

УДК 354:336.5.02

Вірлич Євгенія Михайлівна

керівник Благодійної організації "Благодійний фонд "Таврійська перлина",
магістр фінансів та кредиту

**ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА ЯК СКЛАДОВА ГРОМАДСЬКОГО
КОНТРОЛЮ ЩОДО МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ВИДАТКАМИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ
(НА ПРИКЛАДІ м. ХЕРСОНА)**

Анотація. У статті розглядаються основні наукові та практичні аспекти проведення громадської експертизи в Україні у складі громадського контролю щодо механізмів державного управління видатками місцевих бюджетів на прикладі міста Херсона.

Ключові слова: громадська експертиза, громадський контроль, видатки місцевих бюджетів, громадська рада.

Вирлич Е.М. Гражданская экспертиза как составляющая гражданского контроля за механизмами государственного управления расходами местных бюджетов (на примере города Херсона)

Аннотация. В статье рассматриваются основные научные и практические аспекты проведения гражданской экспертизы в Украине в составе гражданского контроля за механизмами государственного управления расходами местных бюджетов на примере города Херсона.

Ключевые слова: гражданская экспертиза, гражданский контроль, расходы местных бюджетов, общественный совет.

Virlych Ye.M. The public expertise as a constituent of the public inspection of the state administration mechanisms of the local budgets charges (on the basis of Kherson)

Annotation. In the article the question about the self-determination of peoples within the analysis of international documents – the Declaration on Principles of International Law (1970) and the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (2007). Also described are variants of behavior of the former slave of the people and the people of the former metropolis in a post-colonial situation.

Key words: colony, metropolis, metropolitan people and subordinate people, indigenous people, ethnocide.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Євроінтеграція України передбачає, окрім іншого, розроблення низки державних механізмів, об'єднаних в єдину систему, що б дозволили громадськості брати участь у формуванні, розподілі та контролі за видатками бюджетних коштів. У європейських країнах існують розвинені та чітко налагоджені механізми

громадського контролю практично всіх сфер державної влади, зокрема видатків Державного бюджету. В Україні на законодавчому рівні можливість здійснення громадської експертизи було закріплено лише 2008 року постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [1]. Проте практику застосування цього Порядку почали реалізовувати в Україні лише після 2013 року, коли особливої актуальності набула участь громадськості в контролі за реалізацією функцій держави.

Планування та розподіл видатків Державного й місцевих бюджетів, а також дальший контроль доцільності їх здійснення – це актуальна тема в Україні, адже прозоре використання бюджетних коштів і врахування суспільних інтересів наближує Україну до євроспільноти. Участь громадськості в зазначених вище процесах є запорукою реалізації демократичних принципів у процесі державного управління, оскільки саме громадськість за рахунок податкових і неподаткових надходжень до бюджету є основним джерелом формування його доходів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У публікаціях вітчизняних учених з питань проведення громадської експертизи щодо діяльності органів виконавчої влади спостерігаються певні зрушення. Особливо цікавими є роботи таких дослідників, як А. Балацька, К.Бабеніна, В. Захарова, В. Купрій, М. Лациба, О. Літвінов, О. Орловський, Л. Паливода, Е. Позняк, О. Сушко, О. Хмара, А. Черноусов, І. Шевченко. У працях зазначених учених досліджено законодавчі аспекти здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, виявлено переваги та недоліки практичної реалізації процесу проведення громадських експертиз, досліджено зарубіжних досвід. Попри істотну зацікавленість учених у дослідженні особливостей проведення громадської експертизи щодо діяльності органів виконавчої влади, наразі поза увагою залишається тлумачення низки термінів (зокрема «громадський контроль») та аналіз

дієвості громадської експертизи в різних сферах державної влади. Також з наукового погляду систематично не досліджено реального впливу громадської експертизи на позитивні зрушення в діяльності органів виконавчої влади.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.

Проведення громадського контролю та громадської експертизи як складової громадського контролю має спиратися на законодавчі та наукові аспекти, досвід країн із розвиненим громадським рухом. Проте в Україні наразі законодавство має певні недоліки, які не дозволяють повноцінно проводити громадські експертизи в системі громадського контролю. Зокрема, можна виокремити такі невирішені законодавчо складові загальної проблеми:

1. Немає чіткого визначення терміна «громадський контроль». Попри відсутність законодавчого трактування, словосполучення «громадський контроль» активно застосовується в законодавчих документах і науковій літературі. Лише в Законі України «Про публічні закупівлі» (стаття 9) [2] є зазначення того, як саме має здійснюватися громадський контроль у сфері публічних закупівель: «Громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, яка підлягає оприлюдненню відповідно до цього Закону, до аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органів, уповноважених на здійснення контролю, про виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель та недоліки роботи електронної системи закупівель».

