

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

БУТКОВА ОЛЕНА ЯРОСЛАВІВНА

УДК 342.5

ДИСЕРТАЦІЯ

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ В
УКРАЇНІ**

Спеціальність 081 “Право”

Галузь знань 08 “Право”

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ О. Я. Буткова

Науковий керівник: **Кравченко Ігор Миколайович**, кандидат юридичних наук,
доцент

Кропивницький – 2023

АНОТАЦІЯ

Буткова О. Я. Конституційно-правові засади громадської експертизи в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (08 – Право). Донецький державний університет внутрішніх справ, Кропивницький, 2023.

Дисертація є першим в українській юридичній науці спеціальним кваліфікаційним дослідженням конституційно-правових засад громадської експертизи в Україні, у якому визначено теоретичні, правові та практичні аспекти громадської експертизи, визначено недоліки конституційно-правового регулювання громадської експертизи в Україні та надано на цій основі обґрунтовані пропозиції удосконалення правового регулювання проведення такої експертизи.

Проаналізувавши теоретичні підходи до дослідження конституційно-правових засад громадської експертизи встановлено, що однією з конституційних засад громадської експертизи є розвинене громадянське суспільство, яке виступає моральним регулятором у дискурсі та може здійснювати контроль за діяльністю та рішеннями органів державної влади та місцевого самоврядування шляхом проведення громадської експертизи. Невід’ємною конституційно-правовою засадою громадської експертизи є наявність правової держави, яка здатна забезпечити механізми дотримання прав громадян на участь в управлінні державними справами, свободу доступу до інформації та відповідальність держави перед громадськістю. Важливою конституційно-правовою засадою громадської експертизи є транспарентність органів публічної влади, яка передбачає відкритість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, можливість громадськості звертатись до органів публічної влади та мати доступ до публічної інформації.

Виокремлено основні функції громадянської експертизи: 1) інформаційна; 2) контрольна; 3) прогностична; 4) інтегральна; 5) аксіологічна; 6) соціальна; 7) антикорупційна; 8) превентивна; 9) критична; 10) політична; 11) стимулююча.

Запропоновано, залежно від предмету направленості, принципи проведення

громадської експертизи поділити на такі групи: 1) Принципи, що стосуються інформації; 2) принципи, що стосуються суб'єктів громадської експертизи, визначають основні засади здійснення діяльності такими суб'єктів під час проведення експертизи; 3) засади здійснення процесу проведення експертизи; 4) засади підготовки експертних висновків.

Визначено предмет громадської експертизи як діяльність та бездіяльність органів публічної влади, нормативно-правові акти, проекти нормативно-правових актів та інші питання, які становлять суспільний інтерес. Обґрунтовано, що надання можливості проведення громадської експертизи одноосібно громадянином є важливою гарантією доступу до інформації та відповідає вимогам партисипативної демократії. Суб'єктом громадської експертизи визначено громадян, інститути громадянського суспільства, громадські консультативно-дорадчі органи, які представляють інтереси громадськості та компетентні щодо об'єкта та предмета громадської експертизи.

Запропоновано виділити дві обов'язкові характеристики суб'єкта проведення громадської експертизи: 1) компетентність щодо об'єкта та предмета громадської експертизи; 2) володіння інформацією щодо громадської думки з питань, з яких проводиться громадська експертиза.

Встановивши основні ознаки громадської експертизи запропоновано громадську експертизу визначити як дослідження, перевірка, аналіз та оцінка громадянами, інститутами громадянського суспільства, консультативно-дорадчими структурами при органах публічної влади нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади та інших питань, які становлять громадський інтерес та на цій основі підготовка обґрунтованих висновків та пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем.

Дослідивши міжнародні стандарти регулювання громадської експертизи встановлено, що значна кількість принципів, які визначенні міжнародними актами у повній мірі відображаються в українському законодавстві з питань доступу до інформації, зверненні громадян та є основою для здійснення запиту на проведення

громадської експертизи. Однак доцільне використання у конституційно-правовому регулюванні громадської експертизи в Україні положень міжнародних рекомендацій щодо 1) інформування громадянського суспільства про причини відхилення експертних пропозицій; 2) проведення навчань, тренінгів органів публічної влади з питань проведення громадської експертизи; 3) використання під час громадської експертизи інформаційно-комунікаційних технологій та соціальних мереж (які є особливо актуальними в умовах воєнного стану) та здійснення конституційно-правового закріплення цього процесу.

Проаналізувавши зарубіжний досвід конституційно-правового регулювання громадської експертизи встановлено, що заслуговує на увагу в контексті можливого впровадження в Україні досвід Швейцарії щодо обов'язкового залучення науковців у певній сфері до розробки та/ або експертизи законопроекту. США, як одна із найдемократичніших держав, передбачає велику кількість проведення експертиз проектів нормативно-правових актів, до них відноситься правова, антикорупційна, лінгвістична експертизи; експертиза щодо додержання прав людини, експертиза про відсутність порушення прав за гендерною, расовою, національною ознаками, антитерористична експертиза, експертиза фінансової безпеки, спеціальна експертиза (експертиза з предмета прийняття), експертиза на предмет соціально-економічних наслідків ухвалення законопроекту.

Запропоновано, залежно від предмету громадської експертизи виділити наступні види: 1) громадська експертиза діяльності органів публічної влади; 2) громадська експертиза нормативно-правових актів; 3) громадська експертиза проектів нормативно-правових актів. Залежно від органу публічної влади діяльність якого є об'єктом громадської експертизи запропоновано виділити: 1) громадську експертизу діяльності органів державної влади; 2) громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування.

В контексті конституційно-правового регулювання запропоновано виділити наступні види громадської експертизи: 1) громадська експертиза у сфері охорони здоров'я; 2) громадська експертиза у сфері національної безпеки; 3) громадська

антидискримінаційна експертиза; 4) наукова і науково-технічна експертиза; 5) громадська антикорупційна експертиза; 6) науково-громадська експертиза набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму; 7) громадська експертиза безпеки ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами; 8) громадська гендерно-правова експертиза; 9) громадська експертиза у сфері санітарного та епідеміологічного благополуччя населення.

Встановлено, що стан конституційно-правового регулювання громадської експертизи характеризується великим обсягом законодавчих та підзаконних актів, які здебільшого лише декларують право проведення громадської експертизи у певній сфері, однак не визначають підстави та порядок проведення такої експертизи. У чинному законодавстві відсутній єдиний порядок, який визначає проведення громадської експертизи, це питання регулюється декількома підзаконних актам, які регулюють порядок проведення певних видів громадських експертиз.

Органи місцевого самоврядування питання регулювання громадської експертизи вирішують на локальному рівні шляхом закріплення в статуті або шляхом прийняття окремого нормативного акту. У зв'язку з цим виникає ситуація, що на сьогоднішній день питання проведення громадської експертизи врегульовано не усіма органами місцевого самоврядування. Практика локального регулювання громадської експертизи призводить до різного нормативного визначення такої важливої форми громадського контролю, а в деяких випадках взагалі її відсутність, що призводить до неможливості проведення окремими територіальними громадами громадської експертизи. Запропоновано для вирішення вищезазначених проблем на законодавчому рівні закріпити порядок проведення громадської експертизи, який буде поширюватися на органи місцевого самоврядування, та закріпити відповідальність посадових осіб за бездіяльність або необґрунтовану відмову у сприянні проведенню громадської експертизи.

Визначено, що ефективність громадської експертизи залежить від низки суттєвих чинників, зокрема, їх можна поділити на дві групи: 1) чинники не пов'язані із правовим регулюванням громадської експертизи; 2) чинники пов'язані з конституційно-правовим регулюванням громадської експертизи.

З метою вдосконалення конституційно-правового регулювання громадської експертизи запропоновано прийняти Закон України “Про громадську експертизу”, який буде поширюватися на всі органи державної влади та місцевого самоврядування та буде визначати суб'єктів громадської експертизи; процедуру та порядок проведення громадської експертизи; перелік органів публічної влади, діяльність яких може стати предметом громадської експертизи (зокрема органи прокуратури, суд); рішення за результатами проведення громадської експертизи; терміни проведення громадської експертизи; обов'язковість розгляду органами влади результатів громадської експертизи; фінансування витрат з проведення громадської експертизи; відповідальність за порушення законодавства у сфері громадської експертизи.

Ключові слова: конституційно-правові засади, громадська експертиза, демократія, партисипаторна демократія, громадський контроль.

ABSTRACT

Butkova O. Ya. Constitutional and legal principles of public expertise in Ukraine. – Qualifying scientific work on manuscript rights. Thesis for the Degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 "Law" (08 - Law). Donetsk State University of Internal Affairs, Kropyvnytskyi, 2023.

The thesis is the first specialized qualification study of the constitutional and legal foundations of public expertise in Ukraine. It defines the theoretical, legal, and practical aspects of public expertise, identifies the shortcomings of the constitutional and legal regulation of public expertise in Ukraine, and proposes well-founded recommendations for improving its legal regulation. It defines the theoretical, legal, and practical aspects of public expertise, identifies the shortcomings of the constitutional and legal regulation

of public expertise in Ukraine, and proposes well-founded recommendations for improving its legal regulation.

By analyzing theoretical approaches to the study of the constitutional and legal foundations of public expertise, the dissertation establishes that a developed civil society is one of the constitutional foundations of public expertise. It acts as a moral regulator in the discourse and can exercise control over the activities and decisions of state authorities and local governments by conducting public expertise. The presence of a legal state is an integral constitutional and legal basis for public examination, which is able to ensure mechanisms for compliance with the rights of citizens to participate in the management of state affairs, freedom of access to information, and the state's responsibility to the public. The transparency of public authorities is also an important constitutional and legal basis for public examination, providing openness in the activities of state authorities and local self-government, allowing the public to contact public authorities and have access to public information.

The dissertation research highlights the main functions of civil expertise, including informative, control, prognostic, integral, axiological, social, anti-corruption, preventive, critical, political, and stimulating functions.

Depending on the subject of examination, it is proposed to divide the principles of public examination into the following groups: 1) principles related to information; 2) principles related to the subjects of public examination, which determine the basic principles of their activities during the examination; 3) principles governing the examination process; 4) principles governing the preparation of expert opinions.

The subject of public examination is defined as the activities and inactions of public authorities, normative legal acts, draft normative legal acts, and other issues of public interest. It is substantiated that allowing citizens to conduct public examination individually is an important guarantee of access to information and aligns with the principles of participatory democracy. The subject of public examination includes citizens, institutions of civil society, and public consultative and advisory bodies that represent the interests of the public and possess expertise relevant to the object and subject of the examination.

Two mandatory characteristics of the subject of public examination are proposed to be highlighted: 1) competence related to the object and subject of public examination; 2) possession of information on public opinion regarding the issues being examined.

Based on the identified main features of public expertise, it is proposed to define public expertise as the research, verification, analysis, and evaluation conducted by citizens, institutions of civil society, consultative and advisory bodies within public authorities. This expertise covers normative legal acts, draft normative legal acts, decisions, actions or inactions of public authorities, and other issues of public interest. The aim is to generate well-founded conclusions and proposals for addressing socially significant problems.

Having studied the international standards for the regulation of public expertise it was established that a significant number of principles defined by international acts are fully reflected in the Ukrainian legislation on access to information, citizens' appeals and are the basis for the request for a public examination. However, it is appropriate to use the provisions of international recommendations in the constitutional and legal regulation of public expertise in Ukraine regarding 1) informing civil society about the reasons for rejecting expert proposals; 2) conducting exercises, trainings of public authorities on issues of conducting public expertise; 3) use during public examination information and communication technologies and social networks (which are especially relevant in the conditions of martial law) and implementation of the constitutional and legal consolidation of this process.

Upon analyzing the foreign experience in the constitutional and legal regulation of public expertise, it was determined that Switzerland's practice of mandating the involvement of field-specific scientists in the development and/or expertise of draft laws is noteworthy and could be considered for implementation in Ukraine. The United States, known for its robust democracy, conducts a wide range of examinations for draft regulatory acts, such as legal, anti-corruption, and linguistic examinations; examinations on the adherence to human rights; examinations to ensure non-discrimination based on gender, race, and nationality; anti-terrorist examinations; examinations on financial

security; special examinations (e.g., related to adoption); and examinations on the socio-economic impact of adopting draft laws.

Depending on the subject of examination, it is suggested to distinguish the following types: 1) public examination of public authorities' activities; 2) public examination of normative legal acts; 3) public examination of draft legal acts. Furthermore, based on the public authority responsible for the activity under examination, it is proposed to differentiate between: 1) public examination of state authorities' activities; 2) public examination of local self-government bodies' activities.

In the context of constitutional and legal regulation, it is proposed to distinguish the following types of public expertise: 1) public expertise in the field of health care; 2) public expertise in the field of national security; 3) public anti-discrimination expertise; 4) scientific and scientific and technical expertise; 5) public anti-corruption expertise; 6) scientific and public examination of a set of food products, a set of non-food goods and a set of services to establish a living wage; 7) public expertise of the safety of nuclear installations and objects intended for the management of radioactive waste; 8) public gender-legal expertise; 9) public expertise in the field of sanitary and epidemiological well-being of the population.

It has been established that the state of constitutional and legal regulation of public expertise is characterized by a large volume of legislative and by-laws, which mostly only declare the right to conduct public expertise in a certain area, but do not determine the grounds and procedure for conducting such expertise. In the current legislation, there is no single procedure that determines the conduct of a public expertise, this issue is regulated by several by-laws that regulate the procedure for conducting certain types of public expertises.

