

4. Yevtushenko, V. (2013). Yevropeys'kyi pidkhid do normuvannya ta standartyzatsiyi u budivnytstvi. *Publichne pravo. Naukovo-praktychnyy yurydychnyy zhurnal – Public law. Scientific and practical law journal*, 1(9), 142-151 [in Ukrainian].
5. Oleinikova, S. (2006). Harmonizatsiya natsional'nykh system standartyzatsiyi na yevropeys'komu rivni. *Derzhava ta rehiony, seriya: Derzhavne upravlinnya – Countries and Regions, Series: Public Administration*, 4, 117-120 [in Ukrainian].
6. Dickman, D. (2004). Organizatsiya stroitel'stva v SSHA : ucheb. posobiye. Moscow: Association of construction universities [in Russian].
7. Stukalenko, O. (2016). Administratyvno-pravove zabezpechennya budivel'noyi haluzi: teoretyko-pravovi ta prakseolohichni zasady [Administrative and legal support of the construction industry: theoretical, legal and praxeological principles] (*Doctor's thesis*). Dnipropetrovsk [in Ukrainian].
8. Stukalenko, O. (2016). Svitovyy dosvid rehulyuvannya budivel'noyi diyal'nosti na prykladi SSHA. *Naukovyy visnyk Khersons'koho derzhavnoho universytetu – Herson State University Scientific Bulletin*, Vol. 2, 112-115 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15.09.2019

УДК 35.072.6: 34 (477)

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.22>

Ніронка Юрій Миколайович,
здобувач Науково-дослідного інституту публічного права
e-mail: iurnikus@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0002-9995-7376>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У статті розглянуто актуальні питання, пов'язані з визначенням сутності громадської експертизи, окресленням кола її суб'єктів, аналіз засобів здійснення цієї форми громадського контролю. Громадську експертизу розкрито як механізм по створенню необхідних умов для координації інтересів різних соціальних груп з потребами розвитку суспільства, де здійснюється узгодження суспільних і публічних інтересів в умовах недостатності ресурсів для функціонування і розвитку соціуму.

Характеризуються адміністративно-правові засади організації та здійснення громадської експертизи, що включає підготовчий етап, етап проведення та заключний етап. Констатовано, що під час її здійснення виражається ставлення більшості соціальної групи, елементів суспільної системи до фактів, подій, явищ, процесів, що пов'язані із потребами та інтересами соціальної спільності, які відрізняються цілісністю, виступають суб'єктами соціальної дії. Результати громадської експертизи передбачають встановлення відповідності тим пріоритетам громадянського суспільства, які виражають потреби, інтереси більшості населення.

Обґрунтовано, що ефективне адміністративно-правове забезпечення участі громадянського суспільства у становленні економічної, політичної, культурної, соціальної та інших систем держави, модернізації усіх сфер сучасного життя залежить від наявності налагодженої системи взаємодії між органами публічної влади й громадянами, а також практики контролю з боку громадськості за діяльністю органів виконавчої влади.

Визначено низку основних причин, що негативно впливають на здійснення громадської експертизи, де ключову роль відіграють брак фінансових, матеріальних та людських ресурсів в інститутах громадянського суспільства, відсутність налагодженого діалогу між владою та населенням, відсутність дієвих механізмів міжсекторного партнерства тощо. Наголошено на крайній необхідності подальшого сталого розвитку адміністративно-правового забезпечення проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Наведено рекомендації щодо розв'язання зазначених вище проблем і подолання негативних чинників в цій сфері.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, громадська експертиза, громадський контроль, інститут громадянського суспільства, органи виконавчої влади.

Nironka Y. ADMINISTRATIVE LEGAL PROVIDING REALIZATION OF PUBLIC EXAMINATION TO ACTIVITY OF EXECUTIVE BODIES: MODERN STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

The pressing questions, related to determination of essence of public examination, lineation of circle of her subjects, analysis of facilities of realization of this form of public inspection, are considered in the article. Public examination is exposed as a mechanism on creation of necessary terms for co-ordination of interests of different task forces with the necessities of development of society, where the concordance of public and public interests comes true in the conditions of insufficiency of resources for functioning and development of society.

