

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА

ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ

Кафедра публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

**«ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА ЯК СУЧАСНИЙ ЗАСІБ КОНТРОЛЮ
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ»**

Виконала: студентка магістратури за
спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування
(заочної форми навчання)

Самсонюк Ольга Василівна

(прізвище, ім'я та по-батькові)

Керівник: Кандидат економічних
наук

Омельчук Л.В.

(науковий ступінь, вчене звання,
прізвище та ініціали)

Рецензент:

(науковий ступінь, вчене звання,
прізвище та ініціали)

Хмельницький – 2022 рік

Анотація

Самсонюк О.В. Громадська експертиза як сучасний засіб контролю публічної влади. – Рукопис.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. – Хмельницький, 2022.

Магістерська робота присвячена обґрунтуванню теоретичних та практичних аспектів функціонування громадської експертизи як дієвої форми суспільного контролю органів публічної влади в демократичній державі. Для цього автором охарактеризовано громадську експертизу як форму громадського контролю публічної влади в демократичній державі, розкрито сутність громадської експертизи та механізм її здійснення, вивчено правове регулювання проведення громадської експертизи в Україні та проаналізовано міжнародні стандарти громадської експертизи.

На основі проведеного дослідження запропоновано пропозиції щодо удосконалення правового регулювання проведення громадської експертизи діяльності органів влади в Україні, а також запропоновано використовувати стратегічні підходи для сприяння розвитку громадської експертизи.

Annotation

Samsoniuk O.V. Public examination as a modern means of public authority control. - Manuscript.

Master's thesis for a master's degree in Specialty 281 Public Management and Administration. – Leonid Yuzkov Khmelnytsky University of Management and Law. – Khmelnytsky, 2022.

The master's thesis is devoted to the justification of theoretical and practical

aspects of the functioning of public expertise as an effective form of public control of public authorities in a democratic state. For this purpose, the author characterized public expertise as a form of public control of public authority in a democratic state, revealed the essence of public expertise and the mechanism of its implementation, studied the legal regulation of public expertise in Ukraine, and analyzed international standards of public expertise.

On the basis of the conducted research, proposals were made to improve the legal regulation of conducting public examination of the activities of authorities in Ukraine, and it was also proposed to use strategic approaches to promote the development of public examination.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЯК СУЧАСНОГО ЗАСОБУ КОНТРОЛЮ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	8
1.1. Громадська експертиза як форма громадського контролю публічної влади в демократичній державі	8
1.2. Сутність громадської експертизи та механізм її здійснення	15
РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ	25
2.1. Правове регулювання проведення громадської експертизи в Україні	25
2.2. Міжнародні стандарти громадської експертизи	37
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЯК СУЧАСНОГО ЗАСОБУ КОНТРОЛЮ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	41
3.1. Пропозиції щодо удосконалення правового регулювання проведення громадської експертизи діяльності органів влади в Україні	41
3.2. Стратегія сприяння розвитку громадської експертизи	49
ВИСНОВКИ	55
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	58

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Розгортання процесів публічного управління в сучасній Україні свідчить, що для створення дійсно ефективної демократичної системи публічної влади в державі хоч і необхідно, але ще недостатньо привести до влади на хвилі революційного піднесення народу нові політичні фігури, сформувані нові владні інституції та проголосити нові цінності державотворення. Принципово важливо підняти на новий рівень участь громадянського суспільства в управлінських процесах, особливо в процесах суспільного контролю за діяльністю органів публічної влади на всіх рівнях. Адже головне призначення держави як політичного інституту, інституційованого суспільством задля впорядкування суспільного існування, – це створення умов для задоволення інтересів і потреб громадян, дотримання і захисту прав і свобод людини. Ця ключова функція апарату публічної влади держави не може бути ефективно реалізованою без відповідного суспільного контролю в його різноманітних формах та проявах.

Громадська експертиза діяльності органів державної влади виступає складовою механізмом демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами влади у своїй роботі.

З обранням європейського вектору розвитку української держави все більшої актуальності набувають механізми громадської участі, залучення населення до процесів політичної життєдіяльності суспільства, впровадження нових, раціональних форм активності громадян, розширення впливу громадськості на формування, ухвалення та реалізацію публічно-управлінських рішень в усіх сферах і галузях розвитку нашої держави.

Ступінь розробленості проблеми. Проблематика публічного управління через призму суспільного контролю та громадської експертизи

доволі жваво дискутується в українському науковому просторі серед дослідників науки державного управління, політологів, соціологів, правників. Зокрема, зазначена проблематика лежить у фокусі наукової уваги таких дослідників, як Біденко Ю. [1], Буга Г. [2, 3], Буткова О. [5-7], Наливайко Л. [29, 30], Нестерович В. [31-35], Панченко Т. [38], Сквірський І. [68, 69], Хабарова Т. [76] та інші. Проте, серед наукових публікацій все ще недостатньо дослідженим залишається проблематика громадської експертизи як сучасного засобу контролю публічної влади.

Метою магістерської роботи є обґрунтування теоретичних та практичних аспектів функціонування громадської експертизи як дієвої форми суспільного контролю органів публічної влади в демократичній державі. Для виконання поставленої мети були сформульовані та послідовно виконані такі **завдання:**

- охарактеризувати громадську експертизу як форму громадського контролю публічної влади в демократичній державі;
- розкрити сутність громадської експертизи та механізм її здійснення;
- вивчити правове регулювання проведення громадської експертизи в Україні;
- проаналізувати міжнародні стандарти громадської експертизи;
- напрацювати пропозиції щодо удосконалення правового регулювання проведення громадської експертизи діяльності органів влади в Україні;
- розробити стратегію сприяння розвитку громадської експертизи.

Об'єктом магістерської роботи є система громадського контролю в Україні та зарубіжних країнах, який займає важливе місце в забезпеченні стабільності громадянського суспільства. **Предметом** – громадська експертиза як сучасний засіб контролю публічної влади.

Для розв'язання поставлених завдань у магістерській роботі використано загальнонаукові та спеціальні **методи** дослідження, вибір яких обумовив достовірність отриманих результатів та висновків: цілісність дослідження забезпечує системний підхід; для визначення причинно-

наслідкових зв'язків виникнення проблем у процесах громадської експертизи та їх подальшого вдосконалення було використано процесний підхід. За допомогою категоріального аналізу досліджено понятійний апарат. Діалектичний метод став основою аналізу правового поля проведення громадських експертиз. Порівняння застосовувалося для визначення особливостей проведення громадської експертизи в Україні та зарубіжних країнах, індуктивний метод – при узагальненні результатів дослідження.

Інформаційною базою дослідження стали чинні нормативно-правові акти України, які стосуються досліджуваної проблематики, монографії, статті у наукових фахових виданнях тощо.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЯК СУЧАСНОГО ЗАСОБУ КОНТРОЛЮ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1.1. Громадська експертиза як форма громадського контролю публічної влади в демократичній державі

Контроль, як одна з основних складових будь-якого управлінського процесу, є одним із інструментальних чинників побудови демократичної держави. За словами О. Смоляра, «контроль є важливою функцією органів державної влади, формою впливу людей, населення, громадян на діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування у зв'язку з організацією реалізації правових норм, здійснення юридичними особами своїх прав і обов'язків, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина» [70, с. 92]. Історія людства свідчить, що перші форми соціального (суспільного) контролю були відомі ще за часів первіснообщинного ладу, де вони були пов'язані з тотемними культами і різноманітними заборонами (табу), із тогочасними містичними, релігійними ритуалами. За рабовласницького ладу панівні верстви суспільства, наділені контрольними функціями, відстоювали певну систему цінностей, серед яких головними були свобода, економічна незалежність, право володіти нерухомістю та рабами; участь у народних зборах, управління державою, яка існувала переважно у формі республіки. Наслідком недотримання соціальних норм була система покарань.

Контроль в епоху раннього Середньовіччя набув дещо інших соціальних ознак, у тому числі в такому жорстокому прояві, як інквізиція, хоча з часом він проявився у культивуванні вільної людини. Проте це виявляється в її необмеженому самоствердженні, у посиленні індивідуалізму. У період становлення та розвитку ринкових економічних відносин контроль найбільшою мірою ідентифікується в етичних нормах протестантизму,

відбивається через внутрішній самоконтроль людини у розвитку чеснот, що відображає специфіку соціально-економічних відносин, пріоритетом яких було нагромадження капіталу. Світський аскетизм і ощадливість пропагувалися як основні соціальні цінності суспільства. Контроль за дотриманням цих самообмежень став своєрідним нормативним приписом для активних членів суспільства. Період Нового часу позначений контролем за дотриманням невід'ємних прав людини, його перенаправленням на актуальні проблеми, на підтримку демократичних процесів у суспільстві. Реалізацію цих якісних перетворень бере на себе держава, а контроль за її діями поступово стає функцією громадянського суспільства.

Функціонування громадського контролю в демократичному суспільстві можна розглядати як цілеспрямований ефективний вплив соціальних суб'єктів, головним з яких є громадський активіст, який має створити необхідні умови для самореалізації творчого потенціалу. З посиленням громадського контролю посилюється вплив громадянського суспільства на всі сфери життя суспільства. У процесі становлення та розвитку громадянського суспільства зростає роль самоорганізації та організації як важливих процесів структурування суспільних відносин. Сучасність все більше утверджує нові форми взаємодії органів публічної влади, такі як публічний діалог – рівноправна, двостороння, симетрична взаємодія органів державної влади з інститутами громадянського суспільства для формування, реалізації та контролю за виконанням основних функцій, покладених суспільством на органи державної влади [23, с. 117].

Як відомо, у системі державно-громадських відносин існує два види контролю – державний і громадський (ці дві інституційні форми М. Кравець називає «складовими елементами державного управління» [21, с. 14]. Державний контроль ефективний тоді, коли він здійснюється по відношенню до недержавних суб'єктів господарювання, політики, правовідносин тощо. Водночас державний контроль за органами державного управління (як і будь-яка форма самоконтролю) є значно менш ефективним інструментом, оскільки

завжди існує інституційний конфлікт інтересів, коли державна інституція перевіряє себе та має протистояти спокусі. «Не помічати» деяких недоліків і власних прорахунків. Тому у випадку контролю за діяльністю органів державного управління ефективнішим вважається громадський контроль. Не випадково в ЄС і США громадський контроль «сприймається як необхідна, а в деяких випадках і обов'язкова основа демократії. Він визнається одним із найважливіших способів реалізації права приватних осіб брати участь в управлінні державними справами» [68, с. 11].

Громадський контроль, як вид соціального контролю, здійснюється об'єднаннями громадян та окремими громадянами. Як свідчить практика, громадський контроль є функцією громадянського суспільства, отже, це спосіб залучення населення до управління суспільством і державою. Він є важливою формою реалізації народовладдя, оскільки дає можливість населенню брати участь в державному управлінні, у вирішенні державних і громадських питань, активно впливати на діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування. При цьому громадський контроль розглядається як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними суб'єктами своїх соціальних завдань. Тобто характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю знаходяться у суб'єктно-об'єктній сфері і полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється суспільством (організованим і неорганізованим), і, по-друге, у процесі громадського контролю здійснюється виконання соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволення та узгодження соціальних потреб та інтересів населення [9, с. 104]

А. Крупник визначає громадський контроль як громадську оцінку ступеня виконання владою та іншими контрольованими об'єктами виконання ними соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм. Громадський контроль – це форма участі громадськості в управлінні з метою підвищення

ефективності діяльності державних органів, підприємств, установ та організацій, що надають соціальні послуги [14, с. 113; 22, с. 3].

Провідним об'єктом громадського контролю є різноманітні громадські об'єднання, які, виконуючи свої статутні завдання, захищають інтереси своїх учасників [38, с. 273–274]. Формами громадського контролю можуть бути: соціологічні та статистичні дослідження; участь громадян у виборах, референдумах, зборах, місцевих ініціативах, громадських обговореннях; громадський розгляд актів державних органів та їх проектів [21, с. 15].

Така форма громадського контролю за публічною владою як громадські ради, які покликані виконувати консультативно-дорадчі функції щодо відповідних органів публічної влади, також досить поширені в країнах розвинутої демократії, є реальною силою, яка виражає голос суспільства та забезпечує прозорість роботи державних органів [68, с.16].