The regulation of public expertise at the local level is determined by local self-government bodies through statutory provisions or the adoption of separate regulatory acts. However, it is observed that not all local self-government bodies have addressed the issue of conducting public expertise. This decentralized approach to regulating public expertise results in varying definitions and, in some cases, a complete absence of such an important form of public oversight, thereby preventing certain territorial

communities from conducting public expertise. To address these challenges, it is recommended to address these issues at the legislative level by establishing a comprehensive procedure for public examination that applies to local self-government bodies and by holding officials accountable for inaction or unjustified refusal to facilitate public examination.

It was determined that the effectiveness of public expertise depends on a number of essential factors, in particular, they can be divided into two groups: 1) factors not related to the legal regulation of public expertise; 2) factors related to the constitutional and legal regulation of public examination.

In order to improve the constitutional and legal regulation of public expertise, it is proposed to adopt the Law of Ukraine "On Public Expertise", which will apply to all bodies of state power and local self-government and will define the subjects of public expertise; the procedure and procedure for public expertise; the list of public authorities, the activities of which may become the subject of public expertise (in particular, the prosecutor's office, the court); decision based on the results of the public examination; the terms of the public expertise; mandatory review by authorities of the results of public expertise; financing of public expertise expenses; responsibility for violations of legislation in the field of public expertise.

Keywords: constitutional and legal principles, public expertise, democracy, participatory democracy, public control.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Опубліковані статті у фахових виданнях України:

- 1) Буткова О. Я. Конституційно-правові засади здійснення громадської експертизи діяльності Національної поліції України. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2019. Вип. 3(87). С. 26-35.
- 2) Буткова О. Я. Конституційно-правові засади здійснення громадської гендерно-правової експертизи в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління : електронне наукове видання : збірник*. 2019. № 4 (6). С. 34-41.
- 3) Буткова О. Я. Міжнародні стандарти громадської експертизи. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 3 (116). С. 128-134.
- 4) Буткова О. Я. Стан конституційно-правового регулювання громадської експертизи в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. № 2 (2022). С. 22-30.

Статті статті у періодичних наукових виданнях, проіндексованих у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus:

- 5) Olena Butkova, Maryna Burdonosova, Nina Rohatynska, Oleh Butkov, Tetiana Sukhorebra Use of information and communication technologies in democratic processes. CUESTIONES POLÍTICAS (Web of Science). Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche" de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela. N° 75 (2022), p. 198-220.

Праці апробаційного характеру:

- 6) Буткова О. Я. Громадська експертиза як джерело інформаційного забезпечення органів Національної поліції. *Використання сучасних інформаційних технологій в діяльності Національної поліції України: матеріали Всеукраїнського науково-практичного семінару* (28 листопада 2019 р., м. Дніпро).

Дніпро: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2019. С. 19-21.

7) Буткова О. Я. Громадська експертиза як конституційно-правова форма взаємодії влади та громадськості в Україні. *Проблеми теорії та практики судової експертизи з питань інтелектуальної власності (“Крайнівські читання”): Матер. III Міжнар. наук.-практ. конф.* (12 грудня 2019 р. м. Київ); за ред. акад. НАПрН України О.В. Скрипнюка і проф. В.Л. Федоренка / НДЦСЕ судової експертизи з питань інтелектуальної власності Мін’юсту. Київ: Видавництво Ліра-К, 2019. С. 227-229.

8) Буткова О. Я. Громадська експертиза в процесі децентралізації. *Доступ до правосуддя в контексті реформи децентралізації в Україні : матер. Загальнонаціонального юридичного форуму* (м. Сєверодонецьк, 13 грудня 2019 р.). – Сєверодонецьк: Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. 2020. С. 7-9.

9) Буткова О. Я. Громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування як форма демократії участі. *Конституційні принципи місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС: тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 24 квітня 2020 року). Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2020. С. 196-199.

10) Буткова О. Я. Роль Конституції України у правовому регулюванні громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. *Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 23 червня 2021 р.) / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. С. 103-106.

11) Буткова О. Я. Громадська експертиза як інструмент оцінки регіональної політики. *Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 23 квітня 2021 року). Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2021. с. 125-129.

12) Буткова О. Я. (2023). Участь громадськості у забезпеченні гендерної рівності шляхом проведення експертизи. *Діяльність Національної поліції України та інших інституцій у сфері забезпечення гендерної рівності: збірник матеріалів Всеукраїнського науково-практичного круглого столу* (м. Івано-Франківськ, 31

травня 2023 року). За заг. ред. професорки С.М. Мельничук. Івано-Франківськ: Луганський ННІ імені Е.О. Дідоренка ДонДУВС, 2023. 148 с. С. 25-20.

13) Буткова О.Я., Рибалкін А.О. (2023). Вплив міграційних процесів на стан проведення громадської експертизи в Україні. *Міграційна безпека: кримінально-правові, кримінальні процесуальні та криміналістичні аспекти: матеріали Всеукраїнського науково-практичного круглого столу* (м. Івано-Франківськ, 27 вересня 2023 року); упоряд. к.ю.н., доц. В.С. Бондар. ЛННІ ім. Е.О. Дідоренка Донецького державного університету внутрішніх справ. Івано-Франківськ, 2023. 107 с. С. 9-14.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	15
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ.....	24
1.1. Теоретичні підходи до дослідження конституційно-правових засад громадської експертизи.....	24
1.2. Методологія дослідження конституційно-правових засад громадської експертизи.....	47
1.3. Поняття громадської експертизи в Україні.....	60
Висновки до розділу 1.....	80
РОЗДІЛ 2. МІЖНАРОДНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ	83
2.1. Міжнародні стандарти регулювання громадської експертизи.....	83
2.2. Зарубіжний досвід конституційно-правового регулювання громадської експертизи.....	103
2.3. Конституційно-правові види громадської експертизи.....	113
Висновки до розділу 2.....	130
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ В УКРАЇНІ.....	133
3.1. Стан конституційно-правового регулювання громадської експертизи в Україні.....	133
3.2. Конституційно-правове регулювання громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.....	155
3.3. Перспективні напрями щодо вдосконалення правового регулювання громадської експертизи в Україні.....	173
Висновки до розділу 3.....	190
ВИСНОВКИ.....	192
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	203
ДОДАТКИ.....	235

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Україна досить довгий період існувала в умовах тоталітарного режиму, що негативно впливало на будь-які прояви демократії, на формування правосвідомості громадян. З проголошенням незалежності України розпочалися демократичні процеси, які були у значній мірі спрямовані на забезпечення безпосередньої участі громадян в управлінні державними та муніципальними справами. Усі ці процеси супроводжувалися впровадженням різних форм та способів партисипативної демократії.

На сьогодні в Україні громадянське суспільство перебуває на етапі розвитку. У своїй діяльності громадянське суспільство володіє широким інструментарієм впливу на прийняття органами публічної влади рішень. Розвинене громадянське суспільство не лише бере активну участь у вирішенні державних справ, а й здатне здійснювати громадський контроль за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. Громадський контроль в умовах сьогодення є невід'ємною складовою системи стримування та противаги, яка забезпечує збереження демократичного режиму в Українській державі.

Варто констатувати, що чинним законодавством задекларовано широкий спектр форм громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, однак правові механізми їх реалізації у багатьох випадках або відсутні, або є неефективними та потребуються законодавчого вдосконалення. Громадська експертиза як форма безпосередньої демократії дозволяє здійснити оцінку ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, та за результатами дослідження підготувати пропозиції вдосконалення їх діяльності.

Громадська експертиза є однією з найновітніших форм громадського контролю в Україні та на сьогоднішній день проходить етап апробації. Однак, слід констатувати низьку активність громадськості у використанні громадської експертизи, незважаючи на її потенціал. Причиною цього може бути недосконалість конституційно-правового регулювання цього питання та інші чинники, які можуть впливати на реалізацію громадянським суспільством свого

права на безпосередню участь у діяльності держави, зокрема, шляхом проведення громадської експертизи. У зв'язку із цим питання конституційно-правових засад громадської експертизи в Україні потребує детального дослідження, визначення основних проблем та розробки перспективних напрямів вдосконалення цього конституційного інституту.

Відповідно до демократичних тенденцій, які зараз існують в Україні, науковці значну увагу приділяють громадському контролю. Серед таких вчених: Бездуган Я., Бублій М., Гаєва Н., Гула С., Дацій Н., Денисенко А., Іванова І., Касяненко Є., Ковальчук І., Корнієвський О., Косінов С. А., Коцан-Олинець Ю. Я., Кравець М. О., Кравчук В. М., Нестеренко С., Неугодніков А. О., Олійник В., Палій Г., Савченко О. В., Сквірський І. О., Трофименко В. А. Хотинська-Нор О. З., Шевчук В. Зазначені автори здебільшого висвітлювали загальні положення громадського контролю, окремих його видів, та фрагментарно досліджували питання проведення громадської експертизи.

Темі громадської експертизи приділяється увага в наукових працях таких вчених, як: Балацька А., Беззубко Л., Бихтін О. В., Біденко Ю., Буга Г., Буряк Я., Вітвіцький С., Галай А., Галай В., Гончарова Л., Денисюк С., Дніпренко Н., Іжа М., Іоненко Д., Клименко Н., Кресіна І., Стойко О., Сушко О., Шевченко Т., Купрій В., Лациба М., Літвінов О., Мамонтова Е., Мартинець Н., Наливайко Л., Нестерович В., Орловський О., Орешкова А., Павливода Л., Радченко О., Тіщенко С., Усаченко Л., Хмара О., Яцків І., Осика М., Хавронюк М., Хмара М., Яцків Т. Зазначеними авторами досліджувалися окремі аспекти, певні види громадської експертизи. У науковій літературі відсутнє комплексне дослідження громадської експертизи в Україні. Це питання залишається мало досліджуваним в конституційно-правовому контексті.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційного дослідження обрана в межах: Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року, затвердженого постановою КМУ від 07.09.2011 № 942; Пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на

період 2015-2019 років, затверджених Наказом МВС України від 16.03.2015 № 275. Тему дисертації затверджено на засіданні Вченої ради Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка (протокол № 11 від 29 листопада 2019 року).

Мета та завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є комплексне дослідження конституційно-правових засад громадської експертизи в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідним є вирішення таких завдань:

- проаналізувати теоретичні підходи до дослідження конституційно-правових засад громадської експертизи;
- охарактеризувати методологію дослідження конституційно-правових засад громадської експертизи;
- визначити поняття громадської експертизи в Україні;
- дослідити міжнародні стандарти регулювання громадської експертизи;
- проаналізувати зарубіжний досвід конституційно-правового регулювання громадської експертизи;
- визначити конституційно-правові види громадської експертизи;
- охарактеризувати стан конституційно-правового регулювання громадської експертизи в Україні;
- дослідити конституційно-правове регулювання громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування в Україні;
- визначати перспективні напрями щодо вдосконалення правового регулювання громадської експертизи в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері здійснення громадської експертизи в Україні.

Предметом дослідження є конституційно-правові засади громадської експертизи в Україні.

Методи дослідження. При дослідженні конституційно-правових засад громадської експертизи в Україні було використано філософські, загальнонаукові та спеціальні методи пізнання. Метод діалектики використовувався для дослідження громадської експертизи в діалектичному розвитку та взаємозв'язку з

іншими явищами та процесами (підрозділ 1.1., розділ 3). Формально-юридичний метод застосовувався при нормативному визначенні поняття громадської експертизи, при дослідженні міжнародних стандартів, зарубіжного досвіду, стану конституційно-правового регулювання в Україні (підрозділи 1.3., 2.1., 2.2., розділ 3). Системний метод використовувався при визначенні теоретичних підходів та методології дослідження конституційно-правових засад громадської експертизи, при встановленні поняття та основних видів громадської експертизи, перспективних напрямів щодо вдосконалення правового регулювання громадської експертизи в Україні (розділ 1, підрозділи 2.3., 3.3.).

Порівняльно-правовий метод застосовувався при дослідженні та порівнянні зарубіжного досвіду конституційно-правового регулювання громадської експертизи та його стану в Україні, при аналізі міжнародних стандартів та чинного законодавства України, яке регулює питання громадської експертизи (підрозділи 2.1., 2.2., 3.1.)

Метод правової герменевтики використовувався при встановленні сенсу юридичних текстів під час дослідження поняття громадської експертизи, стану конституційно-правового регулювання громадської експертизи в Україні, при визначенні сенсу текстів міжнародних нормативно-правових актів та законодавства зарубіжних країн (підрозділи 1.3., 2.1., 2.2., 3.1., 3.2.).

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим в українській юридичній науці спеціальним кваліфікаційним дослідженням конституційно-правових засад громадської експертизи в Україні, у якому визначено теоретичні, правові та практичні аспекти громадської експертизи, визначено недоліки конституційно-правового регулювання громадської експертизи в Україні та надано на цій основі обґрунтовані пропозиції удосконалення правового регулювання проведення такої експертизи.

Результати дисертаційного дослідження мають таку наукову новизну:

вперше:

- здійснено комплексне дослідження громадської експертизи в конституційному аспекті;

- встановлено, що основними конституційно-правовими засадами громадської експертизи є розвинене громадянське суспільство, правова держава, транспарентність органів публічної влади;

- запропоновано систематизувати цілі проведення громадської експертизи як форми безпосередньої демократії за такими напрямками: 1) захист прав, свобод та інтересів громадянського суспільства чи окремої особи, групи осіб; 2) підвищення ефективності державної політики, удосконалення діяльності органів публічної влади; 3) налагодження взаємозв'язку громадянського суспільства з органами публічної влади; 4) вирішення важливих для суспільства питань; 5) встановлення відповідності діяльності органів публічної влади інтересам суспільства; 6) усунення недоліків та невідповідності у чинному законодавстві, недопущення прийняття некоректних та некомпетентних рішень; 7) донесення до органів публічної влади громадської думки щодо рішень, дій та бездіяльності цих органів.