Administrative legal principles of organization and realization of public examination, that includes the preparatory stage, stage of realization and final stage, are characterized. It is established, that during her realization attitude of majority of task force, elements of the public system is expressed toward facts, events, phenomena, processes, that is related to the necessities and interests of social community, that differ in integrity, come forward as subjects of social action. The results of public examination

envisage establishment of accordance to those priorities of civil society, that express necessities, interests of majority of population.

Reasonably, that effective administrative the legal providing of participation of civil society in becoming of, political, cultural, social and other economic systems of the state, modernization of all spheres of modern life depends on the presence of the adjusted system of co-operation between public government bodies and citizens, and also practices of control from the side of public after activity of executive bodies. The row of principal reasons that negatively influence on realization of public examination is certain, where a key role is played shortage of financial, material and human resources in the institutes of civil society, absence of the adjusted dialogue between power and population, absence of effective mechanisms of intersectoral partnership and others like that. It is marked the absolute necessity of further steady development of the administrative legal providing of realization of public examination of activity of executive bodies. Recommendations over are brought in relation to the decision of the problems marked higher and overcoming of negative factors is in this sphere.

Key words: administrative legal providing, public examination, public inspection, institute of civil society, executive bodies.

Постановка проблеми. Розбудова демократичної держави неможлива без наявності відповідних механізмів участі громадськості в державному управлінні та контролі за діяльністю органів влади. Громадський контроль потрібен перш за все самій публічній владі, щоб підвищити ефективність своєї діяльності та забезпечити додаткові заходи її захисту від захоплення впливовими політичними й економічними групами. Також дозволяє владі забезпечити узгодження своїх дій із суспільними потребами та інтересами, які виражаються населенням як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства.

Понад десять років тому в Україні з'явилася одна зі складових механізму демократичного управління державою через здійснення громадський контроль за діяльністю органів влади – громадська експертиза. Ця експертиза є унікальною як для пострадянських країн, так і для країн ЄС. Водночас значний потенціал громадської експертизи щодо демократизації та покращення системи державного управління, удосконалення діяльності, поліпшення нормативно-правових актів, підвищення рівня відкритості та прозорості діяльності органів влади тощо до цього часу залишається не у повній мірі використаним. Окреслене зумовлює подальші науково-теоретичні та прикладні розробки зазначеної проблематики з метою становлення сталого громадянського суспільства в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Наразі до громадської експертизи прикуто увагу насамперед фахівців з державного управління та юриспруденції. Різні аспекти громадської експертизи стали предметом наукового дослідження А. Балацької, М. Лациби, О. Хмари, О. Орловського, О. Літвінова, І. Шумік та ін. Громадська експертиза як форма громадського контролю ґрунтовно розглянута в роботах А. Крупника, Л. Усаченко, О. Сушко, М. Ткачук та ін. Питанням налагодження взаємодії органів влади з громадськістю присвячено роботи О. Бабінової, Н. Ковалішиної, В. Надраги, О. Поколюдиної, Ю. Работи, А. Стойки.

Мета статті – аналіз сучасного стану та вироблення перспективних шляхів розвитку адміністративно-правове забезпечення проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. У Конституції України визначено право громадян на участь в управлінні державними справами [1]. Певним чином зазначене право може бути реалізовано шляхом участі громадян у проведенні громадської експертизи діяльності органів влади. У законодавстві можливість проведення громадської експертизи закладено в законах України «Про науково-технічну експертизу», «Про екологічну експертизу», «Про запобігання корупції», а також деталізовано у постанові Кабінету Міністрів України від 24.09.1999 № 1767 «Про науково-громадську експертизу набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму», наказі Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» тощо.

Тривалий проміжок часу провідні вітчизняні інститути громадянського суспільства працювали над запровадженням порядку проведення громадської експертизи в Україні. Результатом цієї роботи стала розробка та прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [2], у якій визначено, що «громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізмом 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 врахування органами виконавчої влади у своїй роботі».

У зазначеному порядку також наведено визначення важливого поняття «інститут громадянського суспільства» як громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші неприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства. Отже, інститути громадянського суспільства та громадяни отримали унікальну можливість проводити громадську експертизу головних напрямків діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади без

територіальних, галузевих чи інших обмежень.

