

Чорноморський національний університет імені Петра Могили

(повне найменування вищого навчального закладу)

Навчально-науковий інститут публічного управління та  
адміністрування

(повне найменування інституту, назва факультету (відділення))

кафедра публічного управління та адміністрування

(повна назва кафедри (предметної, циклової комісії))

«Допущено до захисту»

Завідувач кафедри публічного управління та адміністрування

О. Н. Євтушенко

“ \_\_\_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 20\_\_ року

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**  
на здобуття ступеня вищої освіти

магістр

(ступінь вищої освіти)

на тему: **РЕАЛІЗАЦІЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ**  
**ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Керівник: кандидат педагогічних наук, доцент

Чубук Руслан Валентинович

(вчене звання, науковий ступінь, П.І.Б.)

Рецензент: кандидат наук з державного управління,

Шульга Анастасія Алімівна

(посада, вчене звання, науковий ступінь, П.І.Б.)

Виконав: студент VI курсу групи 635М

Козулін Володимир Анатолійович

(П.І.Б.)

Спеціальності: 281 «Публічне управління та

адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

ОПП: «Публічне управління та

адміністрування»

Миколаїв – 2024 рік

**ЗМІСТ**

<b>ВСТУП</b> .....	3
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІНЧІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ</b> .....	6
1.1. Теоретичні засади дослідження громадського контролю в публічному управлінні.....	6
1.2. Нормативно-правове регулювання громадського контролю в публічному управлінні.....	21
<b>РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ФОРМ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ</b> .....	37
2.1. Система громадського контролю у публічному управлінні: види та форм.....	37
2.2. Громадська експертиза як форма реалізації громадського контролю в публічному управлінні.....	44
<b>РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЯК ДІЄВОГО ІНСТРУМЕНТУ КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ</b> .....	50
3.1. Рекомендації стосовно удосконалення правового регулювання реалізації громадської експертизи в системі публічного управління .....	50
3.2. Концепція підтримки розвитку громадської експертизи .....	65
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	74
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	78

## ВСТУП

Процеси що нині відбуваються в нашій державі актуалізують роль громадян яка значно зросла в умовах демократизації та розвитку інформаційного суспільства, що пов'язано із посиленням громадського контролю за діяльністю публічних органів влади. Проблематика громадського контролю набула особливої актуальності, оскільки він є важливим механізмом забезпечення прозорості, підзвітності та відповідальності влади перед громадянами.

Громадський контроль є ключовим елементом у системі демократичного управління та важливою складовою управлінських процесів на місцевому та національному рівнях. Він дозволяє громадянам безпосередньо впливати на прийняття рішень, оцінювати ефективність дій органів публічної влади та контролювати реалізацію публічної політики.

Збільшення участі громадян у процесах управління державними та суспільними справами не тільки зміцнює демократію, але й сприяє більш ефективному виконанню завдань, що стоять перед державою. Оскільки громадський контроль забезпечує зворотний зв'язок між владою та громадянами, він стимулює покращення якості публічного управління, підвищує довіру до органів влади та сприяє розвитку громадянського суспільства в цілому.

В умовах євроінтеграції та глобалізації громадський контроль є важливим інструментом, який сприяє адаптації до європейських стандартів управління, підвищує прозорість і відкритість державних органів, а також забезпечує громадян права на участь у вирішенні суспільних і політичних питань. Таким чином, громадський контроль є не лише інструментом демократичної практики, а й важливим елементом інтеграції України в глобальний демократичний процес.

На сучасному етапі розвитку української державності і громадянського суспільства одним із ключових завдань є підвищення ефективності громадського контролю за діяльністю публічних органів влади, установ та підприємств у сфері публічного управління. Враховуючи

складність процесів, які відбуваються в державі, важливо не тільки визначити правовий статус суб'єктів громадського контролю, їхні повноваження та обов'язки, а й забезпечити гнучкість цього механізму, враховуючи постійні трансформації соціально-політичного середовища.

Таким чином, ефективне здійснення громадського контролю вимагає правового, організаційного та методичного удосконалення його механізмів. Лише за умови чіткого визначення повноважень суб'єктів контролю, підвищення рівня професійності та доброчесності представників влади, запровадження сучасних технологій і постійного вдосконалення правової бази можливо забезпечити дієвий вплив громадськості на діяльність органів публічного управління та стимулювати їх підзвітність і прозорість.

Проблематика громадського контролю ставала предметом багатьох дослідників: О. Андрійко, С. Бостан, О. Гетманець, В. Гаращук, С. Денисюк, О. Забралова, Д. Єрмоленко, В. Колісник, О. Коломитцева, Л. Наливайко, Н. Оніщенко, О. Скрипнюк, О. Сушинський, Ю. Шемшученко, та ін.

**Об'єктом** дослідження є правовідносини, що виникають під час реалізації громадського контролю.

**Предметом** дослідження є громадський контроль в системі публічного управління.

**Метою** роботи є аналіз громадського контролю в системі публічного управління, виокремленні його форм та окреслення особливостей їх реалізації.

Для досягнення поставленої мети в кваліфікаційній роботі окреслено для розв'язання наступні **завдання**:

- визначити теоретичні засади громадського контролю у публічному управлінні;
- проаналізувати нормативно-правові актів, у сфері громадського контролю в публічному управлінні;
- дослідити громадську експертизу як форму реалізації

громадського контролю публічному управлінні;

- розкрити систему громадського контролю у публічному управлінні його форми та види;
- запропонувати рекомендації щодо удосконалення правового регулювання громадської експертизи в системі публічного управління;
- сформулювати пропозиції щодо концепції підтримки розвитку громадської експертизи.

Методологічну основу дослідження складає поєднання загальнонаукових та спеціальних методів пізнання. Так, діалектичний метод застосовано при аналізі базових теоретичних положень, що дозволило розглянути явище в його розвитку та взаємозв'язках. Використання аналітичного методу полягає в узагальненні наукових позицій і поглядів учених щодо визначення термінів та понять, залучених до дослідження.

За допомогою формально-логічного методу проведено аналіз норм чинного законодавства, що сприяло систематизації та впорядкуванню правових положень. Системний метод забезпечив послідовність і логічність викладу матеріалу, дозволивши розглянути об'єкт дослідження як цілісну систему із взаємопов'язаними елементами.

Застосування зазначених методів у комплексі дозволило отримати цілісне уявлення про предмет дослідження, забезпечити об'єктивність, ґрунтовність та послідовність наукового аналізу.

**Практичне значення одержаних результатів.** В кваліфікаційній роботі сформульовані теоретичні положення та обґрунтовані практичні рекомендації, які спрямовані на подальше удосконалення процедури громадського контролю в системі публічного управління.

**Структура та обсяг кваліфікаційної роботи.** Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 83 сторінки, з яких основний текст займає 77 сторінок, список використаних джерел налічує 61 джерело.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІНЧІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

#### 1.1. Теоретичні засади дослідження громадського контролю в публічному управлінні

Сучасні соціальні зміни в Україні, спрямовані на рух до стандартів демократичної державності та розвиток громадянського суспільства, створюють нові умови та виклики для управління державою. У цьому контексті проблематика громадського контролю за діяльністю органів державної влади набуває особливого значення і стає невід'ємною складовою процесу реформування політичної, соціально-економічної та ідеологічної систем суспільства.

Комплексний підхід до опрацювання та чіткість розуміння сутності громадського контролю дозволять уникнути проблем при практичній реалізації низки конституційних прав і свобод людини та громадянина. Це означає, що ефективний громадський контроль не тільки покращує якість державного управління, але й забезпечує дотримання прав громадян, сприяє прозорості та підзвітності влади.

Поняття виконують надзвичайно важливу функцію у правовій системі, виступаючи як думка, що виражає результат, підсумок наукового знання та дослідження на конкретному етапі пізнання [2]. Використання єдиних уніфікованих понять для позначення правових явищ є необхідною умовою забезпечення належної якості законодавства.

Контроль є категорією складною та багатоаспектною [49]. Його не можна розглядати як надбання однієї науки, оскільки різні дисципліни, такі як філософія, соціологія, політологія, економіка та юриспруденція, пропонують свої унікальні підходи до вивчення цього поняття. Ці підходи не є взаємозамінними чи відокремленими один від одного, а навпаки, вони органічно пов'язані та доповнюють одна одну, створюючи цілісну картину

сутності контролю [23]. Для визначення та з'ясування сутності контролю необхідно, насамперед, дослідити його етимологію [50]. Етимологічний аналіз дозволяє відстежити розвиток поняття контролю, його зміни у значенні та використанні протягом часу. Наприклад, слово «контроль» походить від латинського «*contrōlla*», що означає «перевірка» або «управління». Розуміння коренів слова допомагає краще усвідомити його первісні та сучасні значення, а також те, як воно адаптується до різних контекстів. Етимологія також розкриває культурні та історичні аспекти розвитку контролю, що є важливим для його повноцінного розуміння. Це сприяє більш точному визначенню меж поняття та запобігає його надмірній узагальненості або, навпаки, обмеженню.

Термін «контроль» має іншомовне походження і є багатозначним у сучасній науковій та практичній літературі. Систематизація наукових підходів дозволяє виділити кілька основних трактувань цього поняття, кожне з яких відображає різні аспекти та функції контролю в суспільстві та організаціях.

Контроль є ключовою категорією в правовій та адміністративній сферах, що відіграє важливу роль у забезпеченні ефективності та доброчесності діяльності суб'єктів, що здійснюють державну владу та управління. Розглянемо детальніше сутність контролю, його функції та історичний розвиток у контексті сприятливих політичних умов.

Контроль є багатогранним поняттям, яке відіграє критичну роль у забезпеченні ефективності, прозорості та доброчесності державного управління. Його сутність полягає у перевірці та спостереженні за правильністю дій суб'єктів влади, що сприяє виявленню відхилень від нормативних вимог та запобіганню зловживань. Історичний розвиток контролю відображає еволюцію державного управління, перетворюючи контроль з механізму монополізованого державним керівництвом на інструмент демократичної підзвітності та громадської участі.

У процесі вивчення поняття «контроль» важливо розглянути різні підходи та інтерпретації цього терміну, запропоновані провідними

науковцями. Це дозволяє глибше зрозуміти сутність контролю, його функції та роль у соціальній та правовій системах. Нижче наведені визначення контролю від двох авторів: О. Андрійка та В. Гаращука. В. Гаращук інтерпретував контроль як сукупність різних за формою дій, що здійснюються суб'єктами контролю за поведінкою людей чи власною поведінкою, відносинами, що виникають у суспільстві, або для встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних цілей при дослідженні об'єктів матеріального світу [8]. О. Андрійко визначила контроль як об'єктивну реальність розвитку соціальної системи, певною мірою характерну для будь-якого суспільного ладу [1].

Контроль є фундаментальним механізмом у системі управління, спрямованим на забезпечення відповідності діяльності суб'єктів встановленим нормам та стандартам. За допомогою контролю виявляються відхилення, їх причини, визначаються шляхи досягнення цілей та виправлення допущених помилок чи порушень у роботі контрольованого об'єкту. Згодом науковці починають розглядати контроль не лише як засіб перевірки та нагляду, але й як потужний інструмент для отримання інформації, що свідчить про його змістовний розвиток. А. Тарасов пропонує розуміти контроль як засіб отримання інформації про життя суспільства в цілому, політичні, економічні та соціальні процеси, які відбуваються у державі, про діяльність її органів влади і управління [55]. За допомогою контролю виявляються відхилення, їх причини, визначаються шляхи досягнення цілей та виправлення допущених помилок чи порушень. Розуміння контролю як засобу отримання інформації про життя суспільства та діяльність органів влади є важливим для розвитку юридичної науки та практики в умовах інформаційного суспільства. Для України важливо інтегрувати інформаційні технології в систему контролю, забезпечити захист даних, підвищити кваліфікацію службовців та підтримувати прозорість процесів управління. Це сприятиме створенню ефективної, прозорої та відповідальної системи державного управління, яка здатна адекватно реагувати на сучасні виклики та забезпечувати захист



прав і свобод громадян.

Термін «контроль» є ключовою категорією в правовій та адміністративній науці, яка охоплює широкий спектр діяльності, спрямованої на забезпечення ефективності та доброчесності функціонування суб'єктів влади та управління. Згідно з визначенням, контроль можна розглядати як систему спостереження та перевірки процесу функціонування і фактичного стану підконтрольного об'єкту з метою оцінки обґрунтованості й ефективності прийняття суб'єктом рішень та результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог, сформульованих у цих рішеннях, усунення негативних наслідків їх виконання та інформування про них компетентні органи публічної влади чи (та) громадськість [4].

Узагальнюючи наведені дефініції, слід зазначити наступне:

1. Дефініція «контроль» як теоретичне підґрунтя для виділення суттєвих ознак громадського контролю за діяльністю органів державної влади. Визначення поняття «контроль» є фундаментальним для розуміння та аналізу механізмів громадського контролю. Воно дозволяє виділити ключові характеристики, що характеризують ефективний контроль над діяльністю органів державної влади. Теоретичне підґрунтя, сформоване на основі різних визначень контролю, сприяє ідентифікації основних ознак, таких як систематичність, об'єктивність, підзвітність та прозорість. Це, у свою чергу, полегшує розробку нормативно-правових актів та практичних заходів, спрямованих на забезпечення належного рівня контролю, що є необхідним для підтримання демократичних стандартів та запобігання корупційним проявам.

2. З'ясування сутності поняття «контроль» як умова для розуміння історичної логіки розвитку громадського контролю та визначення перспектив його подальшого формування. Розуміння сутності поняття «контроль» дозволяє не лише аналізувати його поточний стан, але й прослідкувати його історичний розвиток та еволюцію у суспільстві. Це сприяє усвідомленню внутрішньої логіки змін, що відбуваються у

механізмах громадського контролю, а також визначенню напрямків його подальшого розвитку. Особливо важливою є взаємодія контролю з іншими видами соціального контролю, такими як формальний контроль, моральний контроль, культурний контроль тощо. Інтеграція різних форм контролю дозволяє створити більш гнучку та адаптивну систему управління, здатну ефективно реагувати на сучасні виклики інформаційного суспільства та забезпечувати сталий розвиток демократичних інститутів.

Поняття «громадський контроль» є однією з ключових категорій у системі демократичного управління та правової науки. У процесі розвитку суспільства та юридичної науки його сутність неодноразово переглядалася та переосмислювалася. Здобуття Україною незалежності стало важливим етапом у формуванні сучасних уявлень про громадський контроль, оскільки сприяло демократизації правових явищ та встановленню нових стандартів управління. Перші спроби виокремити поняття громадського контролю були здійснені ще в період радянського суспільства. Радянські вчені, зокрема представники української радянської наукової школи, розглядали контроль як інструмент управління та забезпечення відповідності діяльності суспільних інститутів державним планам та ідеологічним вимогам. У той час поняття контролю було тісно пов'язане з державним наглядом та централізованим управлінням, де громадський контроль розглядався переважно як частина організаційно-адміністративних процесів.

Поняття «громадський контроль» є однією з ключових категорій у системі демократичного управління та правової науки. У процесі розвитку суспільства та юридичної науки його сутність неодноразово переглядалася та переосмислювалася. Здобуття Україною незалежності стало важливим етапом у формуванні сучасних уявлень про громадський контроль, оскільки сприяло демократизації правових явищ та встановленню нових стандартів управління. Після здобуття незалежності Україною відбулося суттєве переосмислення правових явищ і структур у напрямку

демократизації, що, зокрема, стосувалося і поняття громадського контролю. Цей період характеризувався прагненням до створення прозорої, підзвітної та ефективної системи управління, яка відповідала б демократичним стандартам та забезпечувала б захист прав і свобод громадян.

З метою подолання термінологічної нечіткості та понятійно-логічної невизначеності, а також для формулювання авторської дефініції поняття «громадський контроль», доцільно проаналізувати основні наукові підходи вітчизняних та зарубіжних вчених щодо співвідношення цього терміну з іншими суміжними категоріями.

Громадський контроль як організаційно-правова форма участі громадян в управлінні державними справами. Цей підхід акцентує увагу на структурній та юридичній складовій громадського контролю. Відповідно до цього погляду, громадський контроль розглядається як інституційно організована форма участі громадян у процесах управління державою. Це включає створення громадських організацій, комітетів, ревізійних груп та інших структур, які мають законодавче визначені повноваження для моніторингу та оцінки діяльності державних органів.

Громадський контроль як різновид соціального контролю. Інший науковий підхід розглядає громадський контроль як окремий вид соціального контролю, який функціонує в рамках ширшої системи соціальних механізмів регулювання поведінки індивідів та груп у суспільстві. Соціальний контроль включає моральний, культурний, формальний та інші види контролю, зокрема громадський контроль, який спрямований на забезпечення відповідності діяльності державних органів суспільним очікуванням та нормам.