Так, однією з форм громадського контролю за діяльністю публічних органів є громадська експертиза (далі – ГЕ) як дієвий механізм узгодження різних (інколи суперечливих) інтересів держави, територіальних громад і населення із загально соціальними потребами розвитку держави та суспільства. На думку С. Тіщенко, ГЕ має соціальний характер за своєю суттю. Незважаючи на те, що вона може проводитися з будь-яких напрямків і проектів, ГЕ насамперед оцінює соціальні чинники та наслідки прийнятих рішень, а також використовує соціальні механізми участі громадян в державному управлінні... ГЕ спрямована на визначення соціального ефекту управлінських рішень на різних рівнях і на різних етапах процесу управління [71, с. 67]. Тому Л. Наливайко та Ф. Орешкова визначають ГЕ як «складову механізму демократичного державного управління, що забезпечує поведінку інститутів громадянського суспільства через комплекс правових, організаційних та інформаційних заходів, що здійснюються відповідно до Конституції та законів України від громадян та їх об'єднань, діяльність, спрямовану на дослідження, аналіз та оцінку прийнятих проектів, правових актів, рішень, дій чи бездіяльності державних органів та органів місцевого

самоврядування з метою виявлення можливих наслідків, а також визнання їх відповідності правам і законним інтересам громадян, конкретних соціальних груп і підготовка пропозицій щодо їх врахування органами влади у своїй діяльності» [29, с. 207].

Дослідження ГЕ потребує визначення етимології терміна «експертиза». Походження терміна «експертиза» пов'язують із латинським «expertus», що означає «знання з досвіду», «пережитий», «перевірений». У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» термін «експертиза» визначається як огляд, вивчення кожної справи, кожного питання з метою зробити правильний висновок, дати правильну оцінку відповідному явищу [8, с. 257].

ГЕ є однією з небагатьох форм громадського контролю, яка добре прописана законодавством і має свою широку інституціоналізацію та суспільно-політичну практику як відповідну технологію зворотного зв'язку органів державної влади з громадянським суспільством, покликану підвищити якість державних управлінських рішень, принести наближення до реальних потреб і прагнень громадян, ефективніше використання наявних обмежених фінансових, матеріальних, людських та інших ресурсів, які є у розпорядженні державних органів, зменшення ризиків, пов'язаних з корупцією, зміцнення стабільності та стабільності політичної системи шляхом підвищення рівня довіри громадян до державних інституцій. Ключове місце в сучасній концепції «належного врядування» посідає ГЕ, яка базується на створенні ефективних моделей взаємодії широкого кола суб'єктів регіонального розвитку, основною метою яких є досягнення спільних цілей. Основні ідеї цієї концепції спрямовані на побудову на території активних громадян та їх об'єднань, які на основі громадського діалогу та партнерства вирішують актуальні проблеми місцевого та регіонального розвитку [10, с. 31].

5 листопада 2008 року Кабінет Міністрів України Постановою № 976 ухвалив Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності

органів виконавчої влади (далі – Порядок). Це означає, що інститути громадянського суспільства можуть за певною процедурою оцінювати ефективність кожного органу виконавчої влади України, а також здійснювати процедуру врахування останніх результатів ГЕ [12, с. 5]. Можливість проведення ГЕ обґрунтована в Законах України «Про наукову і науково-технічну експертизу», «Про екологічну експертизу», а також деталізована в Постанові Кабінету Міністрів України від 24 вересня 1999 р. № 1767 «Про науково-громадську експертизу набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму» Законодавче обґрунтування застосування ГЕ означає початок легалізації та встановлення зворотного зв'язку між владою та громадою, але його реалізація стикається з труднощами [29, с. 206].

Відповідно до Порядку ГЕ діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного державного управління, який передбачає оцінку діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття та виконання інститутами громадянського суспільства та громадськими радами рішень таких органів, підготовку пропозицій щодо вирішення суспільно значущих проблем для врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [[19]]. Завдяки цьому рішенням для будь-якої громадської організації стало можливим не лише отримати доступ до внутрішніх документів органу влади, а й сформулювати свої пропозиції, які мають бути розглянуті колегією органу, що перевіряється.

Сама постанова на момент публікації мала лише сім пунктів. Їх стислий зміст такий: громадська організація подає заяву до органів влади, звідки отримує копії документів і, отримавши пропозиції від інституту громадянського суспільства, враховує їх «при підготовці програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності» [50]. Іншими словами, якщо громадський активіст виявляє невідповідність прийнятих рішень чинному законодавству чи порушення

порядку прийняття відповідного рішення, то ГЕ та її висновки стають офіційним приводом для реагування. А це в системі управління може означати набагато більше, ніж здається на перший погляд. І хоча постанова безпосередньо стосується органів виконавчої влади, її положення рекомендовані до виконання органам місцевого самоврядування [17].

Отже, ГЕ діяльності публічної влади є складовою механізмом демократичного державного управління, який передбачає оцінку інститутами громадянського суспільства діяльності влади, ефективності прийняття та реалізації ними рішень. Об'єктом такої перевірки є діяльність певного органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування [24, с. 26–27]. ГЕ – це не лише пошук недоліків і порушень, а й виявлення позитивних моментів у діяльності виконавчої влади. Кожен інститут громадянського суспільства має право проводити ГЕ діяльності органів влади. Виконавчий орган має всіляко сприяти проведенню ГЕ, а не шукати дрібниці, через які в ньому можуть відмовити. Якщо інститутом громадянського суспільства були дотримані необхідні процедури, виконавча влада не має права відмовити у проведенні ГЕ на підставі власної адміністративної чи технічної неспроможності чи через недовіру до організації [11].

ГЕ, як одна з форм громадського контролю, відіграє важливу роль у реалізації стратегічних цілей розвитку політичної системи України, становлення державності та правотворення. Слід зазначити, що ГЕ є механізмом, який створює умови для узгодження інтересів різних соціальних груп з потребами розвитку суспільства, тобто узгодження суперечливих інтересів в умовах недостатності ресурсів для функціонування та розвитку суспільства в цілому. Експертиза в цьому випадку є одним із засобів досягнення компромісу в процесі регулювання соціальних, економічних, політичних, правових, моральних та інших відносин [12, с. 6].

Громадський контроль є одним із механізмів демократичного управління. Важливо, що ГЕ діяльності органів влади дає можливість представникам громадянського суспільства оцінити діяльність органів влади,

ефективність прийняття та виконання рішень цими органами. Особливо цінним є те, що Постанова № 976 передбачає право громадських організацій на отримання копій документів. Це важливо, оскільки дозволяє безпосередньо ознайомитися з первинною інформацією та зробити власні висновки про стан речей, а не зі слів чиновників, які часто неохоче або не повністю висвітлюють справжній стан справ; а також надає пропозиції щодо вирішення суспільно значущих питань, які повинні застосовуватися органами виконавчої влади в процесі їх діяльності. Це створює можливість для громадських організацій впливати на публічну владу, бути почутими, пропонувати свої думки, пропозиції [12, с. 4].

Необхідно відзначити, що завдяки процедурі ГЕ органи громадянського суспільства можуть оцінювати ефективність діяльності певного органу-виконавця, ефективність виконання державних програм, ефективність надання адміністративних послуг або дотримання законодавства [4, с. 152].

1.2. Сутність громадської експертизи та механізм її здійснення

ГЕ – засіб або форма громадського контролю, спрямована на досягнення прозорості в роботі органів державного управління та місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян, а також для формування та розвитку цивільної правосвідомості. Що стосується ГЕ органів влади, то слід зазначити, що це все ж таки оцінка їх дій та ефективності прийняття ними рішень та виконання цих рішень.

Як правило, у країнах розвиненої демократії громадському контролю підлягають ключові рішення державного управління на всіх рівнях і зв'язках системи органів державного управління. Експертизі підлягають:

- проекти нормативно-правових актів, законодавчих ініціатив;
- стратегічні та концептуальні проекти національного розвитку;

- податкові, митні, фіскальні та інші зміни державної політики;
- різні проекти місцевого та регіонального розвитку;
- генеральне планування забудови та облаштування території міст і селищ;
- бюджети, кошториси та фактичні витрати органів влади на виконання окремих функцій, завдань і конкретних проєктів;
- поточні публічно-управлінські рішення органів місцевого самоврядування, реалізація яких посягає на інтереси відповідних територіальних громад і мешканців тощо.

На думку Т. Хабарової, необхідність запровадження громадського контролю за діяльністю публічних органів в Україні є невід’ємною частиною цілісності державного управління і зумовлено високим ступенем закритості державних структур, а отже незрозумілим для громадян характером їх діяльності, обмеженням участі громадськості в реалізації державних програм, що спричиняє напруженість у відносинах між владою та громадянським суспільством [76, с. 71].

У науковій літературі для більшої наочності структурно і текстуально виділяють такі основні характеристики експертизи, які найчастіше пов’язують з її сутнісними ознаками:

- експертиза ґрунтується на використанні спеціальних знань;
- використання спеціальних знань виражається в дослідницькій діяльності (переважно оцінно-аналітичної спрямованості);
- експертизу проводить компетентна особа – експерт (тобто найманий спеціаліст, який володіє спеціальними знаннями, необхідними для проведення конкретної експертизи);
- професійна діяльність має процесуальну основу (як правило, регламентується її порядок та умови здійснення);
- метою професійного дослідження є отримання від зацікавлених організацій (осіб) об’єктивної інформації, необхідної для прийняття більш обґрунтованих і точних рішень; результати проведених експертом

досліджень, як правило, відображаються в окремому документі – висновку експерта.

Як зазначено в літературі, ГЕ – це добровільне залучення населення (суспільства) до проведення експертизи соціально значущих об'єктів (законів, проектів, програм, рішень тощо). Водночас результати такої експертизи виражають реальне ставлення більшості населення, соціальних груп та елементів соціальної системи до фактів, подій, явищ і процесів, пов'язаних із потребами та інтересами соціальної спільноти, як сукупності різних за своєю цілісністю індивідів, які виступають самостійними суб'єктами соціальної дії. Результати ГЕ дозволяють визначити відповідність тим пріоритетам громадянського суспільства, які виражають потреби та інтереси більшості населення.

Під суспільним дослідженням вчені розуміють дослідження процесів або явищ в інтересах суспільства або окремих його груп. Воно може здійснюватися з метою пошуку рішень певних соціальних проблем, оптимізації цих рішень, оцінки реакції різних соціальних груп на можливі рішення, прогнозування та планування тієї чи іншої соціальної чи управлінської діяльності.

Вважаємо за доцільне більш детально пояснити, як працює механізм ГЕ. Слід підкреслити, що алгоритм його реалізації міститься в Порядку [50]. Тому для початку проведення експертизи необхідно на першому етапі сформулювати запит до державного органу. У зв'язку з цим у п. 3 Порядку визначено, що орган виконавчої влади сприяє інституту громадянського суспільства у проведенні громадського запиту у разі надходження письмового звернення із зазначенням:

- найменування, даних для легалізації, місцезнаходження та адреса електронної пошти (за наявності);
- предмет і мета ГЕ;
- перелік документів, необхідних для проведення ГЕ;

— адресу, на яку надсилається відповідь на запит, тобто прізвище, ім'я, по батькові особи, уповноваженої на отримання такої відповіді, її контактний телефон та адресу електронної пошти (за наявності) [50].

Громадська рада в письмовому запиті до органу влади вказує інформацію, передбачену абзацами 3–5 пункту 3 Порядку, та подає копію протоколу засідання, на якому було прийнято рішення про проведення ГЕ [50]. Орган влади за письмовим зверненням інституту громадянського суспільства, громадської ради щодо проведення ГЕ:

1) протягом 7 робочих днів видає наказ (розпорядження) про проведення такої експертизи із зазначенням прізвища, імені, по батькові та посади особи (осіб), відповідальної (відповідальних) за забезпечення взаємодії з інститутом громадянського суспільства, громадською радою, зміст якого доводиться до відома інституту громадянського суспільства, громадської ради, яка ініціює проведення ГЕ, протягом 3 робочих днів з дня опублікування;

2) у разі потреби утворює робочу групу за участю представників інститутів громадянського суспільства, громадської ради, яка ініціює ГЕ;

3) розміщує на своєму веб-сайті протягом 7 робочих днів інформацію про надходження звернення про проведення ГЕ, текст наказу (розпорядження) та вжиті органом влади заходи щодо його виконання;

4) протягом 5 робочих днів з моменту винесення наказу (розпорядження) про ГЕ подати документи до інституту громадянського суспільства, громадської ради або їх засвідчені в установленому порядку копії або надіслати в електронній формі. У разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, строк доставки документів може бути продовжено до 20 робочих днів [50].