- встановлено принципи проведення громадської експертизи та систематизовано на такі групи: 1) принципи, що стосуються інформації; 2) принципи, що стосуються суб'єктів громадської експертизи, визначають основні засади здійснення діяльності таких суб'єктів під час проведення експертизи; 3) засади здійснення процесу проведення експертизи; 4) засади підготовки експертних висновків.

- обґрунтовано пропозицію щодо вдосконалення конституційно-правового регулювання громадської експертизи шляхом прийняття Закону України «Про громадську експертизу»;

- на підставі аналізу міжнародних актів розроблено рекомендації, які необхідно застосовувати при конституційно-правовому регулюванні громадської експертизи в Україні, серед яких: 1) інформування громадянського суспільства про причини відхилення експертних пропозицій; 2) проведення навчань, тренінгів органів публічної влади з питань проведення громадської експертизи; 3) використання під час громадської експертизи інформаційно-комунікаційних

технологій та соціальних мереж (які є особливо актуальними в умовах воєнного стану), та здійснення конституційно-правового закріплення цього процесу.

удосконалено:

- поняття громадської експертизи та визначено як дослідження, перевірка, аналіз та оцінка громадянами, інститутами громадянського суспільства, консультативно-дорадчими структурами при органах публічної влади нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади та інших питань, які становлять громадський інтерес та на цій основі підготовка обґрунтованих висновків та пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем;

- науковий підхід щодо конституційно-правових видів громадської експертизи, запропоновано їх кваліфікувати за предметом громадської експертизи та залежно від конституційно-правового регулювання питання громадської експертизи.

- дослідження конституційно-правового регулювання громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування та визначено, що у деяких територіальних громадах проведення громадської експертизи передбачено статутами, у інших місцевих радах прийнято окремий нормативний акт, який визначає порядок проведення громадської експертизи, у окремих територіальних громадах взагалі відсутнє правове регулювання громадської експертизи. Така ситуація ставить у нерівне правове становище громадян України, які не можуть у певних територіальних громадах скористатися правом на безпосередню участь у діяльності органу місцевого самоврядування шляхом проведення громадської експертизи. У зв'язку з цим запропоновано забезпечити правове регулювання проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування на центральному рівні.

отримало подальший розвиток:

- наукове визначення функцій громадської експертизи серед яких:
1) інформаційна; 2) контрольна; 3) прогностична; 4) інтегральна; 5) аксіологічна;

6) соціальна; 7) антикорупційна; 8) превентивна; 9) критична; 10) політична; 11) стимулююча.

- обґрунтування виділення трьох основних етапів проведення громадської експертизи: 1) підготовка до здійснення громадської експертизи; 2) здійснення громадської експертизи; 3) розгляд та реалізація органами публічної влади експертних висновків. Додатковим етапом громадської експертизи може стати оскарження дій чи бездіяльності органів публічної влади щодо проведення громадської експертизи.

- визначення чинників, які ускладнюють ефективне проведення громадської експертизи, та запропоновано їх поділити на дві основні групи: 1) пов'язані з нормативним регулюванням (колізії, прогалини, розбіжності, недоліки чинного законодавства); 2) не пов'язані з нормативним регулюванням (низька активність громадськості, низька довіра до органів публічної влади, небажання органів публічної влади сприяти проведенню громадської експертизи та інші).

- запропоновано провести низку організаційних заходів для підвищення ефективності громадської експертизи, серед яких: 1) розробка та проведення на державному та муніципальному рівні тренінгів та навчань з питань проведення громадської експертизи для посадових осіб органів публічної влади; 2) проведення просвітницької роботи серед громадянського суспільства та інформування про можливість проведення громадської експертизи; 3) заохочення органів публічної влади до сприяння проведенню громадської експертизи, тим самим зміцнення довіри суспільства до влади; 4) закріплення на законодавчому рівні вимоги щодо обов'язкового залучення до проведення громадської експертизи хоча б одного експерта з галузі, яка є предметом експертизи; 5) запровадження юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері громадської експертизи; 6) інститутам громадянського суспільства перед проведенням громадської експертизи публічно оголошувати про свій намір провести експертизу і тим самим запрошувати зацікавлені інститути

громадянського суспільства до спільного проведення громадської експертизи, таким чином забезпечувати вищу репрезентативність.

Практичне значення одержаних результатів. Висновки, результати та пропозиції визначені в дисертаційному дослідженні можуть бути використані у:

науково-дослідній роботі – для подальшого дослідження проблем конституційно-правового регулювання громадської експертизи в Україні та за її межами;

правотворчій діяльності – для удосконалення конституційно-правового регулювання громадської експертизи як на центральному, так і на місцевому рівнях;

практичній діяльності – може використовуватися як органами державної влади, місцевого самоврядування, так і суб'єктами громадянського суспільства під час проведення громадської експертизи;

правозастосовній діяльності – для тлумачення та розуміння змісту конституційно-правових положень, які регулюють питання проведення громадської експертизи;

навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін, підготовці навчального матеріалу, підручників, посібників, методичних рекомендацій з навчальних дисциплін «Конституційне право України», «Муніципальне право».

Апробація матеріалів дисертації. Результати дисертаційного дослідження було обговорено на засіданні кафедри, апробовано на міжнародних та всеукраїнських семінарах, конференціях, форумах, а саме: “Громадська експертиза як джерело інформаційного забезпечення органів Національної поліції” (28 листопада 2019 р., м. Дніпро), “Громадська експертиза як конституційно-правова форма взаємодії влади та громадськості в Україні” (12 грудня 2019 р. м. Київ), “Громадська експертиза в процесі децентралізації” (м. Сєверодонецьк, 13 грудня 2019 р.), “Громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування як форма демократії участі” (м. Харків, 24 квітня 2020 року), “Роль Конституції України у правовому регулюванні громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” (м. Київ, 23 червня 2021 р.),

“Громадська експертиза як інструмент оцінки регіональної політики” (м. Харків, 23 квітня 2021 року), “Участь громадськості у забезпеченні гендерної рівності шляхом проведення експертизи” (м. Івано-Франківськ, 31 травня 2023 року), “Вплив міграційних процесів на стан проведення громадської експертизи в Україні” (м. Івано-Франківськ, 27 вересня 2023 року).

Структура дисертації складається із вступу, трьох розділів, що містять 9 підрозділів, висновку, списку використаних джерел (261 найменувань на 32 сторінках) і один додаток на 3 сторінках. Повний обсяг дисертації – 237 сторінок, із них основний текст – 188 сторінок.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

1.1. Теоретичні підходи до дослідження конституційно-правових засад громадської експертизи

З проголошенням незалежності в Україні розпочалися демократичні процеси, які потребували дієвого та ефективного залучення громадськості до вирішання питань державного та місцевого значення. Демократія участі стала одним із пріоритетних напрямків державної та місцевої політики, яка супроводжувалася прийняттям значної кількості нормативно-правових актів, які гарантували розвиток громадянського суспільства, участь населення у виробленні та реалізації політики, здійснення контролю за діяльністю органів публічної влади.

Партисипативна демократія передбачає безперервний процес взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами публічної влади відповідальними за підготовку, прийняття та виконання рішень [113, с. 202]. Фундаментом демократії участі є розвинене громадянське суспільство без якого усі прописані в законодавстві процедури громадської участі залишаються інструкціями, а не керівництвом до дії [113, с. 204]. Однією з конституційних засад громадської експертизи є розвинене громадянське суспільство.

Для правильного розуміння дефініції «громадянське суспільство» необхідно дослідити його значення. Великий тлумачний словник сучасної української мови «громадянський» трактує як «властивий свідомому громадянину, спрямований на користь суспільства» [17, с. 262]. Досить влучно у тлумаченні слова «громадянський» зазначено слово «свідомий», оскільки саме осмислена діяльність індивідів є запорукою формування міцного та розвиненого громадянського суспільства. Термін «суспільство» ж визначається як» сукупність людей, об'єднаних певними відносинами, обумовленими історичними змінами

способом виробництва матеріальних і духовних благ» [17, с. 1417]. Таким чином, якщо дослівно тлумачити поняття “громадянське суспільство”, то його можна визначити як «сукупність свідомих громадян, об’єднаних певними відносинами, діяльність яких спрямована на користь суспільству».

У науковій літературі громадянське суспільство розглядається як соціальне утворення, яке виступає протипологом державі та спонукає останню до створення умов, необхідних для всебічного розвитку та існування такого суспільства, утвердження і забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, які проживають на території певної держави та орієнтується на взаємовигідне та безконфліктне існування з нею [210, с. 299, 301]. Дацій Н. з цього приводу зазначає, що “Громадянське суспільство, з огляду на властиву йому розмаїтість суб’єктів громадськості, проблематики й форм діяльності, є уособленням соціально-культурного різноманіття груп громадськості, а тому є потужним фактором заохочення громадськості до багатовекторної парадигми дій” [38, с. 22].

Розвинене громадянське суспільство може існувати лише за наявності правової держави: таке поєднання є своєрідною системою стримувань та протипологів. Правова держава забезпечує досягні виключно їй передумови для становлення і розвитку громадянського суспільства та виступає певним антиподом до громадянського суспільства, оскільки без нього таке суспільство може перетворитися в деспотію певних соціальних груп або окремих осіб [210, с. 301]. Жаровська І. зазначає: “джерелом владно-примусової сили держави є суспільство [...] Тільки за умови усвідомлення соціальної природи права воно може використовувати функцію обмеження права [59, с. 16]».

Максимов С. визнаючи інтерсуб’єктну природу права, зазначає, що правову державу не можна побудувати суто партикулярно, відособлено, це можливо тільки в союзі держав і націй. Той, хто виступає за правову державу, завжди одночасно сприяє здійсненню проекту всесвітньо-громадянського суспільства [231, с. 35]. Громадянське суспільство – це перехід від партикулярної форми свідомості, культури до універсальної форми. Універсальна форма передбачає визнання загальних (вітальних) цінностей, які стосуються усіх. Ця форма визначає

перевагу міжнародного права над національним, зазначену форму прийняла і Україна, визнавши примат міжнародного права. Громадський контроль діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування є універсальною цінністю, яка стосується широкого загалу і визнана міжнародною спільнотою.

При розгляді такої форми громадського контролю як громадська експертиза діяльності, рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування ватро звернути увагу на дуальну теорію права. Цю теорію філософ Роберт Алексі обґрунтовував дуальною природою права, яка полягає у взаємозв'язку формально визначених норм поведінки, які містяться в офіційних джерелах, та моральною правильністю. Досягнення правильного нормативного права Алексі бачить можливим лише через раціональний дискурс, який базується на принципах свободи, рівності у дискурсі, можливість усіх брати участь у ньому [111]. Саме тому моральним регулятором у дискурсі виступає громадянське суспільство, яке може здійснювати контроль за діяльністю та рішеннями органів державної влади та місцевого самоврядування шляхом проведення громадської експертизи.

Вважаємо за необхідне у дисертаційному дослідженні для позначення органів державної влади та органів місцевого самоврядування використовувати термін «органи публічної влади». Адже під публічною адміністрацією розуміється «органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також суб'єкти, яких держава наділила функціями публічного управління, які здійснюють виконання публічно-управлінських функцій і метою яких є забезпечення інтересів держави та суспільства в цілому, при цьому їхня діяльність здійснюється в межах закону» [143, с. 67]. Варто погодитись із Денисенко А., що «Поняття «публічне управління» є більш точним, ніж поняття «державне управління», адже воно охоплює також діяльність органів місцевого самоврядування, прокуратури та інших публічних органів, які разом з органами державної влади охоплюються поняттям органів публічної влади» [42, с. 118]. З огляду на те, що проведення громадської експертизи охоплює не лише діяльність органів державної влади, але й місцевого самоврядування, доцільно використовувати поняття «органи публічної влади» для об'єднаного позначення цих органів.

Громадянське суспільство може належно розвиватися та ефективно виконувати свої функції щодо участі у вирішенні державних та місцевих справ лише за умов транспарентності органів публічної влади. Таким чином, однією з важливих конституційних засад громадської експертизи є транспарентність органів публічної влади.

Етимологія слова транспарентність (фр. transparent – “прозорий”) [215, с. 620] означає відсутність секретності, доступність будь-якої інформації [54, с. 543]. Транспарентність являє собою відкритість та прозорість органів публічної влади. Наливайко Л., Чепік-Трегубенко О. транспарентність визначають як фундаментальну ознаку “публічної влади, що полягає у двосторонньому політичному взаємозв’язку між публічною владою та громадянським суспільством” [128, с. 154]. Терещук Г. зазначає, що транспарентність є гарантією довіри та запобіжником від зловживань органів публічної влади. Довіра прямо залежить від рівня їх транспарентності, а саме: комунікативна здатність співпрацювати, оперативно реагувати на критику та долати протиріччя між суспільними та державними інтересами. Основною характеристикою транспарентності є відкритість інформаційної діяльності та надання відповіді органами влади про власну діяльність, досягнення, прорахунки, перспективи розвитку. Намагання створити державою додаткові зобов’язальні та обмежувальні механізми й інструменти потрібно здійснювати за попередньої оцінки експертного середовища [222, с. 86-87]. Транспарентність суспільства базується на принципах гласності та відкритості органів публічної влади [24, с. 36].

