянина поінформованості та політичної активності у процесі обговорення важливої політичної проблеми – «потрібна критична маса добре поінформованих громадян, достатньо

велика й активна для того, щоб контролювати політичний процес» (Даль 2003: 516).

Незважаючи на певні критичні позиції у політичній теорії щодо можливості (а іноді й бажаності) широкої участі громадян у політиці (Г. Алмонд, С. Верба, К. Шміттер, Й. Шумпетер), сучасні європейські практично-орієнтовані документи та дослідження все більше наполягають на необхідності розширення не лише формальних прав громадян, а й на запровадженні ефективних практик та інституціоналізованих інструментів участі. Саме підбір таких інструментів, які б одночасно могли б забезпечити врахування інтересів стейкхолдерів, але при цьому б зберігали ефективність (відповідність результатів витратам) та ефектність (здатність досягати специфічної мети) політики, стає наразі *актуальною* проблемою публічного адміністрування та прикладної політології.

За визначенням Світового Банку та низки інших міжнародних інституцій, участь громадськості (залучення громадськості) можна розуміти як «двосторонню дію між громадянами та урядами, що надає громадянам можливість мати певну частку (бути своєрідним пайовиком), впливовий голос в ухваленні рішень. Власне така пайова участь громадян у виробленні рішень та політик надає можливість дійсно покращити якість таких політик, рішень, законів, що в цілому сприятиме покращенню суспільного розвитку, вирішенню суспільно значущих проблем відповідно до очікувань громадян, їхніх потреб» (Координатор проектів ОБСЄ 2016: 108). Обсяг участі громадськості може бути різним: консультації, партнерство, наділення окремими повноваженнями і т. п. Однак зазначимо, що саме змістовий і процедурний аспекти інструментів участі, а не лише їх формальна фіксація у політико-правовому полі країни, показує реальний ступінь децентралізації та потенціал впливу громадянського суспільства на органи влади, політичну культуру як національних і місцевих еліт, так і громадян.

Тому *метою* цієї статті є аналіз окремих інструментів залучення громадянського суспільства до формування та реалізації політики, а її *завданнями* виступають: опис громадської експертизи та консультацій за цільовим і процедурним критерієм, визначення доречності цих інструментів у циклах формування та

реалізації політик, розгляд еволюції політико-правової регламентації консультацій з громадськістю та громадської експертизи в Україні та їхнього практичного застосування в політиці національного та місцевого рівнів.

Найбільш усталеною й поширеною в більшості країн складовою участі є консультації з громадськістю в процесі формування та реалізації політики на різних рівнях (державної, регіональної, місцевої). Це вимагає в свою чергу наявність ефективних механізмів, форм, а також активної дії як громадян, так і власне «виробників» рішень, політик. Консультування (від лат. *consultatio* – звернення за порадою) у процесі формування та реалізації державної/суспільної політики являє собою взаємодію між розробниками політики та зацікавленими сторонами, що відбувається в декілька етапів: діалог, дискусія, аналіз. Під час діалогу сторони викладають своє бачення або/та очікування від консультацій, ведуть розмову про вихідні позиції та розуміння контексту. Під час дискусії учасники консультування аргументують своє заперечення або погодження з висловленими пропозиціями. На останньому етапі відбувається аналіз результатів обговорення (Координатор проектів ОБСЄ 2016: 108).

Утім, механізми для забезпечення участі громадян у підготовці та прийнятті рішень у консультативній формі можуть суттєво відрізнитись за низкою важливих параметрів: усталеність і постійність використання у політичній практиці, наявність чіткої нормативно-правової регламентації цільової та процедурної складової, суб'єкти ініціювання (органи влади, окремі громадяни чи їхні об'єднання), процес відбору та характеристики учасників (чи необхідним є певний представницький статус або атрибутивні якості учасників), ступінь імперативності та форми імплементації прийнятих рішень тощо. Варіативність комбінацій цих параметрів у кожній конкретній політичній спільноті (від наднаціональних утворень на кшталт ЄС або ООН до окремих територіальних громад) і дозволяє стверджувати, що консультації з громадськістю є одним із найбільш типових форм комунікацій влади та громадськості в усталених демократіях і найбільш рекомендованим інструментом для тих країн, що розвиваються в цьому напрямі.