Основним чинником, що впливатиме на поширення цього механізму, є його простота, де кожна легалізована громадська організація має право ініціювати проведення експертизи фактично у будь-якій сфері, що зацікавила громадськість. Для ініціювання такої форми громадського контролю зацікавлений суб'єкт має: 1) бути легалізованим відповідно до законодавства; 2) підготувати письмовий запит на проведення громадської експертизи із обов'язковим зазначенням найменування інституту громадянського суспільства; відомостей про легалізацію, місцезнаходження та електронної адреси; предмета й мети громадської експертизи; переліку документів та інших матеріалів, необхідних для проведення громадської експертизи; – адреси, за якою надсилається відповідь на запит, або прізвища, ім'я та по батькові особи, уповноваженої одержати таку відповідь, її контактного телефону й електронної адреси; 3) надіслати або подати письмовий запит на проведення громадської експертизи до органу виконавчої влади.

В аналізованому документі відсутні вимоги до інституту громадянського суспільства, зокрема щодо фінансового стану, строку діяльності, наявності кваліфікованих експертів, обґрунтування причин проведення експертизи, використання певних методів, надання статутних або інших документів тощо. Натомість така свобода дій обумовлює й високу відповідальність громадських експертів, від роботи яких буде залежати не лише вирішення проблем у певній сфері а й взагалі існування цього інструменту демократичного управління.

Громадська експертиза має доповнювати чинні інститути експертизи або заповнювати їх недостатність. Треба розуміти, що офіційна державна експертиза законопроектів повинна здійснюватися професіоналами, включаючи юридичні наукові установи та заклади вищої освіти, експертів-правознавців або групи експертів, створюваних з числа провідних учених та фахівців тієї галузі, яка стосується змісту проекту. Натомість проведення громадської експертизи може здійснюватися на ініціативній добровільній основі усіма бажаними громадянами, експертами, експертними радами, громадськими організаціями та окремими соціальними групами.

Вважаємо, що громадська експертиза є механізмом щодо створення умови для координації інтересів різних соціальних груп з потребами розвитку суспільства, тобто узгодження суперечливих інтересів в умовах недостатності ресурсів для функціонування і розвитку соціуму в цілому. Експертиза у цьому випадку є одним із засобів досягнення компромісу у процесі регулювання соціальних, економічних, політичних, правових, моральних та інших відносин. При цьому у результатах такої експертизи виражається реальне ставлення більшості соціальної групи, елементів суспільної системи до фактів, подій, явищ, процесів, що пов'язані із потребами та інтересами соціальної спільності як сукупності індивідів, які відрізняються цілісністю і виступають самостійними суб'єктами соціальної дії. Результати громадської експертизи передбачають встановлення відповідності тим пріоритетам громадянського суспільства, які виражають потреби, інтереси більшості населення.

Відповідно до п. 6 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади пропозиції, підготовлені інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи, враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня вирішення питань поточної діяльності. Експертний висновок і рішення органу влади щодо його врахування або аргументованого неврахування має бути розміщено на веб-сайті органу та в електронному реєстрі даних про стан і результати проведення громадської експертизи. Тому істотним елементом інноваційних технологій у розвитку Української держави є стимулювання громадян до участі у проведенні експертизи таких документів. У цьому випадку експертиза базуватиметься на добровільному залученні суспільства до експертної діяльності соціально значущих документів.

Поряд із перевагами зазначеного порядку існують певні недоліки. Безперечно, що для проведення будь-якої експертизи, у тому числі й громадської, необхідні певні ресурси, які залежать від об'єкту громадської експертизи, обраних методів, наявності необхідної інформації та документів тощо. Однак більшість інститутів громадянського суспільства не мають достатнього ресурсного забезпечення, що певним чином стримує поширення громадської експертизи. Частина розпочатих громадських експертиз закінчилася підготовкою експертних висновків і пропозицій. Більшість із них стосувались удосконалення діяльності органів виконавчої влади або приведення її у відповідність до вимог чинного законодавства [3]. Водночас склалася ситуація, що громадська експертиза в Україні працює переважно за підтримки певних міжнародних фондів.