Транспарентність органів публічної влади є запорукою проведення ефективного громадського контролю, який є одним з основних інструментів партисипативної демократії. Громадська експертиза є однією з форм громадського контролю, у зв’язку з цим варто розглянути теоретичні аспекти громадського контролю. На думку Трофименко В. держава контролюючи фактично усі сфери життя, (створює нові контролюючі органи: НАБУ, НАЗК, САП, ВАКС) не може виконати свої функції, саме громадський контроль є

реакцією громадян на недосконалість та малоефективність системи державного контролю, бажання суспільства побачити чіткі позитивні зрушення [227, с. 160].

Відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови “контроль” це “перевірка відповідності контролюваного об’єкта встановленим вимогам” [17, с. 569]. Тому, якщо дослівно тлумачити поняття громадського контролю, то його можна визначити як перевірка свідомими громадянами, спрямованими на користь суспільства, відповідності діяльності органів публічної влади та прийнятих ними рішень встановленим вимогам.

Сквірський І. громадський контроль визначає інструментом громадянського суспільства, який покликаний забезпечувати баланс інтересів останнього та держави [210, с. 301]. На думку Косінова С. «Громадський контроль над органами державної влади представляє собою здійснення правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування положень Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів з метою сприяння їхній ефективній діяльності і виконання покладених на них функцій, захисту прав, свобод, інтересів громадян» [94, с. 9]. Однак Сквірський І. наголошує, що громадський контроль повинен здійснюватися не щодо дотримання законності у діяльності публічних інституцій, оскільки це завдання виконується відповідними суб’єктами, а щодо максимально повного забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб [210, с. 302].

Баланс у цьому питанні був визначений Вітвіцьким С., який критеріями для здійснення громадського контролю визначив “правові (писані) та етичні (неписані) норми і суспільні цінності, які використовуються як еталони при оцінці діяльності об’єктів контролю та їх результатів. Одним із видів суспільних наслідків громадського контролю можуть бути громадський осуд та громадська підтримка» [21, с. 105].

На нашу думку громадський контроль покликаний здійснити перевірку та оцінку рішень, дій та бездіяльності органів публічної влади як з точки зору

відповідності вимогам чинного законодавства, так і відповідності громадським інтересам, моралі, виконання суспільного договору.

До ознак громадського контролю, що відрізняють його від інших видів контролю, належить: 1) суб'єктом громадського контролю виступає громадськість (організована і неорганізована), безпосередні споживачі адміністративних та соціальних послуг та їх об'єднання [21, с. 104, 105]; 2) контроль здійснюється за виконанням органами публічної влади саме соціальних завдань (зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів з певними соціальними нормами) [21, с. 104]; 3) є механізмом участі громадян в управлінні публічними справами; 4) "є менш структурованим, формалізованим та нормативно регламентованим порівняно із державним чи міжнародним контролем" [94, с. 8]; 5) "виступає як форма соціальної активності громадян, не обумовлена діями влади" [94, с. 8] та організаційно не підпорядковані органам влади [21, с. 105]; 6) "рішення суб'єктів громадського контролю мають, як правило, рекомендаційний характер" [94, с. 8]; 7) є інструментом партисипативної демократії; 8) здійснюється у різних формах.

Основною метою громадського контролю є не лише виявити розбіжності між завданнями і фактичними результатами діяльності органів публічної влади, а й усунення та запобігання причинам, які породжують цю невідповідність [21, с. 104].

Косінов С. виділяє такі сфери здійснення громадського контролю, як: 1) політична сфера (сфера реалізації нормотворчих повноважень органів публічної влади; сфера реалізації доступності інформації про діяльність органів публічної влади; сфера реалізації виборчих прав, права брати участь у референдумах та в інших формах безпосередньої демократії; управлінська сфера, контроль за реалізацією принципів належного державного управління); 2) сфера особистих прав людини; 3) соціальна сфера (сфера трудових відносин та зайнятості населення, пенсійного забезпечення, надання соціальних пільг і допомоги) [96, с. 62].

Найбільш точно та широко завдання громадського контролю було визначено Сківським І. та Косіновим С. відповідно: «здійснення комплексу

правових, організаційних, інформаційних заходів, спрямованих на забезпечення неухильного дотримання законності та дисципліни в публічному управлінні; сприяння недопущенню або усуненню раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших правових актів об'єктами громадського контролю; здійснення взаємодії між органами влади і суспільством; реалізація державної політики щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини та громадянина; сприяння демократизації механізму публічного управління; пробудження індивідуальної і суспільної самосвідомості; розвиток у громадян почуття відповідальності за стан справ у суспільстві; забезпечення стабільності соціальних зв'язків усередині країни та побудова позитивного іміджу держави за кордоном» [212, с. 113] та Комінов С. до завдань громадського контролю відносить: підвищення рівня участі громадян та їх об'єднань у діяльності держави; забезпечення прозорості та підвищенню ефективності органів державної влади та органів самоврядування; здійснення громадянських ініціатив, спрямованих на просування та захист громадських інтересів; забезпечення зворотного зв'язку між суспільством і державою, попередження та вирішення соціальних конфліктів; зниження ризиків прийняття та реалізації органами державної влади та органами місцевого самоврядування протиправних і таких, що суперечать суспільним інтересам, рішень [93, с. 9-10].

Громадський контроль виконує такі функції: стеження та спостереження за діяльністю суб'єктів публічного управління; недопущення відхилень суб'єктів публічного управління від виконання поставлених перед ними завдань; вживання заходів правового характеру з виявлення та припинення зловживань і порушень з боку органів публічного управління; забезпечення врахування суспільних інтересів під час прийняття рішень суб'єктами публічного управління та інші [213, с. 135]; обмеження державних інституцій через контроль над виконанням їх повноважень; вплив на публічно-владні інституції; забезпечення легітимності публічної влади [59, с. 15]; відстеження ступеню реалізації суспільних інтересів; запобігання неефективності та корупції в державному апараті [45, с. 132]. Однією з важливих функцій громадського контролю є відображення волі громадськості

шляхом схвалення або визнання таким, що суперечить інтересам громадськості прийнятого органами публічної влади рішення.

Ступінь реалізації функції громадянського контролю залежить від рівня зрілості громадянського суспільства та ступеня розвиненості демократичних інститутів [29, с. 9]. Ефективний громадський контроль є індикатором результативності та ефективності діяльності органів публічної влади [20, с. 84]. Таким чином громадський контроль виконує широкий спектр завдань та функцій, які відіграють важливу роль у розбудові демократичної та правової держави, оскільки саме участь громадян в оцінці діяльності органів публічної влади є тим важелем стримувань та противаг, який не дозволяє встановити диктаторський режим у державі.

Суб'єкти громадського контролю виконують значну кількість різноманітних функцій, у зв'язку з цим громадський контроль може здійснюватися у різних формах (способах конкретного вираження та організації контрольних дій із виконання контрольних функцій) [20, с. 84-85]. У науковій літературі до форм громадського контролю відносять: проведення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування громадських слухань з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів під час їх розроблення зі встановленням вичерпного переліку випадків, коли такі консультації не проводяться; створення та функціонування громадських (експертних) рад у діяльності суб'єктів публічної адміністрації; проведення громадської експертизи діяльності органів влади, антикорупційної громадської експертизи діяльності суб'єктів публічного адміністрування; забезпечення можливості звернення громадян в електронній формі до суб'єктів публічного адміністрування та можливість подання електронної петиції; забезпечення можливості звернення громадян до суб'єктів публічного адміністрування за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні "гарячі лінії", а також з використанням Інтернету та засобів електронного зв'язку тощо [137, с. 72-73].

Заслужовує на увагу теоретичний підхід Єхнич А. щодо взаємодії держави і суспільства: у якому «державна надає послуги, а суспільство є споживачем. І саме

споживач повинен оцінювати, наскільки якісно надаються ці послуги» [58; с. 73]. У цьому контексті громадська експертиза є одним із найдієвіших способів оцінки діяльності публічної влади.

Бублій М. розглядає громадську експертизу як один із етапів громадського контролю. Так науковець до першого етапу відносить систематичний моніторинг рішень та дій органів державної і муніципальної влади та їх посадових осіб, другий етап включає громадську експертизу конкретних рішень і дій органів державної і муніципальної влади та їх посадових осіб, третій етап передбачає публічне представлення результатів громадської експертизи суспільству, і головна роль на цьому етапі належить засобам масової інформації [9, с. 17]. Буряк Я. зазначає, що «Процедура громадської експертизи дає можливість інститутам громадянського суспільства оцінити ефективність діяльності певного органу виконавчої влади, ефективність виконання державних програм, якість надання адміністративних послуг чи дотримання законодавства» [12, с. 152].

Громадська експертиза є важливою як для громадянського суспільства, так і для органів публічної влади, зокрема громадська експертиза є: інструментом реального залучення громадян до вироблення політики; незалежною оцінкою ефективності роботи органу влади; способом визначення чи корегування пріоритетів власної діяльності [32, с. 7]; інформаційним ресурсом, що зменшує кількість потенційних конфліктів і сприяє зміцненню відносин між владними інституціями та громадою, крім цього, органи публічної влади отримують ґрунтовні експертні оцінки щодо спеціалізованих питань [34, с. 5-6].

Теоретичною основою дослідження інституту громадської експертизи є визначення її важливих теоретичних складових, таких як: мета, функції, принципи, методи, етапи проведення.

«Мета» (від лат. meta «ціль, межа, фініш, старт») [53, с. 447] у Великому тлумачному словнику сучасної української мови визначається як те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти, ціль, заздалегідь намічене завдання [17, с. 662]. У науковій літературі під метою розуміється «очікуваний, бажаний стан системи, який обов'язково припускає досягнення заздалегідь визначеного результату та

виступає в якості головного орієнтиру контрольної діяльності» [23, с. 31]. Метою громадської експертизи у широкому розумінні є заздалегідь намічений реальний результат, який потрібно досягнути після проведення відповідної експертної діяльності.

У законодавстві та науковій юридичній літературі відсутнє єдине визначення мети громадської експертизи. Згідно статті 8 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» антидискримінаційна експертиза проєктів нормативно-правових актів проводиться з метою виявлення у проєктах нормативно-правових актів норм, що містять ознаки дискримінації [169]. Відповідно до статті 55 Закону України «Про запобігання корупції» метою антикорупційної експертизи є виявлення в чинних нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення проводиться антикорупційною експертизою [168]. Аналізуючи норми Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 [150] мета громадської експертизи у кожному конкретному випадку є різною і визначається суб'єктами проведення експертизи перед початком такої експертизи.

Неоднозначно мета громадської експертизи визначається і в юридичній літературі: Л. Усаченко метою громадської експертизи визначає реальну співпрацю влади з громадянами у процесі прийняття управлінських рішень, залучення громадськості до процесу експертного аналізу, оцінки та прогнозування результатів діяльності органів державної влади, рішень і наслідків, знаходження взаємовигідних шляхів суспільного розвитку, знаходження відповіді щодо відповідності рішень, актів, програм, проєктів інтересам громадськості [228, с. 430-431].

Медвідь А., Михненко А., Пригородова С. мету громадської експертизи визначають як «підвищення ефективності державної політики через урахування думки громадськості щодо проблем та причин, які їх породжують, шляхів їх

вирішення» [18, с. 340]. Галай А. та Галай В. наголошують на важливій ролі громадської експертизи в оцінці дотримання прав людини та правозахисної паспортизації областей [28].

Наливайко Л. метою громадської експертизи визначає «встановлення відповідності поточної або стратегічної діяльності органів влади та управління або окремих соціальних інститутів пріоритетам громадян, меті і завданням соціальної політики, а також формування пропозицій щодо досягнення такої відповідності включаючи й законодавчі норми [...] пошуку варіантів рішень певних, найчастіше, соціальних проблем, оптимізації цих рішень, оцінки реакції різних соціальних груп на можливі варіанти рішень, прогнозування та планування тієї чи іншої соціальної або управлінської діяльності» [124, с. 31]. Вітвіцький С. метою громадської експертизи визначає захист суспільних інтересів, встановлення відповідності будь-якої діяльності органів державної влади пріоритетам громадянського суспільства, відображення суспільної думки, потреби, а також недопущення прийняття некоректних та некомпетентних рішень у будь-якій сфері органів публічної влади [20, с. 87].

Балацька А., Сушко О., Шевченко Т. мету громадської експертизи поділяють на безпосередню та глобальну. Безпосередньою метою автори визначають надання оцінки певному процесу або явищу в органі виконавчої влади, а під глобальною ціллю розуміється удосконалення роботи органу влади або посадової особи у певній сфері [34, с. 11].

З огляду вищевизначених теоретичних підходів до визначення мети громадської експертизи варто констатувати багатофункціональність цієї форми громадського контролю. У зв'язку з широким предметом громадської експертизи, різною спрямованістю суб'єктів експертизи недоцільно визначати єдину мету проведення громадської експертизи. У конституційно-правовому контексті вважаємо, що можна систематизувати цілі проведення громадської експертизи як форми безпосередньої демократії:

- 1) захист прав, свобод та інтересів громадянського суспільства чи окремої особи, групи осіб [20, с. 87; 219, с. 110-111];

2) підвищення ефективності державної політики, удосконалення діяльності органів публічної влади [18, с. 340; 34, с. 11];

3) налагодження взаємозв'язку громадянського суспільства з органами публічної влади [228, с. 430-431];

4) вирішення важливих для суспільства питань [228, с. 430-431; 124, с. 31];

5) встановлення відповідності діяльності органів публічної влади інтересам суспільства, [124, с. 31; 20, с. 87];

6) усунення недоліків та невідповідності у чинному законодавстві, недопущення прийняття некоректних та некомпетентних рішень [22, с. 287-288; 20, с. 87];

7) донесення до органів публічної влади громадської думки щодо рішень, дій та бездіяльності цих органів.