Також консультування в процесі вироблення політики може відбуватися на різних рівнях ключових зв'язків: *вертикальних, горизонтальних і зовнішніх*. Рівень вертикальних зв'язків передбачає взаємодію між особами, які відповідають за ухвалення політики (політичні посади), та безпосередніми її розробниками (адміністративні посади). Під час ухвалення остаточного рішення щодо політики уповноважена посадова особа чи орган у різний спосіб комунікує з відповідними підпорядкованими їй особами, що включені в розробку політики, з метою отримання необхідної інформації, поради для остаточного прийняття рішення. Характер такого спілкування значною мірою залежить в цілому від політичного режиму, організаційної культури та процедур, а також самого керівника.

Особливу важливість консультації набувають на рівні горизонтальної взаємодії, тобто між службовцями різних відомств та органів влади, які залучені до процесу розробки політики. Необхідність встановлення горизонтальної перспективи вважається одним із способів досягнення цілей у великих організаціях. Наприклад, у законодавчій діяльності складні політичні акти приймаються під час обговорення кількома комітетами, а відповідно до регламенту Кабінету Міністрів України, під час розробки тим чи іншим міністерством пропозиції щодо реалізації державної політики у спеціальній доповідній записці зазначається позиція зацікавлених органів влади. Також кожен проект акта Уряду має пройти погодження серед усіх зацікавлених міністерств і відомств перед його розглядом.

Рівень зовнішніх зв'язків передбачає проведення консультацій з різними інститутами громадянського суспільства, групами інтересів, що знаходяться формально зовні процесу розробки та ухвалення рішень органів влади щодо певної суспільної політики. Серед інститутів громадянського суспільства, що можуть залучатись у процесі консультацій та діалогу, низка документів Європейського Союзу, зокрема Біла книга Європейського врядування називає: профспілки та союзи роботодавців (або «соціальні партнери»), неурядові організації, професійні об'єднання, благодійні організації, організації, що залучають громадян у місцеве чи муніципальне життя за посередництва церков чи релігійних громад (Європейське

врядування 2001: 16). Також відзначається, що неурядові організації відіграють важливу роль на загальному рівні розробки політики, адже вони часто діють як «система раннього попередження» для спрямування політичних дебатів (Європейське врядування 2001: 16).

Варто враховувати, що серед таких груп можна виокремити організовані групи та громадськість в широкому сенсі. Перші є так званими «цільовими групами», створеними спеціально для обговорення політичних інтересів їхніх членів через намагання справити колективний тиск на розробників політики. Інша категорія включає різного роду групи, які демонструють політичну активність у відповідь на дискретне втручання у сферу їх інтересів або діяльності. Наприклад, це можуть бути члени територіальної громади, окремі фахівці чи активісти або тимчасові громадські рухи з того чи іншого питання суспільного розвитку. Наприклад, у структурі Європейського Союзу, окрім усіх інструментів впливу, що доступні національним державам-членам (національне представництво у фракціях Європейського парламенту, квотована участь у Європейській Раді та Комісії) постійно функціонує Комітет Регіонів (що представляє інтереси територій та місцевого самоврядування у процесі розробки європейських політик) та Соціально-економічний комітет (який консолідує та погоджує інтереси галузевих стейкхолдерів: промисловців, аграріїв, транспортних мереж, споживачів), а також з 2011 р. діє Єдиний реєстр Прозорості, який містить докладний перелік груп інтересів у т.ч. комерційних лобістів, неурядових організацій (НУО), аналітичних центрів, асоціацій юристів, релігійних організацій тощо, і лише на основі реєстрації в якому, суб'єкти долучаються до консультацій з Європейською Комісією та Європейським Парламентом (The Transparency Register 2018). Станом на кінець 2017 р. в ньому містилось 5747 лобістських, бізнесових асоціацій, 3047 НУО, 1327 суб'єктів професійних консультацій (включно з юридичними фірмами та самозайнятими консультантами), 892 аналітичних центри та академічні установи, 548 організацій, що представляють регіональні та місцеві інтереси та 51 релігійна організація (Annual Report 2017). Означені суб'єкти консультацій у процесі розробки політик ЄС можуть діяти як на постійній основі (Комітети) або залучатись

за потреби чи власної ініціативи (суб'єкти Європейського реєстру Відкритості). На рівні держав-членів і місцевих громад також діє низка механізмів консультацій, що регламентуються національним правом, та здебільшого місцевими традиціями й нормами. Однак навіть на рівні ЄС окремі індивіди можуть створювати ініціативи в рамках Програми «Європа для громадян» (Guide to the European Citizens' Initiative 2015), що, за умов набрання підтримки 0,2 відсотками громадян з 7 країн-членів, будуть включені Європейською Комісією до порядку денного та враховані під час прийняття рішень.