Цивільний та громадський контроль – тотожні явища. Деякі вчені стверджують, що поняття «цивільний контроль» та «громадський контроль» є тотожними і взаємозамінними. Відповідно до цього погляду, обидва терміни позначають однакові механізми участі громадян у контролі за діяльністю державних органів.

Громадський контроль як узагальнююче поняття щодо цивільного контролю. Інший підхід розглядає громадський контроль як більш широке поняття, яке включає цивільний контроль та інші форми контролю. Таким чином, громадський контроль виступає як загальне поняття, що охоплює різні види контролю, здійснювані громадськістю.

Громадський контроль як складова публічного контролю. Деякі науковці розглядають громадський контроль як частину більш широкої категорії – публічного контролю. Публічний контроль включає в себе всі форми контролю, що здійснюються громадськістю, незалежно від їхньої специфіки та сфери застосування.

Однією із фундаментальних потреб людини є можливість впливати та контролювати діяльність влади. Ця потреба стає основою для формування системи юридичних відносин між суспільством та державою, яка виступає регламентативною системою об'єднання людей, що задовольняє їхні потреби у суспільстві [47]. В контексті демократичного розвитку, громадський контроль набуває особливої важливості, оскільки він забезпечує баланс між владою та громадянами, сприяючи прозорості та підзвітності державних інституцій.

Громадський контроль виникає у ході ретроспективного розвитку демократичного суспільства та історичної диференціації основних видів державного регулювання суспільних відносин. Сфера громадського контролю є сферою публічного простору, оскільки суб'єкти, які здійснюють контроль за діяльністю органів влади, діють не як приватні особи з власними інтересами та вимогами, а як представники громадянського суспільства. Це дозволяє забезпечити об'єктивність, неупередженість та відповідальність у процесах контролю за державними інститутами.

Громадський контроль є складним та багатоаспектним явищем, яке вивчається з різних наукових позицій. Однією з важливих складових цього аналізу є розгляд вузьких та широких підходів до трактування поняття «громадський контроль». Нижче наведено детальний аналіз цих підходів

на основі визначень українських вчених, зокрема О. Полещука та Л. Рогатіної. Вузкий підхід до громадського контролю фокусується на конкретних аспектах впливу громадян на органи державної влади та управління з метою забезпечення виконання ними своїх зобов'язань перед суспільством. Визначення О. Полещука у вузькому сенсі: «Громадський контроль у вузькому сенсі — це процес впливу населення на органи державної влади і управління з метою якісного забезпечення з боку останніх своїх зобов'язань перед суспільством» [25]. Визначення О. Полещука у вузькому сенсі: «Громадський контроль у вузькому сенсі — це процес впливу населення на органи державної влади і управління з метою якісного забезпечення з боку останніх своїх зобов'язань перед суспільством» [25]. Визначення О. Полещука у широкому сенсі: «Громадський контроль у широкому сенсі — це організована система (механізм) контрольних заходів, проведених інститутами громадянського суспільства та окремо громадянами, спрямованих на виявлення та припинення порушень прав і свобод людини з боку органів публічної влади та їх посадових осіб, на підприємствах різної форми власності, у цілях зміцнення стабільних громадських відносин у суспільстві, підвищення надійності та ефективності діяльності держави, а також забезпечення дотримання дисципліни та правопорядку». Л. Рогатіна розглядає громадський контроль через призму вузьких та широких підходів, які доповнюють одне одного та створюють цілісну картину його ролі у суспільстві.

На основі проведеного аналізу можна запропонувати авторську дефініцію поняття «громадський контроль», яка враховує як вузькі, так і широкі підходи, а також інтегрує ключові аспекти діяльності громадських організацій та громадян: «Громадський контроль» – це організаційно-правова форма участі громадян у процесах управління державними справами, яка проявляється у вигляді систематичного спостереження та перевірки діяльності органів влади та приватних структур з метою оцінки обґрунтованості та ефективності прийнятих рішень, виявлення та усунення

порушень, а також забезпечення дотримання соціальних норм і прав громадян. Громадський контроль здійснюється через багатосторонню систему постійного моніторингу та активні дії щодо попередження та усунення виявлених порушень, сприяючи підвищенню прозорості, підзвітності та ефективності державного управління.

Громадський контроль визначено авторкою як контроль над діяльністю органів влади, здійснюваний громадянами й інституційними структурами громадянського суспільства з метою виявлення і припинення різних видів зловживання владою; у другому, як суспільне явище, при якому громадянське суспільство бере участь у визначенні основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави, у вирішенні суспільно-значимих проблем та контролює процес їх реалізації. [48].

Громадський контроль є ключовим елементом демократичного суспільства, забезпечуючи баланс між владою та громадянами. Характерними рисами громадського контролю є його організаційна структура, незалежність від об'єктів контролю та ціннісні основи, на яких він ґрунтується. Нижче розглянуто основні характеристики громадського контролю, що визначають його функціонування та роль у суспільстві. Однією із основних характеристик громадського контролю є те, що він здійснюється як окремими приватними особами, так і громадськими об'єднаннями, які є незалежними від об'єктів контролю. Це означає, що суб'єкти контролю діють не як приватні особи з власними інтересами та вимогами, а як представники громадянського суспільства, спрямовані на загальне благо. Громадський контроль вважається специфічним інституційним та ціннісним утворенням, яке забезпечує відносну стійкість зв'язків і відносин у рамках соціальної взаємодії між державою й суспільством [51]. Громадський контроль може ефективно розвиватися тільки в умовах вільного, плюралістичного суспільства, де відсутній політичний режим особистої влади.

Громадський контроль є важливою складовою демократичного суспільства, забезпечуючи прозорість, підзвітність та ефективність

діяльності органів влади. У контексті вищої освіти, громадський контроль набуває особливого значення, оскільки він сприяє якісному управлінню освітніми закладами та забезпечує відповідність їх діяльності потребам суспільства. Для повного розуміння сутності громадського контролю необхідно враховувати як наукові, так і юридичні визначення цього поняття. Наступне визначення має особливе значення, адже поняття «громадський контроль» безпосередньо у законодавстві має бути максимально обґрунтованим та найбільш юридично прийнятним. Відповідно до ст. 78 Закону України «Про вищу освіту» від 07 липня 2014 року, громадський контроль у сфері вищої освіти визначено наступним чином: «громадський контроль у сфері вищої освіти є правом суспільства та окремих громадян, працівників у сфері вищої освіти, осіб, які навчаються, органів громадського самоврядування, професійних спілок, організацій роботодавців та їх об'єднань, громадських організацій отримувати у встановленому законодавством порядку доступ до інформації на всіх етапах прийняття рішень у сфері вищої освіти і науки, вносити пропозиції та зауваження до них, погоджувати прийняття визначених законом рішень.» [28; 49].

Визначення громадського контролю в контексті сучасного розвитку держави та суспільства має бути чітким та збалансованим, враховуючи як юридичні, так і соціальні аспекти. Однак, як зазначено, попереднє визначення містить перевантаження через надмірну деталізацію суб'єктів і не зовсім точно відображає сутність громадського контролю в рамках демократичної держави.

Враховуючи ці зауваження, можна запропонувати уточнене і більш узагальнене визначення, яке зберігає важливі аспекти громадського контролю та забезпечує його практичну і юридичну значущість:

Громадський контроль – це системний процес організованої участі громадян та їхніх об'єднань у контролі за діяльністю органів публічної влади з метою забезпечення підзвітності, прозорості та ефективності прийнятих рішень, що стосуються суспільного розвитку. Громадський

контроль є важливою складовою соціального механізму, спрямованого на трансформацію цінностей у суспільстві та реалізацію політико-економічних і соціальних завдань у межах демократичних принципів управління.

Розвиток громадянського суспільства створює нові можливості та потреби для активної участі громадян у процесах управління державними справами. Це відображає зростаючу свідомість громадян щодо їхньої ролі у формуванні політики та контролі за її реалізацією, що є ключовим елементом демократичних трансформацій. Згідно з О. Оболонським, особи за межами державного апарату можуть проявляти дві основні модуси поведінки: *виконання норм і приписів* (суб'єкти здійснюють свої обов'язки відповідно до встановлених правил та законів, забезпечуючи стабільність та передбачуваність державного управління); *участь в управлінні*: (активна участь у процесах прийняття рішень, вплив на політику та адміністративні дії. Це включає участь у громадських слуханнях, внесення пропозицій та зауважень до державних рішень, а також співпрацю з громадськими організаціями та іншими інституціями суспільства). Це поділення підкреслює різні рівні та форми участі громадян у управлінні державою, від пасивного дотримання норм до активного впливу на прийняття рішень [24].

Право кожного члена спільноти або асоціації, включаючи державні органи, брати участь у управлінні загальними справами є невід'ємною частиною демократичної організації. Це право забезпечує громадянську активність та залученість у політичні процеси, сприяючи прозорості та підзвітності влади [17]. Нині право громадян на участь у управлінні справами держави є фундаментальною гарантією переходу до системи політичної демократії. Це право не лише дозволяє громадянам впливати на безпосередні рішення, але й через представників забезпечує ширшу демократичну легітимність управлінських дій.

Відповідно до частини 1 статті 21 Загальної декларації прав людини (ЗДПЛ), «Кожна людина має право брати участь у управлінні своєю



державою безпосередньо чи за посередництва вільно обраних представників» [14]. Ці принципи знайшли своє відображення у Конституції України, зокрема в статті 38, яка стверджує: «Кожна людина має право брати участь у управлінні своїм суспільством безпосередньо або через своїх представників» [18].

Участь громадян у управлінні державними справами є однією з основних характеристик демократичного суспільства. Цей процес не лише забезпечує прозорість та підзвітність влади, але й сприяє ефективному вирішенню соціально-економічних завдань. Проте, для повноцінної реалізації цього права необхідно не лише його нормативно-правове закріплення, але й встановлення різноманітних форм участі, що відповідають сучасним вимогам демократичного управління. Науковці наголошують на пріоритетності права на участь у управлінні справами держави серед політичних прав громадян. Це право відображає демократичну природу взаємовідносин громадян із державою та покликане забезпечити захист людей від будь-якого обмеження їхньої свободи. Пріоритетність цього права полягає у його здатності забезпечувати активну участь громадян у формуванні та реалізації державної політики, що є ключовим фактором демократичної легітимності влади.

З'ясування теоретико-правових засад сутності та змісту права на участь громадян в управлінні справами держави є важливим не лише з точки зору юридичної науки, але й з позиції практичного втілення основних положень Конституції України. Це питання охоплює різні аспекти правової теорії та політичної практики, адже воно безпосередньо пов'язане з реалізацією одного з ключових принципів демократії — народовладдя.

Позиція О. Скібіної підкреслює ключову роль громадян у процесі управління державними справами, а також важливість їх активної участі у прийнятті і реалізації державних рішень. Визначення цього поняття є важливим для розуміння правової сутності та значення громадського контролю як складової демократії та управлінської практики. Це

визначення є важливим, оскільки воно акцентує увагу на взаємозв'язку між правом громадян на участь в управлінні та їх можливістю здійснювати ефективний контроль за діяльністю органів влади. Це взаємодія сприяє більш відкритій і підзвітній системі державного управління, що в свою чергу забезпечує розвиток демократичних принципів в країні [54].

Громадський контроль є важливою формою реалізації демократії, яка надає можливість населенню активно брати участь у державному управлінні та впливати на діяльність органів публічної влади [16]. Проте, на сучасному етапі демократичного розвитку України участь громадян у прийнятті владних рішень залишається низькою, що створює значні виклики для ефективності управління та демократичної легітимності влади. Для подолання цих проблем необхідно впровадити комплексні заходи, спрямовані на підвищення обізнаності громадян, розвиток механізмів участі, зміцнення громадських організацій та використання сучасних технологій. Це дозволить забезпечити прозорість, підзвітність та ефективність діяльності органів влади, сприяючи подальшому розвитку демократії та соціальної стабільності в Україні.

Громадський контроль визначає В. Малиновський як механізм участі громадян у управлінні державними справами з метою підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, що надають соціальні послуги [22]. Це визначення акцентує увагу на функціональній ролі громадського контролю як інструменту для забезпечення більш якісного та ефективного управління суспільними ресурсами та послугами. Громадський контроль є однією з ключових форм участі громадськості у державному управлінні, спрямованою на підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ та організацій, що надають соціальні послуги [19]. Цей механізм забезпечує активну участь громадян у вирішенні державних і суспільних справ, дозволяючи їм впливати на діяльність органів влади та сприяти покращенню якості надання послуг.

Як функціональний канал більш широкої участі громадян у

управлінні справами суспільства і держави, громадський контроль розглядає О. Джафарова. Вона наголошує, що громадський контроль не передбачає обов'язкової участі кожного громадянина. Важливо лише, щоб:

- кожна ланка управлінського процесу була підконтрольна народу;
- кожен громадянин у тій чи іншій формі залучався до участі у контролі [12].

Ця позиція О. Джафарової підкреслює баланс між необхідністю системного нагляду та реалістичними можливостями громадян щодо участі у громадському контролі. Вона акцентує увагу на структурній підзвітності всіх рівнів управління перед громадськістю, забезпечуючи тим самим ефективний механізм контролю без створення надмірного тиску на окремих осіб.

Участь громадян у державному управлінні є важливою складовою демократичного процесу, що включає різноманітні форми реалізації конституційного права на участь у керуванні державними справами. Цей комплекс прав, включаючи право на вибори, референдуми, доступ до державної служби та участь у правосудді, створює механізми активної взаємодії громадян із владними структурами.

Наукові розвідки А. Буханевича мають значне значення для вивчення проблематики публічного контролю. Він визначає публічний контроль як довільну форму громадської участі щодо нагляду за діями інститутів управління, що регламентується правовими нормами, санкціонованими з боку держави, і виступає важливим інструментом розвитку громадянського суспільства, покликаною оптимізувати систему діяльності органів державної влади у сучасних умовах [5]. Це визначення акцентує увагу на функціональній ролі публічного контролю як інструменту для забезпечення більш якісного та ефективного управління суспільними ресурсами та послугами. Воно підкреслює необхідність відповідності дій органів влади встановленим правовим нормам та їх підзвітність перед громадськістю.

Автор [15], визначаючи види публічного контролю за діяльністю органів державної влади, уточнює, що існує кілька важливих підвидів контролю: адміністративний контроль громадськості, парламентську демократію та політичний контроль. У цьому контексті громадський контроль виступає як особливий вид публічного контролю, який відрізняється від державного контролю та його підвидів за своїм характером та функціями.

О. Селіванова акцентує увагу на важливості публічного контролю як одного з основних елементів сфери публічної політики та демократичних процесів. Вона підкреслює, що публічний контроль є не лише механізмом впливу громадян на політичний інститут держави, але й важливим інструментом, який забезпечує адекватність прийнятих політичних рішень, що в свою чергу сприяє життєздатності політичних режимів [52].

Громадський контроль, як один з важливих елементів участі громадян в управлінні державними справами, передбачає реальну участь громадськості в процесах підготовки та ухвалення владних рішень. Він є важливою формою реалізації демократії, сприяє підвищенню ефективності діяльності органів публічної влади і залучає громадян до управління суспільством та державою. Соціальний контроль є більш широким поняттям, яке включає в себе громадський контроль як одну з його складових частин. Соціальний контроль є комплексною системою, що охоплює всі сфери соціального управління, в той час як громадський контроль фокусується конкретно на участі громадян у нагляді за владою та її діяльністю. Цивільний контроль, в свою чергу, ґрунтується на здатності суб'єктів громадянського суспільства до вільного розвитку та вибору оптимального державного управління, яке підлягає громадянському спостереженню та увазі. Головною відмінністю між громадським та цивільним контролем є їхній суб'єктний склад. Цивільний контроль має більш персоніфікований характер і стосується індивідуальних або менш формалізованих форм участі громадян у контролі, а громадський контроль

передбачає більш організовану участь груп громадян або інститутів громадянського суспільства. Таким чином, громадський контроль є підмножиною більш широкого соціального контролю, а цивільний контроль є важливим інструментом для забезпечення ефективного державного управління через активну участь громадян у процесах нагляду та впливу на рішення органів державної влади.

Публічний контроль є важливим елементом демократичних процесів та основою для розвитку громадянського суспільства. Його ефективність залежить від узгодженості приватних та суспільних інтересів, а також від залучення громадян до процесів управління та нагляду за діяльністю органів влади. У демократичному суспільстві публічний контроль має особливу значимість, оскільки він забезпечує баланс між владою та громадянами, сприяючи підзвітності та прозорості.

Громадський контроль є одним із ключових компонентів публічного контролю. Це механізм участі громадян у прийнятті важливих рішень та спостереженні за діяльністю органів державної влади. Коли громадяни активно беруть участь у процесах нагляду, це забезпечує ефективну взаємодію між державою та суспільством, створюючи умови для справедливості, стабільності та довіри до влади.