2. Попри значний період існування Положення «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», лише за останні три роки спостерігається певна громадська активність у проведенні громадських експертиз і схильність

органів державної влади до співпраці з інститутами громадського суспільства (далі – ІГС) у проведенні таких експертиз.

3. Незважаючи на те, що проведення будь-якої експертизи передбачає участь експертів – фахівців у відповідній галузі знань, у законодавстві з проведення громадських експертиз відсутні чіткі вимоги щодо кваліфікації експертів.

Однією з ключових проблем є реалізація практичних аспектів громадської експертизи видатків місцевих бюджетів, що матимуть чіткі практичні наслідки.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз теоретичних і практичних аспектів проведення громадської експертизи щодо видатків місцевих бюджетів як складової громадського контролю, на прикладі міста Херсона.

Виклад основного матеріалу. Конституція України закріплює за громадянами право брати участь в управлінні державними справами. Це право громадяни можуть реалізувати безпосередньо, беручи участь у референдумах. Крім того, кожен може обирати та бути обраним до органів державної влади. Те ж саме стосується і сфери місцевого самоврядування, участь у якому також гарантується державою. Участь громадськості у формуванні, розподілі та контролі за видатками місцевих бюджетів визначається, зокрема, низкою інших законодавчих документів. Так, постановою Кабінету Міністрів України №996 від 3 листопада 2010 року визначається порядок проведення громадських консультацій [3]. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Отже, формування та розподіл видатків місцевих бюджетів також належать до сфери консультування із

громадськiстю. Зазначеною Постановою регулюється, зокрема, й дiяльнiсть громадських рад.

Чимало уваги надається участi громадськостi в процесi контролю за дотриманням вимог проведення державних закупiвель у Законi України «Про публiчнi закупiвлi». Зазначений Закон фактично став 2015 року ключовим законодавчим актом, який вiдкрив шлях громадськостi до повноцiнного й достовiрного аналізу видаткiв мiсцевих бюджетiв.

Незважаючи на законодавче декларування вiдкритостi, прозоростi та доступностi проведення громадських експертиз, аналіз видаткiв мiсцевих бюджетiв наразi здiйснюється в невеликому обсязi і здебiльшого в контекстi антикорупцiйних дослiджень.

На офiцiйному сайтi Херсонської обласної державної адмiнiстрацiї останнi громадські експертизи було проведено 2010 року, і жодна з них не стосувалася тематики громадського контролю щодо видаткiв мiсцевих бюджетiв [4]:

1. Громадська експертиза реалiзацiї обласної програми протидiї торгiвлi людьми на перiод до 2010 року.
2. Громадська експертиза дiяльностi обласної державної адмiнiстрацiї щодо реалiзацiї державної молодiжної полiтики.
3. Громадська експертиза дiяльностi обласної державної адмiнiстрацiї щодо утвердження гендерної рiвностi в областi 2010 року.
4. Громадська експертиза дiяльностi обласної державної адмiнiстрацiї у сферi захисту прав дiтей у 2009-2010 рр.
5. Громадська експертиза дiяльностi Голопристанської районної державної адмiнiстрацiї щодо виконання районної програми «Репродуктивне здоров'я нацiї на 2011-2015 роки».

Цiлком логiчно припустити, що активна дiяльнiсть iз проведення громадських експертиз на рiвнi Херсонської областi провiдилася одразу пiсля ухвалення вiдповiдної Постанови. Згодом ця дiяльнiсть зiйшла

нанівець. Проте на міському рівні подібна діяльність не проводилась узагалі. Лише окремі дослідження цільового спрямування видатків бюджету міста Херсона проводились у складі антикорупційних досліджень.

Якщо аналізувати можливість проведення громадських експертиз використання коштів міського бюджету Херсона, то лише в березні 2016 року було закінчено реалізацію проекту «Відкритий бюджет» [5], що дозволяє отримувати переважну більшість інформації для проведення громадської експертизи видатків міського бюджету. На головній сторінці порталу міститься інформація про запровадження моніторинговою системою за використанням бюджетних коштів «Громадський бюджет», проте наразі зазначений проект не реалізовано.