Окрім розмежування консультацій за принципом організовано-групової або індивідуальної громадянської участі, необхідно розрізняти консультації з метою виявлення експертної думки (зовнішніх експертних знань, оцінок неурядових та урядових аналітичних структур) і консультації з широкою громадськістю з метою з'ясування позицій, настроїв. Виявлення позиції експертної спільноти дозволяє отримати додаткові аргументи щодо обрання того чи іншого варіанту політики, забезпечити первинне оцінювання впливу політики, поглибити знання проблеми, на вирішення якої буде спрямовано політику тощо. Тобто йдеться про здобуття своєрідної «технічної» інформації для розробки політики. Переважно такого роду консультації ініціюються суб'єктом підготовки або прийняття рішень і здійснюються або формалізовано (створення різноманітних дорадчо-консультативних структур при органах державної влади, робочі та експертні групи в органах місцевої влади, експертні форуми), або опосередковано (зібрання пропозицій, коментування проектів рішень у цілому або постатейне коментування законопроектів у письмовій формі або через електронні засоби).

Під час консультацій з «широкою громадськістю» можна зібрати коментарі, пропозиції та зауваження від тих, на кого політика буде мати безпосередній вплив або чиї інтереси будуть зачіпатися. Таким чином, консультації з громадськістю та громадська експертиза в системі інструментів впливу на політичний процес можуть бути розмежовані за цільовим призначенням, а також за суб'єктами участі – якщо консультації з громадськістю здебільшого мають охоплені індивідів та групи (необов'язково формалізовані),

інтересів яких потенційно стосується рішення, то суб'єктами експертизи найчастіше виступатимуть не просто інституціоналізовані, а й легалізовані об'єднання. Але найважливішим фактором демаркації виступає наявність або відсутність суб'єктивних інтересів у предметі консультацій, якщо в механізмі публічних консультацій виявлення групових інтересів та позицій виступає одним із завдань цього інструмента, то громадська експертиза передбачає комплексний і незаангажований аналіз політики, що проектується або імплементується у певній сфері.

У політико-правове поле України механізми як консультацій, так і громадської експертизи було впроваджено відносно нещодавно – протягом останніх десяти років, але ті чи інші форми декларування необхідності включення пропозицій громадськості та експертних груп ми можемо зустріти в низці законодавчих актів, що були прийняті у першу декаду незалежності. Стаття 40 Конституції України надає громадянам України право звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. У статті 69 згадується, що окрім виборів і референдумів можуть існувати ще й інші форми безпосередньої демократії, через які здійснюється волевиявлення, а у розділі XI Конституції України визначено суть і можливості здійснення місцевого самоврядування. Безпосередньо на роль громади вказується у двох статтях: стаття 140, що визначає місцеве самоврядування як право «...територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»; стаття 143, що визначає перелік повноважень та завдань, які територіальні громади можуть виконувати безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування (Конституція України 1996).

Конституційне право громадян на звернення деталізується Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року, в якому було окреслено форми звернень та вимоги до них, а також процедури реагування на звернення органів державної влади та місцевого самоврядування, окрім безпосередніх форм, громадяни можуть брати участь у

місцевому самоврядуванні через обраних ними депутатів (Закон України «Про звернення громадян» 1996).

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. проголошує такі форми участі громадян у прийнятті рішень на місцевому рівні – місцеві референдуми, загальні збори за місцем проживання, органи самоорганізації населення, місцеві ініціативи, та громадські слухання (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997). Саме останні виступають «чистою» формою консультацій з громадськістю, адже інші форми взаємодії громади з локальною владою – місцеві ініціативи та звернення (у т.ч. у формі е-петицій), що регламентуються окремим законом, виступають інструментом внесення питань до політичного порядку денного, а не формою консультацій щодо альтернатив рішень, хоча, безумовно, можуть виражати позицію громадян та їхніх об'єднань щодо політики, що розробляється чи впроваджується на місцевому рівні.