Слід мати на увазі, що у проведенні ГЕ може бути відмовлено, якщо їх предмет і мета суперечать нормам законодавства, якщо вони не підпадають під юрисдикцію уповноваженого органу влади, або якщо вимога про

проведення ГЕ не відповідає вимогам законодавства, умовам, зазначеним в пункті 3 цього Порядку. У такому разі орган влади протягом 7 робочих днів з моменту надходження запиту повідомляє інститут громадянського суспільства, громадську раду про відмову у проведенні ГЕ із чітким поясненням та зазначенням причин відмови [50].

ГЕ на сьогодні є важливим інструментом громадського впливу на органи влади і, відповідно, потребує розвитку [9, с. 71]. Незважаючи на те, що громадський контроль за діяльністю виконавчої влади стає все більш популярним, у науковій літературі висловлюється ряд зауважень щодо недосконалості правового регулювання громадського контролю за діяльністю влади, а саме:

— законодавство не передбачає обов'язковість врахування результатів ГЕ безпосередньо під час прийняття рішень. Навіть якщо пропозиції розглядаються на сесії виконавчого органу, немає гарантій, що вони вплинуть на конкретне вирішення того чи іншого питання;

— у контексті діяльності органів місцевого самоврядування законодавство щодо вдосконалення ГЕ має рекомендаційний характер. Залучення професійного потенціалу громадськості до місцевого самоврядування залежить від політичної волі окремих посадових осіб;

— звернення про проведення ГЕ може бути надіслано лише в письмовій формі, тобто використання електронних каналів зв'язку обмежено. Це не відповідає останнім тенденціям поширення електронного урядування в Україні та світі;

— закон не встановлює професійні умови для інститутів громадянського суспільства, які ініціюють ГЕ, а також їх експертів. Зокрема, будь-яка легалізована громадська організація може надіслати запит до органу влади щодо проведення ГЕ. У разі недостатнього професійного потенціалу інституту громадянського суспільства, який звернувся із запитом, можна залучити зовнішнього експерта, але закон прямо не зобов'язує цього. Неспроможність інституту громадянського суспільства забезпечити

відповідну експертизу може дискредитувати важливість цього інструменту співпраці в очах місцевої влади та громадськості;

— як правило, ГЕ фінансується інститутом громадянського суспільства за рахунок власних коштів. Можливість використання ресурсів зацікавленими особами обмежена, оскільки законодавство не містить відповідних норм. Бажання та можливість органу влади виділити певні кошти на ГЕ залежить від предмета, часу та місця її проведення;

— законодавством не передбачено механізмів запобігання конфлікту інтересів під час ГЕ. Цілком ймовірно, що залучені експерти мають професійні чи фінансові зобов'язання перед об'єктом дослідження, родинні зв'язки з представниками влади тощо. У таких умовах незалежність участі громадськості знаходиться під загрозою.

Від взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та громадян, а також громадського контролю залежить забезпечення ефективної участі громадянського суспільства у формуванні та становленні економічної, соціальної, політичної та інших систем, модернізація всіх сфер сучасного життя. ГЕ як форма громадського контролю є відповідним проявом реальної та ефективної демократії, яка дає можливість громадськості та владі ефективно спілкуватися на всіх етапах процесу прийняття рішень [9, с. 88]. ГЕ дає можливість оцінити діяльність органів влади, а також вплив на їхню політику та реалізацію рішень. Вивчення та однозначне розуміння ГЕ дасть можливість уникнути проблем під час практичного застосування прав і свобод людини і громадянина [29, с. 208].

Підсумовуючи дослідження проблем державного управління через призму громадського контролю та ГЕ та підсумовуючи науковий доробок зазначених дослідників та спираючись на їхні пропозиції [23, с. 265; 70, с. 94; 76, с. 71], спробуємо синтезувати низку заходів для ширшого запровадження в Україні перевірки діяльності органів публічної адміністрації громадянським суспільством у цілому та підвищення ефективності ГЕ зокрема:

— стимулювання суб'єктивного інтересу громадян та інститутів громадянського суспільства у проведенні публічних запитів та моніторингу діяльності органів влади;

— організація навчання громадянського активу з метою формування суб'єкта громадського контролю з відповідним рівнем знань - «професійного потенціалу», який відповідає поставленим завданням;

— формування в середовищі громадських організацій-суб'єктів ГЕ відповідної організаційної культури та внутрішньої організації, що забезпечує її здатність виконувати цю функцію;

— ресурсне та інтелектуальне забезпечення інститутів громадянського суспільства, необхідне для якісного здійснення контрольної та професійної діяльності;

— нормативне закріплення необхідності залучення зовнішніх експертів органами влади з гарантією їх незалежності від підконтрольних публічних установ;

— своєчасне та повне інформування громадськості про планування управлінської діяльності органами влади, доступність інформації про управлінські рішення проекту;

— забезпечення можливості отримання об'єктивної інформації про бюджетні витрати, економічні, соціальні та політичні результати діяльності органів державного управління;

— запровадження сучасних інтерактивних інструментів залучення громадян до виконання завдань професійного контролю шляхом створення спеціальних Інтернет-ресурсів (комунікаційних платформ, блогів, соціальних мереж тощо), де громадяни матимуть можливість отримувати інформацію про діяльність органів влади, ознайомлюватись із законопроектами та обговорювати будь-які питання в режимі реального часу, залишати зауваження та пропозиції тощо;

— процедурне закріплення заборони органам державного управління готувати та приймати управлінські рішення, які безпосередньо стосуються

якості та рівня життя, актуальних інтересів громадян, їх прав і свобод, перспектив подальшого розвитку територіальних громад, без проведення відповідної попередня ГЕ, розгляд альтернативних пропозицій та отримання відповідної згоди громади.

Отже, ГЕ як ефективна інституційна форма громадського контролю за діяльністю органів влади є одним із ключових чинників розбудови демократичної держави в Україні, потужним механізмом залучення громадських активістів у політичних та адміністративних процесах, зменшення корупції в діяльності органів державного управління та підвищення ефективності їх діяльності, зміцнення демократичного політичного режиму та системи публічної влади за рахунок зростання довіри громадян до інститутів влади, що виникає в процесі діалогічної взаємодії органів влади та громадян території. під час проведення ГЕ та інших форм громадського контролю.

Тому ГЕ проводиться, перш за все, з метою захисту суспільних інтересів. Основною метою ГЕ є відображення громадської думки, потреб, а також забезпечення недопущення прийняття неправильних і некомпетентних рішень у будь-якій сфері діяльності органів влади. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що ГЕ є важливим інститутом в умовах розвитку громадянського суспільства. ГЕ – це експертиза проектів законів, рішень, програм, проектної документації, яка проводиться з метою захисту суспільних інтересів. Замовником ГЕ є суспільство, а здійснюється вона за допомогою структур, здатних сформулювати суспільний запит [28, с. 5]. У науковій літературі зазначається, що безпосередня участь громадян у процесі прийняття законів можлива у двох формах: по-перше, через участь у громадських обговореннях законопроектів і, по-друге, через участь громадян у громадському розгляді законопроектів.

Слід зазначити, що участь громадян у процесі прийняття нормативно-правових актів передбачається лише на етапі обговорення законопроекту. Тобто громадяни не належать до кола суб'єктів, які мають право законодавчої

ініціативи, не голосують безпосередньо за прийняття нормативно-правового акта (звичайно, якщо він не виноситься на референдум), а не мають повноважень скасувати або призупинити його. Проте соціальна складова у процесі нормотворення в умовах демократизації суспільства відіграє все більшу роль.

Завдяки запровадженню інструментів ГЕ є реальна можливість оцінити загальний рівень прозорості публічних органів у країні. У свою чергу, прозорість дій органів влади виступає надійним та ефективним інструментом у налагодженні належного зв'язку між державою та громадянським суспільством з метою становлення та формування сильної держави з існуючими механізмами забезпечення стабільності політичної системи. В літературі зазначається, що останніми роками ГЕ діяльності органів влади стала надзвичайно актуальною та предметом особливої уваги [25, с. 51]. З цього приводу цікавими є роздуми дослідниці Л. Наливайко, яка зазначає, що про актуальність зазначеної проблеми свідчить низька поінформованість представників інститутів громадянського суспільства про порядок проведення ГЕ діяльності органів влади. Важливим аспектом цієї проблеми є необхідність підвищення кваліфікації та навчання не лише державних експертів, а й державних службовців [28, с. 5].

Таким чином, забезпечення ефективної участі громадянського суспільства у формуванні економічної, політичної, культурної, соціальної та інших систем, модернізації всіх сфер сучасного життя залежить від наявності системи взаємного контролю органів влади та громадян. ГЕ як одна з форм громадського контролю в цій системі відображає значущу роль, оскільки виступає одним із механізмів демократичного управління державою. Головне призначення ГЕ полягає у відображенні суспільного інтересу та потреби у недопущенні будь-яких неправомірних дій з боку владних структур. Окрім того, що ГЕ дає можливість оцінити діяльність влади, а також вплинути на їхню політику та виконання рішень. ГЕ є відповідним проявом реальної та правової демократії, який дозволяє громадськості та владі ефективно

взаємодіяти, налагоджувати розумний та результативний діалог на всіх процесах прийняття рішення. Викладене вище свідчити про важливість розвитку інституту ГЕ, який виступає певним показником відповідного рівня взаємодії влади та громадянського суспільства. Усе це дає підстави говорити про актуальність подальшого розгляду громадського контролю, вивчення сутності ГЕ як однієї з її форми.

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

2.1. Правове регулювання проведення громадської експертизи в Україні

ГЕ як форма громадського контролю заявлена значною кількістю нормативно-правових актів, з одного боку, підкреслюючи важливість цього процесу, з іншого боку, свідчить про безсистемність законодавства з цього питання. Значна кількість публічно регульованих та законодавчо регульованих форм громадської ініціативи не мають стандартних процедур їх проведення, що унеможливує їх реалізацію. Особливої уваги заслуговує питання здійснення громадського контролю за діяльністю органів прокуратури, судів та органів місцевого самоврядування, яке потребує невідкладного врегулювання.

ГЕ є ефективною формою громадського контролю за умови, що механізм здійснення ГЕ має бути детальним, зрозумілим і закріпленим законом. Організація та проведення ГЕ є складним процесом, який охоплює різноманітні суспільні відносини, що регулюються значною кількістю та нормативно-правових актів. У зв'язку з цим правові положення щодо ГЕ можна поділити на кілька правових блоків, що регулюють різні суспільні відносини:

- 1) правові положення щодо прав учасників публічних рішень;
- 2) правове забезпечення права людини на інформацію;
- 3) правові положення щодо створення та належного функціонування організацій громадянського суспільства та громадських рад;
- 4) правові положення порядку проведення ГЕ.

1) Положення про право брати участь у прийнятті публічно-управлінських рішень, у тому числі чинні правові норми, які передбачають

право кожного брати безпосередню участь у діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованих на здійснення громадського контролю за їх діяльністю шляхом проведення ГЕ. Відповідно до ч. 1 ст. 3 Конституції України держава має бути відповідальною перед народом за свою діяльність. Ст. 5 Основного Закону визначено, що єдиним носієм суверенітету і влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [19]. Конституційний Суд України у рішенні від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 зазначив, що під цим положенням Конституції слід розуміти те, що в Україні вся влада належить народу. Влада народу є первинною, єдиною і недоторканною і здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення шляхом виборів, референдумів та інших форм безпосередньої демократії відповідно до положень Конституції та законів України [19].

Відповідно до ст. 38 Конституції громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами [19]. Таке право є політичним, колективним, активним правом громадян України. У широкому розумінні участь в управлінні державними справами не обмежується участю в діяльності органів державної влади, а й включає управління на місцевому рівні. Право громадян на участь в управлінні державними справами, що визначається правом народу на участь у здійсненні влади, реалізується шляхом здійснення ним політичної влади – державою, членами уряду, місцевою владою.

Право на участь в управлінні державними справами є основоположним принципом взаємовідносин між державою та громадянами, що реалізується через інституційну систему прямої демократії, і є комплексним правом, яке включає багато форм практичної реалізації. Така практика може включати проведення ГЕ. Окремим положенням Конституції (ст. 140) передбачено право територіальної громади здійснювати місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [19]. Таким чином, хоча окремі норми Конституції України прямо не визначають ГЕ як

форму безпосередньої демократії, можливість громадян брати участь у вирішенні суспільних проблем передбачена.