Становлення інституту демократичного громадського контролю є тривалим і складним процесом, який охоплює не тільки реформи в органах влади, але й глибокі зміни в суспільному та політичному житті. Це вимагає нових дослідницьких пріоритетів і методологічних підходів, спрямованих на вивчення ефективності існуючих моделей контролю та пошук оптимальних механізмів для забезпечення більшої участі громадян у державному управлінні.

## **1.2. Нормативно-правове регулювання громадського контролю в публічному управлінні**

Здобуття незалежності України у 1991 році стало важливим етапом у процесі формування громадянського суспільства, яке повинне було базуватися на принципах демократії, прав людини та верховенства права. Розпад СРСР відкрив нові можливості для встановлення справжнього народовладдя, де громадяни отримали право активно впливати на державне управління та контролювати діяльність органів влади. Здобуття незалежності дало Україні можливість почати формування громадянського суспільства, що включає не тільки політичні права, але й активне залучення громадян до управлінських процесів, сприяючи розвитку демократичних інститутів та ефективного громадського контролю за діяльністю органів державної влади. Процес формування такого контролю триває до сьогодні, оскільки демократія потребує не лише юридичних норм, але й активної участі громадян у державному управлінні та розвитку механізмів контролю за органами публічної влади.

З ініціативи громадськості та її організацій, процес реалізації громадянського впливу на державне управління в Україні почався з прийняття важливих законодавчих актів, таких як Закон України «Про об'єднання громадян». Це законодавче забезпечення закріплювало право громадян на створення об'єднань для захисту і реалізації своїх законних соціальних, економічних, творчих, спортивних та інших інтересів. Такий підхід дозволяв організувати ефективні механізми громадського контролю через організації, які мали право представляти та захищати інтереси своїх членів у державних органах [40]. Законодавство, яке забезпечує право громадян на об'єднання та участь у суспільному житті, стало одним із перших кроків до розбудови інститутів громадянського суспільства в Україні. Це було важливо не лише для захисту прав громадян, але й для створення дієвих механізмів, через які громадські організації могли впливати на ухвалення управлінських рішень та контролювати діяльність органів державної влади. Таким чином, на базі законодавства відбувався процес розвитку громадського контролю та участі громадян у державному управлінні.

У перші роки після здобуття незалежності в Україні громадяни почали усвідомлювати важливість контролю за діяльністю органів влади. З часом ця потреба вийшла за межі епізодичних звернень до органів влади і стала регулярною вимогою для забезпечення прозорості і підзвітності влади. Ідея громадського моніторингу та контролю за діяльністю публічних органів виникла як реакція на необхідність запобігання зловживанням з боку державних чиновників, що могли б призвести до корупційних дій та неефективного використання ресурсів. Однак у той час в Україні ще не було сформовано дієвого юридичного механізму, який би дозволяв громадянам здійснювати постійний контроль за діяльністю державних органів, що істотно обмежувало можливості реалізації цього важливого елементу демократичного процесу. Потрібно було ухвалити законодавчі акти та створити відповідні інститути для забезпечення реальної можливості громадянського контролю за державними установами.

З розвитком громадянського суспільства та політичних реформ в Україні, потреба у створенні таких механізмів стала невід'ємною частиною реформування державного управління та посилення ролі громадян у процесах ухвалення рішень.

Закон України «Про інформацію», який був ухвалений на початку періоду незалежності, дійсно не забезпечував достатнього доступу до публічної інформації, що суттєво обмежувало можливості громадян у контролюванні діяльності органів публічної влади. Хоча органи державної влади були зобов'язані створювати інформаційні служби та бази даних, ці заходи часто були недостатньо ефективними і не гарантували повний доступ до необхідної інформації для громадян [38].

Окрім цього, на той час не існувало ефективних консультативно-дорадчих органів, які б активно залучалися до обговорення важливих питань, зокрема тих, що стосуються політики та управлінських рішень. Відсутність таких органів ускладнювала процес взаємодії між громадянами та державою, а також обмежувала участь громадськості у вирішенні

важливих суспільних проблем.

З часом, однак, виникла потреба в розширенні та вдосконаленні механізмів доступу до публічної інформації та залучення громадян до процесу ухвалення рішень, що стало основою для подальших реформ у цій сфері.

Закон України «Про інформацію» не забезпечував належного доступу до необхідної публічної інформації. Незважаючи на зобов'язання органів публічної влади створювати інформаційні служби, системи, мережі, бази та банки даних, фактично ці механізми не реалізовували повною мірою потреби громадян у доступі до важливої інформації.

Конституція України закріпила важливе положення, згідно з яким громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами. Це стало значним кроком до розвитку демократичних процесів та посилення взаємодії між державою та громадянами. [18].

Конституція також закріпила право громадян направляти індивідуальні або колективні письмові звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, а також безпосередньо звертатися до посадових осіб. Важливо, що органи влади зобов'язані розглянути ці звернення та надати обґрунтовану відповідь у встановлений строк.

Конституція України встановлює засади для здійснення громадського контролю за виборчими процесами в країні. Хоча сам термін «громадський контроль» не використовується в її тексті, низка її положень сприяє забезпеченню такого контролю. Оскільки Конституція містить низку норм, які регулюють організацію та проведення виборів, ці положення можуть бути умовно поділені на декілька груп, що забезпечують громадський контроль, зокрема, через нагляд за виборчими процесами, участь громадян у виборчому процесі та їх право на участь у визначенні представників влади [18].

У вітчизняній юридичній науці підкреслюється, що норми Конституції України є нормами прямої дії. Це означає, що вони не потребують додаткових нормативно-правових актів для їх застосування і



можуть бути використані безпосередньо для захисту прав громадян. Громадяни мають право звертатися до правоохоронних, контрольно-наглядових та судових органів на основі норм Конституції України для захисту своїх виборчих прав. Це забезпечує правову можливість громадянам безпосередньо використовувати Конституцію як основу для оскарження порушень своїх виборчих прав.

Встановлення того, що Україна є демократичною та правовою державою (ст. 1), є основою для функціонування всіх державних органів, що забезпечують громадянську свободу та активну участь громадян у виборчому процесі. Це забезпечує можливість для громадян брати участь у громадському контролі через механізми, встановлені Конституцією. Конституція визначає народ як джерело влади, що здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5). Це гарантує громадянам право безпосередньо брати участь у виборах та контролювати діяльність органів влади, підкоряючись принципу народовладдя. Верховенство права (ст. 8) є основним принципом, що визначає взаємодію між органами влади та громадянами. Це також є гарантією того, що будь-які дії органів влади, в тому числі щодо виборів, повинні відповідати нормам Конституції та законодавства. Конституція забезпечує багатоманітність в політичному, економічному та ідеологічному житті (ст. 15), що сприяє формуванню вільних і справедливих виборів, а також контролю з боку різних політичних груп і громадських організацій. Встановлення того, що органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі Конституції та законів України (ст. 19), забезпечує прозорість і підзвітність дій державних органів, що є важливим для контролю за виборчим процесом [18].

У рамках другої групи конституційних норм, що визначають засади громадського контролю за виборами в Україні, Конституція України закріплює важливі положення щодо народного волевиявлення та участі громадян у виборчому процесі. • Конституція встановлює, що народне

волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69). Це гарантує громадянам можливість активно брати участь у політичному житті країни та контролювати діяльність державних органів через вибори та інші форми громадського участі. Згідно з Конституцією, право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років (ст. 70). Це забезпечує рівний доступ громадян до участі у виборчому процесі. Водночас, громадяни, яких визнано судом недієздатними, позбавлені цього права. Конституція гарантує, що вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ст. 70). Це забезпечує захист волевиявлення громадян і створює умови для чесних та прозорих виборів, де кожен голос має рівну вагу. Вибори Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, сільських, селищних, міських голів та депутатів місцевих рад проходять на основі загального, рівного і прямого виборчого права, шляхом таємного голосування, і обираються на строк п'ять років (ч. 1 ст. 76, ч. 1 ст. 103, ч. 1 ст. 136, чч. 1, 2 ст. 141). Це встановлює чіткі правила для виборчого процесу та строків повноважень органів влади. Конституція України також визначає вимоги до Президента України та народних депутатів України, а також порядок і строки проведення чергових та позачергових виборів (чч. 2, 3 ст. 76, ст. 77, пп. 7, 21, 28, 30 ч. 1 ст. 85, п. 20 ч. 1 ст. 92, ч. 2 ст. 103, п. 7 ч. 1 ст. 106, ч. 2 ст. 136, ч. 3 ст. 141). Це забезпечує стабільність та прозорість виборчого процесу, а також визначає чіткі строки для проведення виборів [18].

У рамках третьої групи конституційних норм, які визначають засади громадського контролю за виборами в Україні, Конституція України гарантує низку прав і свобод, які забезпечують громадянам можливість активно брати участь у виборчому процесі та здійснювати громадський контроль. Кожному громадянину гарантується право на

свободу думки та слова, а також на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Це право дозволяє громадянам активно висловлювати свою позицію щодо виборів і політичних процесів, що є важливою складовою громадського контролю за виборчим процесом (ст. 34). Конституція також гарантує громадянам право вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір. Це право забезпечує доступ до інформації про вибори, політичні партії та інші аспекти публічного життя, що є необхідним для здійснення ефективного громадського контролю (чч. 1, 2 ст. 34). Громадяни мають право створювати політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод, а також для задоволення політичних, економічних, соціальних і культурних інтересів. Це дає змогу громадянам об'єднуватися для моніторингу виборчого процесу та активного впливу на політичну ситуацію в країні (ч. 1 ст. 36). Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Це право є основою для здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади, включаючи процес виборів (ч. 1 ст. 38). Конституція гарантує право громадян збиратися мирно, без зброї, для проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Це право дозволяє громадянам висловлювати своє ставлення до виборчого процесу та політичних рішень, а також здійснювати громадський контроль над владою (ч. 1 ст. 39). Кожен громадянин має право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до посадових осіб цих органів. Ці органи зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь. Це гарантує громадянам можливість впливати на виборчий процес і отримувати інформацію від органів влади (ст. 40). Конституція надає кожному громадянину право захищати свої права та свободи від порушень і протиправних посягань. Це право дозволяє громадянам вживати заходів для захисту своїх виборчих прав та забезпечення чесності

виборчого процесу (ч. 6 ст. 55) [18].

Закон України «Про звернення громадян» надає юридичну основу для реалізації громадянами їхніх прав щодо участі в управлінні державними справами та здійснення громадського контролю. Цей закон зокрема визначає процедури, за допомогою яких громадяни можуть вносити пропозиції щодо поліпшення діяльності органів державної влади, викривати недоліки в їх роботі та оскаржувати дії посадових осіб. Згідно з преамбулою цього законодавчого акта, важливою складовою є забезпечення права громадян брати участь у поліпшенні функціонування органів державної влади і органів місцевого самоврядування через публічний контроль. Закон надає громадянам можливість звертатися до органів влади з пропозиціями та зауваженнями, що дозволяє не лише виявляти проблеми, але й активно впливати на процеси в управлінні на всіх рівнях [37].

Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» дійсно став важливим кроком у забезпеченні прозорості діяльності публічної влади та сприяв розвитку механізмів комунікації між державними органами та громадянами. Це дозволило створити правові умови для більш ефективного доступу громадян до інформації про роботу органів влади, що є важливим елементом громадського контролю.

Закон передбачає, що органи державної влади і місцевого самоврядування повинні надавати громадянам можливість отримувати повну та достовірну інформацію про свою діяльність. Завдяки цьому документу, посилено важливість інформаційного забезпечення та задоволення інтересів населення щодо роботи публічних інститутів, забезпечуючи доступність необхідної інформації через різноманітні канали, зокрема через засоби масової інформації [45].

Завдяки ініціативам, як-от розпорядження Президента України від 05.10.1998 р. № 514/98-рп «Про додаткові заходи щодо поліпшення

інформаційної діяльності», було закладено основи для розвитку публічного інформаційного простору в Україні. Це сприяло підвищенню доступності інформації для громадян і створенню більш прозорого управлінського середовища, що є важливим елементом демократичного процесу.

З прийняттям Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» зросла роль місцевих органів влади у забезпеченні гласності та відкритості в управлінських процесах. Зокрема, ці закони поклали на сільських, селищних та міських голів обов'язок забезпечувати оприлюднення рішень, програм, бюджетів та звітів про їхнє виконання. Також передбачалося створення умов для відкритих обговорень і вивчення громадської думки щодо важливих місцевих питань. Це дозволило громадянам безпосередньо впливати на місцеву політику, брати участь у розробці управлінських рішень і сприяло розвитку публічного контролю на місцевому рівні [39].

На зламі століть, з огляду на процеси демократизації та інтеграції України до Європейського Союзу, громадський контроль у сфері публічного управління набув суттєвого розвитку. Одним із основних завдань стало забезпечення ефективного захисту прав і свобод громадян через законодавче закріплення механізмів громадського контролю, який передбачав активну участь суспільства в оцінці діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Реформи в публічному управлінні, зокрема в контексті децентралізації, створили нові можливості для громадян, щоб вони могли активно контролювати діяльність публічних органів. Відповідно, законодавчі ініціативи були спрямовані на поліпшення механізмів взаємодії між органами влади та громадянами, забезпечення належного нагляду за реалізацією державної політики, а також протидію корупційним та іншим протиправним діям. Іншою важливою складовою цієї зміни стала нормативна база для забезпечення доступу громадян до публічної інформації, підвищення рівня прозорості в роботі органів влади, створення умов для ефективного використання публічних ресурсів і сприяння ефективному державному управлінню.

Друга нормативна складова громадського контролю зосереджена на забезпеченні прав і свобод громадян, зокрема тих груп, які потребують особливого захисту, таких як особи з інвалідністю, жінки, діти та інші вразливі категорії населення. Ця складова передбачає правові механізми контролю за діяльністю органів публічної влади щодо дотримання принципу рівності та недискримінації, що є одним із основоположних принципів прав людини.

Результати Помаранчевої революції 2004-2005 рр. мали глибокий вплив на розвиток демократичних процесів в Україні, зокрема на зміну ставлення громадян до влади та механізмів взаємодії між державними інститутами і суспільством. Події, що відбулися в той час, підкреслили важливість прозорості в управлінні державними справами, а також показали, що ефективне та справедливе функціонування влади неможливе без активної участі громадян та врахування їхньої думки. Особливо важливим стало усвідомлення того, що громадський контроль — це не лише право, а й обов'язок громадян. Це також вимога до органів влади, аби вони діяли в інтересах суспільства і були підзвітними перед людьми. Після Помаранчевої революції стало очевидним, що демократичні процеси в країні не можуть бути ефективними без постійного нагляду за діяльністю влади, незалежно від її рівня. Успішна співпраця між громадянами і державними органами, заснована на принципах відкритості, підзвітності та відповідальності, стає основою для зміцнення демократії та формування довіри до влади.

Прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» стало важливим етапом у розвитку демократичних процесів в Україні. Хоча цей акт безпосередньо не регламентував механізми громадського контролю, він заклав основу для подальшої інтеграції громадськості в процеси прийняття рішень. Встановлення консультацій з громадськістю було важливим кроком у напрямку забезпечення прозорості та підзвітності органів виконавчої

влади, що, в свою чергу, сприяло розвитку взаємодії між державними інститутами та суспільством [11].

Прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996, яка замінила попередню постанову 2004 року, стало важливим етапом у вдосконаленні механізмів взаємодії громадськості з органами виконавчої влади. Основною метою цієї постанови було створення ефективної моделі для організації консультацій між громадськими інститутами та органами державної влади, а також забезпечення реальної участі громадян у процесах формування та реалізації державної політики [11].

Концепція сприяння розвитку громадянського суспільства, затверджена Кабінетом Міністрів України у 2007 році, визначає сприяння розвитку громадянського суспільства як одну з ключових умов становлення України. Її зміст полягає у налагодженні ефективної взаємодії між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства на засадах партнерства, спільної зацікавленості в досягненні цілей демократизації, соціально-економічного та духовного прогресу, а також у забезпеченні прав і свобод людини та громадянина. Однією з основних форм такої взаємодії визначено громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади. Він передбачає розв'язання суспільно важливих проблем шляхом проведення громадського моніторингу, підготовки та оцінювання ефективності управлінських рішень, участі в експертизах, а також подання експертних пропозицій органам влади. Такий підхід сприяє залученню громадян до процесу управління державними справами, підвищенню відкритості, прозорості та підзвітності влади, формуванню довіри між державою та суспільством [46].

Відповідно до Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, було розроблено та затверджено низку планів заходів для реалізації цієї концепції на практиці. Наприклад, План заходів Міністерства юстиції України щодо реалізації цієї концепції в 2009 році, затверджений наказом Міністерства юстиції України від 05.05.2009 № 373/7, містив конкретні пункти, які визначали, як саме має

здійснюватися взаємодія органів виконавчої влади з громадськістю [36].

Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976, став важливим кроком у формуванні системи громадського контролю та забезпеченні відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади. Цей порядок визначає ключові аспекти проведення громадської експертизи, що дозволяє інститутам громадянського суспільства здійснювати моніторинг дій урядових структур, оцінювати їх ефективність і відповідність до громадських інтересів [35].

Вказана норма Закону України № 2411-VI «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року надає чітке визначення ключових аспектів внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства. Основні засади, зазначені в статті, підкреслюють важливість інтеграції громадянського суспільства в демократичний розвиток держави та сприяють посиленню участі громадян у процесах управління.

Закон України «Про запобігання корупції» 2014 року встановлює важливі норми, що забезпечують участь громадськості в процесах запобігання корупції. Це гарантує певний рівень прозорості та підзвітності органів влади та створює можливості для громадян впливати на антикорупційну політику країни. Основні права громадськості, закріплені в цьому законі, включають:

Повідомлення про корупційні правопорушення — громадяни мають право повідомляти спеціально уповноваженим органам про факти вчинення корупційних правопорушень або про потенційний конфлікт інтересів.

Запит і отримання інформації — громадськість має право запитувати інформацію про діяльність органів влади щодо запобігання корупції, що підтверджує важливість прозорості у цій сфері. Така інформація повинна надаватися відповідно до Закону «Про доступ до



публічної інформації».

Участь у парламентських слуханнях і заходах — громадяни мають можливість брати участь у заходах, спрямованих на запобігання корупції, таких як парламентські слухання, що дає можливість впливати на політику на рівні держави.

Пропозиції для вдосконалення законодавства — громадяни можуть вносити пропозиції щодо вдосконалення законодавства у сфері запобігання корупції, що дозволяє громадянському суспільству активно брати участь у процесі розробки політик.

Дослідження та соціологічні дослідження — громадськість має право замовляти і проводити наукові та соціологічні дослідження, що стосуються корупції, що дозволяє зібрати дані для більш ефективної боротьби з корупцією.

Громадський контроль за виконанням законів — громадяни мають право здійснювати громадський контроль за виконанням антикорупційних законів, що включає різні форми моніторингу та зворотного зв'язку з органами влади.

Громадська антикорупційна експертиза — громадяни можуть замовляти проведення експертизи нормативно-правових актів на предмет корупційних ризиків і подавати пропозиції щодо їх вдосконалення.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» дійсно є важливим інструментом у боротьбі з корупцією, оскільки він встановлює принципи прозорості, підзвітності та доступу громадян до інформації, що має безпосереднє значення для ефективного контролю за діяльністю органів державної влади. Правовий акт «Про доступ до публічної інформації» має важливе значення для забезпечення прозорості та підзвітності органів влади в Україні. Він встановлює механізм доступу громадян до інформації, яку створюють або зберігають органи публічної влади. Це охоплює всю інформацію, що є у володінні державних органів, їх посадових осіб та інших розпорядників публічної інформації, а також інформацію, яка отримана або створена в процесі виконання ними своїх

обов'язків [29].

Законопроект «Про громадський контроль», який був запропонований у 2015 році, мав на меті розширити можливості громадян і громадських організацій для активної участі в контролі за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. Основною ідеєю цього законопроекту було визначення поняття громадського контролю як діяльності громадських об'єднань, спрямованої на нагляд за діяльністю органів влади, а також за дотриманням ними Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів.

Зазначені закони дійсно становлять основну нормативно-правову базу для розвитку інструментів місцевої демократії в Україні. Однак, як показує практика та аналіз звіту «Participatory democracy tools: European standards and practices» (2017), існує значна прогалина в регулюванні таких важливих інструментів місцевої демократії, як місцеві референдуми та партисипативний бюджет. Ось чому важливою є подальша розробка та імплементація чітких законодавчих норм, що регламентують ці процеси, щоб забезпечити реальну участь громадян у прийнятті рішень на місцевому рівні.

Правові інструменти для залучення громадян до процесу управління на місцевому рівні є важливим аспектом розвитку демократії в Україні. Однак, незважаючи на те, що певні інструменти вже визначені законодавчо, існує потреба в удосконаленні їхнього застосування та забезпеченні належних умов для ефективного використання.

Інструменти громадської участі, передбачені українським законодавством:

Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування» (1997) передбачають можливість проведення місцевих референдумів, однак відсутність спеціального закону «Про місцевий референдум» ускладнює реалізацію цього інструменту. Це означає, що для його ефективного використання необхідно розробити та ухвалити відповідний нормативно-правовий акт.

Законодавство України (Закони «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію») забезпечує право громадян запитувати інформацію у публічних органів. Це важливий інструмент для забезпечення прозорості влади, однак практика показує, що не всі органи влади ефективно виконують вимоги цього закону.

Закон України «Про звернення громадян» (1996) забезпечує право громадян на особистий прийом представниками органів державної влади та місцевого самоврядування, що є важливим для вирішення індивідуальних проблем громадян і сприяє налагодженню прямого діалогу між громадянами та органами влади. Відповідно до Закону України «Про звернення громадян», електронні петиції стали популярним інструментом для громадян, щоб вносити пропозиції та висловлювати своє ставлення до важливих питань. Вони мають бути підтримані широкою громадськістю для того, щоб стати основою для змін на рівні органів влади.

Процедури місцевої ініціативи визначаються в уставах територіальних громад і дозволяють громадянам ініціювати певні зміни або пропозиції для покращення життя на місцях. Це важливий інструмент для формування активної громадянської позиції та підвищення відповідальності влади перед громадянами.

Закон України «Про місцеве самоврядування» передбачає організацію загальних зборів, які можуть стати ефективним механізмом для обговорення важливих питань місцевого значення, врахування думки громадян та залучення їх до процесу прийняття рішень. Законодавство «Про місцеве самоврядування» та «Про органи самоорганізації населення» дозволяє створювати органи самоорганізації населення для самостійного вирішення питань місцевого розвитку, що може підвищити ефективність управління на місцях. Цей інструмент дозволяє громадянам брати участь у процесі обговорення рішень, що мають важливе значення для громади. Закон «Про місцеве самоврядування» передбачає проведення громадських слухань на місцевому рівні.

Аналіз законодавства України вказує на деяку неоднозначність у

розумінні і застосуванні терміну «громадський контроль». У законодавчій практиці України, зокрема на офіційному сайті Верховної Ради України, не виокремлюється окремий розділ або термін, який би чітко визначав це поняття, що вказує на необхідність його подальшого нормативного закріплення. Важливим є те, що в багатьох правових актах акцент робиться на внутрішньо організаційний контроль, державний контроль та контроль міжвідомчих процесів, що зумовлює відсутність ефективної, прямої взаємодії між органами влади та громадянським суспільством з питань громадського контролю.

Однією з причин такої ситуації є те, що державні органи часто розглядають контроль за їх діяльністю як питання внутрішнього управління, не завжди залучаючи громадськість до цих процесів. Це призводить до того, що питання публічного контролю залишається не до кінця реалізованим і неефективним, що, в свою чергу, створює бар'єри для прозорості та підзвітності органів публічної влади перед суспільством.

Більш того, велика частина законодавчих ініціатив спрямована на організацію внутрішнього контролю, що забезпечує виконання норм і стандартів в межах органів виконавчої влади та міжвідомчих процесів, але не завжди передбачає механізм громадського контролю за діяльністю цих органів з боку громадськості. Однак саме через формування громадського контролю можна забезпечити реальну підзвітність органів влади, підвищити їх прозорість і відкритість для громадян, що стане основою для розвитку демократичних інститутів в країні.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ ФОРМ ЗДІЙСНЕННЯ

#### ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

##### **2.1. Система громадського контролю у публічному управлінні: види та форм**

Як вже зазначалось, ефективний громадський контроль є важливою складовою функціонування демократичної системи та управлінських процесів. Від його розвитку залежить не лише прозорість діяльності органів публічної влади, а й довіра суспільства до цих органів. Зокрема, це стосується як центральних, так і місцевих органів влади, де громадянське суспільство має можливість активно впливати на прийняття рішень, контролювати їх виконання і відстоювати свої права.

Важливо, що форми громадського контролю дійсно мають динамічний характер, оскільки вони змінюються залежно від політичної ситуації, розвитку демократичних інститутів, соціальних потреб та економічних умов [23]. Наприклад, в Україні після Революції Гідності та в процесі європейської інтеграції зростає роль громадянського суспільства, що проявляється у створенні нових інструментів і форм громадського контролю.

Одним з основних аспектів, які слід розглянути у контексті форм громадського контролю, є їх здатність адаптуватися до нових викликів та змін у суспільстві. Наприклад, розвиток цифрових технологій та інтернет-платформ значно розширює можливості для громадянського контролю через онлайн-петиції, цифрові громадські слухання, антикорупційні платформи тощо. Це не тільки збільшує доступ до інформації, але й дає можливість громадянам більш активно впливати на управлінські процеси.

Дійсно, терміни «форма», «сутність» та «зміст» тісно пов'язані між собою у контексті громадського контролю. Для того щоб зрозуміти, як ці

категорії взаємодіють, необхідно розглянути кожен з термінів окремо і з'ясувати, яким чином вони впливають на формування механізмів громадського контролю в сучасному суспільстві [3].

Сутність громадського контролю можна розглядати як саму основу цього явища, його внутрішню природу [21]. Громадський контроль — це процес та механізм, за допомогою якого громадяни або їх організації взаємодіють з органами публічної влади для забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності їх діяльності. Сутність громадського контролю можна охарактеризувати як правову можливість громадян активно втручатися в процеси публічного управління, здійснювати нагляд та висловлювати свої зауваження та рекомендації щодо державної діяльності.

Зміст громадського контролю вказує на те, що конкретно відбувається під час його здійснення. Це може бути різноманітна діяльність, що включає:

- надання рекомендацій органам публічної влади;
- організація громадських слухань;
- залучення громадськості до обговорення важливих соціальних, політичних чи економічних питань;
- проведення громадської експертизи діяльності публічних органів;
- активне використання механізмів публічного доступу до інформації.

Зміст громадського контролю, таким чином, є більш практичним та конкретним, оскільки він включає реальні дії громадян, націлені на покращення управлінських процесів та підвищення підзвітності органів влади.

Форми громадського контролю — це різноманітні способи, методи і механізми, через які реалізується громадський контроль. Вони визначають, як саме громадяни можуть впливати на діяльність держави, які канали

взаємодії між громадянським суспільством та органами влади існують. Види форм можуть включати:

Варто розглядати громадський контроль не лише як діяльність, адже з позиції юридичних наслідків — це надто вузький підхід, оскільки результати громадського контролю часто мають рекомендаційний або дорадчий характер, а не обов'язкові юридичні наслідки. Такий підхід може бути ефективним в контексті моніторингу діяльності органів публічної влади, виявлення проблем і надання пропозицій для покращення їх роботи. Тим не менш, хоча результати громадського контролю не завжди ведуть до юридичних наслідків, вони все одно можуть мати вагомий вплив на політику та практику у сфері публічного управління [57].

Розглянемо основні наукові підходи до визначення поняття та видів форм громадського контролю:

**Формальний підхід:** громадський контроль розглядається як процес формулювання рекомендацій, здійснюваний через інститути громадянського суспільства, що проводять моніторинг діяльності органів влади. Тут акцент на юридичних наслідках є основним, оскільки будь-які пропозиції або заклики мають бути підтверджені конкретними результатами або діями з боку органів публічної влади.

**Процесно-орієнтований підхід:** В цьому контексті громадський контроль визначається як процес взаємодії між громадськістю і органами влади з метою покращення управління та підвищення ефективності публічних політик. Формування рекомендацій і пропозицій є основним результатом цього контролю, і хоча юридичні наслідки можуть бути відсутніми, ефективний контроль сприяє покращенню функціонування органів влади та їхньої підзвітності.

**Інклюзивний підхід:** у цьому випадку громадський контроль розглядається як активна участь громадян у процесах прийняття рішень, зокрема на місцевому рівні. Він включає в себе не тільки моніторинг і аналіз, але й активну співпрацю з органами влади. Такий контроль

призводить до активної взаємодії між громадськістю та органами влади, що сприяє побудові більш відкритих і прозорих механізмів управління.

Рекомендаційний підхід: як уже згадувалося, громадський контроль часто має рекомендаційний характер, тобто результати громадських моніторингів чи слухань можуть призвести до змін у практиках або політиках, але не завжди ведуть до юридичних наслідків. Це не знижує його значення, оскільки такі рекомендації можуть значно вплинути на подальші дії органів публічної влади.

У цьому контексті важливо враховувати, що роль громадського контролю не обмежується лише юридичними наслідками, і навіть без них він може бути потужним інструментом для покращення ефективності публічного управління, підвищення прозорості та забезпечення відповідальності органів влади перед громадянами.

Аналіз громадського контролю в Україні, згідно з підходом І. Сквірського, дозволяє виокремити різні форми громадського контролю, що сприяють покращенню взаємодії між громадянами та органами публічної влади. Автор виділяє три основні групи форм громадського контролю: загальні, спеціальні та опосередковані. Спеціальні форми громадського контролю як форми є більш структурованими і вимагають певної підготовки або взаємодії з органами влади. До них відносять громадські ради – консультативно-дорадчі органи, що створюються при органах влади для обговорення питань управлінської діяльності та контролю за її ефективністю, та громадську експертизу – проведення незалежних оцінок та експертиз діяльності органів публічної влади, що дозволяє виявляти недоліки та пропонувати шляхи їх усунення. Опосередковані форми громадського контролю ці форми є умовними і ініціюються самими органами публічного управління, що створює умови для взаємодії з громадськістю.

Різноманітні форми громадського контролю дозволяють ефективно контролювати діяльність органів публічної влади, залучаючи громадян до процесів управління та прийняття рішень. Відзначається, що найбільшу



ефективність мають спеціальні та опосередковані форми, які передбачають більш глибоке залучення громадськості та органів влади в процес громадського контролю, хоча загальні форми залишаються доступними для широкого кола громадян [53].

Виокремлення форм громадського контролю, зазначене в наукових напрацюваннях та аналізі чинного законодавства, дозволяє точніше зрозуміти, як громадяни та громадські організації можуть активно впливати на діяльність органів виконавчої влади та сприяти прозорості, ефективності і підзвітності публічної влади.

Основні форми громадського контролю, які виокремлюються в наукових дослідженнях це публічні слухання, створення консультативних органів, громадська експертиза, моніторинг реалізації прийнятих рішень, звернення до органів державної влади. Ці форми громадського контролю не тільки сприяють забезпеченню прозорості і відповідальності органів виконавчої влади, а й активно сприяють розвитку демократії та громадянського суспільства [13].

Дійсно, концепція громадського контролю в Україні передбачає різноманітні форми взаємодії громадян з органами публічної влади. Визначення та класифікація цих форм є важливою для забезпечення ефективного контролю за діяльністю органів влади, зокрема в контексті розвитку демократичних процесів і дотримання прав людини.

О. Андрійко, досліджуючи громадський контроль, виокремлює такі форми як публічні обговорення, громадські експертизи та консультації, що дають можливість громадянам активно взаємодіяти з державними органами та контролювати їх діяльність. Це включає обговорення важливих питань, збори і форуми, де громадськість може висловлювати свої думки, пропозиції та зауваження, що сприяє прозорості діяльності органів влади [6].

П. Десятих, досліджуючи громадський контроль у контексті діяльності органів внутрішніх справ, виділяє контроль, здійснюваний спеціалізованими організаціями, неурядовими організаціями,

правозахисними організаціями, а також вивчення громадської думки та участь громадян у забезпеченні правопорядку. Ці форми контрольної діяльності сприяють підвищенню рівня відповідальності органів влади перед громадськістю та забезпечують більш ефективне виконання обов'язків державними установами [10].

Таким чином, громадський контроль має різноманітні форми, що дозволяють громадянам активно взаємодіяти з органами публічної влади, забезпечувати прозорість та відповідальність, а також сприяти поліпшенню якості публічного управління та захисту прав людини.

Звернення громадян є важливим інструментом громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні. Цей механізм дозволяє громадянам не лише висловлювати свої проблеми та пропозиції, а й здійснювати активний вплив на управління державними справами, перевіряти ефективність роботи органів влади та забезпечувати захист своїх прав і законних інтересів.

У Конституції України (ст. 40) [18] закріплено право громадян на звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, що надає їм можливість брати участь у процесі управління державними справами, а також контролювати роботу публічної влади. Це право є основою для ефективного використання звернень як форми громадського контролю.

Закон України «Про звернення громадян» (1996) [37] і інші нормативно-правові акти, що регулюють цю сферу, встановлюють процедуру звернення громадян, визначають права і обов'язки органів влади щодо своєчасного і належного розгляду таких звернень. Вони також передбачають механізми захисту прав громадян і встановлюють обов'язковість надання відповіді на звернення в установлені терміни.