Важливим для дослідження конституційно-правових засад проведення громадської експертизи є визначення її функцій. Функція (лат. *functio* – “діяльність, виконання” [55, с. 138]) тлумачиться як робота чого-небудь, обов'язок, коло діяльності чогось [215, с. 585], призначення, роль чого-небудь [17, с. 1552].

Усаченко Л. виділяє такі функції громадської експертизи: отримання комплексної інформації щодо проблем і потреб зацікавлених сторін, їх стану, специфіки, динаміки, обсягів нормативно-правової бази тощо; аналіз та оцінка ефективності діяльності як з точки зору виконавців, так і з точки зору якості послуг; “аналіз ефективності взаємодії суспільних, державних, муніципальних і бізнес-структур на території; прогноз розвитку ситуації в найближчій та віддаленій перспективі; пошук варіантів рішень існуючих проблем, оптимізація цих рішень, узгодженість дій сторін; створення атмосфери довіри між громадськими об'єднаннями та державними структурами, що працюють в одній сфері” [228, с. 431]. Громадські експертизи відіграють важливу роль в інформаційному забезпеченні органів публічної влади та сприяють відкритості та прозорості у діяльності органів державної влади в межах утвердження демократії участі [122].

Нестерович В. виділяє такі функції, які виконує громадська експертиза:

- 1) інформаційна функція – передбачає отримання органами публічної влади всесторонньої фахової експертної інформації від громадськості щодо реального стану певної проблеми, причин її виникнення та шляхів подальшого вирішення;
- 2) контрольна функція – здійснюється комплексний аналіз та експертна оцінка ефективності діяльності органів публічної влади та забезпечується прозорість та відкритість діяльності органів публічної влади;
- 3) прогностична функція – передбачає здійснення на основі отриманих експертних оцінок та висновків передбачення найбільш ймовірних шляхів розвитку ситуації, яка потребує правового врегулювання, у короткостроковій, середньостроковій або далекострокій перспективі від різних суб'єктів громадськості;
- 4) інтегральна функція – поглиблюється взаємодія та співробітництво органів публічної влади та громадськості за рахунок спільної участі у проведенні комплексного аналізу та експертної оцінки діяльності органів публічної влади [133, с. 353-354].

Вищезазначені функції варто доповнити аксіологічною функцією – вона передбачає оцінку діяльності органів публічної влади, їх рішень та нормативно-правових актів з точки зору відповідності цінностям громадянського суспільства та суспільної моралі. Оскільки політика державних та місцевих органів повинна відповідати не лише правовим, а й економічним, соціальним, моральним, культурним та іншим цінностям громадянського суспільства, тому саме громадська експертиза покликана здійснювати контроль за забезпеченням органами виконавчої влади цих потреб громадськості.

Соціальна функція. Саме по собі поняття “соціальний” означає пов’язаний із життям людей у суспільстві, суспільний [215, с. 503]. «За своєю сутністю громадська експертиза має соціальний характер. Незважаючи на те, що вона може проводитися з будь-яких напрямів і проектів, громадська експертиза передусім оцінює соціальні чинники й наслідки прийнятих рішень, а також використовує соціальні механізми участі громадян у громадському управлінні» [225, с. 69]. Тому соціальна функція відображає сутність громадської експертизи, оскільки здійснюючи громадську експертизу суб'єкти її проведення представляють права,

законні інтереси, потреби та волю громадянського суспільства або його частини. Саме громадська експертиза забезпечує оцінку ефективності соціальної політики держави та місцевого самоврядування та сприяє вирішенню важливих соціальних проблем.

Варто виділити антикорупційну функцію громадської експертизи – вона передбачає взаємодію неурядових організацій та органів державної влади у питаннях подолання корупції шляхом проведення експертизи ефективності рішень, подання органам публічної влади експертних пропозицій [145, с. 135-136]. Проведення громадської експертизи знижує ризик корупції, оскільки громадськість виступає, як правило, третьою незалежною стороною та потенційно здатна запобігти корупційним ризикам.

Превентивна функція передбачає, що “громадська експертиза повинна виступати механізмом, що перешкоджає прийняттю некоректних, некомпетентних управлінських рішень у будь-якій сфері або неадекватному виконанню прийнятих рішень» [124, с. 31-32]. Експертні висновки містять як оцінку діяльності органів публічної влади, так і пропозиції щодо усунення виявлених недоліків, а також перспективні напрямки вирішення важливих для громадськості питань. Громадська експертиза є своєрідним запобіжником діяльності та прийняття рішень органами публічної влади, які суперечать інтересам суспільства.

Критична функція. Критика являє собою розгляд і оцінку чогось із метою виявлення та усунення вад, хиб [215, с. 325]. Критична функція громадської експертизи полягає у розгляді та оцінці діяльності органів публічної влади, прийнятих ними рішень, нормативно-правових актів, виявленні недоліків у діяльності органів публічної влади, та на підставі цього, наданні пропозицій щодо вирішення проблем і усунення суперечностей.

Політична функція громадської експертизи полягає у тому, що висновки та рекомендації за результатами громадської експертизи, хоча і мають рекомендаційний характер, проте можуть вплинути на напрямок державної та муніципальної політики. Саме громадська оцінка діяльності органів публічної

влади та прийнятих ними рішень дає можливість визначити правильність вектору політики держави та органів місцевого самоврядування, що дає можливість публічній адміністрації відреагувати на зауваження громадянського суспільства та в подальшому відкоригувати свою політику у відповідності до потреб громадськості.

Стимулююча функція полягає у тому, що результати громадської експертизи є ефективним стимулом до дій органів публічної влади, спрямованих на перегляд та виправлення недоліків у роботі, удосконалення своєї діяльності та в подальшому забезпечення довіри суспільства.

Таким чином можна виділити наступні основні функції громадської експертизи: 1) інформаційна; 2) контрольна; 3) прогностична; 4) інтегральна; 5) аксіологічна; 6) соціальна; 7) антикорупційна; 8) превентивна; 9) критична; 10) політична; 11) стимулююча.

Варто також розглянути теоретичні підходи щодо визначення принципів громадської експертизи. Принципом визначається основне вихідне положення, особливість, покладена в основу здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось, переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [215, с. 445]. Принципами громадської експертизи є основні засади, положення, правила, якими повинні керуватися учасники проведення такої експертизи.

У науковій літературі виділяють такі принципи громадської експертизи, зокрема: Вітвіцький С. до принципів громадської експертизи відносить: правомірність; гласність; компетентність; незалежність учасників; вільна ініціатива; принцип використання наукових методів аналізу; принцип об'єктивності експертних висновків [22, с. 291-292]; Усаченко Л. виділяє принцип прозорості діяльності; принцип достовірності, вичерпності та доступності інформації; принцип обізнаності представників громадськості; принцип широкого представництва громадян; принцип територіальної та часової обмеженості; активна участь представників органів влади; практична значимість; необхідність проведення експертизи до прийняття остаточного рішення органами державної

влади та органами місцевого самоврядування [228, с. 433]; Денисюк С. принципами громадської експертизи визначає обов'язковість урахування спеціальних вимог; системність організації роботи та її нормативно-методологічне забезпечення; наукова обґрунтованість і комплексність експертних оцінок; повага та довіра до будь-яких думок та оцінок; публічність і відкритість до участі громадських недержавних організацій; особиста відповідальність експертів за висновки експертизи [43]; Наливайко Л., Савченко О. виділяють принцип доцільності громадської експертизи; принцип виконуваності експертних висновків; принцип рівного доступу [219; с. 114-115].

Купрій В., Павливода Л. зазначають, що для забезпечення належної якості та корисності громадської експертизи діяльності органів влади необхідно дотримання таких стандартів: корисність – громадська експертиза має забезпечити потреби в інформації тих, хто використовуватиме результати такої експертизи; виконуваність (здійсненність) – громадська експертиза має бути реальною, зваженою, дипломатичною та неконфліктною; правомірність – громадська експертиза має проводитися легально, етично, з огляду на тих, чий інтереси така експертиза зачіпає; об'єктивність та обґрунтованість рекомендацій експертизи – експертні висновки мають будуватися виключно на аналізі отриманої інформації та на основі підтверджених фактів; відповідальність за достовірність та повноту аналізу [33, с. 34-35].

Вважаємо, що залежно від предмету направленості принципи проведення громадської експертизи можна поділити на такі групи:

1) Принципи, що стосуються інформації:

Принцип транспарентності суб'єктів громадської експертизи передбачає прозорість, гласність та відкритість інформації щодо проведення громадської експертизи. Принцип транспарентності передбачає відкритість та гласність суб'єктів громадської експертизи під час її проведення, зокрема, публічно відкрита має бути інформація про намір проведення громадської експертизи, висновки за результатами її проведення, рекомендації та вжиті органами публічної влади заходи.

Принцип гласності і відкритості проведення громадської експертизи нормативно забезпечується Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976, відповідно до якого орган виконавчої влади після надходження від інституту громадянського суспільства, громадської ради письмового запиту щодо проведення громадської експертизи розміщує протягом семи робочих днів інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи, текст наказу (розпорядження) та заходи, здійснені органом виконавчої влади, з метою сприяння її проведенню, на власному веб-сайті, також орган виконавчої влади на власному веб-сайті розміщує експертні висновки протягом семи робочих днів після їх надходження та протягом десяти робочих днів після їх розгляду розміщує на веб-сайті відповідь про результати розгляду експертних пропозицій та заходи, спрямовані на їх реалізацію [150].

Принцип достовірності інформації передбачає, що інформація, яку суб'єкти громадської експертизи запитують у органів публічної влади повинна бути достовірною, такою, що відповідає реальності. Оскільки саме на основі наданої інформації буде формуватися експертний висновок. За наявності недостовірної інформації результати громадської експертизи можуть бути хибними. Принцип достовірності також стосується інформації, яка міститься в експертному висновку. Суб'єкти експертизи повинні у висновку відображати достовірну інформацію, реальний стан справ у діяльності органів публічної влади без спотворення інформації та без применшення чи перебільшення.

Принцип доступності інформації передбачає рівні права кожного на отримання інформації, крім випадків необхідності обмеження даних. Відповідно до статті 5 Закону України “Про доступ до публічної інформації” доступ до інформації забезпечується шляхом: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; 2) надання інформації за

запитами на інформацію [159]. Варто зауважити, що інформацію про проведення громадської експертизи органам публічної влади слід розміщувати на власних веб-сайтах у доступній формі, так, щоб цю інформацію легко можна було знайти, зокрема, шляхом використання пошукових систем.

У розумінні Керівних принципів створення доступної інформації термін "доступна інформація" розуміється як інформація, що надається у таких форматах, які дозволяють кожному користувачеві отримати доступ до змісту на рівній з іншими особами основі, дозволяє всім користувачам легко орієнтуватися у змісті та може чітко сприйматися та розумітися за допомогою різних каналів сприйняття, таких як: очі та/або вуха та/або пальці [249; с. 9]. Тобто, органи публічної влади, які надають інформацію, зокрема під час проведення громадської експертизи, повинні враховувати потреби кожного, зокрема, людей з обмеженими можливостям, та забезпечити надання інформації у різних формах.

Достатність інформації – цей принцип у більшій мірі стосується суб'єктів проведення громадської експертизи, оскільки експертні висновки повинні ґрунтуватися на такій сукупності даних, яка дає можливість прийти до об'єктивного висновку. Потенційно може бути підданий сумніву експертний висновок, який ґрунтується на одиничній інформації, тому у суб'єктів громадської експертизи у розпорядженні має бути достатньо даних.

2) Принципи, що стосуються суб'єктів громадської експертизи, визначають основні засади здійснення діяльності такими суб'єктів під час проведення експертизи.

Принцип компетентності суб'єктів громадської експертизи полягає у наявності у громадських експертів достатніх знань щодо предмета дослідження, зокрема: щодо структури, повноважень та функцій органу публічної влади, діяльність якого перевіряється, щодо нормативно-правового акту, який є об'єктом експертизи та в галузі, у якій проводиться експертиза. Також, у зв'язку з тим, що суб'єкти громадської експертизи представляють громадськість, вони мають бути обізнаними щодо думки, позиції, інтересів та потреб громадянського суспільства.

Принцип незалежності суб'єктів громадської експертизи передбачає

відсутність фінансової, економічної, політичної чи іншої залежності громадських експертів від органів публічної влади, політичних сил чи інших зацікавлених сторін. Суб'єкти громадської експертизи повинні самостійно приймати рішення без зовнішнього впливу.

Незалежність суб'єктів громадської експертизи також включає в себе відсутність конфлікту інтересів між експертами та посадовими особами органу публічної влади діяльність якого перевіряється. У широкому розумінні під конфліктом інтересів розуміється “протириччя між інтересами, які захищені правом і повинні бути задоволені діями іншої уповноваженої принципалом особи і особистими інтересами цієї уповноваженої особи. Принципалом у цьому випадку виступають як приватні особи, організації, так і держава загалом” [5, с. 81].

Принцип об'єктивності громадських експертів. Суб'єкти під час проведення громадської експертизи повинні неупереджено та безсторонньо ставитися до об'єкта громадської експертизи. Особисте ставлення суб'єктів громадської експертизи до посадових осіб органу публічної влади, діяльність якого перевіряється, не повинне впливати на хід та результати проведення експертизи.

Принцип широкого представництва громадян під час проведення громадської експертизи передбачає за необхідне залучення “якомога більше різних неурядових організацій до проведення громадської експертизи з метою забезпечення врахування різних поглядів та уникання лобіювання власних інтересів окремих громадських груп» [228, с. 434]. Варто погодитись із Коцан-Олинець Ю., що демократична держава повинна сприяти залученню широкого кола громадськості до аналізу та оцінки роботи органів влади [98, с. 60].