Відповідно до українського законодавства, громадські слухання – це зустрічі членів територіальної громади з депутатами та посадовцями місцевої ради, на яких громадяни висловлюють свою думку щодо планів та дій влади з вирішення проблем життєдіяльності громади. Право громади на проведення громадських слухань встановлено ст. 13 Закону «Про місцеве самоврядування», виходячи із змісту якої, можна побачити певні важливі елементи громадських слухань (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 : 170). По-перше, громадські слухання – це право громади на зустрічі та дискусії з депутатами місцевої ради та головою громади. По-друге, громадські слухання мають бути організовані в громаді хоча б раз на рік, що містить елемент відповідальності місцевої влади за їх ініціювання та організацію. По-третє, пропозиції, висловлені на громадських слуханнях, мають бути обов'язково розглянуті органами місцевого самоврядування. По-четверте, місцева рада має врегулювати процедури організації та проведення слухань місцевим нормативним актом.

При цьому, в Україні усі перелічені вище інструменти впливу територіальної громади на місцеву політику регулюються суб'єктами місцевого самоврядування на власний розсуд і навіть різними типами

нормативних актів (положення, регламент ради, статут територіальної громади), тому складність процедур, кількісні та якісні характеристики ініціаторів та учасників слухань, вага думок громадськості у подальших рішеннях місцевих рад є різною у кожному населеному пункті, що створює доволі парадоксальні ситуації нерівного обсягу можливостей громадян впливу на владу залежно від територіальної належності, а також сприяє формуванню та диференціації локальних політичних режимів у різних регіонах України.

Набагато більш ґрунтовним є регулювання консультацій з громадськістю органами державної влади. Проведення консультацій з громадськістю регламентується Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Згідно з цим документом, «консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю; теле- або радіодебатів, Інтернет-конференцій, електронних консультацій» (Постанова КМУ № 996 2010). Для проведення публічного громадського обговорення шляхом електронних консультацій з громадськістю використовується урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада», офіційні веб-сайти органів виконавчої влади. Таким чином, у політико-правовому полі України було унормовано форми консультацій, безпосередні платформи для електронної участі, прописано терміни та умови ініціювання консультацій та взаємодію суб'єктів після проведення.

8 квітня 2015 р. було ухвалено зміни до Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 99614, якими визначено порядок проведення електронних консультацій із громадськістю, встановлено обов'язок органів виконавчої влади оприлюднювати на своїх офіційних веб-сайтах звіти про результати електронних консультацій (Постанова КМУ № 234 2015). Також зміни передбачали обов'язковість консультацій у формі

публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які:

- стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян;
- стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища;
- передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері;
- визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання);
- стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;
- визначають порядок надання адміністративних послуг;
- стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності;
- передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства; стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій;
- стосуються витрачання бюджетних коштів та звітування головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік (Постанова КМУ № 234 2015).

Згідно з Указом Президента № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» серед завдань щодо забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики і питань місцевого значення стоїть сприяння запровадженню обов'язкових публічних консультацій у процесі підготовки проектів Державного бюджету України та місцевих бюджетів. При цьому, за даними дослідження Національного інституту стратегічних досліджень, за 2017 рр. лише чотири області відзначили проведення громадських обговорень щодо питань використання та виконання

бюджету – Вінницька, Донецька, Івано-Франківська та Черкаська (Руденко, 2017).

Також обов'язок проведення консультацій з громадськістю покладался на органи державної влади, якщо пропозиція консультацій з одного питання надійшла не менше ніж від трьох інститутів громадянського суспільства. Додатково у рамках публічного громадського обговорення можуть проводитися засідання громадських рад, інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади. В багатьох країнах урядові та місцеві органи можуть створювати постійні або спеціальні консультаційні органи, які мають надавати йому допомогу в консультуванні громадян та отриманні всебічної інформації від населення та громадських організацій з питань вибору політичного курсу в певних галузях, зокрема в Ірландії, Люксембурзі, Польщі діє система тристоронніх форумів представників урядових, комерційних і профспілкових організацій. Як результат консультацій, органи публічної влади не лише збирають та аналізують інформацію про оцінку громадськістю ефективності запропонованого органом виконавчої влади шляху вирішення питання, а й може також формувати експертні пропозиції щодо його альтернативного вирішення; інформують широку громадськість про консультації, а також мають надавати загальнодоступні коментарі про результати консультацій, особливо інформацію з причинами прийнятих остаточних рішень.