Важливість цієї форми громадського контролю полягає у тому, що вона дозволяє громадянам брати активну участь у демократичному процесі, забезпечує прозорість діяльності органів влади і підвищує рівень підзвітності посадових осіб. Також звернення є дієвим способом боротьби

з бюрократією, корупцією та іншими проблемами в управлінні публічними справами.

Проте для більш ефективного функціонування цього механізму необхідно:

- Удосконалити процедури розгляду звернень, забезпечити їх швидке та належне виконання.
- Підвищити рівень інформованості громадян про їхні права та можливості звертатися до органів публічної влади.
- Ввести механізми моніторингу та контролю за виконанням рішень, прийнятих на основі звернень.
- Забезпечити реальну відповідальність органів влади за неналежне реагування на звернення.

Таким чином, звернення громадян не лише є формою контролю, а й важливою складовою демократичного процесу, сприяючи прозорості і підзвітності органів влади та захисту прав громадян.

Так Закон України «Про звернення громадян» є важливим інструментом для забезпечення громадянами можливості брати участь у процесах управління державними і громадськими справами, захищати свої права та законні інтереси, а також відновлювати їх у разі порушення. Однак, як зазначено, існують певні проблеми з його реалізацією та відповідністю сучасним вимогам правової держави.

Основні прогалини та суперечності в законодавчому регулюванні звернень громадян включають:

1. Відсутність чітких принципів розгляду звернень. У Законі недостатньо детально прописані основні принципи та механізми розгляду звернень, що може призводити до різних трактувань на практиці. Наприклад, не всі органи державної влади дотримуються чітких строків та стандартів для надання відповідей на звернення громадян.

2. Відсутність ефективних механізмів контролю за розглядом звернень. Хоча Закон передбачає право громадян на звернення, відсутність дієвих механізмів контролю за виконанням цього права (зокрема,

відсутність публічної звітності про кількість звернень, терміни їх розгляду та прийняті рішення) ускладнює забезпечення належного виконання прав громадян.

3. Неузгодженість з іншими законодавчими актами. У деяких випадках існують суперечності з іншими нормативно-правовими актами, що стосуються прав і свобод громадян, що може ускладнювати ефективне застосування закону на практиці. Наприклад, питання доступу до публічної інформації чи соціальних послуг не завжди регулюються цим законом, але мають відношення до розгляду звернень громадян.

4. Недостатня інформованість громадян про свої права. Багато громадян не знають про своє право на звернення до органів влади, або мають обмежений доступ до інформації про процедури та механізми вирішення своїх проблем через державні органи. Це потребує покращення роз'яснювальної роботи та доступу до інформації про права громадян.

## **2.2. Громадська експертиза як форма реалізації громадського контролю в публічному управлінні**

Проблема невдоволення громадськості процесом управління державними справами в Україні є однією з ключових для демократичних перетворень у країні. Це питання стає ще більш актуальним у контексті розвитку громадянського суспільства, яке в Україні знаходиться на стадії становлення, але вже демонструє певні ознаки активізації у вигляді нових форм участі громадян у управлінських процесах, зокрема через громадську експертизу.

Громадська експертиза є однією з важливих форм громадського контролю, яка дозволяє залучити громадськість до оцінки рішень органів влади, програм та проектів. Однак в Україні ця форма контролю поки що недостатньо розвинена і потребує ретельного вивчення та впровадження.

Термін «експертиза» в контексті різних наук має кілька визначень, залежно від специфіки використання, але загалом він означає процес оцінки або аналізу об'єкта або явища з метою визначення його характеристик, оцінки відповідності встановленим вимогам, або визначення рівня наукових, технічних або інших знань у певній сфері.

У юридичній практиці експертиза зазвичай означає процес проведення оцінки або дослідження з боку фахівців у певній галузі для надання висновків у межах розслідування або судового процесу. Вона може бути необхідна для вирішення складних питань, де потрібні спеціальні знання, такі як у випадках із оцінкою доказів, зокрема технічних, медичних, економічних або соціальних.

У політології, соціології та філософії експертиза може мати більш широке значення, включаючи оцінку політичних процесів, державних рішень або соціальних змін, що вимагають аналізу з боку спеціалістів для розуміння їх наслідків та прогнозування розвитку подій.

Визначення терміна «експертиза» в різних джерелах підкреслюють основну мету цього процесу — надання правильних, обґрунтованих оцінок або висновків, що стосуються певних явищ або ситуацій, для яких потрібні спеціальні знання.

Згідно з Великим тлумачним словником сучасної української мови, експертиза визначається як розгляд або дослідження певної справи чи питання з метою визначити правильний висновок або оцінку, що сприяє прийняттю обґрунтованого рішення. Це визначення зосереджено на пошуку об'єктивної істини через аналіз даних [7].

У юридичній енциклопедії експертиза надається як процес вивчення, перевірки та аналітичного дослідження, що включає як кількісну, так і якісну оцінку спеціалістами в конкретній галузі. Це визначення підкреслює важливість фахових знань у сфері проведення експертизи, що може охоплювати різні аспекти, від правових до технічних чи соціальних питань [58].

Загальне визначення експертизи, як дослідження, що проводиться компетентним спеціалістом для вирішення питань, які потребують спеціальних знань, умінь і навичок, застосовується до багатьох сфер, зокрема до громадської експертизи в управлінні.

У Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади громадська експертиза описується як складова демократичного управління державою. Вона передбачає, що інститути громадянського суспільства здійснюють оцінку діяльності органів виконавчої влади, аналізують ефективність їх рішень і виконання, а також готують пропозиції щодо вирішення важливих соціальних проблем. Основною метою громадської експертизи є забезпечення належного моніторингу діяльності органів влади, підвищення ефективності їх роботи та сприяння вдосконаленню державного управління через залучення громадян до процесів оцінки та прийняття рішень [35].

Дійсно, поняття «громадська експертиза» має багатоаспектну природу, що підтверджується різними точками зору науковців. Л. Усаченко виділяє три основні складові цього поняття: технологічну, смислову та емоційну [56]. Ці три складові підкреслюють багатогранність концепції громадської експертизи і важливість інтеграції технічних, змістових і емоційних аспектів для забезпечення її ефективності в системі демократичного управління.

Громадська експертиза вивчається з різних точок зору в науковій літературі, і її тлумачення часто залежить від контексту, в якому розглядається це поняття. А. Попов та Н. Хананашвілі підкреслюють важливість громадської експертизи як діяльності інститутів громадянського суспільства, яка орієнтована на дослідження, аналіз і оцінку різноманітних аспектів діяльності органів публічної влади [27].

Визначення громадської експертизи як функції суспільства є ще одним важливим підходом, що підкреслює її роль у підтримці демократичних процесів та функціонуванні держави. Згідно з цим підходом, громадська експертиза розглядається як одна з основних

функцій громадянського суспільства, яка сприяє підвищенню рівня публічного контролю, забезпечує залучення громадян до процесу управління і сприяє більш ефективному прийняттю рішень органами влади.

Основною метою такої експертизи є не тільки оцінка та аналіз діяльності органів влади, а й забезпечення участі громадян у процесах державного управління. Важливим аспектом є також можливість виявлення та корекція недоліків у політиці та прийнятих рішеннях до того, як вони призведуть до негативних наслідків для суспільства. Це дозволяє не тільки контролювати діяльність органів влади, але й активізувати діалог між державними структурами та громадянським суспільством, сприяючи таким чином прийняттю рішень, які відповідають інтересам більшості.

Дійсно, визначення громадської експертизи як механізму залучення громадськості до контролю за діяльністю держави є важливою складовою розуміння її ролі в демократичному управлінні. Цей підхід підкреслює важливість громадського впливу на прийняття рішень та забезпечення підзвітності органів влади. Однак, як зазначається, ця точка зору лише частково розкриває сутність громадської експертизи.

Громадська експертиза не лише є інструментом контролю, а й важливим механізмом забезпечення ефективності та якості державного управління [20; 57]. Вона дозволяє не тільки виявляти недоліки в діях органів влади, але й здійснювати активну участь в процесах прийняття рішень, що стосуються широкого кола суспільних інтересів. Важливою є і її роль у покращенні управлінських рішень через залучення професійних знань та аналітичного підходу до оцінки різних аспектів державної політики, економічних і соціальних програм.

Така експертиза забезпечує не тільки контроль, а й активну участь громадськості в формуванні політики, що є основою для реалізації принципів відкритості, прозорості та підзвітності у діяльності органів публічної влади.

Громадська експертиза, як форма громадського контролю, дійсно виконує важливу роль у забезпеченні підзвітності органів влади та сприяє поліпшенню якості управлінських рішень. Визначення громадської експертизи як комплексного дослідження, аналізу та оцінки діяльності органів влади та їх рішень підкреслює важливість залучення громадянського суспільства до процесу прийняття рішень, що безпосередньо впливають на життя громадян.

Цей процес дозволяє громадянам та їх об'єднанням здійснювати взаємодію з органами влади на всіх етапах, від підготовки проектів до реалізації рішень, і при цьому зберігати підтримку суспільних інтересів. Громадська експертиза допомагає виявити недоліки в діяльності органів влади, що призводить до вдосконалення політичних і соціальних рішень [9].

Так, підхід Л. Наливайко є важливим для розуміння громадської експертизи, адже він підкреслює, що громадська експертиза є невід'ємною частиною громадського контролю, яка дає змогу громадянам впливати на якість державних рішень, а також забезпечує захист суспільних інтересів [23].

Правова основа для проведення громадської експертизи в Україні дійсно є міцною та багатогранною, оскільки включає не лише Конституцію України, а й ряд спеціалізованих законів та нормативних актів, що забезпечують реалізацію громадянського контролю за діяльністю державних органів. Основні правові норми включають:

Конституція України: частина 2 статті 3 «Людина, її права і свободи є вищою соціальною цінністю», частина 1 статті 36 «Громадяни мають право на свободу об'єднань», частина 2 та 3 статті 34 «Захист прав на вільне вираження думок та доступ до інформації», стаття 40 «Право на звернення до органів державної влади для отримання інформації та на висловлення своїх пропозицій».

Закон України «Про звернення громадян» (ст. 1): Закон гарантує громадянам право звертатися до органів державної влади, що включає



можливість отримувати відповіді на питання, які можуть бути предметом громадської експертизи [37].

Закон України «Про інформацію» (ст.ст. 3, 6): Це законодавство забезпечує право на доступ до публічної інформації, що є важливим для здійснення громадської експертизи, оскільки дозволяє громадянам і організаціям одержувати необхідну інформацію для аналізу та оцінки діяльності органів влади [38].

Закон України «Про громадські об'єднання», це забезпечує легалізацію і підтримку громадських організацій, які можуть виступати ініціаторами проведення громадської експертизи [43].

Закон України «Про екологічну експертизу» (ст. 16): Надає право органам громадянського суспільства проводити громадську екологічну експертизу для оцінки екологічних аспектів проектів чи нормативно-правових актів [30].

Закон України «Про запобігання корупції» (ст. 13): Окремо передбачає громадську антикорупційну експертизу для оцінки нормативно-правових актів, що можуть бути сприятливими до корупційних ризиків [33].

Сутність громадської експертизи можна розкрити через її основні характеристики: мету, предмет, завдання, методи та принципи експертної діяльності. Це дозволяє зрозуміти, як саме вона функціонує як механізм громадського контролю та участі.

## РОЗДІЛ 3

### ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЯК ДІЄВОГО ІНСТРУМЕНТУ КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

#### **3.1 Рекомендації стосовно удосконалення правового регулювання реалізації громадської експертизи в системі публічного управління**

Правове регулювання громадської експертизи в Україні розвивалося поступово, починаючи з перших років незалежності країни. Ідея залучення громадськості до контролю та оцінки діяльності органів публічної влади знайшла своє відображення в ряді нормативно-правових актів, що були прийняті для забезпечення прозорості та підзвітності органів влади перед громадянами.

Першим значним кроком для встановлення правових засад громадської експертизи діяльності органів публічної влади в Україні стало прийняття Закону України «Про інформацію» [38] від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ. Цей закон надав суб'єктам громадської експертизи ключове право — доступ до офіційної інформації про діяльність органів публічної влади. Це право стало основою для здійснення контролю за прозорістю і підзвітністю державних органів перед громадськістю, що в свою чергу сприяло розвитку демократії та посиленню громадського контролю за публічною адміністрацією.

Згодом, проведення громадської експертизи стало передбачено й у спеціальних сферах, таких як охорона здоров'я. У цій сфері правове врегулювання громадської експертизи було закріплене через прийняття низки важливих законів. Одним із таких документів став Закон «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [26] від 19 листопада 1992 року № 2801-ХІІ, який встановив правові основи для громадської участі в оцінці та контролі за медичною політикою в Україні. Цей закон став

основою для залучення громадян до процесу моніторингу медичних послуг і забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення.

Крім того, важливим актом став Закон «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [31] від 24 лютого 1994 року № 4004-ХІІ, який встановлював правила для здійснення громадського контролю в питаннях, що стосуються санітарного і епідемічного стану в країні. Це сприяло залученню громадськості до вирішення питань, пов'язаних із здоров'ям населення, профілактикою епідемій та наданням медичних послуг.

Першим значним кроком для встановлення правових засад громадської експертизи діяльності органів публічної влади в Україні стало прийняття Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ. Цей закон надав суб'єктам громадської експертизи ключове право — доступ до офіційної інформації про діяльність органів публічної влади. Це право стало основою для здійснення контролю за прозорістю і підзвітністю державних органів перед громадськістю, що в свою чергу сприяло розвитку демократії та посиленню громадського контролю за публічною адміністрацією.

Згодом, проведення громадської експертизи стало передбачено й у спеціальних сферах, таких як охорона здоров'я. У цій сфері правове врегулювання громадської експертизи було закріплене через прийняття низки важливих законів. Одним із таких документів став Закон «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 року № 2801-ХІІ, який встановив правові основи для громадської участі в оцінці та контролі за медичною політикою в Україні. Цей закон став основою для залучення громадян до процесу моніторингу медичних послуг і забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення.

Крім того, важливим актом став Закон «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [31] від 24 лютого 1994 року № 4004-ХІІ, який встановлював правила для здійснення громадського контролю в питаннях, що стосуються санітарного і

епідемічного стану в країні. Це сприяло залученню громадськості до вирішення питань, пов'язаних із здоров'ям населення, профілактикою епідемій та наданням медичних послуг.

Безпосередня легітимація громадської експертизи діяльності органів публічної влади в Україні була здійснена через прийняття низки законодавчих актів, які визначили правові основи для громадського контролю в різних сферах діяльності.

Одним з таких ключових актів стало прийняття Закону України «Про екологічну експертизу» [30] від 9 лютого 1995 року № 45/95-ВР, який став основою для здійснення громадської експертизи в екологічній сфері. Цей закон дозволив громадянам та громадським організаціям брати участь у процесі екологічної експертизи, що включало оцінку впливу на навколишнє середовище різних проектів і рішень органів влади.

Іншим важливим кроком було прийняття Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» [42], від 10 лютого 1995 року № 51/95-ВР. Цей закон визначав правові рамки для наукової та науково-технічної експертизи, що також включала елементи громадської участі. Він відкрив можливості для громадськості залучатися до оцінки наукових і технологічних проектів, що мали б вплив на суспільство та навколишнє середовище.

Крім того, для деталізації процесу громадської експертизи були ухвалені підзаконні нормативно-правові акти. Наприклад, Постанова КМУ «Про науково-громадську експертизу набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму» [41] від 24 вересня 1999 року № 1767 визначила механізм проведення громадської експертизи в галузі безпеки продуктів харчування та послуг.

Також важливою є роль Наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» [34] від 18 грудня 2003 року № 168, який формалізував участь

громадськості в процесах ухвалення рішень, що стосуються охорони довкілля. Цей наказ сприяв налагодженню ефективної взаємодії між органами влади та громадськістю у питаннях екологічної безпеки.

Важливість громадської експертизи у системі публічної влади є невід'ємною частиною демократичних процесів, адже це одна з основних форм участі громадян у прийнятті рішень, що стосуються їх прав і благополуччя. Як зазначено у Конституції Автономної Республіки Крим (АРК) від 21 жовтня 1998 р., затвердженій Законом України від 23 грудня 1998 р., громадська експертиза має важливе значення для забезпечення прозорості та підзвітності органів публічної влади. Відповідно до частини 2 статті 6 Конституції АРК, громадяни можуть активно залучатися до підготовки та прийняття рішень, що стосуються їх життєвих інтересів. Громадська експертиза передбачає участь фахівців з різних галузей знань для обґрунтованого прийняття рішень, що важливо для забезпечення ефективного управління.

Легітимація проведення громадської експертизи діяльності органів публічної влади через акти місцевого самоврядування відіграє важливу роль у забезпеченні участі громадян у процесах управління на рівні місцевих органів. Це сприяє підвищенню прозорості, підзвітності органів влади та ефективності прийняття рішень, що безпосередньо впливають на життя населення.