Особиста відповідальність експертів за висновки експертизи. Громадський експерт повинен особисто відповідати за інформацію, яка міститься у висновку, та нести юридичну відповідальність за внесення недостовірних відомостей, які можуть негативно вплинути на права, свободи та інтереси інших осіб або спричинити безпідставне зниження довіри до діяльності органів публічної влади.

3) засади здійснення процесу проведення експертизи.

Принцип сприяння органами публічної влади проведенню громадської експертизи полягає у наданні суб'єктам експертизи необхідної інформації, розміщення необхідних відомостей на веб-сайті, доступу до приміщень та вчинення інших дій органами публічної влади спрямованих на досягнення експертної мети. У науковій літературі з метою сприяння проведенню експертизи рекомендується створювати робочі групи зі складу працівників органу виконавчої влади, яка буде здійснювати підготовку матеріалів для громадської експертизи [219; с. 123]. Варто погодитися із Мартинець Н, «суб'єктом влади має бути розроблена і реалізована стратегія відкритості, що передбачає не лише своєчасний інформаційний обмін та інформування громадськості, а й креативні (творчі) рішення щодо створення сприятливих умов для комунікації, надання консультацій та роз'яснень з метою орієнтації ініціатора на довгострокову співпрацю» [116, с. 115].

Принцип невтручання суб'єктів громадської експертизи в діяльність органів публічної влади передбачає, що проведення громадської експертизи не повинно перешкоджати виконанню посадовими особами своїх обов'язків та не повинно дестабілізувати діяльність органу публічної влади. «Не варто планувати проведення громадської експертизи так, щоб вона фактично паралізувала діяльність органу виконавчої влади. Інакше подібного роду експертиза перетвориться з механізму демократичного врядування на інструмент погіршення якості державного управління чи місцевого самоврядування» [33, с. 35]. Тому на етапі планування проведення громадської експертизи необхідно врахувати специфіку роботи органу та організувати проведення експертизи так, щоб ніяким чином негативно не вплинути на нормальне функціонування органу публічної влади.

Принцип правомірності проведення громадської експертизи передбачає її проведення в межах визначених законодавством норм. Цей принцип також включає в себе виправданість, значимість та доцільність проведення громадської експертизи. Громадська експертиза повинна бути викликана потребами суспільства і має виправдовувати мету її проведення. Перед проведенням

експертизи необхідно визначити доцільність використання саме цієї форми громадського контролю та оцінити можливість цього механізму громадської участі вирішити поставлене питання.

Принцип розумного строку проведення громадської експертизи полягає у тому, що суб'єкти громадської експертизи повинні надати достатньо часу органу публічної влади для надання необхідної інформації, однак, у свою чергу не потрібно затягувати процес проведення експертизи, щоб не втратити актуальності дослідження.

4) Засади підготовки експертних висновків. До таких принципів варто віднести принцип об'єктивності експертних висновків, який полягає у всебічному та безсторонньому дослідженні об'єкта. Як слушно зазначити Купрій В., Паливода Л. «громадська експертиза – це не лише виявлення недоліків, але й встановлення позитивних моментів в діяльності органу влади» [33, с. 35].

Принцип виконуваності експертних висновків полягає в тому, що рекомендації, наданні громадськими експертами повинні бути реальними до виконання на практиці. Пропозиції мають відповідати повноваженням та функціям органу влади [33, с. 48]. У свою чергу органи публічної влади зобов'язані розглянути надані експертні висновки і в подальшому врахувати їх у роботі або зазначити причини неврахування.

У науковій літературі існують різні теоретичні підходи до визначення методів проведення громадської експертизи. Метод (від лат. *methodus* - “прийом, спосіб, метод” [53, с. 451]) – “прийом або система прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності» [215, с. 366].

Усаченко Л. виділяє такі методи організації та проведення громадських експертиз, як: метод експертних оцінок, метод експертних інтерв'ю, метод фокус-груп, метод «круглого столу», метод мозкового штурму, метод ситуативного аналізу, метод опису сценаріїв розвитку ситуації, метод «Делфі», метод формалізованого опитування експертів, метод контент-аналізу [228, с. 432]. Нестерович В. виділяє такі методи, які використовуються при проведенні громадської експертизи діяльності органів публічної влади, як: аналіз документів,

контент-аналіз, анкетування, інтерв'ю, спостереження, фокус-група [136, с. 50].

Серед загальнонаукових методів під час проведення громадської експертизи використовується формально-логічний метод. Зазначений метод є одним із основних методів при проведенні громадської експертизи нормативно-правових актів, діяльності органів публічної влади, прийнятих ними рішень.

Досліджуючи питання методів громадської експертизи варто виходити із сутності предмету громадської експертизи. Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [89]. Згідно цієї норми діяльність органів публічної влади повністю формалізована та повинна відповідати законодавчим нормам, дії таких органів потребують, як правило, документального підтвердження, у зв'язку з цим саме аналіз документів є першочерговим методом під час проведення громадської експертизи.

До документальних матеріалів, які збираються під час громадської експертизи, відносять закони, нормативно-регулятивні акти, пропозиції для отримання фінансування, контракти, кореспонденцію, протоколи зустрічей, звіти, брошури для громадськості та інші документи [32, с. 16]. Методи аналізу документів поділяють на неформалізовані (“тлумачення документа через з'ясування основних думок та ідей конкретного тексту, оцінку його змісту згідно з визначеними критеріями”) [33, с. 44]) та формалізовані (“пошук таких ознак документа, які б відображали істотні сторони його змісту”). Неформалізований метод передбачає зовнішній і внутрішній аналіз документа [33, с. 44; 68, с. 125].

Метод контент-аналізу документів передбачає «дослідження змісту з метою виявлення явних або неявних аспектів змісту, розподілу за категоріями, отримання висновків тощо» [106, с. 59]. Під час громадської експертизи зазначений метод використовується шляхом визначення частоти згадування того чи іншого слова у взятому для аналізу документа, з метою визначення наскільки певне питання часто транслюється органами публічної влади, чи піднімаються органом проблеми, які є важливими для суспільства [32, с. 18].

Метод спостереження під час громадської експертизи використовується для спостереження за діяльністю органів публічної влади, процесу прийняття ними рішень. Розрізняють метод спостереження за участю суб'єктів громадської експертизи (передбачає участь шляхом влаштування на роботу у орган, діяльність якого перевіряється або ж наявність у органі дружніх працівників) та без прямої участі [32, с. 17]. Цей метод дозволяє виявити певні особливості чи недоліки у організації роботи органу публічної влади, процесу прийняття ним рішення, спостерігати динаміку діяльності, оцінити вплив різних факторів на прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування.

Конкретно-соціологічний метод під час проведення громадської експертизи передбачає дослідження конституційно-правових відносин, зокрема під час проведення громадської експертизи, конституційного законодавства, ефективність функціонування органів публічної влади в напрямі забезпечення та охорони конституційно-правової свободи людини [156, с. 137]. Саме конкретно-соціологічний метод під час громадської експертизи дозволяє виявити потреби суспільства та визначити відповідність нормативно-правових актів діяльності органів публічної влади і прийнятих ними рішень інтересам громадянського суспільства.

“Фокус-групова методика – це з’ясування точок зору, установок людей, їх конкретного досвіду за допомогою групової дискусії, яку проводить модератор, використовуючи гайд, підготовлений у відповідності до цілей даного дослідження” [33, с. 44-45]. Фокус-групу складають, “як правило, представники однієї групи з однією визначальною рисою — посадовці тієї чи іншої категорії, національна меншина чи мешканці конкретного населеного пункту тощо. [...] У вільній дискусії учасники розповідають про своє розуміння проблеми, діляться своїм досвідом щодо порушеної теми, а також надають багато непрямой інформації з теми, що Вас цікавить” [32, с. 18]. Фокус-група є досить ефективним методом, який використовується під час проведення громадської експертизи для вивчення думок певної групи людей, об’єднаних спільними інтересами, щодо діяльності органу публічної влади чи прийнятого ним рішення.

Метод інтерв'ю – “метод одержання інформації від людини в ході живого діалогу (очної бесіди), коли спеціально підготовлений виконавець (інтерв'юер) ставить запитання, керуючись певною метою і певною тактикою спілкування» [224, с. 6]. У науковій літературі зазначений метод поділяють на метод глибинного інтерв'ю та формалізовані інтерв'ю [33, с. 46]. Залежно від «ступеня свободи» співрозмовника інтерв'ю поділяють на вільне (відбувається за загальною програмою, але без жорсткої деталізації); напівстандартизоване (містить перелік як обов'язкових, так і можливих запитань); стандартизоване (конкретизована програма, зміст, перелік питань) [224, с. 7]. Метод інтерв'ю суб'єктами громадської експертизи використовується під час отримання інформації як від посадових осіб органів публічної влади, так і від громадськості. Під час громадської експертизи доцільно використовувати метод напівстандартизованого інтерв'ю, який передбачає наявність у суб'єктів громадської експертизи уже заздалегідь підготовлених питань, однак з можливістю поставити додаткові запитання, які можуть виникати в ході проведення інтерв'ю.

1.2. Методологія дослідження конституційно-правових засад громадської експертизи

Метою наукового дослідження, зокрема у сфері конституційного права, є отримання певних об'єктивних обґрунтованих знань щодо предмета дослідження. При дослідженні конституційно-правових засад громадської експертизи здійснюється науковий пошук за допомогою широкого спектру методів, прийомів та способів, які дозволяють досягнути мети дослідження.

В. Юринець виділяє декілька рівнів наукового пошуку: 1) інформаційний (проблемно-пошуковий) рівень передбачає виявлення та усвідомлення інформації про наявні знання в галузі обраної проблематики, зокрема, дослідження теоретичних та практичних матеріалів, що стосуються громадської експертизи; 2) критичний рівень передбачає виявлення рівня наукової думки у сфері громадської

експертизи; 3) аналітико-синтетичний рівень передбачає занурення у проблематику обраної теми наукового дослідження та узагальнення отриманих знань; 4) науково-дослідний рівень – теоретико-експериментальна розробленість обраної теми наукового дослідження; 5) прогностичний рівень – узагальнюючий рівень із визначенням перспектив у подальшому вивченні обраної теми наукового дослідження [120, с. 20].

Науковий пошук супроводжується застосуванням принципів, способів та засобів дослідження, які складають методологію. У науковій літературі існують різні підходи щодо визначення поняття методології дослідження.

Калиновський Ю., Кулик Т. досліджуючи конституційно-правові засади місцевої демократії в Україні «методологію дослідження» визначили як «систему предметно зумовлених філософсько-світоглядних підходів, принципів, загальнонаукових і спеціально-наукових методів, способів (прийомів) і засобів, які зумовлюють комплексний характер осмислення предмета дослідження та опису його результатів» [71, с. 49].

Кельман М. методологію науки охарактеризовує «як здійснюване на різних рівнях (філософському, загальнонауковому, конкретних наук, методики і техніки) дослідження загальних засад, шляхів закономірностей наукового пізнання, його принципів і методів, спрямованих на розроблення положень, що дають змогу вибирати засоби і будувати процедури ефективного вирішення проблем і завдань, які виникають у процесі науково-дослідницької діяльності» [74, с. 63].

Калиновський Ю., Кулик Т. методологію юридичної науки розглядають ширше ніж “сукупність тільки її методів і знань про них, а в ширшому розумінні, як сукупність предметних правових теорій, понять, принципів і т. д., у такому випадку вона за обсягом свого змісту наближається до змісту всієї юридичної науки” [71, с. 48].

Копча В. у своїх наукових дослідженнях приходить до висновку, що «сучасна методологія правового дослідження продовжує перебувати в координатах важливої дилеми щодо співвідношення «чисто» юридичних методів дослідження і так званих «міждисциплінарних» підходів [...] методологічний

інструментарій (конкретні методи дослідження) правничої науки залишається невичерпним за змістом та особливо – за можливими комбінаціями їх уживання для досягнення пізнавального результату. На розширення їх каталогу впливає як розвиток юриспруденції та інших наук, їх гносеологічних складових, так і процеси глобалізації та інтернаціоналізації правового життя» [90, с. 56].

Олійник А. методологію дослідження у конституційних явищ визначає як «вчення про теоретичні основи пізнавальної системи загальних підходів, принципів, методів, способів і засобів впливу на зміст і систематизацію наукового знання щодо конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність» [138, с. 211]. Кельман М. під методологією сучасного правознавства (юридичної науки) розуміє «вчення про структуру, логічну організацію, принципи, методи, засоби і форми діяльності дослідника у процесі пізнання ним досліджуваних державно-правових явищ» [77, с. 34].

Таким чином методологія дослідження конституційно-правових засад громадської експертизи являє собою сукупність методів, способів, засобів, принципів та знань про них, теорій, за допомогою яких досягається мета пізнавальної діяльності та отримуються бажані знання про конституційно-правові засади громадської експертизи як предмет дослідження.

Основним елементом методології наукового дослідження конституційно-правових засад громадської експертизи є метод. У науковій літературі під методом наукового дослідження у широкому розумінні слова розуміється «шлях дослідження, шлях пізнання, теорія, вчення, свідомий спосіб досягнення певного результату, здійснення певної діяльності, вирішення певних задач. Він виступає як сукупність певних правил, прийомів, способів, норм пізнання і дії. Він є системою приписів, принципів, вимог, що орієнтують суб'єкта у вирішенні конкретної задачі, досягненні певного результату у певній сфері діяльності» [142, с. 24-25].