На нашу думку, внесені у 2015 р. нормативно-процедурні зміни суттєво деталізували предмет, форми, суб'єктів і форми консультацій з громадськістю. Зокрема посилено вплив колективних акторів громадянського суспільства, але наразі для органів місцевого самоврядування (де консультації теоретично виконують набагато суттєвішу роль через визначення місцевого самоврядування і близькість його органів до членів територіальної громади) цей нормативний акт носить рекомендаційний характер і може не використовуватися у плануванні та реалізації політик місцевого масштабу.

З ухваленням у 2008 р. постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» (Постанова КМУ № 976 2008) запроваджено ще одну форму впливу громадян на впровадження політики – *громадську експертизу*. На сьогодні

українським законодавством, що дуже різниться за часом прийняття та сферами регулювання, запроваджено різного роду експертизи, об'єктом яких є, зокрема, певна діяльність органів влади або організацій, установ, які уповноважені діяти від імені держави чи виконувати її функції, надаючи специфічні послуги. Такі експертизи можуть бути як державними, так і громадськими. Законодавство про засади запобігання та протидію корупції встановлює таке поняття, як «антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів» – перевірка проектів актів на предмет наявності в них положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, з метою запобігання виникненню передумов для вчинення таких правопорушень і розроблення рекомендацій стосовно їх усунення. Її проведення покладено на Міністерство Юстиції, але також не виключається і громадська експертиза, тобто така, що може ініціюватися фізичними і юридичними особами, об'єднаннями громадян.

Окремо виділяється наукова і науково-технічна експертиза, під якою необхідно розуміти діяльність з метою дослідження, перевірки, аналізу та оцінки науково-технічного рівня об'єктів, експертизу і підготовку обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів. У природоохоронній сфері існує екологічна експертиза – вид науково-практичної діяльності спеціально уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці «передпроектних», проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища, і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

Згідно з Л. Паліводою та В. Купрієм, під час проведення громадської експертизи здійснюється оцінювання діяльності державних органів у певній сфері, програм і заходів, того чи іншого нормативно-правового акта, рішення органу влади, а також причин відхилення від

запланованого та передбачає вимірювання результатів порівняно з цілями політик. Іншою складовою громадської експертизи є оцінювання ефективності прийняття та виконання органом виконавчої влади рішень. Під ефективністю розуміється перш за все співвідношення отриманих результатів та здійснених для їх отримання витрат. І нарешті, третьою складовою громадської експертизи є підготовка пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Пропозиції мають бути обґрунтованими та співвідноситися з отриманими результатами оцінювання діяльності. Такі пропозиції мають враховувати компетенцію того чи іншого органу влади, якому вони спрямовуються (Палівода, Купрій 2011: 29).

Громадську експертизу діяльності органів влади можуть ініціювати та здійснювати інститути громадянського суспільства (ІГС), під якими, так само як і в європейських рекомендаціях, розуміються «громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відпо-відно до законодавства, а також громадські ради при органах державної влади» (Постанова КМУ № 976 2008). Таким чином, на відміну від консультацій, де право ініціативи передається також громадянам та членам територіальної громади, ініціаторами експертизи стають лише колективні легалізовані суб'єкти, хоча суттєвих обмежень на підставі статусності (територіальна належність, вид діяльності, кількість членів, організаційно-правова форма, фаховість, наявність експертів серед засновників або членів) не передбачається, однак врегульовано недопущення проведення громадської експертизи за умов конфлікту інтересів, зокрема родинних зв'язків між посадовими особами та засновниками або керівництвом ІГС.

Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади чітко встановлює вимоги до запиту ІГС, а також необхідність з їхнього боку зазначення, якого роду документи та інші матеріали йому потрібні для проведення аналізу та оцінювання. Водночас доволі чітким є алгоритм дій з боку органу влади, зокрема строки реакції

на запит громадянського суспільства, можливість створення робочих груп для підготовки необхідних матеріалів, оформлення експертних висновків і формальні дії після їх отримання. Якщо консультації з громадськістю, особливо у форматі громадських слухань, круглих столів, опитування громадської думки, передбачають обмін думками, з'ясування інтересів та ставлень (можливо, суб'єктивних та емотивних) громадськості, то експертні пропозиції повинні стосуватися лише повноважень органу виконавчої влади та містити чіткі рекомендації і заходи з їх впровадження.