Прийняття таких важливих законів, як Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» [33] та Закон України «Про доступ до публічної інформації» [29], значно посилило роль громадської експертизи у правовій системі України. Вони не лише сприяли покращенню механізмів контролю за діяльністю органів публічної влади, але й забезпечили належний доступ до інформації, що є необхідним для ефективної громадської участі в процесах ухвалення рішень.

Внесення змін до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» у 2012 році стало важливим кроком у розвитку громадської екологічної експертизи в Україні. Зокрема, ці зміни суттєво

вдосконалили механізм здійснення екологічної експертизи та закріпили її як невід'ємну частину екологічних прав громадян. Внесення змін до статті 9 закону закріпило право громадян на проведення громадської екологічної експертизи, що значно посилило роль громадськості в охороні навколишнього середовища. Це дало можливість кожному громадянину або громадській організації брати участь у процесах аналізу та оцінки екологічних аспектів проектів, рішень та інших нормативних актів, що можуть впливати на екологічну ситуацію. Внесення змін до статті 30 закону чітко визначило засади проведення громадської екологічної експертизи [44].

Ініціатива Президента України від вересня 2005 року щодо унормування загального порядку проведення громадської експертизи діяльності органів публічної влади мала важливе значення для забезпечення більшої прозорості та підзвітності влади перед громадянами. Однак, незважаючи на зобов'язання Кабінету Міністрів України розробити порядок сприяння проведенню громадської експертизи до 1 листопада 2005 року, положення цього Указу так і не були реалізовані [32].

Прийняття Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства у 2007 році стало важливим кроком для утвердження громадської експертизи діяльності органів публічної влади в Україні. Цей документ надав правову основу для впровадження інститутів громадянського суспільства в процесі управління та прийняття рішень, що стосуються суспільно важливих питань [46].

Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» стала важливим кроком у правовому регулюванні процесу проведення громадської експертизи в Україні. Цей документ визначив чіткий порядок організації та проведення громадської експертизи, що стало важливим елементом у забезпеченні прозорості та підзвітності органів виконавчої влади [35]. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976,

орган виконавчої влади має чітко визначені обов'язки щодо проведення громадської експертизи. Зокрема, коли орган влади отримує письмовий запит від інституту громадянського суспільства щодо проведення громадської експертизи, він зобов'язаний виконати такі дії:

*Видача наказу (розпорядження).* Орган виконавчої влади має видати наказ або розпорядження протягом тижня з моменту отримання запиту, в якому повинна бути зазначена особа, відповідальна за взаємодію з інститутом громадянського суспільства. Це рішення має бути доведене до відома інституту, що ініціює громадської експертизи, протягом 3 днів з моменту його видання.

*Утворення робочої групи.* Якщо необхідно, орган влади утворює робочу групу для підготовки матеріалів, до якої можуть бути залучені представники інституту громадянського суспільства. Це дозволяє забезпечити більш широке і ефективне співробітництво між владою і громадськими організаціями в процесі проведення громадської експертизи.

*Інформування громадськості.* Орган виконавчої влади зобов'язаний розмістити інформацію на власному веб-сайті протягом тижня з моменту отримання запиту, в якій має бути вказано, які заходи вживаються для проведення громадської експертизи та якому інституту громадянського суспільства було подано запит.

*Подача матеріалів.* Після підготовки матеріалів або завірених копій цих матеріалів, орган виконавчої влади зобов'язаний подати їх інституту громадянського суспільства відповідно до вимог законодавства та в установлені строки, згідно із Законом України «Про інформацію» [38].

Дійсно, Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976, яка затверджує Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, має рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування. Це означає, що органи місцевого самоврядування, хоча і можуть бути залучені до процесу громадської експертизи за ініціативою громадськості, не зобов'язані надавати офіційну підтримку або організувати цей процес без чіткої

правової регламентації для таких випадків.

Відсутність конкретних правових норм або обов'язків для органів місцевого самоврядування щодо проведення громадської експертизи в законодавстві може призводити до ситуацій, коли ініціативи громадян та інститутів громадянського суспільства можуть залишатись не підтриманими на місцевому рівні. Це вказує на потребу в подальшому удосконаленні правового регулювання цієї сфери, щоб забезпечити більш активну та ефективну взаємодію між громадськістю та органами місцевої влади в процесі ухвалення рішень, які мають соціальне значення.

Запровадження уніфікованого законодавчого механізму проведення громадської експертизи не лише на рівні органів виконавчої влади, але й у сфері місцевого самоврядування, є необхідним для забезпечення демократичності, прозорості та відкритості у діяльності владних структур. Враховуючи, що відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 92 Конституції України засади місцевого самоврядування визначаються виключно законами, доцільним кроком буде ухвалення спеціального закону, який регулюватиме порядок проведення громадської експертизи для всіх органів публічної влади [18]. Такий підхід усуне наявну фрагментарність та гарантуватиме єдині стандарти взаємодії між громадськістю та владою, сприятиме посиленню ролі інститутів громадянського суспільства та підвищенню ефективності прийняття рішень. Досвід органів місцевого самоврядування, які вже ухвалили власні Порядки сприяння проведенню громадської експертизи, може стати основою для розробки універсального законодавчого акту, що дозволить поширити кращі практики на всю країну.

Це дійсно серйозна проблема для розвитку демократичних процесів в Україні. Недостатня готовність органів місцевого самоврядування до співпраці з громадськістю, зокрема в частині проведення громадської експертизи, сприяє послабленню довіри між державою та громадянами. Ігнорування запитів громадськості щодо громадської експертизи, відсутність реакції на надані пропозиції та рекомендації, а також відмови в оприлюдненні інформації про проведення таких експертиз, знижують



ефективність демократичних процесів, що повинні ґрунтуватися на відкритості та участі всіх зацікавлених сторін у прийнятті рішень.

Особливо важливими є ситуації, коли громадськість намагається здійснити громадської експертизи рішень, які стосуються важливих аспектів життєдіяльності, таких як тарифи на житлово-комунальні послуги, якість комунальних послуг та управління житловими фондами. Це питання має значний вплив на рівень життя людей, тому воно повинно бути піддане громадському контролю, а органи місцевого самоврядування повинні бути більш відкритими до діалогу.

Для вирішення цих проблем важливо забезпечити правове регулювання, яке б не лише зобов'язувало органи місцевого самоврядування сприяти громадському контролю, але й встановлювало б санкції за неналежне виконання цих зобов'язань. Необхідно також проводити роботу з підвищення обізнаності органів місцевого самоврядування та громадськості щодо важливості громадської експертизи як інструменту покращення управління та забезпечення прозорості в органах влади.

Аналіз чинного законодавства України дозволяє виокремити шість основних видів громадської експертизи, які здійснюються у сфері місцевого самоврядування. Ось їх основні характеристики:

- Громадська експертиза у сфері охорони здоров'я. Це вид експертизи, спрямований на оцінку ефективності і якості надання медичних послуг, а також на виконання нормативно-правових актів у галузі охорони здоров'я на рівні органів місцевого самоврядування. Включає моніторинг стану здоров'я населення, доступу до медичних послуг і забезпечення відповідності законодавчим вимогам.

- Громадська екологічна експертиза. Це процес оцінки екологічних наслідків діяльності місцевих органів влади, зокрема, в питаннях містобудування, екологічних проектів, забудови і захисту навколишнього середовища. Громадська експертиза в цій сфері включає оцінку впливу на екосистеми, здоров'я населення та ефективність

природоохоронних заходів.

- Громадська наукова й науково-технічна експертиза. Включає оцінку проектів, рішень і ініціатив у сфері науки і техніки, що реалізуються на місцевому рівні. Цей вид експертизи дозволяє залучати науковців і фахівців для перевірки доцільності та інноваційності місцевих проектів і досліджень.

- Громадська антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів. Це процес оцінки проектів нормативно-правових актів і рішень органів місцевого самоврядування з точки зору їх потенційної корупційної сприйнятливості. Цей вид експертизи має важливе значення для забезпечення прозорості та підзвітності в управлінні.

- Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади. Проводиться для перевірки діяльності органів місцевої виконавчої влади щодо виконання їх функцій, забезпечення прав і свобод громадян, а також відповідності їх дій законодавству. Включає аналіз рішень, прийнятих органами виконавчої влади, з огляду на їх ефективність та правомірність.

- Гендерно-правова експертиза. Оцінює рівність прав і можливостей для жінок і чоловіків у нормативно-правових актах та інших ініціативах органів місцевого самоврядування. Це важливий інструмент для забезпечення соціальної рівності та недискримінації в громадських ініціативах.

Важливість об'єктивності та прозорості у процесі громадської експертизи. Для досягнення максимальної ефективності в цій діяльності потрібно врахувати кілька важливих аспектів. Щоб громадська експертиза була максимально об'єктивною та відповідала потребам суспільства, до складу експертів повинні входити представники різних громадських об'єднань, рухів, професійних організацій, а також незалежні фахівці в різних галузях. Це дозволяє врахувати різноманітні точки зору та інтереси, забезпечити глибше розуміння проблеми з різних аспектів і забезпечити повноту аналізу. Прозорість є ключовою складовою успіху громадської експертизи. Це передбачає не лише відкритий доступ до результатів

експертизи, але й прозорість на етапах її ініціації та проведення. Громадськість повинна бути інформована про склад експертів, процедуру проведення експертизи, а також мати можливість взяти участь у процесі. Громадські експерти повинні бути незалежними від органів місцевого самоврядування або інших владних структур, що гарантує неупередженість їх висновків. Для забезпечення незалежності можна ввести механізми контролю, наприклад, через вимоги щодо відсутності конфлікту інтересів і етичні стандарти. Оскільки громадська експертиза передбачає високий рівень кваліфікації, важливо забезпечити постійне навчання та оновлення знань громадських експертів. Це також сприятиме підвищенню професіоналізму та відповідальності за проведену експертизу. Всі результати громадської експертизи повинні бути доступні не лише для органів місцевого самоврядування, але й для широкої громадськості. Це дозволяє забезпечити відкритість та можливість для громадян висловлювати свої думки щодо результатів експертизи. Крім того, зворотний зв'язок із громадськими експертами дозволить враховувати їхні рекомендації у процесі прийняття рішень.

Якісна громадська експертиза органів місцевого самоврядування потребує висококваліфікованих громадських експертів з відповідними професійними знаннями та досвідом у конкретних сферах, які підлягають оцінці. Ось кілька важливих аспектів, які допоможуть забезпечити ефективність та якість громадської експертизи:

**Кваліфікація експертів.** Спеціалізовані знання в певних галузях є ключовими для успішного проведення громадської експертизи. Експерти повинні мати глибоке розуміння предмета дослідження (наприклад, у сфері урбаністики, екології, медицини, економіки, правознавства та ін.), а також практичний досвід у відповідній сфері. Це дозволить їм не тільки оцінювати надані матеріали, але й розуміти їхній контекст та можливі наслідки для громадян.

**Професійна підготовка та навчання.** Організації, які відповідають за громадську експертизу, повинні забезпечити експертів регулярними

тренінгами та оновленням знань, що відповідають новітнім тенденціям у відповідних галузях. Враховуючи швидкий розвиток технологій та нові виклики для суспільства, навчання є необхідним для підтримки високого рівня експертної діяльності.

**Аналітичні здібності.** Проведення громадської експертизи вимагає від експертів здатності до глибокого аналізу матеріалів, визначення проблемних аспектів та формулювання аргументованих висновків. Вони повинні мати вміння розпізнавати не тільки факти, але й причини та наслідки досліджуваних процесів або рішень, що вимагає значної аналітичної роботи.

**Підготовка програм та інструментів.** Для ефективного проведення громадської експертизи необхідно, щоб експерти мали чітке розуміння того, як і за допомогою яких інструментів буде проводитися аналіз. Це можуть бути спеціалізовані методики, статистичні інструменти, а також розроблені програми для оцінки специфічних аспектів (наприклад, економічних, соціальних чи екологічних).

**Комунікаційні та написання звітів.** Професійна здатність експертів до чіткого формулювання своїх висновків є також важливою. Експертні звіти повинні бути не тільки технічно правильними, але й доступними для ширшого кола осіб, включаючи представників місцевого самоврядування та громадян. Чітке, зрозуміле викладення проблем та пропозицій для вирішення ситуації – це не менш важлива частина громадської експертизи.

**Часові ресурси та підготовка.** Як зазначено, громадська експертиза є процесом, який вимагає часу. Для її належного виконання необхідно ретельно планувати етапи роботи, визначати інструменти та терміни, а також залучати необхідну кількість експертів для комплексного аналізу.

Громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування є важливим елементом демократичного процесу, що сприяє прозорості та підзвітності місцевої влади. Застосування аналітичних методів та залучення громадськості дозволяє створити більш ефективний механізм контролю за рішеннями органів місцевого

самоврядування. Як зазначено, громадська експертиза є дуже інтелектуальним процесом, що вимагає використання спеціальних методів та технік аналізу. Вона передбачає здатність систематично та глибоко аналізувати документи, інтерпретувати їх зміст та виявляти можливі проблеми чи порушення, що потребують коригування або покращення. Водночас експерти повинні мати компетентність у цих сферах для обґрунтованих та точних висновків. Зазначені методи, такі як аналіз документів, контент-аналіз, анкетування, інтерв'ю, спостереження та фокус-групи, є важливими інструментами для збору, аналізу та інтерпретації інформації. Це дозволяє отримати більш об'єктивне уявлення про рішення органів місцевого самоврядування та їхній вплив на громадські інтереси. Одним із важливих аспектів є високий рівень професіоналізму експертів, які беруть участь у громадській експертизі. Вони повинні мати відповідні знання і досвід, щоб якісно оцінювати інформацію та надавати рекомендації щодо удосконалення або змін у рішеннях органів місцевого самоврядування.

Згідно з кодексом найкращої практики участі громадськості в процесі ухвалення рішень (від 1 жовтня 2009 р.), діяльність, спрямована на суспільні інтереси, вимагає від усіх учасників – як органів державної влади, так і неурядових організацій – дотримання принципів відкритості, відповідальності, чіткості та підзвітності. Це повністю стосується й проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування.

Професійна, неупереджена та прозора організація та проведення громадської експертизи забезпечить її сприйняття як дієвої форми демократії участі на місцевому рівні. Максимальна відвертість процесів громадської експертизи, чіткі та обґрунтовані методики оцінювання, відкритий доступ до інформації, а також залучення кваліфікованих громадських експертів сприятимуть підвищенню рівня довіри до громадської експертизи. Це, у свою чергу, сприятиме утвердженню громадської експертизи як важливого інструменту взаємодії органів

місцевого самоврядування з громадою. Таким чином, забезпечення прозорості, фаховості та незалежності громадської експертизи допоможе підвищити ефективність діяльності органів місцевого самоврядування та відповідатиме інтересам жителів територіальних громад. Це стане вагомим внеском у розвиток демократичних процедур, сприятиме посиленню підзвітності місцевої влади та покращенню якості прийнятих нею рішень.

Підготовка експертних пропозицій після застосування різноманітних методів дослідження та аналізу є критично важливим етапом у процесі громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування. Цей етап забезпечує формування рекомендацій, що ґрунтуються на об'єктивних і незалежних оцінках з боку громадськості та експертів, які можуть впливати на прийняття рішень органами місцевого самоврядування.

Експертні пропозиції, підготовлені після проведення громадської експертизи, мають бути оформлені у вигляді експертного висновку, що є важливим документом для подальшого розгляду органами місцевої влади. Ці висновки повинні включати детальні рекомендації щодо вдосконалення або коригування проектів, програм чи нормативно-правових актів, що підлягають прийняттю або виконанню. Важливо, щоб висновки були не лише підготовлені, а й активно враховані під час підготовки програм соціально-економічного розвитку та формування бюджетів на рівні місцевих органів влади.

Комбінування громадської експертизи з іншими формами демократії участі є важливою частиною процесу впливу громадян на прийняття рішень органами місцевого самоврядування та іншими публічними органами. Це дозволяє забезпечити більш широке і збалансоване врахування інтересів різних соціальних груп, посилити прозорість та відкритість процесів, що стосуються важливих рішень для громади.

Зокрема, відповідно до ст. 11 Закону України «Про екологічну експертизу» (№ 45/95-ВР), зазначено, що для врахування громадської

думки під час проведення екологічної експертизи можуть використовуватися різні методи участі громадян, такі як публічні слухання, відкриті засідання, а також участь у засіданнях експертних комісій. Це дає можливість громадянам безпосередньо впливати на процес прийняття рішень щодо важливих екологічних питань на місцевому рівні, а також на національному рівні в рамках широкої громадської консультації [30].