Кравчук В. метод дослідження конституційних явищ визначає як систему “заснованих на світоглядно філософських принципах пізнання відповідного предмета наукових досліджень правил, прийомів і способів, які допомагають

виявити юридичні особливості інститутів конституційного права та змодельовати перспективи його розвитку на майбутнє» [102, с. 74]. Під методом дослідження конституційно-правових засад громадської експертизи слід розуміти способи та прийоми пізнання об'єктивної інформації про конституційно-правові засади громадської експертизи, які направлені на досягнення мети наукового дослідження, отримання істинних знань про конституційно-правові засади громадської експертизи.

Бостан С. виділяє два блоки методологічних знань: 1) перший блок – теоретико-методологічний, який представляє комплекс концептуальних положень, парадигм, інших теоретичних знань, які слугують методологічним засобом для пізнання конституційного права як системи норм, що регулюють найбільш важливі суспільні відносини; 2) другий блок – це прикладно-методологічний або ж інструментальний, який представляє собою систему методів пізнання різного рівня, котрі застосовуються особисто дослідником для здійснення дослідження конкретного об'єкта. Цей блок у свою структуру включає: а) загальні (філософські) методи; б) загальнонаукові методи; в) спеціальні методи; г) запозичені з інших наук [8, с. 20].

Міхайліна Т., Гоцуляк Ю. пропонують «обмежитися класичною трирівневою структурою методології юридичних досліджень, а саме: 1) загальнонаукові методи дослідження, які здебільшого виробляються у межах загальної філософії, а використовуватися можуть в усіх або абсолютній більшості галузей наукового знання; 2) приватнонаукові методи дослідження, які і розробляються, і використовуються в межах однієї науки або групи споріднених наук (наприклад, метод правової компаративістики – у сфері юриспруденції); 3) спеціальні методи дослідження, методика застосування яких формується у межах однієї науки або групи споріднених наук, але вони можуть широко „запозичуватися”, використовуватися у межах інших наук для більш глибокого та фундаментального дослідження (наприклад, група соціологічних, психологічних методів, статистичний метод тощо)» [106, с. 29].

При дослідженні конституційно-правових засад громадської експертизи використання лише спеціальних методів, які застосовуються у правових науках, не дасть можливості отримати повноту інформації щодо предмета дослідження. Для досягнення мети дослідження конституційно-правових засад громадської експертизи необхідно використовувати комплексний підхід, який передбачає застосування загальнофілософських, загальнонаукових, спеціальних та запозичених з інших наук методів. Саме використання комплексу різних методів та підходів надасть змогу всесторонньо дослідити конституційно-правові засади громадської експертизи та отримати повноцінний результат.

Загальнофілософські методи є первинними методами, які використовує дослідник у пізнавальній діяльності. При дослідженні конституційно-правового регулювання громадської експертизи використовується загальнофілософський метод діалектики, який в конституційному аспекті передбачає, що «усі державно-правові явища мають розглядатися у взаємному зв'язку між собою й суспільним життям, у їх взаємодії та взаємовпливах [...] У конституційному праві пізнавальні можливості діалектичного методу можуть бути використані при аналізі конституційних процесів, які перебувають в постійному русі, стані змін та розвитку» [8, с. 20]. Виділяють два основні принципи діалектики: 1) принцип всезагального руху, розвитку (всі предмети, явища розглядаються як такі, що знаходяться в постійному русі, становленні, зміні) 2) принцип всезагального зв'язку (предмети, явища розглядаються як такі, що взаємопов'язані та взаємодіють між собою) [1, с. 262].

Метод діалектики під час дослідження конституційно-правових засад громадської експертизи використовується для визначення динаміки розвитку інституту громадської експертизи поруч із розвитком громадянського суспільства, встановлення взаємозв'язку цієї форми громадського контролю з іншими конституційними інститутами. За допомогою діалектичного методу можна прослідкувати динаміку змін у конституційно-правовому регулюванні громадської експертизи, як ці зміни впливають на ефективність діяльності

громадянського суспільства та вплив результатів громадської експертизи на діяльність органів публічної влади.

Не менш важливими для дослідження конституційно-правових засад громадської експертизи є загальнонаукові методи, які включають основні теоретичні та емпіричні наукові дослідження. Серед загальнонаукових методів вагоме значення для дослідження конституційно-правових засад громадської експертизи має логічний метод, який є сукупністю підметодів (аналіз, синтез, індукція, дедукція, узагальнення та ін). Бостан С. з цього приводу зазначає, що логічний метод “сприяє насамперед формуванню або ж вдосконаленню понятійно-термінологічного апарату науки конституційного права” [8, с. 21].

У науковій літературі під аналізом розуміється “поділ об’єкта на складові частини з метою їх самостійного вивчення” [6, с. 31]. За допомогою аналізу визначають найбільш істотні ознаки предмета дослідження, що його характеризують [8, с. 21]. При дослідженні конституційно-правових засад громадської експертизи аналіз використовується для визначення та дослідження основних ознак цього інституту демократії участі, визначення основних напрямків правового регулювання громадської експертизи, діяльності інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади з цього питання.

Різновидом аналізу в науковій літературі визначається класифікація та періодизація [6, с. 31]. Тому при конституційно-правовому регулюванні громадської експертизи метод аналізу допомагає визначити види громадських експертиз та етапи розвитку конституційно-правового регулювання цієї форми громадського контролю.

Взаємопов’язаним із методом аналізу є метод синтезу, який передбачає об’єднання різних сторін, частин предмета в єдине ціле та передбачає не тільки зовнішнє з’єднання властивостей компонентів, але також і результат їх внутрішнього взаємозв’язку і взаємозалежності [6, с. 32]. “За допомогою синтезу ми, поєднуючи в мисленні зв’язки та відносини структурних компонентів конституційно-правового явища, його загальні й одиничні, спільні й особні властивості в одне конкретне ціле, отримуємо загальне уявлення про сутнісні

ознаки, зміст і межі того чи іншого конституційно-правового поняття, яке в концентрованому вигляді знаходить вираження в його дефініції” [8, с. 21]. За допомогою синтезу при дослідженні конституційно-правового регулювання громадської експертизи встановлюється взаємозв’язок різних ознак громадської експертизи, формується цілісне уявлення про громадську експертизу, як самостійну форму громадського контролю, дозволяє поєднати різні характеристики громадської експертизи в одне поняття та сформулювали дефініцію громадської експертизи, поєднавши її основні ознаки.

Важливими для наукового дослідження конституційно-правового регулювання громадської експертизи є методи індукції та дедукції. Індукція передбачає пізнання явищ від окремого до загального [8, с. 21]. При дослідженні конституційно-правових засад громадської експертизи за допомогою методу індукції можна встановити за результатами проведення окремої експертизи наскільки є ефективним та досконалим нормативне регулювання проведення громадської експертизи. Звичайно, що за одиничним прикладом неможливо отримати достовірний результат, однак у випадку, якщо під час проведення громадської експертизи будуть виявлені прогалини у конституційно-правовому регулюванні цього питання, то можна зробити імовірний висновок про наявність недосконалості у чинному законодавстві.

Метод дедукції передбачає перехід у процесі пізнання від загального до одиничного та процес логічного висновку (перехід від деяких даних пропозицій-посилань до їх наслідків (висновків) [37, с. 166]. При дослідженні конституційно-правових засад громадської експертизи за допомогою методу дедукції на підставі загальних норм, які регулюють громадський контроль, можна визначити також основи правового регулювання громадської експертизи. Наприклад, Конституцією України передбачено право громадян на безпосередню участь в управлінні державними справами та відповідальність держави перед народом. Наявність зазначених норм дозволяє дійти дедуктивного висновку про можливість здійснення в Україні громадського контролю, зокрема, шляхом проведення громадської експертизи.

Системний метод передбачає вивчення об'єкта як сукупності і як єдиної системи, яка поділяється на частини (елементи), частини (елементи) в свою чергу подаються як сукупність, взаємозв'язок частин (елементів), що виявляється в утворенні спільності [70, с. 13]. “До числа основних вимог системного підходу відносяться наступні: а) виявлення залежності кожного елемента від його місця і функцій в системі, з урахуванням того, що властивості цілого незведені до суми властивостей його елементів; б) аналіз того, наскільки поведінка системи обумовлена як особливостями її окремих елементів, так і властивостями її структури; в) дослідження механізму взаємозалежності, взаємодії системи і середовища; г) вивчення характеру ієрархічності, яка властива даній системі; д) забезпечення множинності описів з метою багатоаспектного охоплення системи; е) розгляд динамізму системи, представлення її як цілісності, що розвивається” [6, с. 37].

Системний метод конституційне право дозволяє розглядати як цілісну взаємопов'язану систему, що складається з певних правових інститутів, дає можливість визначити роль останніх у складових елементах загальної системи конституційного права [8, с. 21]. Системний підхід під час дослідження конституційно-правового регулювання громадської експертизи допомагає розглядати громадську експертизу як елемент системи громадського контролю, як інститут системи конституційного права. Системний підхід дає змогу дослідити систему конституційно-правового регулювання громадської експертизи, яка складається із значної кількості нормативних актів.

Метод абстрагування передбачає уявне виділення конкретних ознак та властивостей об'єкта, явища або процесу, завдяки якому стає можливим з всієї сукупності їхніх ознак і властивостей виокремити загальні та найбільш важливі [103, с. 21-22]. “При абстрагуванні відбувається відділення суттєвого від випадкового, відкидання несуттєвих ознак, які ускладнюють проведення дослідження» [37, с. 166]. Метод абстрагування дозволяє дослідивши значну кількість проведених експертиз визначити найбільш суттєві та повторюванні ознаки, на які не впливають зовнішні чинники та обставини; відбувається

відкидання випадкових ознак громадської експертизи. За допомогою абстрагування можна дослідити основні норми конституційно-правового регулювання, які впливають на ефективність проведення громадської експертизи та надають можливість виявити прогалини та недоліки.

Метод конкретизації передбачає виділення істотних зв'язків, властивостей та відношення предметів або явищ з урахуванням всіх реальних умов, у яких знаходиться досліджуваний об'єкт [37, с. 167]. Метод конкретизації при дослідженні конституційно-правового регулювання громадської експертизи дає змогу дослідити правове регулювання цієї форми громадського контролю з урахуванням конкретно визначених зовнішніх факторів, зокрема, політичного та правового режиму держави, транспарентності органів публічної влади, громадської активності та інших обставин.

Метод ідеалізації передбачає уявне конструювання понять про об'єкти, що не існують у дійсності, але таких, для яких є прообрази в реальному світі. У результаті ідеалізації утворюється так званий ідеалізований об'єкт (теоретична модель), який є результатом різних розумових експериментів, що спрямовані на реалізацію деякого нереалізованого в дійсності випадку [6, с. 33]. Таким ідеалізованим об'єктом при дослідженні конституційно-правового регулювання громадської експертизи є теоретична модель нормативно-правового акту, у якому усунені всі недоліки та прогалини, який стане основою для ефективного проведення громадської експертизи. На підставі ідеалізованого проєкту конституційно-правового регулювання громадської експертизи можна дослідити на теоретичному рівні можливі наслідки такого правового регулювання, перспективи розвитку та вдосконалення інституту громадської експертизи.

Метод узагальнення, основою якого є категорії загального і одиничного, передбачає встановлення загальних властивостей і ознак предметів. Загальне відображає подібні, повторювані риси і ознаки, які належать кільком одиничним явищам або всім предметам даного класу, одиничне – виражає специфіку, своєрідність саме даного явища (або групи явищ однієї і тієї ж якості), його відмінність від інших. [6, с. 34]. Розрізняють такі види узагальнень: абстрактно-

загальне узагальнення (виділення будь-яких ознак); конкретно-загальне узагальнення (виділення суттєвих ознак); індуктивне узагальнення (узагальнення окремих фактів, подій і подальше їх вираження в словесних та інших конструкціях); логічне узагальнення (рух від однієї думки до іншої, більш загальної) [37, с. 167]. Метод узагальнення при дослідженні конституційно-правових засад громадської експертизи використовується для визначення ознак громадського контролю, які приманні громадській експертизі, як одній із його форм. За допомогою методу узагальнення можна визначити загальні ознаки конституційно-правових засад громадської експертизи, які притаманні галузі конституційного права.

Третю групу методів складають спеціально-правові методи, що застосовуються в юридичній науці, зокрема, конституційному праві. При дослідженні конституційно-правових засад громадської експертизи неможливо обійтися без спеціально-правових методів, оскільки саме ця група методів дозволяє розкрити основні юридичні аспекти громадської експертизи як форми безпосередньої демократії. Кравчук В. до спеціально-юридичних методів, які використовуються для дослідження конституційних явищ, відносить: системний, структурно-функціональний, діяльнісний, порівняльно-правовий (метод компаративістики), історично-ретроспективний, формально-догматичний тощо. Такі методи, як: конкретно-соціологічний, статистичний, гносеологічний, логічний, евристичний, комунікативний тощо – на думку науковця можуть стати предметом окремих наукових розвідок [89, с. 76].

Формально-юридичний метод передбачає вивчення та опрацювання догми права, у логічній обробці норм права із застосуванням юридичної техніки, за допомогою якого правові положення трансформуються в поняття, категорії та юридичні конструкції, здійснюється їх тлумачення, класифікація, типологізація [220, с. 11]. З'ясування змісту норми права здійснюється такими способами: 1) лінгвістичний – передбачає аналіз змісту правових норм за допомогою правил граматики; 2) системний – передбачає з'ясування вимог правових норм залежно від їх місця в системі права та взаємозв'язку з іншими правовими приписами;

- 3) історичний – допомагає встановити мотиви, мету та конкретно історичні умови, у яких була прийнята правова норма, її смислове позначення в сучасних умовах;
- 4) логічний – передбачає з'ясування вимог приписів правових норм на основі законів формальної логіки [8, с. 22].