2) Конституційно-правове забезпечення права людини на інформацію. Невід'ємною частиною законодавства щодо проведення публічних перевірок є норми, що регулюють право особи на інформацію, оскільки це основні норми, які надають громадянськості право звертатися із запитами, заявами, скаргами та пропозиціями до органів влади. Без необхідної інформації провести ГЕ буде неможливо. Ст. 34 Конституції України закріплено право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб [19]. З метою реалізації громадськими організаціями свого права на ГЕ ст. 6 Закону України «Про інформацію» гарантується вільний доступ до статистичних даних, архівів, інформації баз даних та інших інформаційних ресурсів; повноваження уповноважених органів щодо визначення спеціальних підрозділів або осіб, відповідальних за забезпечення права запитувача на доступ до інформації; встановлюється відповідальність за порушення законодавства про інформацію [52].

Закон України «Про доступ до публічної інформації» регулює порядок здійснення й забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес. Законом визначено випадки, за яких інформація може бути обмежена в доступі [43]. Відповідно до ст. 40 Основного Закону усі мають право на звернення [19]. Звернення є первинним етапом ГЕ, саме тому нормативно-правове регулювання звернень є важливою складовою проведення ГЕ. Закон України «Про звернення громадян» регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи влади, об'єднання громадян відповідно до статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів [51]. Однак Закон України

«Про звернення громадян» поширюється лише на звернення громадян і не регулює питання звернення таких інститутів громадянського суспільства, як об'єднання громадян, профспілкові організації та інші, хоча деякі види ГЕ проводяться лише інститутами громадянського суспільства. Відповідно, змін потребують Закон України «Про громадські об'єднання» та інші законодавчі акти.

3) Правове регулювання права особи на створення та належне функціонування інститутів громадянського суспільства та громадських рад. Для здійснення певних видів ГЕ існує вимога щодо суб'єктів її проведення. Зокрема, Постановою КМУ від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» передбачено, що ГЕ може проводитися інститутами громадянського суспільства, громадськими радами. Під інститутами громадянського суспільства слід розуміти громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні ЗМІ та інші легальні непідприємницькі товариства й установи. У зв'язку з цим при здійсненні ГЕ важливу роль відіграє правове регулювання права особи на об'єднання в легалізовані відповідно до законодавства організації. Право на свободу об'єднання у політичні партії, громадські організації, професійні спілки гарантується ст. 36 Конституції України [19]. Закон України «Про громадські об'єднання» визначає правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань [42]. Хоча проведення громадськими об'єднаннями ГЕ прямо в законі не передбачено, однак вони можуть бути залучені до процесу формування та реалізації державної політики.

Широкими повноваженнями щодо ГЕ, наділені професійні спілки. Відповідно до ч. 8 ст. 21 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» вони мають право на проведення незалежної експертизи

умов праці, а також об'єктів виробничого призначення, що проектуються, будуються чи експлуатуються, на відповідність їх нормативно-правовим актам з питань охорони праці. Крім того, вони мають право брати участь у розслідуванні причин нещасних випадків і профзахворювань на виробництві та давати свої висновки про них [58]. Відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 18 Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» організація роботодавців як неприбуткова громадська організація, що об'єднує роботодавців, має право проводити експертизу проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються прав та інтересів їх членів [55]. Громадські ради при міністерстві, іншому ЦОВВ, Раді міністрів АРК, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації є тимчасовими консультативно-дорадчими органами, утвореними для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики.

Однією із функцій громадської ради є експертна функція. Громадські ради мають право проводити відповідно до законодавства ГЕ діяльності органу виконавчої влади та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, розроблених органом виконавчої влади. У 2021 р. Законом України «Про основні засади молодіжної політики» було закріплено можливість створення молодіжної ради, серед завдань якої здійснення моніторингу й оцінки ефективності реалізації молодіжної політики на регіональному та місцевому рівнях, здійснення ГЕ фінансування заходів молодіжної політики [56]. Отже, правове регулювання права особи на свободу об'єднання характеризується різноманіттям інститутів громадянського суспільства та громадських рад, які наділені широкими повноваженнями у сфері здійснення ГЕ.

4) Правове регулювання процедури проведення ГЕ. Можливість проведення ГЕ передбачено рядом законів України, які регулюють різні суспільні відносини. Зокрема, таке право громадян передбачено п. «ж» ч. 1

ст. 6 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», ст. 10 Закону України «Про національну безпеку України», ст. 41 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», Законом України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» та ін. Усі перелічені нормативно-правові акти передбачають можливість громадськості проводити експертизу, проте не встановлюють порядок проведення таких експертиз. Деякі види експертиз мають нормативно визначений порядок проведення. Наприклад, Положення про організацію та проведення наукової та науково-технічної експертизи, затверджене наказом Міністерства України у справах науки і технологій 24.04.1998 р. № 131, хоча і не використовує конкретний термін «ГЕ», однак за своїм змістом визначає порядок її здійснення. Зокрема, положенням передбачено, що суб'єктами експертизи виступають юридичні та фізичні особи, які можуть бути замовниками, організаторами та виконавцями експертизи [48].

Постанова КМУ від 30 січня 2013 р. № 61 «Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів» устанавлює, що громадська антидискримінаційна експертиза проводиться в рамках публічного громадського обговорення проектів нормативно-правових актів відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [39]. У Постанові КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 відсутні положення, які б регулювали питання процедури проведення ГЕ, у зв'язку з чим питання проведення громадської антидискримінаційної експертизи залишається нерегульованим.

Порядок сприяння проведенню ГЕ діяльності органів виконавчої влади, затверджений Постановою КМУ від 5 листопада 2008 р. № 976, є основним нормативним актом, який регулює питання 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 [50]. Об'єктом такої експертизи є діяльність органу виконавчої влади та ефективність прийняття і виконання такими органами рішень. Для визначення сфери дії Порядку № 976 необхідно встановити систему органів виконавчої влади, яка включає: КМУ, ЦОВВ: міністерства, державні агентства, служби, інспекції та ЦОВВ зі спеціальним статусом (наприклад, Фонд державного майна України); місцеві державні адміністрації.

У зв'язку із законодавчою невизначеністю статусу прокуратури щодо віднесення її до відповідної гілки влади та відсутності в Порядку № 976 норми, яка б передбачала проведення ГЕ діяльності органів прокуратури, вважаємо, що це питання потребує законодавчого регулювання. Порядок № 976 також не поширюється на відносини, що виникають під час проведення ГЕ оцінки ефективності діяльності судів. Важливість громадського контролю діяльності суду відображена у п. 20 Рекомендацій СМ/ Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, який передбачає, що судді не можуть ефективно здійснювати правосуддя без довіри громадськості, адже вони є частиною суспільства, якому служать. Вони повинні бути обізнаними щодо очікувань громадськості від судової системи та скарг на її функціонування. Громадський контроль у сфері судової влади є зовнішнім регулятором процесів розвитку судової системи, який може запобігати виникненню негативних, деструктивних явищ у судовій системі або своєчасно на них реагувати, покращуючи параметри функціонування судової системи, виведення її на нові рівні та етапи якісного розвитку, що є основою її еволюції. Правове регулювання публічного контролю за діяльністю органів державної влади є загальносвітовою демократичною тенденцією, яка визначається посиленням та ускладненням взаємодії органів державної влади та громадськості. Враховуючи викладене, вважаємо за доцільне закріпити на законодавчому рівні правове регулювання ГЕ судоустрою.

Що стосується правового регулювання ГЕ діяльності органів місцевого самоврядування, то у національному законодавстві відсутній спеціальний нормативно-правовий акт, який би регулював ці суспільні відносини. П. 3 Постанови № 976 рекомендовано органам місцевого самоврядування під час проведення ГЕ своєї діяльності керуватися Порядком, затвердженим цією Постановою [50]. Отже, зазначений Порядок не є обов'язковим, а має рекомендаційний характер, через що залишається неврегульованим питання правового регулювання проведення ГЕ діяльності органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування вирішують питання регулювання ГЕ на місцевому рівні шляхом закріплення цієї процедури у статуті або прийняття окремого нормативно-правового акта. Проте не всіма органами місцевого самоврядування питання проведення ГЕ врегульовано. Крім того, практика місцевого регулювання ГЕ призводить до різного нормативного визначення такої важливої форми громадського контролю, а в окремих випадках вона відсутня, що призводить до неможливості проведення ГЕ. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне на законодавчому рівні прийняти порядок ГЕ для всіх органів місцевого самоврядування.

Дослідження стану правового регулювання ГЕ дає підстави для висновку, що ГЕ як форма громадського контролю декларується значною кількістю нормативно-правових актів. Це свідчить, з одного боку, про важливість цього інституту, а з іншого – про хаотичність та безсистемність правового регулювання цього питання. Більшість видів ГЕ, встановлених законом, не мають нормативно визначеної процедури, що унеможлиблює їх проведення.

2.2. Міжнародні стандарти громадської експертизи

ГЕ – це прояв прямої демократії, який полягає в участі громадянського суспільства в управлінні державними та місцевими справами шляхом оцінки

рішень, дій та бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Участь громадянського суспільства в житті держави є одним із основних принципів демократії, що забезпечується значною кількістю міжнародно-правових та національних документів. Україна – демократична держава, яка є членом багатьох міжнародних організацій, визнає верховенство міжнародного права, тому міжнародні стандарти відіграють основоположну роль у формуванні внутрішнього законодавства.

Громадський контроль за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування є формою безпосередньої демократії, яка забезпечується рядом універсальних та регіональних правових актів. До міжнародних джерел, які передбачають право громадян брати участь в управлінні державою, належить Загальна декларація прав людини, прийнята та видана резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р., зокрема ст. 19, яка гарантує право кожної особи брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо або через вільно обраних представників, воля народу має бути основою державної влади. Це ж право гарантує Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, прийнятий 16 грудня 1966 р. Генеральною Асамблеєю ООН.

Серед важливих правових актів також варто відмітити Європейську хартію місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., яка передбачає, що право громадян брати участь в управлінні державними справами є одним із демократичних принципів, який поділяють усі держави-члени Ради Європи. У ст. 3 зазначено, що наявність органів місцевого самоврядування не перешкоджає використанню будь-якої форми безпосередньої участі громадян, якщо це дозволено законом. Ця норма також відображена у Законі України про місцеве самоврядування від 21 травня 1997 р. Цим гарантується право громадянського суспільства брати безпосередню участь у справах державних органів шляхом проведення ГЕ.

Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права на участь у справах органу місцевого

самоврядування в ст. 2 встановлює, що держава повинна вживати всіх необхідних заходів для реалізації права на участь у справах органу місцевого самоврядування, зокрема:

1) надавати органам місцевого самоврядування повноваження щодо права на участь громадськості та сприяти його реалізації.

2) забезпечення процедур участі громадян, а саме: консультацій, місцевих референдумів, звернень та у випадках, коли на території органу місцевого самоврядування проживає значна кількість жителів та (або) коли орган місцевого самоврядування охоплює велику географічну територію, заходи щодо участі людей на найближчому до них рівні; механізми та порядок розгляду скарг і пропозицій щодо діяльності органів місцевого самоврядування та служб територіальних громад, реагування на такі скарги та пропозиції. Отже, встановлені міжнародні стандарти покладають на державу обов'язок гарантувати кожному право брати участь в управлінні державою та місцевим самоврядуванням, зокрема шляхом проведення ГЕ.

ГЕ неможлива без отримання інформації, якою розпоряджаються органи державної влади та органи місцевого самоврядування, у зв'язку з цим низка міжнародних документів гарантує право громадянського суспільства на доступ до інформації. До універсальних правових актів, які гарантують таке право, належать, зокрема, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, п. 2 ст. 19 якого визначено право кожної людини на вільне вираження своїх поглядів. Це право включає свободу шукати, отримувати та поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від національних кордонів, усно, письмово або через друковані чи художні форми вираження чи інші ЗМІ на свій вибір. Подібні положення містяться в регіональному акті – Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р., ратифікованій Законом України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР.

Декларація Комітету міністрів Ради Європи «Про свободу слова та інформації», ухвалена 29 квітня 1982 р., зазначає, що у сфері інформації

держави повинні досягти мети впровадження політики відкритої інформації в громадськості. Сектор, який також включає доступ до інформації для сприяння розумінню політичних, соціальних, економічних і культурних проблем кожної людини, заохочення вільного обговорення цих проблем, створення належних можливостей для передачі та поширення інформації, ідей, розумного доступу їм на національному та міжнародному рівнях. Рада Європи розробила низку спеціальних документів, які регулюють питання отримання документів, доступних органам державної влади та місцевого самоврядування. Так, Парламентська Асамблея Ради Європи у Рекомендації № № 854 (1979), за певними винятками, повинні мати доступ до урядових документів, ця свобода інформації є достатньою перевіркою на корупцію та марнотратство державних ресурсів.