Громадськість також може активно використовувати інші форми участі, зокрема, виступи у ЗМІ, подання письмових зауважень, пропозицій і рекомендацій. Це дозволяє забезпечити максимальну відкритість і доступність процесів для громадян та створює додаткові можливості для реального впливу на прийняття рішень.

Викладені перешкоди чітко вказують на те, що, незважаючи на потенціал громадської експертизи як дієвого інструменту демократії участі та громадського контролю, її ефективне застосування в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні нашою хується на значні труднощі.

Серед ключових проблем можна виокремити:

Висока вартість та технологічна складність проведення громадської експертизи. Організація експертизи часто вимагає спеціалізованих ресурсів, складних аналітичних методів та використання сучасних технологій, що може бути надто витратним для громадських організацій та ініціатив.

Некваліфікованість та заангажованість громадських експертів. Відсутність належної підготовки та неупередженості експертів знижує якість громадської експертизи і може призвести до недостовірних чи тенденційних висновків.

Бюрократизм, формалізм та спротив органів місцевого самоврядування. Часто місцева влада не налаштована на співпрацю, ускладнює доступ до необхідної інформації, ігнорує пропозиції та рекомендації громадських експертів, що істотно знижує вплив громадських експертів на ухвалення рішень.

Низьке представництво громадськості в експертних комісіях. Обмеження участі різноманітних суб'єктів громадянського суспільства у формуванні експертних комісій призводить до недостатньої репрезентативності думок та пропозицій.

Недостатнє впровадження результатів громадської експертизи. Навіть при належному проведенні експертизи отримані рекомендації часто не знаходять практичного втілення в діяльності органів місцевого самоврядування.

Невирішення або ігнорування зазначених проблем значно послаблює ефективність громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, звужує можливості демократії участі та підриває довіру громадян до місцевої влади. Тому для реального впровадження та підвищення дієвості громадської експертизи на місцевому рівні необхідно докласти зусиль для подолання цих перешкод, забезпечити належну підготовку експертів, створити сприятливе нормативно-правове середовище, стимулювати відкритість органів влади та залучати широке коло зацікавлених сторін до процесу оцінки та контролю.

Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування є важливим елементом сучасної демократичної системи, який передбачає участь громадськості в оцінці, аналізі та прогнозуванні дій або бездіяльності цих органів. Такий контроль реалізується шляхом проведення громадської експертизи, результатом якої є експертний висновок з конкретними рекомендаціями та пропозиціями щодо підвищення ефективності роботи місцевої влади та розв'язання суспільно важливих проблем. Завдяки цьому процесу різні соціальні та корпоративні групи можуть брати участь у процесі ухвалення рішень, що підвищує рівень довіри до органів місцевого самоврядування, покращує якість їхньої роботи та сприяє розбудові більш прозорого та підзвітного врядування.

Однак на практиці найбільшою проблемою є недостатня правова визначеність громадського контролю за діяльністю органів місцевого



самоврядування на рівні законодавчих актів. Відсутність чітких правових механізмів і регламентацій затрудняє системне запровадження громадської експертизи, обмежує можливості громадян та інститутів громадянського суспільства впливати на прийняття рішень та контролювати їх виконання. Усунення правових прогалин та запровадження чітких норм щодо проведення громадської експертизи на законодавчому рівні дозволить зробити цей інструмент більш ефективним та дієвим, сприяти кращій взаємодії між громадськістю і місцевою владою, а отже — зміцнити демократичні процеси на місцевому рівні.

### **3.2 Концепція підтримки розвитку громадської експертизи**

На сьогоднішній день органи публічної влади, як на центральному, так і на місцевому рівнях, частково враховують рекомендації громадських експертів, отримані в процесі громадської експертизи, у таких сферах, як інформаційна та гендерна політика, житлово-комунальне господарство, дотримання законності та правопорядку, а також сприяння розвитку громадянського суспільства. Інформація про проведені експертизи публікується у Реєстрі громадських експертиз на Урядовому порталі «Громадянське суспільство і влада» (<http://civic.kmu.gov.ua>), що покликане забезпечити доступність результатів громадської експертизи для широкого загалу.

Однак, на практиці залишаються перешкоди для ефективного використання громадської експертизи в процесі прийняття рішень. Зокрема, відсутність чіткого розуміння технології організації громадської експертизи, недостатня увага до кінцевого результату, а також проблема прозорості й відкритості процедури можуть призводити до неузгодженості й фрагментарності процесу. Це обмежує реальний вплив громадської експертизи на якість ухвалення управлінських рішень, знижуючи потенціал громадської експертизи як інструменту демократичної участі та контролю громадськості за діяльністю публічної влади.

Подальший розвиток громадської експертизи в Україні вимагає використання інноваційних комунікативних підходів, які мають стратегічну спрямованість. Йдеться про формування нових цінностей та установок в органів публічної влади, спрямованих на відкритість, підзвітність і демократичну взаємодію з громадськістю. Такі підходи передбачають посилення соціального партнерства та взаємної відповідальності, а також залучення різних цільових груп до процесів державного управління та прийняття рішень.

Процедура фасилітації громадської експертизи, в її сучасному розумінні, передбачає цілісну інтегровану систему інформаційно-комунікаційних процесів. Ці процеси можна розділити на дві основні групи за типом взаємодії:

Горизонтальні (неієрархічні). Взаємодія із зовнішніми цільовими групами, такими як ініціатори експертизи, громадські об'єднання, експерти, зацікавлені організації та окремі громадяни. Ця взаємодія спрямована на залучення широкого кола стейкхолдерів, обмін думками та розробку рекомендацій на основі принципів прозорості та партнерства.

Вертикальні (ієрархічні). Внутрішня комунікація всередині самого органу (або системи органів) влади. Це передбачає узгодження дій між різними підрозділами, підвищення оперативності реакції на пропозиції громадськості, ефективну координацію процесів підготовки, аналізу та впровадження рекомендацій, вироблених у ході громадської експертизи. Інтеграція обох векторів комунікації — зовнішнього (горизонтального) та внутрішнього (вертикального) — дозволяє досягти більш високої ефективності громадської експертизи. Такий підхід сприяє не лише врахуванню думки громадськості, але й оперативній та узгодженій реакції на ці пропозиції всередині органу влади, що в підсумку підвищує довіру до органів публічної влади та покращує якість державного управління ( рис. 3.1.).

Ефективність процесу проведення громадської експертизи в діяльності органів місцевого самоврядування безпосередньо пов'язана з

виконанням низки управлінських функцій, які дають змогу забезпечити результативність, прозорість та підзвітність всіх етапів цієї діяльності. До таких функцій належать: інформаційна, аналітична, комунікаційна, консультативна, оціночна, освітня, контрольна.

Всі ці функції підтримуються розробкою та впровадженням стратегій, орієнтованих на просування ідеї відкритості та прозорості публічного управління, залучення громадськості до процесів прийняття рішень. Саме комплексний підхід, заснований на ефективній взаємодії інформаційних, аналітичних, комунікаційних, консультативних, оціночних, освітніх та контрольних функцій, забезпечує результативність громадської експертизи як інструменту впливу громадянського суспільства на діяльність органів місцевого самоврядування.

Успіх нової якості взаємодії між органами влади та громадськістю залежить від здатності кожного учасника розкрити свій творчий і продуктивний потенціал. Стратегія сприяння (управлінського впливу) полягає не в жорсткому управлінні поведінкою ініціаторів взаємодії, а у корекції цієї поведінки шляхом надання нових знань, умінь і досвіду. Це означає, що органи влади мають перейти до стратегій відкритості, які передбачають не лише вчасну передачу інформації, але й упровадження креативних рішень у комунікації, створення сприятливих умов для спілкування, надання консультацій та роз'яснень, орієнтуючи ініціаторів на довгострокову співпрацю.

Такий підхід потребує підвищення комунікативної компетентності державних службовців і посилення етичної складової їхньої діяльності. Завдяки цьому взаємодія з аудиторією стане більш ефективною, а сам процес комунікації — більш прозорим, взаємовигідним і конструктивним. Це сприятиме встановленню довгострокових партнерських стосунків між органами влади та громадськістю, забезпечивши демократичні принципи участі та довіри у процесі публічного управління.

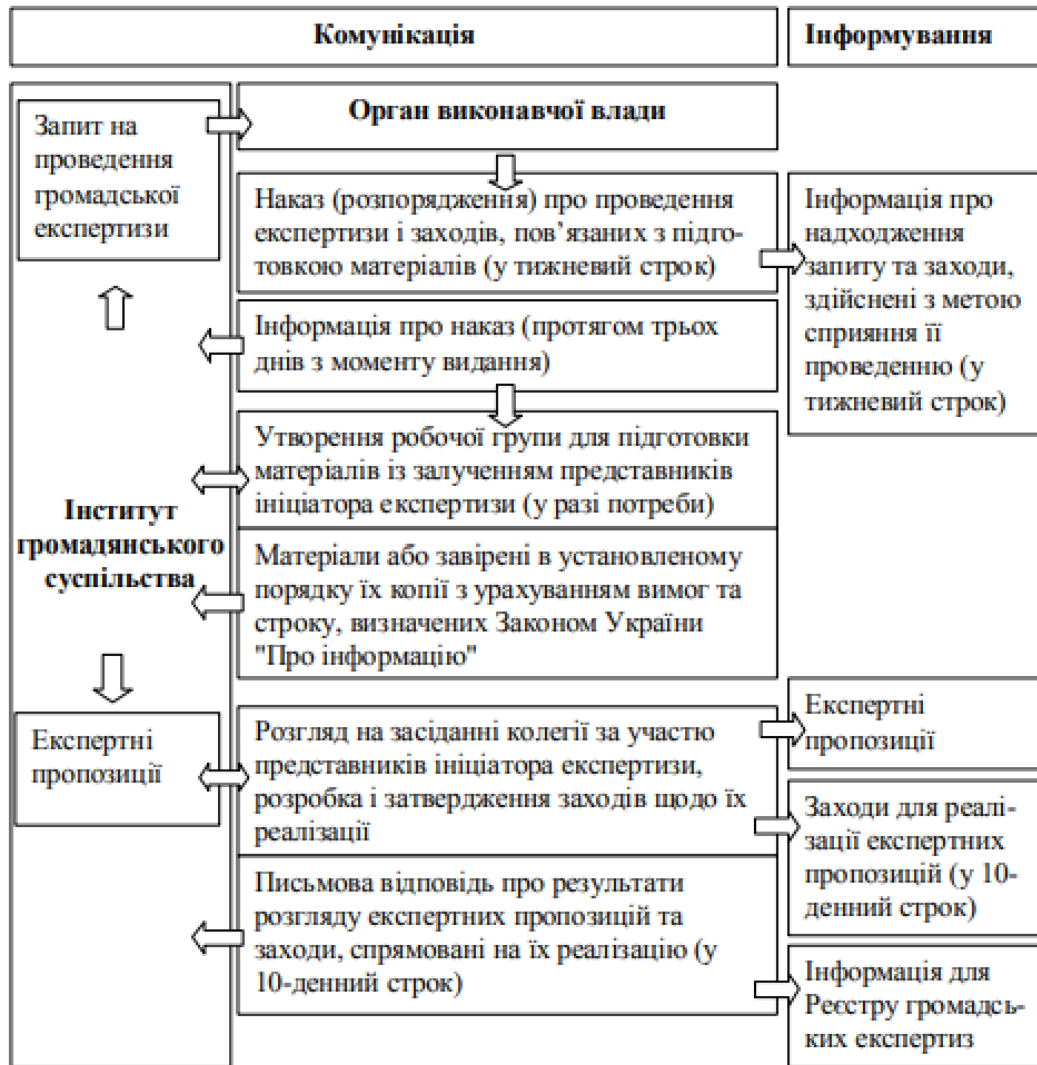


Рис. 3.1. Схема процесу сприяння громадській експертизі діяльності органів влади

Процес формування стратегії фасилітації та відкритості, що розпочинається з моменту отримання письмового запиту на проведення громадської експертизи, включає визначення загального підходу, окреслення цілей, врахування факторів впливу та інтересів різних цільових груп – як внутрішніх (органи виконавчої влади, їхні структурні підрозділи), так і зовнішніх (ініціатор експертизи, інші зацікавлені сторони). Головною метою є досягнення конкретних, вимірних і досяжних у встановлені терміни цілей, які враховують інтереси всіх сторін.

Для реалізації цього підходу необхідно дотримуватися стандартів обміну інформацією, визначених відповідним Порядком, та забезпечити відкритість діяльності, що сприятиме формуванню довіри до процесу та

його учасників. Окрім того, слід заохочувати ініціатора експертизи до проведення ґрунтовного та якісного аналізу питань, які розглядаються, а також створювати умови для налагодження конструктивного діалогу та довгострокового партнерства між органами влади і громадськістю.

Таким чином, стратегія фасилітації та відкритості має базуватися на принципах прозорості, врахування інтересів усіх цільових груп і залучення різних сторін до співпраці, що в підсумку підвищить ефективність проведення громадської експертизи та сприятиме більшій участі громадськості в процесах державного управління.

Для ефективної реалізації фасилітаційної стратегії та забезпечення відкритості при проведенні громадської експертизи необхідно розробити комплекс заходів, які будуть чітко впорядковані за часом, мати визначені терміни виконання, необхідні ресурси та відповідальних за їх реалізацію.

Основні аспекти підготовки плану дій:

- Внутрішні організаційні заходи (детальне вивчення предмету, мети, цілей та сутності проблеми, яка стала підставою для ініціювання громадської експертизи; ідентифікація внутрішніх учасників (органи виконавчої влади, структурні підрозділи) та зовнішніх зацікавлених сторін (ініціатор експертизи, громадські організації, експерти, широка громадськість); методи та канали комунікації (обрання оптимальних каналів обміну інформацією (електронна пошта, офіційний веб-сайт, соціальні мережі, публічні заходи), а також відповідних методів збору та аналізу інформації (інтерв'ю, анкетування, фокус-групи, аналіз документів тощо)).

- Зовнішні організаційні заходи (надання роз'яснень та консультацій, запровадження механізмів для надання своєчасних і зрозумілих роз'яснень щодо процесу громадської експертизи, його процедур і очікуваних результатів; урахування можливих ризиків, проектування комунікаційної стратегії з урахуванням специфіки цільових груп і ініціатора експертизи, потрібно передбачити ризики, пов'язані з комунікаційними, соціальними, політичними, релігійними, професійними,

психологічними факторами та попереднім досвідом взаємодії з владою; адаптація повідомлень та інструментів, створення гнучких комунікаційних сценаріїв, які можна адаптувати під впливом непередбачуваних ситуацій.

- Управління ризиками (максимальна ідентифікація факторів впливу, передбачення внутрішніх і зовнішніх ризиків на етапі планування заходів; розробка планів дій на випадок непередбачених ситуацій, визначення превентивних заходів та сценаріїв реагування на можливі конфлікти, непорозуміння, негативну реакцію; забезпечення гнучкості плану, можливість оперативно вносити зміни та коригування до плану дій у разі виникнення нових обставин або загроз.

- Таким чином, успіх процесу фасилітації та відкритості при проведенні громадської експертизи значною мірою залежить від здатності організаторів врахувати якомога більше факторів впливу, підготувати комплексну стратегію комунікації та забезпечити її реалізацію відповідно до розробленого плану дій. Це, у свою чергу, сприятиме ефективності й прозорості громадської експертизи та підвищить рівень довіри громадськості до прийнятих органами влади рішень.

Як свідчить практика, більшість ризиків, пов'язаних із процесом громадської експертизи, мають комунікаційний характер. Якщо суб'єкт владних повноважень отримує запит, оформлений з порушенням вимог, або інформацію, яка є неповною чи нечіткою, це ускладнює оперативне та адекватне реагування. Фільтрація інформації та семантичні бар'єри: Відсутність ефективної комунікації між ініціатором експертизи та органом влади може призвести до нерозуміння, спотворення змісту або значення інформації. Як наслідок, ініціатор може втратити інтерес до подальшої участі у процесі громадської експертизи. Для мінімізації впливу зовнішніх ризиків важливо підвищувати комунікаційну компетентність державних службовців, удосконалювати їхні навички використання емпатії, ефективного слухання, зрозумілої мови та коректного оформлення документів. Ставлення керівника органу влади до громадської експертизи. Якщо керівник не зацікавлений у проведенні громадської експертизи або

вважає її формальністю, він може саботувати процес, ускладнюючи доступ до інформації, затягувати або ігнорувати терміни, необхідні для реагування на запит. Відсутність колегіального органу, який би контролював виконання рішень, може посилити цю проблему.

Організаційні бар'єри всередині органу влади: Нескоординованість між структурними підрозділами, відсутність чітких правил обміну інформацією, незацікавленість персоналу у прозорості процесу можуть сповільнювати чи унеможливлювати ефективне проведення громадської експертизи.