Орган влади після надходження від ІГС експертних пропозицій:

- 1) розміщує їх у тижневий строк на власному веб-сайті;
- 2) розглядає їх на найближчому засіданні колегії за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу. У разі коли колегію не утворено, експертні пропозиції розглядає керівник органу виконавчої влади у двотижневий строк за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу;
- 3) розробляє і затверджує за результатами розгляду експертних пропозицій заходи, спрямовані на їх реалізацію;
- 4) подає у десятиденний строк інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу, письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій та заходи, спрямовані на їх реалізацію, з одночасним розміщенням відповідної інформації у засобах масової інформації та/або на власному веб-сайті;
- 5) надсилає в письмовій та електронній формі Секретаріату Кабінету Міністрів України для розміщення на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада»:
 - інформацію про найменування, прізвище, ім'я, по батькові керівника, поштову адресу, контактні дані інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу, предмет та строки її проведення;
 - експертні пропозиції, подані інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи;
 - затверджені органом виконавчої влади заходи для реалізації експертних пропозицій;
 - відповідь органу виконавчої влади інституту громадянського суспільства про

результати розгляду експертних пропозицій та заходи для їх реалізації (Постанова КМУ № 976 2008). У разі коли ініціатор громадської експертизи не подав експертні пропозиції у тримісячний строк від початку проведення громадської експертизи, експертиза вважається такою, що не відбулася.

У рамках ініціативи «Відкритий уряд», що реалізується Україною на державному рівні останні вісім років, ведеться облік публічних консультацій, що здійснюються міністерствами, центральними та місцевими органами виконавчої влади, у т.ч. місцевими адміністраціями. Авторська обробка поквартальних даних, що подається у відповідному розділі порталу «Громадянське суспільство і влада», дозволяє визначити обсяги та формати публічних консультацій, що практикують державні органи. Так, протягом 2012-2017 рр. було проведено понад 24 тисячі консультативних процедур у різних формах, з них міністерствами сукупно – 7,5 тисяч консультацій, а обласними державними понад 11,5 тисяч. Найбільш популярними формами є електронні консультації (9105 в період 2012-2017 рр.), зустрічі й наради з громадськістю (4159), круглі столи та конференції (3703), а з часу змін до законодавства, згаданих нами вище, та виведення в окрему форму консультацій – засідання громадських рад та інших консультативних органів при органах влади – 1544 в період 2015-2017 рр. (Громадянське суспільство і влада 2018). Згідно з офіційним переліком громадянських експертиз, що було реалізовано в період 2010-2017 рр. включно, їх було проведено лише 54 (Громадянське суспільство і влада 2018), що підкреслює диспропорційність між консультаціями та експертизою як інструментами впливу громадянського суспільства на політику, а також неможливість реального наукового та статистичного обстеження як консультативних, так і експертних взаємодій, що відбуваються на рівні громад та місцевого самоврядування.

В якості висновків зазначимо, що хоча і консультації з громадськістю, і громадська експертиза теоретично та практично є формами впливу громадськості на формування та реалізацію політики, в Україні між ними існує суттєва різниця. Зокрема якщо консультації в політико-правовому полі є інструментами, що закріплено, як на місцевому, так і на державному рівні політики, то експертиза стосується лише

державних органів виконавчої влади. Хоча інше галузеве законодавство (антикорупційне, екологічне, щодо науково-технічної інформації) не виключає здійснення експертизи з боку суб'єктів громадянського суспільства і для інших суб'єктів публічного управління (місцеві ради, виконавчі комітети), процедури проведення таких експертиз не унормовано, тому здебільшого вони можуть застосовуватись за умов «доброї волі» органів влади.

Окрім того, що консультації та громадську експертизу регламентовано різними нормативними актами, українська правова база відносить їх застосування до різних циклів політики: консультації розглядаються як інструмент залучення громадськості під час підготовки рішень і вибору альтернатив, у той час як громадська експертиза застосовується для оцінки результатів політики, що впроваджено, – тобто як одна з форм контролю. Базуючись на практиках європейського співтовариства та окремих країн, зазначимо, що роль експертизи на етапі проектування рішень та вибору альтернатив є не менш важливою, тому бажаною є ревізія політико-правового регулювання цього інструмента в Україні.