У Рекомендаціях № 854 визначено, що платники податків, тобто суспільство в цілому, є платниками державних коштів і тому повинні мати можливість з'ясувати, як ці державні кошти використовуються або які є зловживання в державних установах і службах. У зв'язку з цим держави повинні запровадити систему свободи інформації, доступу до державних файлів, тобто права шукати й отримувати інформацію від державних установ і відомств, права переглядати та виправляти персональні записи.

Комітет міністрів Ради Європи в Рекомендаціях № R (81) 19 про доступ до інформації, що знаходиться в розпорядженні державних органів (прийнята Комітетом міністрів 25 листопада 1981 р.) визначив принципи, якими держави-члени повинні керуватися у своєму законодавстві та практиці щодо отримання громадськістю інформації. До таких повноважень належать:

I. Будь-яка особа, яка перебуває під юрисдикцією держави-члена, повинна мати право отримувати, за запитом, інформацію, якою володіють державні органи, крім законодавчих органів і судових органів.

II. Необхідно забезпечити ефективні та належні засоби для забезпечення доступу до інформації.

III. Не може бути відмовлено в доступі до інформації на тій підставі, що особа, яка подає запит, не має особливого інтересу в цьому питанні.

IV. Доступ до інформації забезпечується на засадах рівності.

V. Вищезазначені принципи застосовуються з урахуванням лише тих обмежень і заборон, які необхідні в демократичному суспільстві для захисту законних інтересів суспільства.

VI. Будь-який запит на інформацію має бути оброблений протягом розумного часу.

VII. Орган державної влади, який відмовляє в доступі до інформації, повинен вказати причини такої відмови з посиланням на законодавство чи практику.

VIII. Будь-яка відмова надати інформацію підлягає оскарженню. Рекомендація № R (2000) 13 Комітету міністрів для держав-членів щодо європейської політики щодо доступу до архівів (прийнятий 13 липня 2000 р.) встановлює принципи отримання інформації з архівів, а саме: доступ до державних архівів є дійсним правом для усіх користувачів незалежно від їх національності, статусу чи функцій. Доступ до записів є частиною роботи служб публічного архіву, за який не стягується плата. Законодавство повинно передбачати відкриття державних архівів без особливих обмежень. Про будь-яку відмову в доступі буде повідомлено письмово, і заявнику буде надана можливість оскаржити негативне рішення.

Одним із найважливіших документів, що регулюють питання отримання інформації від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, є Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18 червня 2009 р., яка ратифікована Законом України від 20 травня 2020 р. № 631-IX, у преамбулі якої зазначено, що реалізація права на доступ до офіційних документів допомагає громадянськості сформувати думку про стан суспільства та державних органів. Конвенція передбачає загальні принципи доступу до офіційних документів та порядок такого доступу. Ст. 1 ст. 2 Конвенції гарантує право кожного без дискримінації з будь-якої

причини на запит мати доступ до офіційних документів, що знаходяться в державних органах. Ст. 9 цієї Конвенції встановлює обов'язок держав інформувати громадськість про своє право на доступ до офіційних документів і процедуру здійснення цього права. Ця стаття описує додаткові заходи, які держава повинна вживати для забезпечення цього права, зокрема: надання інформації про питання чи діяльність, за які вона відповідає; застосування чітких та встановлених правил зберігання та знищення своїх документів тощо.

Рекомендації Ради Європи № R (2002) 2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 р. встановлює, що державні органи повинні проводити активну політику в питаннях спілкування з громадянами з метою надання громадянам усієї інформації, яка може вважатися необхідною у відкритому демократичному суспільстві. Ст. 3 вищезазначеного документа передбачає, що держави-члени повинні гарантувати будь-якій особі, на запит, право доступу до офіційних документів, які знаходяться в державних органах влади, без будь-якої дискримінації, зокрема, на основі державної приналежності.

Рекомендації № R (2002)2 задокументувати необхідність публічного доступу до офіційних документів. Перш за все, отримання такої інформації дає можливість громадянам сформулювати відповідне бачення та критичний погляд на стан суспільства, в якому вони живуть, та влади, яка ними керує, сприяє ефективності та дієвості органів управління та підтримці їх доброчесності, усуває ризик корупції, є чинником, який засвідчує легітимність органів управління як публічних служб, зміцнює довіру суспільства до органів державної влади. Зазначені вище положення Рекомендації № R (2002)2 відповідають меті проведення ГЕ щодо оцінки діяльності, бездіяльності та рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права на участь у справах органу місцевого

самоврядування в ст. 2 зобов'язує держави забезпечити розробку процедур доступу відповідно до конституційного ладу та міжнародно-правових зобов'язань до офіційних документів, якими володіють органи місцевого самоврядування. Отримання інформації з певних суспільно важливих питань передбачено окремими міжнародними стандартами. Так, Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, у ч. 2 ст. 3 пояснює, що кожна держава прагне створити умови для посадових осіб і державних органів для надання допомоги та вказівок громадськості в отриманні доступу до інформації, в сприянні участі в процесі прийняття рішень і в отриманні доступу до правосуддя у справах, пов'язаних з навколишнім середовищем, сприяє екологічному просвітництву, підвищенню рівня громадської обізнаності з екологічних питань, особливо щодо отримання доступу до інформації, участі в процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, пов'язаних з навколишнім середовищем. Ст. 6 роз'яснює, що компетентні державні органи повинні надавати, як того вимагає національне законодавство, зацікавленій громадськості, на запит, вільний доступ до всієї інформації, що має відношення до процесу прийняття рішень, та до інформації, доступної під час здійснення участі в публічній процедурі, для цілей її вивчення та за її отриманням з урахуванням права сторін відмовитися від публікації певної інформації.

У ст. 10 Конвенції ООН проти корупції зазначається, що з огляду на необхідність боротьби з корупцією кожна держава-учасниця вживає, відповідно до основних принципів свого національного законодавства, таких заходів, які можуть бути необхідними для підвищення прозорості державного управління, зокрема щодо його організації та функціонування, у відповідних випадках – процесів прийняття рішень. Такі заходи можуть включати: прийняття процедур або правил, які дозволяють членам суспільства отримувати, у відповідних випадках, інформацію про організацію, функціонування та процеси прийняття рішень публічної

адміністрації; спрощення адміністративних процедур у відповідних випадках для полегшення доступу громадськості до відповідних органів прийняття рішень. Ст. 13 цієї Конвенції зазначає, що кожна держава-учасниця вживає заходів для сприяння активній участі окремих осіб і груп поза державним сектором, таких як громадянське суспільство, неурядові та громадські організації, у запобіганні та боротьбі з корупцією з метою поглиблення суспільного розуміння існування, причин і ризиків корупції, а також загроз, які вона створює, за допомогою таких заходів, як:

а) підвищення прозорості та сприяння участі громадськості в процесах прийняття рішень;

б) забезпечення ефективного доступу населення до інформації («Закон України», 2006). Право на оцінку діяльності державних органів передбачено Рекомендацією №1 R(97)7 Комітету міністрів Ради Європи «Про місцеві публічні послуги та права користувачів їхніх послуг», відповідно до пункту 16 якого всі важливі місцеві послуги підлягають періодичній оцінці задоволеності користувачів на основі кількох простих показників (кількість підписників або скасувань підписки, рівень використання, ціни, збори, кількість оскаржених претензій тощо), після чого відбувається публічне обговорення результатів цієї оцінки.

Отже, громадський контроль за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування гарантується низкою міжнародних стандартів, які передбачають основні принципи та порядок отримання інформації, необхідної для громадського контролю. Універсальні та регіональні правові акти містять положення, що забезпечують участь громадськості в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Крім того, міжнародні стандарти гарантують громадянському суспільству доступ до інформації, яка є у розпорядженні владних структур. Визначені положення становлять правову основу для здійснення громадського контролю, в тому числі у формі ГЕ, за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. Таким чином,

інститути громадянського суспільства повинні використовувати гарантії, надані міжнародними стандартами для безперебійного та ефективного проведення ГЕ.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЯК СУЧАСНОГО ЗАСОБУ КОНТРОЛЮ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

3.1. Пропозиції щодо удосконалення правового регулювання проведення громадської експертизи діяльності органів влади в Україні

Правове регулювання проведення ГЕ в Україні розпочалося в окремих сферах діяльності органів публічної влади вже з перших років здобуття незалежності Україною. Серед сфер, які отримали спеціальне законодавче регламентування проведення у них ГЕ, варто назвати охорону здоров'я, екологічну, наукову та науково-технічну. Трохи згодом проведення ГЕ почало здійснюватися й на рівні органів місцевого самоврядування.

Першим кроком щодо врегулювання правових засад проведення ГЕ діяльності органів публічної влади стало прийняття Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ, який наділив суб'єктів здійснення ГЕ основним та вирішальним правом у цій діяльності – правом доступу до офіційної інформації про діяльність органів публічної влади [52]. Трохи пізніше, проведення ГЕ було передбачено у сфері охорони здоров'я, коли ВРУ прийняла відповідні спеціальні закони – «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 р. № 2801-ХІІ [37] та «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. № 4004-ХІІ [45].

Безпосередня ж легітимація проведення ГЕ діяльності органів публічної влади була здійснена шляхом прийняття законів України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 р. № 45/95-ВР [44] та «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10 лютого 1995 р. № 51/95-ВР [54], а також ухвалення низки деталізованих підзаконних нормативно-правових актів, зокрема Постанови КМУ «Про науково-громадську експертизу набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і

набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму» від 24 вересня 1999 р. № 1767 [53] та Наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» від 18 грудня 2003 р. № 168 [49].

Сприяло утвердженню ГЕ діяльності органів публічної влади як правової форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів в окремих регіонах України, віднесення її у Конституції АРК від 21 жовтня 1998 р., яка затверджена Законом України від 23 грудня 1998 р., до основних форм участі громадян у вирішенні питань, віднесених до компетенції АРК. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 6 цієї Конституції, в АРК може проводитися незалежна наукова, творча і ГЕ, яка здійснюється фахівцями відповідних галузей знань під час підготовки і прийняття рішень з питань, віднесених до відання АРК.

Також легітимація проведення ГЕ діяльності органів публічної влади знайшла своє відображення і на рівні актів місцевого самоврядування – у статутах українських міст та положеннях про ГЕ і громадський контроль районних рад.

У 2011 р. у рамках запровадження антикорупційних заходів було прийнято Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI, яким передбачено можливість проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів (ст. 15) [47]. Суттєво посилило конституційно-правовий механізм проведення ГЕ діяльності органів місцевого самоврядування прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI, який визначив порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес [43].

Удосконалення вже існуючого порядку проведення ГЕ було здійснено у 2012 р., коли були внесені зміни до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ, у якому проведення громадської екологічної експертизи віднесено до екологічних прав громадян України (ст. 9), а також визначено засади проведення екологічної експертизи (ст. 30) [57].

У вересні 2005 р. Президентом України було ініційовано питання про унормування загального порядку проведення ГЕ діяльності органів публічної влади, оцінки рівня їхньої взаємодії з громадянами та їх об'єднаннями. Зокрема, відповідно до Указу Президента України від 15 вересня 2005 р. № 1276/2005 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», КМУ був зобов'язаний вжити заходів щодо проведення ГЕ до 1 листопада 2005 р. та розробити порядок сприяння її проведенню [46]. Водночас положення цього Указу так і залишилися нереалізованими. Неодноразові ініціативи Мін'юсту України щодо правового визначення порядку проведення ГЕ діяльності органів публічної влади на протязі наступних років також були безуспішними та не знайшли своєї підтримки як з боку органів публічної влади, так і громадськості.

Сприяло правовому утвердженню ГЕ діяльності органів публічної влади в Україні прийняття Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, яка була схвалена Розпорядженням КМУ від 21 листопада 2007 р. № 1035-р. У цій Концепції було зазначено, що активно мають використовуватися, зокрема, такі форми взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства як здійснення останніми громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення, у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій [65].