Подолання цих ризиків можливе шляхом підвищення рівня управлінської та комунікаційної культури в органах місцевого самоврядування, запровадження чітких стандартів обміну інформацією, проведення тренінгів для державних службовців, а також посилення внутрішнього контролю за дотриманням термінів та процедур. Це дозволить забезпечити ефективну, прозору та результативну взаємодію між громадськістю та органами влади в процесі громадської експертизи.

Нечіткість, неточність і невизначеність цілей громадської експертизи, а також заходів, спрямованих на реалізацію експертних пропозицій, суттєво ускладнюють або й унеможливають належний контроль за їх виконанням та оцінку ефективності впливу громадських експертів на діяльність органу влади. Без чітко сформульованих цілей та визначених критеріїв оцінювання стає неможливо виявити реальні результати та внесок громадської експертизи у вдосконалення роботи органів публічної влади. До проблем, які перешкоджають ефективній реалізації стратегії відкритості, належать також: несвоєчасне оприлюднення інформації (відсутність системності та повноти у публікації матеріалів про етапи та результати громадської експертизи негативно впливає на прозорість процесу, стримує залучення громадськості та погіршує довіру до органів влади); непослідовність та фрагментарність дій суб'єкта владних повноважень (коли органи місцевого самоврядування або інші публічні структури не дотримуються визначених процедур і строків,

труднощі у реалізації експертних пропозицій та подальшому контролі зростають).

Ретельне планування та систематичний контроль за процесом громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування, а також регулярний аналіз і оцінка її ефективності можуть допомогти запобігти виявленим невідповідностям та іншим потенційним перешкодам. Проте, слід враховувати, що оцінка ефективності громадської експертизи не може обмежуватися моментом погодження заходів щодо реалізації експертних пропозицій та інформування ініціатора експертизи. Процес громадської експертизи має розглядатися як тривала взаємодія, результатом якої є не лише вдосконалення окремих рішень чи актів, але й можливість тривалої і конструктивної співпраці між органами публічної влади та громадськістю. Якщо ці аспекти не враховані, виникають сумніви щодо подальшої співпраці та ефективного використання громадської експертизи в майбутньому для підвищення якості діяльності органів місцевого самоврядування.

Цей підхід дозволяє не лише систематично відстежувати хід виконання експертних пропозицій, але й оперативно виявляти можливі прогалини чи помилки, які можуть виникнути під час реалізації рекомендацій. Важливо, щоб громадський моніторинг був прозорим і залучав до процесу всіх зацікавлених осіб, включаючи громадські організації, медіа та інших учасників, які мають право брати участь у процесі оцінки.

Публічна презентація результатів оцінки має стати важливим етапом завершення громадської експертизи, на якому визначаються подальші кроки та рекомендації щодо вдосконалення діяльності органу влади, що підлягала експертизі. Така презентація повинна бути зрозумілою та доступною для широкої аудиторії, щоб забезпечити максимальну прозорість і підвищити рівень довіри до процесу. Ефективна реалізація громадської експертизи на основі чітких критеріїв та ретельного моніторингу дозволить не лише оцінити результативність виконання



рекомендацій, але й зробіть процес більш відкритим і зрозумілим для громадськості.

Для підвищення ефективності механізму сприяння громадській експертизі в органах влади та забезпечення орієнтованості на результат, важливо створити стійку систему вдосконалення цього процесу. Ключовими кроками для реалізації цієї стратегії є:

- Впровадження комунікативної компетентності. Державні службовці повинні володіти навичками ефективного спілкування, що забезпечить прозорість і доступність процесу громадської експертизи для громадськості. Це включає як технічні навички, так і етичні стандарти спілкування, що сприяють створенню відкритої та довірливої атмосфери між владою та громадськістю.

- Громадський моніторинг. Необхідно систематично здійснювати моніторинг динаміки змін у сфері, яка була об'єктом громадського контролю. Це дозволить своєчасно виявляти прогалини у виконанні рекомендацій і вносити корективи у процес.

- Зовнішня оцінка ефективності. Для забезпечення об'єктивності та незалежності моніторингу, важливо залучати зовнішніх експертів для оцінки ефективності дій органів влади щодо реалізації експертних пропозицій. Оцінка має бути заснована на чітких і вимірюваних критеріях, що дозволяють точно визначити рівень успішності виконання запропонованих змін.

- Чіткі критерії для оцінки. Система вдосконалення громадської експертизи має передбачати наявність чітких і вимірюваних критеріїв для оцінки результатів. Ці критерії повинні включати оцінку якості, термінів та рівня впливу на сферу, що підлягає експертизі.

Запровадження таких заходів дозволить підвищити ефективність громадської експертизи, зробити її більш систематичною та результативною, а також забезпечити належний рівень підзвітності органів влади перед громадськістю.

## ВИСНОВКИ

Дослідження процесу реалізації громадського контролю у публічному управлінні дозволило нам сформулювати узагальнені висновки:

1. Громадський контроль є важливим елементом демократичного суспільства, який забезпечує взаємодію між державою та суспільством, дозволяючи громадянам брати активну участь у процесах прийняття рішень, оцінці діяльності органів публічної влади, а також виявляти та вирішувати суспільно важливі питання. Це важлива складова забезпечення демократії, що дозволяє суспільству активно контролювати державні інститути, забезпечуючи тим самим їх відповідність нормам і принципам законності, прозорості та підзвітності. Згідно з вищезазначеним, громадський контроль визначається як системна діяльність інститутів громадянського суспільства або окремих громадян, яка спрямована на вирішення важливих суспільних завдань, захист прав і свобод людини, задоволення інтересів та потреб суспільства в цілому. Ця діяльність включає оцінку діяльності органів публічної влади, а також моніторинг і забезпечення відповідності їхньої роботи вимогам законодавства та демократичним принципам. Завдяки такому підходу, громадський контроль допомагає забезпечити ефективність та підзвітність публічної влади, що є ключовим для зміцнення довіри громадян до державних інститутів та розвитку демократичного управління.

2. Обґрунтовано що громадський контроль є важливим інструментом участі громадян у управлінні державними справами. Однак, поряд із цим терміном, існують інші схожі, але відмінні за своєю суттю поняття, такі як «соціальний контроль», «цивільний контроль» та «публічний контроль». Кожне з них має свої особливості і застосовується у різних контекстах. Соціальний контроль є більш широким і складним поняттям, яке охоплює контроль за всіма сферами соціального життя, включаючи економіку, культуру, освіту, а також взаємодію між

громадянами та державними органами. Він включає в себе громадський контроль як одну зі своїх складових. Соціальний контроль здійснюється через різноманітні механізми, такі як соціальні норми, закони, культурні цінності та практики. Головною відмінністю цивільного контролю від громадського є, перш за все, суб'єктний склад, що робить цивільний контроль більш індивідуалізованим і зорієнтованим на конкретні особи чи групи. В свою чергу публічний контроль є більш комплексним явищем, яке включає в себе кілька елементів, одним з яких є громадський контроль. Публічний контроль має на меті забезпечення відкритості та прозорості в діяльності органів публічної влади та включає в себе різні форми, такі як громадські слухання, публічні консультації, експертизи та інші механізми, що дозволяють громадянам контролювати процеси прийняття рішень та виконання політик.

3. Акцентовано що форми громадського контролю мають важливе теоретико-прикладне значення, оскільки вони дозволяють глибше зрозуміти зміст громадського контролю та забезпечити його практичне застосування. Суть полягає в тому, що форми громадського контролю — це зовнішній вияв його змісту, тобто конкретні засоби та способи, за допомогою яких громадяни та громадянські інститути можуть впливати на діяльність органів публічної влади.

Визначення терміну «форми громадського контролю» унаочнює, що вони є інструментами реалізації потенціалу громадянського суспільства у взаємодії з державною владою для досягнення суспільно важливих цілей. Зокрема, форми громадського контролю сприяють забезпеченню ефективного управління загальнодержавними справами, вирішенню соціально значущих питань, захисту та забезпеченню прав і свобод людини, задоволенню потреб та інтересів усього суспільства.

Таким чином, правильне розуміння та чітке визначення форм громадського контролю дає можливість більш ефективно застосовувати ці форми на практиці, сприяти демократизації державного управління та зміцненню принципів правової держави.

4. Доведено що громадський контроль здійснюється через різноманітні форми, які можна класифікувати за ступенем участі інститутів громадянського суспільства та окремих осіб в управлінні державними справами. Це розмежування дозволяє чітко виділити два основних види форм громадського контролю: прямі (безпосередні) та непрямі (опосередковані). Дієвими засобами прямих (безпосередніх) форм контролю вважаємо звернення громадян до органів публічної влади, громадські слухання, громадські ініціативи, громадську експертизу, громадські обговорення проектів нормативно-правових актів громадський моніторинг, медіаконтроль. До непрямих (опосередкованих) форм громадського контролю відносяться діяльність громадських рад при органах виконавчої влади, акти громадянської непокори, публічна звітність органів державної влади.

Таким чином, ці форми громадського контролю сприяють забезпеченню ефективності та прозорості управлінських процесів, а також покращенню взаємодії державних органів із громадськістю, що є важливим елементом демократичного управління та розвитку правової держави.

4. Громадська експертиза є важливою формою громадського контролю, яка дозволяє незалежним експертам у сфері громадськості здійснювати дослідження, аналіз та оцінку діяльності органів державної влади та їх рішень. Метою громадської експертизи є підвищення ефективності діяльності органів публічної влади шляхом надання рекомендацій і висновків щодо можливих покращень їх роботи.

Правові засади громадської експертизи опосередковано передбачені національним законодавством. Хоча громадська експертиза є важливим інструментом у системі демократичного контролю, вона, як правило, не має обов'язкової юридичної сили, а надається як рекомендаційний інструмент для органів публічної влади. Проте вона грає ключову роль у забезпеченні прозорості діяльності урядів та інших державних органів, сприяє захисту прав громадян і вдосконаленню публічної політики.

5. Принципи громадської експертної діяльності є основою для

забезпечення її ефективності, прозорості та легітимності. Ці принципи гарантують, що громадська експертиза буде здійснюватися на високому професійному рівні та відповідатиме вимогам правової держави. Закріплення цих принципів у законодавстві є важливим кроком для забезпечення високої ефективності та законності громадської експертизи. Це дозволить гарантувати незалежність та неупередженість процесу, а також підвищити рівень довіри до результатів експертизи серед громадян та органів державної влади.

б. Процес проведення громадської експертизи є багатоетапним і структурованим, що забезпечує його ефективність та результативність. Вона реалізується в чотири основні етапи, кожен з яких включає ключові складові: планування проведення громадської експертизи, проведення громадської експертизи, формування експертних пропозицій та розгляд результатів громадської експертизи органом влади. Кожен з етапів є невід'ємною частиною загального процесу громадської експертизи, і тільки за умови їх послідовного виконання можна забезпечити ефективне впровадження результатів експертизи та їх вплив на ухвалення рішень органами публічної влади.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Антонова Л. В., Штиршов О. М. Комунікативні технології в процесі взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 6. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/6\\_2020/3.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/6_2020/3.pdf).
2. Балацька А. Громадська експертиза: теоретичні та практичні аспекти : практ. Посібник. Київ: Тютюкін, 2011. 119 с.
3. Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії : монографія. Київ: НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2007. 211 с.
4. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції: дис канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 269 с.
5. Буханевич А. І. Публічний контроль за діяльністю органів державної влади: теоретико-методологічний аналіз: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2011. 206 с.
6. Великий енциклопедичний юридичний словник/ [За ред. Ю.С. Шемшученка]. К. : Юридична думка, 2007. 992 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел та ін. К.: Ірпінь: Перун, 2005.
8. Гаращук В. М. Ще раз про сутність контролю та його загальне розуміння. Проблеми законності. 2002. Вип. 54. С. 83-90.
9. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення: практ. посібник / О. В. Літвінов [та ін.]. Дніпропетровськ : Моноліт, 2010. 80 с.
10. Дехтяр Н.А., Боярко І.М., Дейнека О.В. Ефективність фінансів державного сектору економіки: сутність, значення та фактори формування. Інноваційна економіка. 2011. № 1. С. 194-201.
11. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1378. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-2004-п>.

12. Джафарова О. В. Правові основи партнерства міліції і населення : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 19 с.
13. Завальнюк В. В. Роль юридичної антропології у сучасному правовому розвитку. Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 47. С. 309-312.
14. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Офіційний вісник України. 2008. № 93. Ст. 3103.
15. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. К. : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
16. Іжа М., Радченко О. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. Публічне управління: теорія та практика. 2012. № 4 (12). С. 74-79.
17. Коломоець Т. О. Контроль як функція державного управління. Актуальні проблеми державного управління. Х: ХарРІ УАДУ, 2001. № 3 (11). С. 229-234.
18. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
19. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2007. № 1. URL: [http://novyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf)
20. Лациба М. В. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком / М. В. Лациба, О. С. Хмара, О. С. Орловський. К.: Україна, 2010. 96 с.
21. Лютіков П. С. Загальна характеристика форм та методів державного контролю у галузі чорної металургії в Україні. Запорізькі правові читання : тези доповідей щорічної Міжнар. наук.-практ. конф., 13-15 травня 2008 р., м. Запоріжжя. Запоріжжя : ЗНУ, 2008. С. 220-222.

22. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. Посібник. Луцьк: Волин. держ. ун-т ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
23. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія. Х. : Право, 2009. 600 с.
24. Овсяннікова О. О. Транспарентність судової влади : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.10. Х., 2009. 20 с.
25. Організаційно-правові засади роботи Громадських рад з питань забезпечення прав людини в діяльності органів внутрішніх справ України : наук.-практ. посібник / К. Б. Левченко та ін. Х. : Права людини, 2007. 264 с.
26. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХП. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. Ст. 19.
27. Попов Г. В. Прокурорський нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. К., 2011. 241 с.
28. Про вищу освіту : Закон України від 07 липня 2014 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 37-38. Ст. 2004.
29. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.
30. Про екологічну експертизу: Закон України від 09.02.1995 р. № 45/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 8. Ст. 54.
31. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-ХП. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 27. Ст. 218.
32. 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.



33. 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 (53)

34. 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.

35. Про затвердження Порядку проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976. Офіц. вісник України. № 86.

36. Про затвердження річних планів заходів Міністерства юстиції України щодо реалізації у 2009 році Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : наказ Міністерства юстиції України від 05.05.2009 № 373/7. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v373\\_323-09](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v373_323-09)

37. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96- ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр/>

38. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.

39. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/ed20190501>

40. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14/ed20190111>

41. 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.

42. Про наукову і науково-технічну експертизу: Закон України від 10.02.1995 р. № 51/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 9. Ст. 56.

43. Про об'єднання громадян : Закон України від 16.06.1992 № 2460- XII.URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2460-12/>

44. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546

45. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-вр>

46. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1035-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-р>

47. Проблеми сучасної конституціоналістики : навч. посібник / М. П. Орзіх, М. В. Афанасьєва, В. Р. Барський [та ін.] ; за ред. М. П. Орзіха. К. : Юрінком Інтер, 2011. 272 с.

48. Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. О., 2011. 202 с.

49. Савченко О. В. Державний та громадський контроль: питання співвідношення в умовах розвитку громадянського суспільства. Право і суспільство. 2015. № 1. С. 162-167.

50. Савченко О. В. Співвідношення терміна «громадський контроль» з іншими суміжними правовими категоріями. Науковий вісник Дніпропет. держ. ун-ту внутр. справ. 2013. № 3 (67). С. 77-83.

51. Савченко О.В. Громадський контроль як вид соціального контролю: підходи до визначення поняття. Наук. вісник Херсон. держ. ун-ту :Юридичні науки. 2014. Вип. № 6-2, Т. 1. С. 44-46.

52. Самбор М. А. Інтерес в праві: загальнотеоретичні аспекти розуміння та реалізації : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2010. 22
53. Сквірський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретикоправові та праксеологічні аспекти: дис. д-ра. юрид. наук. : 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 413 с.
54. Скібіна О. О. Поняття участі громадян в управлінні державними справами: конституційно-правовий аспект. Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ. 2003. Вип. 22. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VKhnuvs\\_2003\\_22\\_62.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VKhnuvs_2003_22_62.pdf)
55. Тинкован О. В. Неурядові організації як суб'єкти вироблення державної політики : автореф. дис. канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Дніпропетровськ, 2007. — 20 с
56. Усаченко Л. М. Громадська експертиза рішень органів державної влади як форма громадського контролю. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/5/17.pdf>
57. Федоровська О. Б. Правове забезпечення громадського екологічного контролю в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.06. К., 2007. 19 с.
58. Юридична енциклопедія : у 6 т. / Ред. кол. : Ю. С. Шемшученко та ін. К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1999. Т. 2 : Д-Й. 744 с
59. Eisenstadt S. Public Spheres and Collective Identities / S. Eisenstadt, W. Sluchter, B. Wittrock. New Brunswick and London : Transaction Publishers, 2001. 293 p.
60. 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.
61. 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).