Певні суперечності в трактуванні терміна «громадська експертиза» спостерігаються в науковому дискурсі. Так, О. Шаповалов визначає громадську експертизу органу державної влади як оцінювання ухвалених ним нормативно-правових актів, його рішень, дій чи бездіяльності з метою визначення відповідності чинному законодавству, правам та інтересам населення в цілому або окремих його груп, яке проводиться не підприємницькими товариствами й установами (громадськими організаціями, благодійними й релігійними організаціями, професійними й творчими спілками, органами самоорганізації населення й іншими об'єднаннями громадян, окрім політичних партій, а також недержавними ЗМІ) [6, с. 15]. Л. Наливайко зазначає, що громадська експертиза є експертизою проектів законів, рішень, програм, проектної документації, що виконується з метою захисту суспільних інтересів [7, с. 5]. На думку російської дослідниці Т. Троїцької, громадська експертиза є механізмом сучасної експертної діяльності з аналізу та оцінювання нормативних та інших управлінських рішень влади всіх рівнів, що впливають на умови життя та реалізацію прав і законних інтересів широких верств громадян і конкретних соціальних груп [8, с. 8]. Визначення вченої актуальне і для

українського законодавства, а більше – для українського суспільства, оскільки враховує важливість захисту суспільних інтересів.

Отже, серед науковців думки щодо визначення громадської експертизи певним чином різняться, але фактично доповнюють одна одну: у певних визначеннях акцент здійснюється на законодавчу базу проведення громадської експертизи, в інших – на захист суспільних інтересів та участь у проведенні експертизи виключно громадськими формуваннями, відмінними від політичних партій.

Законодавством передбачено етапи проведення громадської експертизи, проте не визначено чіткої процедури. Оптимальним, на нашу думку, є використання 10 складових процедури громадської експертизи, запропонованої О. Літвіновим:

- визначення сфери або напрямку діяльності органу влади для проведення громадської експертизи;
- планування громадської експертизи;
- визначення мети та завдань громадської експертизи;
- формування групи громадських експертів;
- розроблення методики проведення громадської експертизи;
- підготовка запиту на проведення громадської експертизи;
- проведення громадської експертизи;
- оформлення результатів громадської експертизи;
- громадське обговорення результатів громадської експертизи;
- організація контролю за врахуванням рекомендацій за результатами громадської експертизи [9, с. 56].

Подібна структура громадської експертизи, на думку авторів, є оптимальною для будь-якого типу експертизи – зокрема якщо вона стосується видатків місцевих бюджетів. Проте на практиці застосування подібного алгоритму наразі не набуло поширення. У цьому зв'язку вчені вбачають дві основні причини:

1. Недостатня практика проведення громадських експертиз в Україні загалом.

2. Недостатній досвід застосування електронних систем відкритих даних («Відкритий бюджет», E-data тощо).

У науковій літературі виокремлено 8 основних характеристик належного врядування, що, хоч і мають обґрунтований науковий характер, проте їх недотримання не породжує відповідальності:

- участь;
- орієнтація на консенсус;
- відповідальність (підзвітність);
- прозорість;
- належне реагування;
- ефективність і результативність;
- рівність і врахування інтересів;
- відповідність принципу верховенства права [10, с. 11].

У процесі проведення громадської експертизи видатків місцевих бюджетів, як і будь-якої іншої експертизи, важливим показником є фаховість експертів. І хоча поняття «експерт» передбачає певний рівень фахових знань і навичок, законодавство не висуває чітких умов до рівня знань експертів, їхньої кваліфікації тощо. Таким чином, ризик невизнання проведеної експертизи залишається високим унаслідок різниці в рівні кваліфікації представників органу державної влади та експертів.

Аналізуючи досвід міста Херсона в процесі дослідження проведення громадських експертиз, зокрема у сфері видатків міського бюджету, можна виокремити активну діяльність лише Громадської ради при міському голові Херсона в цьому напрямку. Саме в складі зазначеної Громадської ради проводяться регулярні слухання та обговорення формування міського бюджету та напрямків його витрачання й розроблюються рекомендації міському голові щодо вдосконалення використання коштів міського

бюджету. Саме за ініціативи зазначеної Громадської ради було підтримано проект Положення «Про порядок придбання товарів в рамках пілотного проекту щодо впровадження системи електронних закупівель ProZorro в Херсоні», що застосовується для всіх закупівель товарів, робіт і послуг виконавчими органами, комунальними закладами, установами та підприємствами Херсонської міської ради, які ті здійснюють за кошти міського бюджету Херсона та/або за кошти комунальних підприємств, за умови, що очікувана вартість закупівлі становить від 30 тис. грн. та не перевищує меж, установлених частиною першою статті 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» та/або частиною третьою статті 2 Закону України «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності» [11]. Саме у складі Громадської ради при міському голові Херсона 2016 року було створено Центр громадських експертиз, що має на меті проведення громадських експертиз у різних сферах діяльності міста. Проте діяльність Громадської ради носить виключно консультативно-дорадчий характер, а отже, виконання або невиконання рекомендацій залишається на розсуд міського голови та депутатів міської ради.

Висновки з даного дослідження. За результатами проведеного дослідження можемо зробити відповідні висновки.