На переконання В. Купрія та Л. Паливоди, процедура проведення громадської експертизи має складатися складається з трьох основних етапів: підготовчого, проведення громадської експертизи та заключного. Наведені етапи передбачають: визначення сфери або напряму діяльності органу влади для проведення громадської експертизи; планування громадської експертизи; визначення мети та завдань громадської експертизи; формування групи громадських експертів; розробка методики проведення громадської експертизи; підготовка запиту на проведення громадської експертизи; проведення громадської експертизи; оформлення результатів громадської експертизи; громадське обговорення результатів громадської експертизи; організація контролю з врахуванням рекомендацій за результатами громадської експертизи [4, с. 24-28].

Альтернативний підхід запропоновано А. Балацькою, О. Сушко та Т. Шевченком, які запропонували алгоритм проведення громадської експертизи, згідно з яким необхідно здійснити низку послідовних кроків, зокрема: визначення мети громадської експертизи; формулювання предмету громадської експертизи; обрання методів проведення оцінки; визначення бажаних джерел інформації; формування групи громадських експертів; складання та надсилання запиту на проведення громадської експертизи; отримання від органу влади інформації для аналізу; проведення аналізу отриманих даних; підготовка експертного висновку та направлення його органу влади; отримання від органу влади письмової відповіді про результати врахування експертного висновку; участь у засіданні колегії, на якій розглядається експертний висновок; ознайомлення з результатами врахування на сайті органу чи у ЗМІ [5, с. 11-16].

Наведене засвідчує, що покрокова деталізація дій органів влади у процедурі організації та здійснення громадської експертизи не гарантує її своєчасного виконання. Аналізуючи результати ініційованих та проведених громадських експертиз, можна зробити висновок, що не всі органи виконавчої влади обізнані із Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Як наслідок порушуються строки виконання обов'язкових процедур щодо сприяння проведенню громадської експертизи, встановлюються додаткові вимоги до інститутів громадянського суспільства або взагалі ігноруються запити на проведення громадської експертизи.

Для належної реалізації права громадян та інститутів громадянського суспільства органи виконавчої влади мають забезпечити неухильне виконання своїх обов'язків, визначених у чинному порядку. Хоча сьогодні значно більше свідчень незацікавленості органів виконавчої влади у проведенні громадської експертизи своєї діяльності. Не менш важливим результатом практичної апробації механізму громадської експертизи стало оскарження дій та бездіяльності органів влади, які не сприяли або перешкоджали її проведенню.

Підвищення правової свідомості представників інститутів громадянського суспільства, спрямованість на цивілізоване вирішення суперечок із органами влади створює умови для формування в Україні правової держави. З іншого боку існує багато прикладів, коли інститути громадянського суспільства ініціювали проведення громадської експертизи, але за відсутності обґрунтованої методології, фінансових, організаційних та інших ресурсів так і не змогли закінчити громадську експертизу, але до цього часу результатів цих експертиз немає.

Ще одним важливим недоліком чинного Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади є його обмеженість. Він встановлює право проведення громадської експертизи виключно органів виконавчої влади і має лише рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування. Проте, останні є найбільш наближеними до територіальних громад та окремих громадян і відповідно їхня діяльність викликає значну кількість нарікань. Тому з метою розширення позитивного впливу механізмів громадської експертизи на діяльність органів місцевого самоврядування необхідно розробити та прийняти відповідний нормативно-правовий акт.

У цілому, спираючись на результати аналізу практики організації та проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, закріпленої у положеннях постанови Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 можна зробити висновок, що наразі потенціал громадської експертизи залишається невикористаним. Серед основних причин, що негативним чином впливають та не дозволяють повною мірою реалізувати її потенціал є: брак фінансових, матеріальних, людських ресурсів в інститутах громадянського суспільства; відсутність налагодженого діалогу між владою та населенням; відсутність дієвих механізмів міжсекторного партнерства; брак досвіду у громадськості проведення експертизи діяльності органів влади; брак кваліфікованих експертів; порушення органами влади прав і законних інтересів громадян й інститутів громадянського суспільства; відсутність узагальненого досвіду проведення громадської експертизи в Україні; неусталеність вимог до форми експертних висновків та експертних пропозицій тощо.