Реальні кроки щодо правового регулювання порядку проведення ГЕ були зроблені лише на початку листопада 2008 р., коли була прийнята Постанова КМУ від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [50]. Цей порядок став компромісним варіантом, який відображав як позиції органів виконавчої влади, так і громадськості. Зокрема, згідно з вказаною Постановою, орган виконавчої влади після надходження від інституту громадянського суспільства письмового запиту щодо проведення ГЕ:

1) видає у тижневий строк наказ (розпорядження) про проведення такої експертизи і заходів, пов'язаних з підготовкою матеріалів, із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові та посади особи, відповідальної за забезпечення взаємодії з інститутом громадянського суспільства, зміст якого доводить до відома інституту громадянського суспільства, що ініціює проведення ГЕ, протягом 3 днів з моменту його видання;

2) утворює у разі потреби робочу групу для підготовки матеріалів із залученням представників інституту громадянського суспільства, що ініціює проведення ГЕ;

3) розміщує у тижневий строк інформацію про надходження запиту щодо проведення ГЕ та заходи, здійснені органом виконавчої влади з метою сприяння її проведенню, на власному веб-сайті;

4) подає інституту громадянського суспільства матеріали або завірені в установленому порядку їх копії з урахуванням вимог та строків, визначених Законом України «Про інформацію» [52].

Водночас Постанова КМУ від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» носить рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування, які чи не найбільше взаємодіють з громадськістю. Це означає, що громадськість може ініціювати проведення ГЕ діяльності органів місцевого самоврядування, однак останні не зобов'язані

сприяти її проведенню, оскільки в Україні відсутнє правове регулювання цієї сфери.

Тому з метою належного забезпечення принципів демократичності, прозорості та відкритості у діяльності органів місцевого самоврядування, вбачаємо за доцільне поширити правове регулювання проведення ГЕ також і на сферу місцевого самоврядування. Зважаючи на те, що відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 92 КУ, засади місцевого самоврядування визначаються виключно законами [19], пропонуємо врегулювати порядок проведення ГЕ спеціальним законом для всіх органів публічної влади України. Більше того, в Україні вже є непоодинокі випадки, коли органи місцевого самоврядування ухвалюють власні Порядки сприяння проведенню ГЕ діяльності органів місцевого самоврядування на основі Порядку, затвердженого Урядом. Наприклад, Первомайська міська рада Луганської області прийняла рішення «Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності Первомайської міської ради та її виконавчих органів». Це дозволяє місцевим організаціям громадянського суспільства скористатися своїм правом на проведення ГЕ з дотриманням встановлених процедур.

Натомість доводиться констатувати, що ГЕ діяльності органів місцевого самоврядування нажаль так і не стали дієвою формою впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів в Україні. Органи місцевого самоврядування неохоче йдуть назустріч громадськості, часто ігнорують її запити про здійснення ГЕ їхньої діяльності, не враховують надані пропозиції і рекомендації та не оприлюднюють інформацію щодо проведення ГЕ. Особливий опір з боку органів місцевого самоврядування викликає бажання громадськості здійснити ГЕ рішень, які визначають порядок нарахування житлово-комунальних тарифів та якості комунальних послуг, утримання будинків та прибудинкових територій.

З іншого боку громадськість також повністю не використовує надані їй чинним законодавством України можливості щодо проведення ГЕ діяльності органів місцевого самоврядування. За 2012-2013 рр. в електронному реєстрі

ГЕ вказується лише одна ГЕ, адресована органу місцевого самоврядування – запит громадської організації «Алчевський союз підприємців» на проведення ГЕ рішення Алчевської міської ради «Про затвердження технічної документації з нормативної грошової оцінки земель м. Алчевська». Лише один раз ініціатором проведення ГЕ виступив орган самоорганізації населення.

Загалом аналіз чинного законодавства України дозволяє виділити 6 видів ГЕ діяльності органів місцевого самоврядування:

- 1) ГЕ у сфері охорони здоров'я;
- 2) громадська екологічна експертиза;
- 3) громадська наукова й науково-технічна експертиза;
- 4) громадська антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів;
- 5) ГЕ діяльності органів виконавчої влади;
- 6) гендерно-правова експертиза.

Вкрай важливим питанням при проведенні ГЕ діяльності органів місцевого самоврядування є визначення переліку громадських експертів та забезпечення відкритості та прозорості цього процесу. Об'єктивність ГЕ обумовлена тим, що вона здійснюється представниками різних громадських об'єднань щодо якості рішень органів публічної влади, актів, програм, проектів, які відповідають суспільним інтересам і впливають на все суспільство. Саме тому максимальна об'єктивність ГЕ можлива за умови залучення широкого загалу громадських експертів, що представляють різні об'єднання та рухи. Це у свою чергу дозволить забезпечити максимальну незалежність громадських експертів.

Окрім закріплення громадських експертів за різними суспільно-бізнесовими групами, не менш важливим питанням є рівень їхньої кваліфікації з питань, з яких здійснюється ГЕ органів місцевого самоврядування. Наявність у громадських експертів спеціальних професійних знань та відповідного професійного досвіду є неодмінною

умовою належної ГЕ діяльності органів місцевого самоврядування. Це пов'язано з тим, що проведення ГЕ є дуже інтелектуальним видом діяльності, де основними ознаками суб'єктів її проведення є не стільки публічна активність, скільки їхня професійна обізнаність у питаннях, які є предметом ГЕ, а також уміння чітко формулювати виявлені проблеми та запропоновані шляхи їх подолання в експертному висновку. ГЕ – це вид аналітичного дослідження, який не лише описує структурні елементи досліджуваного явища чи процесу, а й висвітлює його причини. Проведення ГЕ вимагає тривалого часу, ретельно розробленої програми, інструментів і попереднього уявлення про предмет експертизи.

Отже, керуючись викладеним, можна констатувати, що проведення ГЕ діяльності органів місцевого самоврядування є однією з найбільш інтелектуальних форм участі громадськості в місцевому самоврядуванні, яка потребує застосування спеціальних знань та відповідних професійний досвід використання різноманітних аналітичних методів дослідження. Найпоширенішими методами ГЕ діяльності органів місцевого самоврядування є: аналіз документів, контент-аналіз, анкетування, інтерв'ю, спостереження, фокус-групи тощо. Зазвичай зазначені методи використовуються в поєднанні для ГЕ. У зв'язку з цим ГЕ діяльності органів місцевого самоврядування не лише створює правові можливості для громадськості таким чином впливати на прийняття нормативно-правових актів, але й покладає обов'язки професійного, неупередженого та всебічного аналізу та оцінка відповідної проблеми.

Діяльність в суспільних інтересах, як зазначено в кодексі найкращої практики участі громадськості в процесі прийняття рішень від 1 жовтня 2009 р., вимагає відкритості, відповідальності, чіткості та підзвітності не лише від органів державної влади, але й від неурядових організацій, які забезпечують прозорість на всіх етапах. Тому професійна, неупереджена та прозора ГЕ діяльності органів місцевого самоврядування забезпечить його утвердження як форми демократії участі на місцевому рівні через визнання

його корисності та ефективності як для органів місцевого самоврядування, так і жителів територіальних громад.

Після застосування різноманітних методів дослідження та аналізу наступним етапом проведення ГЕ діяльності органів місцевого самоврядування є підготовка експертних пропозицій, які оформляються у формі експертного висновку. Пропозиції, підготовлені громадськістю за результатами ГЕ, опрацьовуються відповідним органом місцевого самоврядування під час підготовки програм соціально-економічного розвитку та формування бюджетів відповідного рівня.

Окрім застосування різного роду методів дослідження та аналізу, складність проведення ГЕ діяльності органів місцевого самоврядування полягає також у тому, що вона доволі часто комбінується з іншими конституційно-правовими формами демократії участі. При чому таке комбінування навіть знайшло своє відображення в актах чинного законодавства України. Зокрема, відповідно до ст. 11 Закону України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 р. № 45/95-ВР, з метою врахування громадської думки суб'єкти екологічної експертизи проводять публічні слухання або відкриті засідання. Участь громадськості в процесі екологічної експертизи може здійснюватися шляхом виступів у ЗМІ, подання письмових зауважень, пропозицій і рекомендацій, включення представників громадськості до складу експертних комісій, груп по проведенню громадської екологічної експертизи [44].

Професійна та неупереджена ГЕ діяльності органів місцевого самоврядування за участю висококваліфікованих експертів з публічного права, які мають відповідний професійний досвід та представляють різні суспільні суб'єкти, в умовах сучасної України стикається з низкою перешкод, які потребують врахування в подальшій практиці впровадження цієї форми демократії участі. Серед основних таких перешкод варто відзначити: високу вартість та технологічну складність проведення ГЕ діяльності органів місцевого самоврядування; некомпетентність та заангажованість

громадських експертів; бюрократизм, формалізм та спротив органів місцевого самоврядування у здійсненні громадського контролю за їх діяльністю; низьке представництво громадськості в експертних комісіях; недостатнє впровадження результатів ГЕ діяльності органів місцевого самоврядування. Невирішення та ігнорування зазначених проблемних моментів значно послаблює ефективність громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Тому громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування є надбанням сучасної демократії і полягає у проведенні громадськістю комплексної експертизи у вигляді аналізу, оцінки та прогнозування дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, ефективності прийняття та реалізації ними рішень, з метою підготовки обґрунтованого експертного висновку з конкретними пропозиціями щодо вирішення суспільно важливих проблем для подальшого врахування їх органами місцевого самоврядування у своїй роботі. Проведення ГЕ є необхідною формою комунікації громадськості та органів місцевого самоврядування при прийнятті нормативного законодавства, що сприяє залученню різних соціальних та корпоративних груп не лише до експертної оцінки діяльності органів місцевого самоврядування. державних органів, а також їх рішення та наслідки їх виконання. Найбільш вразливою проблемою правового регулювання громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є його недостатня правова визначеність на рівні законодавчих актів.

3.2. Стратегія сприяння розвитку громадської експертизи

Сьогодні діяльність враховує рекомендації громадських експертів щодо реалізації державної політики у сферах інформаційної та гендерної політики, житлово-комунального господарства, дотримання законності та

правопорядку та сприяння розвитку громадянського суспільства центральними та місцевими органами влади. Інформація про проведені ГЕ органів влади розміщується в Реєстрі громадських експертиз на сайті Урядового порталу «Громадянське суспільство і влада» (<http://civic.kmu.gov.ua>). Водночас нерозуміння технології організації процесу для сприяння ГЕ, її ненаціленість на результат, прозорість і відкритість спричиняють неузгодженість процесу.

Інноваційний для органів влади України комунікативний процес має стратегічну спрямованість сприяння громадському контролю за їх діяльністю щодо зміни цінностей і установок влади на її відкритість і підзвітність суспільству, посилення взаємодії з ним цільових груп для забезпечення їх участі в державному управлінні на засадах соціального партнерства та взаємної відповідальності. Процедура фасилітації ГЕ передбачає інтегровану систему інформаційно-комунікаційних процесів, вимірювання яких співвідноситься за цільовими групами: горизонтальні (неієрархічні) – для взаємодії із зовнішніми цільовими групами (ініціатор експертизи, інші зацікавлені особи), вертикальні (ієрархічні) - всередині органу (системи органів) влади (див. рис. 3.1.).

Ефективність процесу пов'язана з виконанням ряду управлінських функцій, зокрема інформаційної, аналітичної, комунікаційної, консультативної, оціночної, освітньої та контрольної, які забезпечуються розробкою та впровадженням стратегій просування та відкритості.

Оскільки різноманітність спілкування визначається суб'єктами (ситуація, цілі та зміст інформації, динаміка), то досягнення нової якості взаємодії однаково залежить від розкриття творчого (продуктивного) потенціалу кожного. Тому стратегія сприяння (здійснення управлінського впливу) полягає не в управлінні суб'єктом влади поведінкою суб'єкта-ініціатора, а у її м'якій корекції шляхом збагачення новими знаннями, уміннями і досвідом. Для реалізації такого підходу суб'єкт владних повноважень має розробити та реалізувати стратегію відкритості, яка

передбачає не лише своєчасний обмін інформацією та інформування громадськості, а й креативні (творчі) рішення, створити сприятливі умови спілкування, надання консультацій та роз'яснень з метою орієнтації ініціатора на довгострокову співпрацю. Це зумовлює необхідність підвищення комунікативної компетентності державних службовців та посилення етичної складової їх діяльності як чинників ефективності взаємодії з аудиторією.