Суб'єкти ініціативи консультацій та експертизи також різняться – якщо консультації ініціюють як органи влади, так і інститути громадянського суспільства, а також громадяни (на місцевому рівні – члени територіальної громади), то ініціаторами громадської експертизи виступають лише колективні актори – легалізовані об'єднання та громадські ради при органах виконавчої влади. Європейські практики показують, що академічні спільноти, юридичні фірми, аналітичні центри та самозайняті експерти можуть бути ефективними під час здійснення зовнішньої громадської експертизи, проте розпливчастість формулювань в українському законодавстві виключає означених акторів із суб'єктів експертизи, залишаючи там ЗМІ та релігійні установи.

Варто мати на увазі, що головним критерієм розмежування цих інструментів має виступати не процедурний, а змістовий аспект – якщо консультації передбачають з'ясування суб'єктивних позицій та інтересів колективних і групових акторів щодо певного питання чи проекту рішення, експертиза передбачає всебічний та об'єктивний аналіз, з точки зору суспільної користі та інтересу.

Статистика застосування інструментів консультацій та громадської експертизи за останні 5-7 років вказує на великий розрив у кількості проведених консультацій та експертиз – якщо перші вимірюються десятками тисяч, то кількість експертиз сягає півсотні. Це вказує не лише на недосконалість регламентації інструмента, а й на поки що домінуючу роль суб'єктів владних повноважень у залученні громадян до прийняття рішень – більшість консультацій організуються самими органами влади, у той час, коли експертиза, що передбачає лише ініціювання «знизу», ще не застосовується громадянським суспільством так широко. Таким чином, необхідним є перегляд і гармонізація інструментів впливу громадськості на формування та реалізацію публічної політики, а також більш чітка регламентація їхнього застосування на місцевому та регіональному рівнях, де вони потенційно є більш затребуваними громадянськістю. Така гармонізація, на нашу думку, передбачає прийняття спеціального закону, кодексу або керівних принципів, замість послугоування низкою підзаконних нормативних актів, що приймалися у різні часи, містять колізії та неузгодженні положення і поширюються лише на органи державної виконавчої влади.

ЛІТЕРАТУРА

Ротар. Н. Методологічні проблеми дослідження політичної участі в період постбіхевиоризму. *Вісник Львівського університету. Серія «Філософсько-політологічні студії»*. 2011. Вип. 1. С. 149-158.

Даль Р. Демократия и её критики /пер. с англ., под ред. М.В. Ильина. М.: РОССПЭН, 2003. 576 с.

Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020. *Координатор проектів ОБСЄ в Україні*. К.: Ваіте, 2016. 280 с.

Європейське врядування. Біла книга. *Комісія європейських співтовариств. Брюссель*, 25.7.2001. COM(2001)428. URL: pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf (дата звернення 05.04.2018).

The Transparency Register. *European Commission*. URL <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public> (дата звернення 06.06.2018).

Annual Report on the operations of the Transparency Register 2017. *Presented by the Secretaries-General of the European Parliament and the European Commission*. URL: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2017_en.pdf (дата звернення 05.04.2018)

Guide to the European Citizens' Initiative. Third Edition. *European Commission, Secretariat-General. Brussels Luxembourg: Publications Office of the European Union*, 2015. 29 p. URL: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d5c945cb-06ba-11e6-b713-01aa75ed71a1> (дата звернення 05.04.2018).

Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996. № 30, ст. 141.

Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 47, ст. 256.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року №280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997. № 24, ст.170.

«Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 3.11.2010. Офіційний вісник України, 2010. № 84. ст. 2945.

«Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 і від 3 листопада 2010 р. № 996» Постанова Кабінету Міністрів України № 234 від 8 квітня 2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/234-2015-%D0%BF> (дата звернення 03.06.2018)

Руденко А. Ф. Основні форми та напрями взаємодії органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в Україні на регіональному рівні. Аналітична записка. *Національний інститут стратегічних досліджень*, 2017. URL: <http://od.niss.gov.ua/articles/2896/> (дата звернення 05.06.2018)

«Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади». Постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 5.11.2008. Офіційний вісник України. 2008. № 86. С. 100.

Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади: навч. посіб. К.: Макрос, 2011. 200 с.

Громадянське суспільство і влада. Урядовий портал URL: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/img_lst/867 (дата звернення 12.05.2018)