Висновки. З огляду на викладене вище доречно констатувати, що ефективне адміністративно-правове забезпечення участі громадянського суспільства у становленні економічної, політичної, культурної, соціальної та інших систем, модернізації усіх сфер сучасного життя залежить від наявності налагодженої системи взаємодії між органами державної влади й громадянами, а також практики контролю з боку громадськості за діяльністю органів влади. Громадська експертиза як одна із форм громадського контролю у цій системі відіграє важливу роль, оскільки виступає одним із механізмів демократичного управління державою. Окрім цього, надає можливість оцінити діяльність суб'єктів владних повноважень, а також безпосередньо вплинути на їх політику та виконання рішень.

Основною рекомендацією щодо розв'язання зазначених вище причин і негативних чинників в аналізованій сфері має бути: 1) удосконалення інституційного забезпечення громадської експертизи шляхом прийняття відповідного закону; 2) широке застосування населенням інструменту громадської експертизи; 3) проведення систематичних громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади; 4) створення реєстру громадських експертиз; 5) поширення позитивного досвіду співпраці органів влади із інститутами громадянського суспільства; 6) вироблення єдиного стандарту оформлення експертного висновку за результатами проведення громадської експертизи діяльності органів влади; 7) проведення підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування з питань сприяння

проведенню громадської експертизи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 05.09.2019).
2. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п> (дата звернення: 05.09.2019).
3. Веб-портал «Довідник громадського активіста». URL: http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=57 (дата звернення: 05.09.2019).
4. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навчальний посібник. Київ : Макрос, 2011. 200 с.
5. Громадська експертиза: теоретичні та практичні аспекти : практичний посібник / [А. Балацька, О. Сушко, Т. Шевченко]. Київ : Тютюкін, 2011. 119 с.

REFERENCES:

1. Konstytutsiya Ukrayiny [*Constitution of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> [in Ukrainian].
2. Pro zatverdzhennya Poryadku spryannya provedennyu hromads'koyi ekspertyzy diyal'nosti orhaniv vykonavchoyi vlady : postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny [*On Approving the Procedure for Promoting Public Expertise of the Executive Bodies*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п> [in Ukrainian].
3. Veb-portal «Dovidnyk hromads'koho aktyvysta» [*Public Activist Directory Web Portal*]. Retrieved from http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=5 [in Ukrainian].
4. Kupriy, V., & Palivoda, L. (2011). Hromads'ka ekspertyza ta hromads'kyu monitorynh diyal'nosti orhaniv vlady : navchal'nyy posibnyk. Kyiv [in Ukrainian].
5. Balatska, A., Sushko, O., & Shevchenko, T. (Ed.). (2011). Hromads'ka ekspertyza: teoretychni ta praktychni aspekty : praktychnyy posibnyk. Kyiv: Tyutyukin [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 29.09.2019

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.23>

Скляренко Ігор Васильович,
помічник судді Ленінського районного суду
міста Кіровограда
e-mail: ivass195@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-2104-6721>

**ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК
УЧАСНИКА ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ
КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ**

Стаття присвячена проблемі визначення поняття та характерних ознак органу місцевого самоврядування в якості учасника адміністративного судочинства, що мають значення при розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, що є актуальним з урахуванням змін у адміністративно-процесуальному законодавстві та реформи місцевого самоврядування в Україні. Метою статті є визначення поняття та виокремлення ознак органу місцевого самоврядування як учасника публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю з урахуванням сучасної правової доктрини та чинного українського законодавства. Висвітлено сучасні конституційно-правові та адміністративно-правові підходи до поняття органу місцевого самоврядування, його складових та ознак, на базі яких зроблено висновок про те, що орган місцевого самоврядування є суб'єктом публічної адміністрації та суб'єктом владних повноважень. Запропоновано визначення органу місцевого самоврядування, яке характеризує його саме як учасника публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю та дозволяє виокремити відповідні характерні риси. Зосереджено увагу на складових частинах органу місцевого самоврядування, які можуть самостійно виступати в ролі учасників публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, та охарактеризовано їх крізь призму адміністративно-процесуальної доктрини. Також акцентовано увагу на територіальному характері функціонування органів місцевого самоврядування, колегіальності прийняття ним рішень, особливостях формування його складу та фінансування з бюджетів різних рівнів. Відмічено, що орган місцевого самоврядування виступає в якості основного учасника публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, оскільки є суб'єктом управління комунальною власністю, та у зв'язку з цим має відповідні права та обов'язки у цій сфері. Зроблено висновок, що окремі особливості здійснення органами місцевого самоврядування своїх