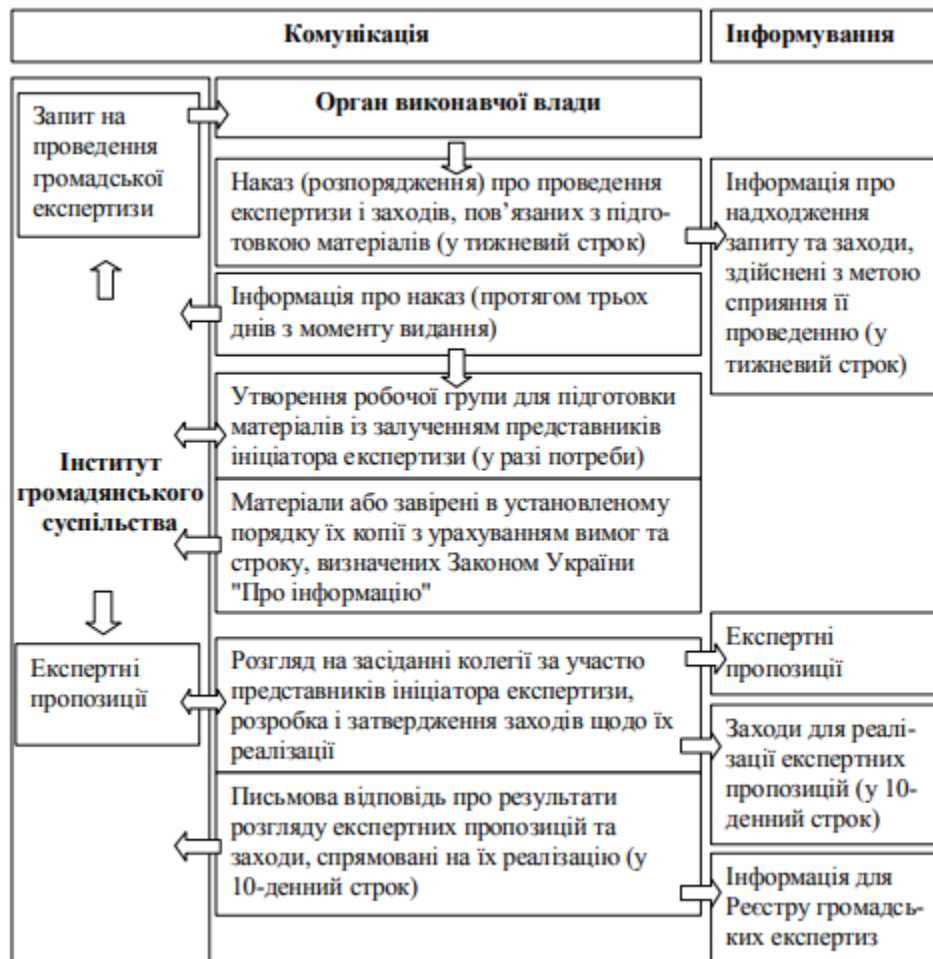


Рис. 3.1. Схема процесу сприяння ГЕ діяльності органів виконавчої влади

Процес формування стратегії фасилітації та відкритості, який починається з моменту отримання письмового запиту, передбачає визначення загального підходу, цілей процесу, факторів впливу, внутрішніх (органи виконавчої влади, структурні підрозділи) та зовнішніх цільових груп

(ініціатор, інші зацікавлені сторони) і найкращі засоби та методи досягнення цілей. Інтереси цільових груп (внутрішніх і зовнішніх) повинні бути враховані в цілях процесу (конкретні, вимірні та досяжні протягом визначеного періоду) та передбачені за допомогою дотримання стандартів обміну інформацією, визначених Порядком, забезпечення відкритості перед громадськістю та заохочення ініціатора експертизи до проведення якісного аналізу, покращення відносин і встановлення довгострокового партнерства тощо.

Для їх реалізації необхідно розробити заходи, які розташовуються в хронологічному порядку в плані дій та вказуються терміни їх виконання, необхідні ресурси та відповідальні за виконання. Зокрема, заходи всередині організації стосуються аналізу запиту (предмету, мети, цілей, проблеми), визначення цільових груп, залучених до процесу, методів і каналів комунікації між ними тощо. Зовнішні організаційні заходи (забезпечення роз'яснень, консультацій тощо) мають бути розроблені з урахуванням можливих ризиків, пов'язаних із комунікаційними, соціальними, політичними, релігійними, професійними, індивідуальними, психологічними особливостями ініціатора експертизи та характером його досвіду взаємодії з органами влади. Успіх процесу фасилітації залежить від здатності розробника передбачити максимальну кількість зовнішніх і внутрішніх факторів ризику, які можуть викликати його невідповідності.

Як показує досвід, такі ризики знаходяться переважно в комунікаційній площині. По-перше, це якість зворотного зв'язку, що визначає ефективність процесу в цілому при зміні ролей суб'єктів процесу (адресат-адресат). Наприклад, якщо суб'єкт владних повноважень отримує неналежно оформлений запит, процес надання оперативної відповіді автору ускладниться. Зовнішні ризики полягають у фільтрації інформації та семантичних бар'єрах, які призводять, як правило, до припинення ініціатором експертизи, вплив якої можна мінімізувати заходами щодо підвищення комунікаційної компетентності та стилю спілкування державних

службовців, навичок використання співчуття та ефективного слухання. Серед внутрішніх факторів ризику слід визначити ставлення керівника органу влади до проведення ГЕ, що забезпечує (за відсутності колегії) розгляд експертних пропозицій та затвердження заходів щодо їх реалізації, визначає порядок проведення ГЕ, інформування громадських експертів з діяльністю структурних підрозділів, попередження про порушення термінів надання інформації, навмисне її приховування тощо.

Слід зазначити, що нечіткість, неточність і невизначеність цілей процесу та заходів, спрямованих на реалізацію експертних пропозицій, унеможливають контроль за їх реалізацією та оцінку ефективності впливу експертної громадськості на стан справ у сфері діяльності органу влади, яка була предметом експертизи. Неузгодженістю процесу, що перешкоджає реалізації цілей стратегії відкритості, є несвоєчасне, безсистемне та неповне оприлюднення суб'єктом владних повноважень інформації, передбаченої Порядком проведення ГЕ діяльності органів влади та Порядком її проведення.

Ретельно плануючи процес, систематично контролюючи, аналізуючи та оцінюючи його ефективність, можна попередити зазначені невідповідності та інші потенційні перешкоди у просуванні ГЕ та вчасно їх виправити. Слід зазначити, що відслідковувати ефективність процесу шляхом завершення процедури надання допомоги на етапі погодження заходів щодо реалізації експертних пропозицій та інформування їх ініціатора не можна, а також існує сумнів щодо можливості подальшої співпраці зі своїми суб'єктами для вдосконалення діяльності в галузі, що підлягала експертизі.

Отже, на початковому етапі ГЕ її суб'єкт повинен визначити критерії, за якими буде здійснюватися публічний моніторинг динаміки зміни ситуації у сфері, що підлягає ГЕ, та оцінювати ефективність повноважень щодо реалізації експертних пропозицій, включаючи критерії невідповідності (неточність цілей, невизначеність проблеми, неврахування загроз, неякісні отримані дані тощо). На основі визначених критеріїв має бути здійснений

громадський моніторинг та оцінка, а також підготовлена публічна презентація для цільових груп у відповідній сфері, яка має пройти завершальний етап ГЕ.

Для підвищення ефективності механізму сприяння ГЕ як частини інституційної структури системи комунікаційної діяльності в органах влади, орієнтованої на результат, необхідно передбачити систему вдосконалення ГЕ, запровадити комунікативну компетентність державних службовців та громадський моніторинг динаміки змін ситуації у сфері, яка була предметом громадського контролю, та зовнішню оцінку ефективності дій органів влади щодо реалізації експертних пропозицій щодо основі чітких і вимірюваних критеріїв.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі запропоновано авторській підхід до вирішення актуального наукового завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретичних положень та розробці практичних рекомендацій з удосконалення процедур ГЕ як сучасного засобу контролю публічної влади в умовах децентралізації влади в Україні. За результатами проведеного дослідження сформульовано низку висновків і рекомендацій.

1. Встановлено, що ГЕ як ефективна інституційна форма громадського контролю за діяльністю органів публічної влади є одним з ключових факторів демократичного державотворення в Україні, потужним механізмом залучення громадських активістів до політико-управлінських процесів, зменшення корупційних проявів у діяльності органів публічного врядування та підвищення ефективності їх діяльності, зміцнення демократичного політичного режиму й системи публічної влади за рахунок зростання довіри громадян до владних інституцій, що виникає в процесі діалогової взаємодії публічної влади та територіальних громадян в ході ГЕ та інших форм громадянського контролю.

2. Забезпечення ефективної участі громадянського суспільства у формуванні та становленні економічної, політичної, культурної, соціальної та інших систем, модернізації усіх сфер сучасного життя залежить від наявності налагодженої системи взаємодії між органами публічної влади і громадянами, а також практики контролю з боку громадськості за діяльністю органів влади. ГЕ як одна із форм громадського контролю в цій системі відіграє значну роль, оскільки виступає одним із механізмів демократичного управління державою. Головне призначення ГЕ полягає у відображенні суспільного інтересу та потреби, недопущенні будь-яких неправомірних дій з боку владних структур. Окрім цього ГЕ дає можливість оцінити діяльність органів публічної влади, а також безпосередньо вплинути на їхню політику та виконання рішень. ГЕ є відповідним проявом реальної і дієвої демократії,

який дозволяє громадськості та владі ефективно взаємодіяти, налагоджувати розумний та результативний діалог на всіх етапах процесу прийняття рішень. Це свідчить про важливість розвитку інституту ГЕ, який виступає певним показником відповідного рівня взаємодії влади та громадянського суспільства.

3. Дослідження стану правового регулювання ГЕ дає підстави зробити висновки, що ГЕ як форма громадського контролю задекларована значною кількістю нормативно-правових актів. Це свідчить, з одного боку, про значимість цього інституту, а з іншого – про хаотичність та не систематичність правового регулювання цього питання. Значна кількість законодавчо передбачених видів ГЕ не має нормативно визначеної процедури, що унеможлиблює її проведення. Особливо заслуговує на увагу питання проведення ГЕ діяльності органів прокуратури, суду та органів місцевого самоврядування, яке потребує нагального законодавчого регулювання. Вирішення цього питання сприятиме налагодженню зв'язку між цими органами публічної влади та громадянським суспільством.

4. Встановлено, що проведення ГЕ органів публічної влади гарантоване низкою міжнародних стандартів, які передбачають основні принципи та процедуру отримання інформації, необхідної для здійснення громадського контролю. В універсальних і регіональних правових актах містяться положення, які забезпечують участь громадськості в діяльності органів публічної влади. Крім цього, міжнародні стандарти гарантують доступ громадянського суспільства до інформації, яка знаходиться в розпорядженні владних структур. Зазначені положення є правовим підґрунтям для проведення ГЕ діяльності органів публічної влади. Таким чином, інститутам громадянського суспільства для безперешкодного й ефективного проведення ГЕ необхідно користуватися гарантіями, передбаченими міжнародними стандартами.

5. ГЕ діяльності органів публічної влади є надбанням сучасної демократії та полягає у здійсненні громадськістю комплексного дослідження

у формі аналізу, оцінки та прогнозування результатів діяльності чи бездіяльності органів публічної влади, ефективності прийняття та виконання ними рішень з метою підготовки обґрунтованого експертного висновку з конкретними пропозиціями щодо вирішення суспільно важливих проблем для їх подальшого врахування органами публічної влади у своїй роботі. Проведення ГЕ є необхідною формою взаємодії громадськості та органів публічної влади під час прийняття нормативно-правових актів, що сприяє залученню різних соціальних та корпоративних груп до експертної оцінки не лише діяльності органів публічної влади, але й прийнятих ними рішень і наслідків їх впровадження. Найбільш вразливим питанням в правовому регулюванні ГЕ діяльності органів публічної влади є її недостатня правова визначеність на рівні законодавчих актів.

6. Для підвищення ефективності механізму сприяння проведенню ГЕ як складової інституційної структури системи комунікативної діяльності в органах публічної влади, орієнтованої на результат, необхідно забезпечити систему підвищення комунікативної компетентності державних службовців та запровадити громадський моніторинг динаміки зміни ситуації у сфері, що підлягала ГЕ, і зовнішню оцінку ефективності діяльності влади з реалізації експертних пропозицій на основі чітких вимірюваних критеріїв. Результати оцінки висвітлювати під час публічних презентацій та внести до переліку показників Всеукраїнського конкурсу "Приязна адміністрація".