Громадська експертиза – це відносно нове явище в реаліях українського політикуму та громадського простору. Активна взаємодія влади та громадськості фактично систематизується лише наразі, попри те що відповідну Постанову про проведення громадських експертиз ухвалено ще наприкінці 2008 року. Причин подібного явища можна виокремити кілька: активні політичні перетворення; невисока активність громадського суспільства упродовж 2008-2013 рр.; недосконалість законодавства в цілому, оскільки низку інших потрібних для проведення громадських експертиз законодавчих документів було ухвалено та запроваджено вже впродовж 2014-2016 рр.

Громадська експертиза видатків місцевих бюджетів є важливою складовою громадського контролю. Проте її проведення ускладнюється недосконалістю законодавчої бази та неготовністю суспільства і влади гідно сприйняти та реалізувати результати проведених експертиз. За досвідом Херсона та Херсонської області можна зробити висновок про те, що інститут громадських експертиз на території міста та області наразі лише починає утверджуватися.

Перспективи подальших розвідок. Подальші дослідження щодо проведення громадських експертиз видатків місцевих бюджетів, на нашу думку, мають бути засновані на принципах ґрунтовності, фаховості, систематичності та результативності. Лише в разі систематичного моніторингу можна досягнути певних зрушень і врахування владою думки громадськості – суспільних інтересів.

Проведення громадської експертизи, на думку ряду авторів, повинне також мати законодавче підкріплення у вигляді надання Громадським радам при відповідному органі державної влади не лише статусу консультативно-дорадчого органу, але і права голосу. З погляду законодавства це стає можливим за допомогою введення представника Громадської ради до виконавчого комітету відповідного органу місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» №976 від 05.11.2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>.
2. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» №996 від 03.11.2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
4. Офіційний сайт Херсонської обласної державної адміністрації / Громадянське суспільство / Громадські експертизи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khoda.gov.ua/gromadyanske-suspilstvo/gromadski-ekspertizi/>.
5. Проект міського голови міста Херсона «Відкритий бюджет» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvk.kherson.ua/>.

6. Жаровська І. М. Громадський контроль як інтегральна складова у концепті владних відносин сучасної держави і громадського суспільства / І. М. Жаровська // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 3. – С. 14-17.
7. Наливайко Л. Р. Громадська експертиза в умовах нової парадигми розвитку Українського суспільства / Л. Р. Наливайко // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в умовах євроінтеграції: матер. Українсько-польської наук.-практ. конф., 15 листопада 2013 р. – Дніпропетровськ: ДДУВС, 2013. – С. 4-7.
8. Троицкая Т. В. Конституционно-правовой статус Общественной палаты субъекта Российской Федерации: на опыте Приволжского федерального округа: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук.: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Т. В. Троицкая. – Саратов, 2007. – 28 с.
9. Положення про Громадську раду при Херсонському міському голові, погоджене розпорядженням міського голови м. Херсона 30.09.2014 № 861р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kherson.ua/c/miska-vlada/s/gromadska-rada-pri-miskomu-golovi>.
10. Купрій В. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навч. посіб. / Купрій В., Паливода Л. – К. : Макрос, 2011. – 200 с.
11. У міськраді впроваджено систему електронних закупівель ProZorro. – Офіційний сайт Херсонської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.city.kherson.ua/news_detail/u-miskradi-vprovadzheni-sistemu-elektronnih-zakupivel-prozorro.

Statement of the problem. The eurointegration of Ukraine envisages the development of the legislative documents in relation to the public inspection of the government activity. The practice of public inspection of budget charges in Ukraine is small and needs considerable scientific and practical soil, innovative decisions in the context of European practice.

Urgency. A problem of public expertise is actual in the context of eurointegration of Ukraine. The public expertise is the constituent of the public inspection. The Ukrainian legislation regulates the process of public expertise realization, but the legislative documents are actually imperfect. Also the practice of application of the public inspection aspects is insufficient, and it assists the appearance of row of social problems.

The purpose of the article is the analysis of theoretical and practical aspects of realization of public inspection of the local budgets charges, as a constituent of public inspection on the basis of Kherson.

Our task was to study the question about the self-determination of peoples within the analysis of international documents – the Declaration on Principles of

International Law (1970) and the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (2007). Also described are variants of behavior of the former slave of the people and the people of the former metropolis in a post-colonial situation.

Summary. The lacks of legislation and the absence of requirements to professionalism of experts result are braking the processes of the public inspection. In Kherson the public inspection is the new branch of public activity and did not purchase large distribution. Public Council at a City Chairman has deliberative and consultative functions only, and it assists the subjectivity of perception of its' decisions and advices.

Conclusions and outcomes. The authors recommend to accept the next measures for further researches:

- to perfect legislative basis of public inspection;
- to give the extended functions to the deliberative branches;
- to promote the requirements of the experts professionalism.