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Біденко Ю.М. Громадські консультації та експертиза: демаркація інструментів та проблеми застосування в Україні [Електронний ресурс] / Ю.М. Біденко // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія : Питання політології. - 2018. - вип. 33. - С. 50-59. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPPO_2018_33_12
2. Буга Г.С. Поняття громадської експертизи та її значення в діяльності органів публічного адміністрування [Електронний ресурс] / Г.С. Буга // Правовий часопис Донбасу. - 2021. - № 1. - С. 64–69. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pppd_2021_1_10
3. Буга Г.С. Сутність громадської експертизи в Україні [Електронний ресурс] / Г.С. Буга // Правовий часопис Донбасу. - 2020. - № 1. - С. 72–77. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pppd_2020_1_11
4. Буряк Я. Порядок громадської експертизи діяльності органів публічного управління: на прикладі Львівської обласної державної адміністрації. Підприємство, господарство і право. 2018. № 6. С. 152–155.
5. Буткова О.Я. Конституційно-правові засади здійснення громадської експертизи діяльності національної поліції України [Електронний ресурс] / О.Я. Буткова // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. - 2019. - Вип. 3. - С. 26-35. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2019_3_5
6. Буткова О.Я. Міжнародні стандарти громадської експертизи [Електронний ресурс] / О.Я. Буткова // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. - 2020. - № 3. - С. 128-134. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs_2020_3_16
7. Буткова О.Я. Стан конституційно-правового регулювання громадської експертизи в Україні [Електронний ресурс] / О.Я. Буткова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. - 2022. - № 2. - С. 22-30. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2022_2_5

8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голова. ред. В.Т. Бусел. К. : Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2002. 1440 с.
9. Вітвіцький С.С. Громадська експертиза як оптимальна форма громадського контролю [Електронний ресурс] / С.С. Вітвіцький // Правовий часопис Донбасу. - 2018. - № 1. - С. 84-89. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pppd_2018_1_13
10. Гірман О. Закордонний досвід управління регіональним розвитком на основі використання соціального капіталу. Актуальні проблеми державного управління. 2017. Вип. 3. С. 27–32.
11. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення: практ. посіб. / О.В. Літвінов, О.В. Тинкован, Н.М. Літвінова [та ін.]; за заг. ред. О.В. Літвінова. Д.: МОНОЛІТ, 2010. 180 с.
12. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком / М.В. Лациба, О. Хмара, О. Орловський; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. К.: Агентство «Україна», 2010. 96 с.
13. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади : міжнар. док. від 16.11.2009 р. Офіційний вісник України. 2015. № 33.
14. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В.М. Князєв (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.
15. Загальна декларація прав людини: прийнята та проголошена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 р. № 217 А (III). Офіційний вісник України. 2008. № 93. Ст. 3103.
16. Камінська Н. В. Організаційно-правові засади децентралізації публічної влади. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2010. № 4. С. 9–20.

17. Колцун Д. Громадська експертиза як інструмент контролю влади. URL: <https://niss.gov.ua/news/statti/gromadska-ekspertiza-yak-instrument-kontrolyuvladi>
18. Конституція Автономної Республіки Крим від 21.10.1998 р.: затверджена Законом України від 23.12.1998 р. № 350-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 5-6. Ст. 43.
19. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
20. Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, яка була схвалена Розпорядженням КМУ від 21.11.2007 р. № 1035-р.
21. Кравець М.О. Громадський контроль у сфері державної адміністрації. Актуальні проблеми юриспруденція. 2017 р. № 1(2). С. 14–17.
22. Крупник А. С. Громадський контроль : сутність та механізми здійснення. Теоретичні та прикладні питання державотворення: електрон. наук. фахове вид. Вип. № 1, 2007. URL: http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.
23. Крутій О., Радченко О. Публічний діалог у системі політичної культури демократичного суспільства: монографія. Харків: Вид-во АДНДУ, 2015. 320 с.
24. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навч. посіб. К.: Макрос, 2011. 200 с.
25. Литвинов О.В. Громадська експертиза регуляторної діяльності органів виконавчої влади як чинник демократичного врядування. Демократичне врядування: наука, освіта, практика: матеріали наук.-практ. конф. для міжнар. участю, 29 квітня 2009 р., м. Київ: у 16 ч. / за заг. ряд В.П. Приходька, С.В. Загороднюка. К. : НАДУ, 2009. Т. 1. С. 49–51.
26. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: міжнар. док. від 16 груд. 1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/995_043.

27. Мішина Н. Законопроекти для розвитку локальної демократії в Україні. Юридичний вісник. 2014. № 2. С. 36-40.
28. Наливайко Л.Р. Громадська експертиза в умовах нової парадигми розвитку українського суспільства. 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.
29. Наливайко Л.Р., Орешкова А.Ф. Громадська експертиза діяльності державних органів в умовах модернізації українського суспільства. Молодий вчений. 2016. № 2 (29). С. 205–209.
30. Наливайко Л.Р., Савченко О.В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади : монографія. Київ : Хай-Тек Прес, 2017. 276 с.
31. Нестерович В.Ф. Інституційне оформлення суб'єктів впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у Європейському Союзі. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2010. № 3. С. 54–64.
32. Нестерович В.Ф. Лобіювання у правотворчому процесі Європейського Союзу. Українське право. 2007. № 1. С. 242–256.
33. Нестерович В.Ф. Міжнародно-правове закріплення інституту лобіювання на прикладі Ради Європи та модельного законотворення СНД. Міжнародний науковий журнал «Влада. Людина. Закон». 2010. № 9. С. 33–41.
34. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові види громадської експертизи в Україні. Експерт. 2018. № 2. С. 67-76.
35. Нестерович В.Ф. Удосконалення правового регулювання проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / В.Ф. Нестерович // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. - 2019. -

- Вип. 1. - С. 45-54. - Режим доступу:
http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2019_1_7
36. Ніронка Ю.М. Адміністративно-правове забезпечення проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: сучасний стан і перспективи розвитку [Електронний ресурс] / Ю.М. Ніронка // Наукові записки [Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка]. Серія : Право. - 2019. - Вип. 7. - С. 113-117. - Режим доступу:
http://nbuv.gov.ua/UJRN/snslnnp_2019_7_24
37. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХП. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. Ст. 19.
38. Панченко Т.В. Громадський контроль і його вплив на формування ефективності роботи місцевого врядування. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади: монографія / О.В. Власенко, П.В. Ворона, М.О. Пухтинський та ін. Полтава, 2009. С. 261–276.
39. Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 61. URL:
[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2013- %D0%BF#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2013-%D0%BF#Text)
40. Правове регулювання участі громадськості у формуванні місцевої політики: проблеми та напрями реформування: Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. URL:
<http://www.niss.gov.ua/articles/815>.
41. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. К.: НІСД, 2013. 576 с.
42. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572- 17#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text)

43. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
44. Про екологічну експертизу: Закон України від 09.02.1995 р. № 45/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 8. Ст. 54.
45. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-ХП. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 27. Ст. 218.
46. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 15.09.2005 р. № 1276/2005. Офіційний вісник України. 2005. № 38. Ст. 2363.
47. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI. Офіційний вісник України. 2011. № 44. Ст. 1764. ISSN 2524-0323. Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка. 2019. Вип. 1 (85) 53
48. Про затвердження Положення про організацію та проведення наукової та науково-технічної експертизи : Наказ Міністерства України у справах науки і технологій від 24.04.1998 р. № 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0462-98#Text>
49. Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 р. № 168. Офіційний вісник України. 2004. № 6. Ст. 357.
50. Про затвердження Порядку проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976. Офіційний вісник України. № 86. Ст. 28–89.
51. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>
52. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.

53. Про науково-громадську експертизу набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.1999 р. № 1767. Офіційний вісник України. 1999. № 39. Ст. 65.
54. Про наукову і науково-технічну експертизу: Закон України від 10.02.1995 р. № 51/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 9. Ст. 56.
55. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності: Закон України від 22.06.2012 р. № 5026-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5026-17#Text>
56. Про основні засади молодіжної політики: Закон України від 27.04.2021 р. № 1414-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-20#Text>
57. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546.
58. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text>
59. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. Ст. 249.
60. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон України від 18.10.2006 р. № 251-V. Офіційний вісник України. 2006. № 44. Ст. 2938.
61. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Закон України від 06.07.1999 р. № 832-XIV. Офіційний вісник України. 2010. № 3. Ст. 1191.

62. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: Закон України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 40. Ст. 263.
63. Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів: Закон України від 20.05.2020 р. № 631-ІХ. Відомості Верховної Ради України. 2020. № 48. Ст. 1512.
64. Про свободу вираження поглядів та інформації: Декларація Комітету міністрів Ради Європи від 29.04.1982 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_885#Text.
65. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 р. № 1035-р. Офіційний вісник України. 2007. № 89. Ст. 3284.
66. Радченко О. Громадська експертиза як форма суспільного контролю органів публічної влади в демократичній державі [Електронний ресурс] / О. Радченко, М. Іжа // Актуальні проблеми державного управління. - 2018. - Вип. 1. - С. 19-23. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2018_1_4
67. Рекомендації Ради Європи № R (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» : міжнар. док. від 21.02.2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_a33.
68. Сквірський І.О. Громадський контроль за публічним управлінням у зарубіжних країнах: загальні заходи організації та здійснення. Європейські перспективи. 2013. № 7. С. 11–17.
69. Сквірський І.О. Зміцнення правових передумов інституту громадського контролю в Україні як пріоритетне завдання сьогодення. Форум права. 2013. № 2. С. 502–507.
70. Смоляр О.А. Громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: теорія і практика. Юридичні проблеми. 2014. Вип. 125. С. 91–99.

71. Тищенко С.О. Місце громадської експертизи в системі гарантій демократичного розвитку відкритого суспільства. *Право і суспільство*. 2015. № 6. С. 67–72.
72. Усаченко Л.М. Громадська експертиза рішень органів державної влади як форма громадського контролю. Актуальні проблеми державного управління. 2009. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/5/17.pdf>.
73. Участь громадськості у процесі вирішення на місцевому рівні: посібник. К.: Ленвіт, 2012. 64 с.
74. Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підруч. К.: Видавництво Ліра-К, 2016. 616 с.
75. Федоренко В.Л., Нестерович В.Ф. Утвердження та конституційне закріплення права на інформацію: від найдавніших часів до сучасності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2019. № 41. С. 47–51. (Серія «Юриспруденція»). doi: <https://doi.org/10.32841/2707-0018.2019.17>.
76. Хабарова Т.В. Громадська експертиза діяльності органів державної влади як засада протидії корупції. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. Серія: Право. 2015. № 1151. Вип. 19. С. 232–236.
77. Шевчук О.М. Громадська експертиза у сфері державної митної справи: сутність, види та шляхи реалізації [Електронний ресурс] / О.М. Шевчук, Н.П. Козак // *Молодий вчений*. - 2018. - № 4(2). - С. 760-763. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2018_4\(2\)__96](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2018_4(2)__96)
78. Яцків І.Я. Громадська експертиза проєктів та чинних нормативно-правових актів органів публічного управління України як засіб забезпечення їх ефективності [Електронний ресурс] / І.Я. Яцків // *Інвестиції: практика та досвід*. - 2021. - № 18. - С. 125-131.

79. Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process (CONF/PLE(2009)CODE1): Adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009. Strasburg, 2009. 17 p.
80. Recommendation No. R (2000) 13 of the Committee of Ministers to member states on a European policy on access to archives adopted by the Committee of Ministers on 13 July 2000, at the 717th meeting of the Ministers' Deputies. URL: <https://rm.coe.int/16804cea4f>. doi: <https://doi.org/10.2753/eue1056-4934310196>.
81. Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers to member states on the access to information held by public authorities adopted on 25 November 1981. URL: https://www.coe.int/en/web/freedomexpression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-no-r81-19-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-access-to-information-held-by-publicauthorities?inheritRedirect=false. doi: <https://doi.org/10.2753/eue1056-4934310196>.
82. Recommendation No. R (97) 7 of the committee of ministers to member states on local public services and the rights of their users. URL: [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(97\)7.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(97)7.pdf).
83. Recommendation No. R 854 (1979) Access by the public to government records and freedom of information Parliamentary Assembly debate on 1 February 1979 (24th Sitting). URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/XrefXML2HTML-EN.asp?fileid=14888&lang=en>.

Виконала:

студентка магістратури за
спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування
галузі знань 28 Публічне
управління та адміністрування
заочної форми навчання

« ____ » _____ 2022 р.

Підпис

О.В. Самсонюк

Ініціали, прізвище

Науковий керівник:

доцент кафедри публічного
управління та адміністрування,
к.держ. упр.

« ____ » _____ 2022 р.

Підпис

Л.В. Омельчук

Ініціали, прізвище

Робота допущена до захисту:

завідувач кафедри публічного
управління та адміністрування

« ____ » _____ 2022 р.

Підпис

Е.В. Щепанський

Ініціали, прізвище