Формально-догматичний метод є одним із основним методів правового дослідження конституційно-правових засад громадської експертизи, за його допомогою з'ясовується зміст норм права, які регулюють цю форму громадського контролю, визначається місце та співвідношення цих норм у правовій системі. За допомогою формально-юридичного методу можна встановити наявність прогалин, колізій та неточностей правових норм, які регулюють питання громадської експертизи, та на цій основі сформулювати пропозиції для вдосконалення чинного законодавства.

Порівняльно-правовий метод «полягає у співставленні правових систем в цілому або окремих державно-правових інститутів, явищ чи процесів з метою виявлення їх спільних рис та відмінностей [...] дозволяє встановити схожість або розбіжність елементів державно-правової дійсності» [220, с. 11]. За допомогою порівняльно-правового методу “вдається глибше пізнати процеси та явища в державно-правовій сфері, краще зрозуміти обсяг та характер “зовнішнього” правового впливу, масштаби й форми використання певного досвіду” [8, с. 22].

При дослідженні конституційно-правового регулювання громадської експертизи порівняльно-правовий метод використовується в трьох аспектах: 1) при визначенні генезису нормативно-правового регулювання громадської експертизи в Україні, що полягає в порівнянні вітчизняних нормативно-правових актів різних періодів; 2) при порівнянні міжнародних нормативно-правових актів та українського законодавства, яке регулює питання проведення громадської експертизи. За допомогою методу компаративістики при дослідженні міжнародних актів можна визначити перспективні напрямки розвитку вітчизняного законодавства з питань громадської експертизи; 3) при порівнянні досвіду зарубіжних країн з питань конституційно-правового регулювання громадської експертизи та вітчизняного досвіду. Досліджуючи зарубіжний досвід

за допомогою порівняльно-правового методу можна з'ясувати ефективну практику застосування конституційно-правових норм з питань громадської експертизи, та при доцільності, запозичити позитивний зарубіжний досвід, враховуючи особливості українського законодавства та правової культури.

Важливим для дослідження конституційно-правового регулювання громадських обговорень є метод правової герменевтики, який “призначений для виявлення смислу юридичного тексту, виходячи з його об’єктивних (значення слів та їх історично обумовлені варіації) і суб’єктивних (наміри автора) підстав, інтерпретації та роз’яснення змісту юридичного тексту, зафіксованого в документі» [46, с. 8], при якому повинні застосовуватися принципи істинності, об’єктивізму, універсальності, вторинним є принцип достатності. Ховпун О. зазначає, що «Герменевтичний метод пізнання дозволяє проводити інтерпретацію текстів нормативних актів, інших правових джерел з урахуванням історичних, ідеологічних, економічних, психологічних, соціологічних обставин прийняття та застосування закону» [233, с. 73].

Дзьобань О., Яроцький В. виділяють три основні завдання дослідження юридичних текстів, які вирішуються за допомогою правової герменевтики: 1) виявлення смислу; 2) роз’яснення змісту; 3) інтерпретація змісту, виходячи із завдань, що вирішуються за допомогою юридичного тексту [46, с. 8]. Предметом герменевтичного методу при дослідженні конституційно-правового регулювання громадських експертиз є текст закону, інших правових джерел [233, с. 73].

Метод правової герменевтики при дослідженні конституційно-правового регулювання громадської експертизи допомагає визначити змістову частину правової норми, її мету та сутність застосування, дозволяє встановити обставини, які вплинули на прийняття нормативно-правового акту, який регулює це питання. Належне тлумачення норми права сприяє ефективному застосуванню законодавства на практиці. За допомогою герменевтичного методу можна визначити недоліки правової норми та перспективи вдосконалення чинного законодавства.

Громадська експертиза є багатогранним механізмом, який включає в себе соціальний, політичний, історичний та інші аспекти, охоплює різні види відносин. У зв'язку з цим для всебічного та повного дослідження конституційно-правових засад громадської експертизи існує необхідність у використанні методів “запозичених” з інших наук.

У дослідженні конституційно-правового регулювання громадської експертизи використовуються “можливості історичного методу, завдяки якому можна визначити історичні основи конституційно-правових явищ, виявити їх зв'язок із суспільними процесами, закономірності та тенденції конституційно-правового регулювання суспільних відносин, визначити можливість використання позитивного досвіду минулого для сучасного державотворення” [8, с. 23]. У науковій літературі визначають такі принципи історико-правового підходу у методології дослідження, як: а) принцип темпоральності або хронологічної зумовленості предмету дослідження; б) принцип відносної завершеності та структурності процесів розвитку об'єкту (предмету) пізнання; в) принцип аберації - ефект відносного спотворення даних під час порівняння типових явищ та процесів минулого і сьогодення; г) принцип відповідності об'єкта дослідження соціально-культурному історичному контексту; д) принцип антропологічної орієнтованості дослідження або людинознавчий принцип дослідження [49, с. 163-165].

Історико-правовий метод при дослідженні конституційно-правового регулювання громадської експертизи дозволяє визначити історичний розвиток правових норм, які регулюють питання громадської експертизи, дослідити обставини, які впливали на формування та розвиток конституційно-правового регулювання інституту громадської експертизи, порівняти правове регулювання цього інституту у різні періоди, та спроєктувати можливі тенденції розвитку.

Із науки соціології при дослідженні конституційно-правового регулювання громадської експертизи використовується метод конкретно-соціологічних досліджень, який дає змогу дослідити конституційно-правові інститути на підставі конкретних соціальних фактів, а не на рівні абстрактних категорій [221,

с. 24]. Цей метод дозволяє з'ясувати суспільну думку щодо розвитку конституційного процесу, дати оцінки функціонування відповідних державних інституцій, враховувати результат досліджень для прийняття державними органами оптимальних рішень. “Він дає підстави для підвищення якості законотворчої діяльності, виявлення сприйняття тих чи інших конституційно-правових новацій населенням, відповідними його верствами, різними політичними угрупованнями. Це основа для коригування конституційного законодавства, стратегії конституційного реформування суспільних відносин, внесення обґрунтованих змін і доповнень до чинних законів, інших нормативно-правових актів, виваженості дій законодавчої і виконавчої гілок влади, чіткої визначеності їхніх позицій при виникненні державно-правових конфліктів” [8, с. 23].

Громадська експертиза сама по собі містить соціальний аспект, який передбачає залучення соціуму до контролю та оцінки діяльності органів публічної влади. Тому при дослідженні конституційно-правових засад громадської експертизи метод конкретно-соціологічних досліджень дозволяє становити думку громадськості щодо ефективності такої форми громадського контролю, як громадська експертиза, з'ясувати недоліки та перспективи напрями вдосконалення правового регулювання громадської експертизи та практики реалізації.

Таким чином, методологію дослідження конституційно-правових засад громадської експертизи складає широкий спектр методів, принципів та підходів, як загально-філософських, так і загальнонаукових, власне юридичних та запозичених з інших наук. Комплексне використання вищезазначених методів дозволяє досягнути мети дослідження, отримати об'єктивні знання про конституційно-правові засади громадської експертизи.

1.3. Поняття громадської експертизи в Україні

Для визначення поняття “громадська експертиза” необхідно дослідити етимологію слова “експертиза”. Експертиза (від лат. *expertus* “досвідчений”,

“випробуваний” [52, с. 160]) у тлумачному словнику визначається як “розгляд, дослідження якої-небудь справи, якогось питання з метою зробити достовірний висновок, дати достовірну оцінку відповідному явищу” [215, с. 204]. “Громадський” Великим тлумачним словником сучасної української мови визначається як “який виникає, відбувається в суспільстві або стосується суспільства, пов'язаний із ним; суспільний” [17, с. 262]. Тому, якщо дослівно визначати термін “громадська експертиза”, то його можна тлумачити як розгляд, дослідження суспільством якої-небудь справи, якогось питання з метою отримання достовірного висновку, надання достовірної оцінки відповідному явищу.

У розкритті поняття громадської експертизи як конституційно-правової форми взаємодії влади та громадськості в Україні варто виділити два підходи: 1) науковий або доктринальний – ґрунтується на дослідженнях вчених-правознавців; 2) офіційний або легальний, який ґрунтується на положеннях визначених нормативно-правовими актами. Щодо доктринального підходу, то існують різні позиції щодо визначення поняття громадської експертизи. Л. Наливайко, О. Савченко поняття “громадська експертиза” визначають як форму громадського контролю [219; с. 109], А. Волошина, М. Лациба – як проведення інститутами громадянського суспільства оцінки [32], А. Балацька, О. Сушко, Т. Шевченко – як комплексний процес [34; с. 11].

Мамонтова Е. розглядає громадську експертизу як одну із сучасних діалогових форм політичної комунікації. [112, с. 62]. Купрій В. громадську експертизу розглядає як різновид оцінювання, поруч із аудитом. [107, с. 175]. Тіщенко С. розглядає громадську експертизу як складову системи гарантій розвитку демократичної держави та відкритості суспільства [225, с. 68]. Лациба М., Хмара О., Орловський О. розглядають громадську експертизу як механізм залучення широкої громадськості до оцінки державної політики та її покращення”. [32, с. 7] Терлецький Д. громадську експертизу визначає однією з форм безпосередньої демократії поряд із плебісцитами, народними та громадськими обговореннями, виявленням громадської думки; соціальним

опитуванням; зверненням громадян, їхніх об'єднань тощо [80; с. 29].

Усі вищезазначені доктринальні підходи розглядають громадську експертизу з різних аспектів, які не суперечать один одному, а доповнюють. Така багатоманітність наукової думки щодо цієї форми безпосередньої демократії свідчить про багатогранний характер громадської експертизи, її багатофункціональність.

Усаченко Л. розглядає поняття громадської експертизи через технологічну, смислову та емоційну складову. Технологічна складова передбачає широку відкритість самої експертизи, її прозорість і доступність для широкого загалу громадян. Смисловий (змістовний) аспект передбачає громадський інтерес та його захист при прийнятті та реалізації державних рішень. Емоційний аспект передбачає оцінку відчуття як з позиції влади, так і з позиції громадськості щодо спільного прийняття рішень і спільної відповідальності в їх подальшому впровадженні, відчуття приналежності до всіх процесів, що відбуваються в країні та на певній території [228, с. 430].

Нестерович В. виділяє в громадській експертизі три аспекти: 1) матеріально-правовий: «громадська експертиза корелює з легальною можливістю громадськості впливати на прийняття нормативно-правових актів шляхом здійснення експертної оцінки діяльності органів публічної влади»; 2) процедурно-правовий: «визначає поетапно-стадійний порядок проведення громадської експертизи, відкритість та доступність цього процесу для усіх зацікавлених осіб»; 3) соціальний: «ґрунтується на інтегральному характері проведення громадської експертизи за рахунок спільної участі представників влади та громадськості в експертній оцінці діяльності органів публічної влади, на підставі чого приймається той чи інший нормативно-правовий акт чи вдосконалюється механізм його реалізації» [133, с. 355].

Усаченко Л. громадську експертизу визначає як «ініційоване з боку громадянського суспільства або органів влади комплексне дослідження представниками громадськості рішень або актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що завершуються наданням обґрунтованого

висновку з елементами рекомендацій» [228, с. 434].

Наливайко Л. та Орешкова А. сформулювали поняття громадської експертизи як “складову механізму демократичного управління державою, яка передбачає проведення інститутами громадянського суспільства з використанням комплексу, здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів з боку громадян та їх об’єднань діяльність спрямовану на дослідження, аналіз та оцінку прийнятих проектів, нормативно-правових актів, рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, для виявлення можливих наслідків, а також визнання їхньої відповідності правам і законним інтересам громадян, конкретних соціальних груп та підготовки пропозицій для їхнього врахування органами влади у своїй діяльності» [125, с. 207].

Нестерович В. визначає громадську експертизу діяльності органів публічної влади «надбанням сучасної демократії та полягає у здійсненні громадськістю комплексного дослідження у формі аналізу, оцінки та прогнозування результатів діяльності чи бездіяльності органів публічної влади, ефективності прийняття та виконання ними рішень з метою підготовки обґрунтованого експертного висновку з конкретними пропозиціями щодо вирішення суспільно важливих проблем для їх подальшого врахування органами публічної влади у своїй роботі» [133, с. 373].

Дніпренко Н. громадську експертизу визначає як “комплекс заходів, пов’язаний з оцінюванням інститутами громадянського суспільства ефективності розробки проектів рішень, рішень, дій органів державної влади та місцевого самоврядування з метою врахування думки громадськості” [47].

Наливайко Л., Савченко О. визначають поняття громадської експертизи «як форму громадського контролю, що полягає у дослідженні, аналізі, оцінці незалежними громадськими експертами діяльності та результатів діяльності органів державної влади з метою вироблення експертних висновків та рекомендації щодо її вдосконалення» [219; с. 109].

Буга Г. громадську експертизу визначає як «інструмент або форма громадського контролю, спрямована на досягнення прозорості роботи органів

державної влади й місцевого самоврядування для забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян, а також для формування і розвитку громадянської правосвідомості» [10, с. 75].

Вітвицький С. громадську експертизу визначає як форму «досягнення режиму законності, що полягає в дослідженні експертами за ініціативи інститутів громадянського суспільства діяльності, запланованих та наявних результатів діяльності органів державної влади з метою вироблення експертних висновків про її відповідність чинному законодавству та суспільним інтересам» [22, с. 287].

Поняття та форми громадської експертизи знайшли своє відображення на нормативному рівні у законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах. Деякі нормативно-правові акти, які визначають проведення громадської експертизи, хоча не містять визначення поняття «громадська експертиза», містять її окремі ознаки. Зокрема, громадська експертиза, як конституційно-правова форма взаємодії влади та громадськості в Україні, визначається в Законі України «Про екологічну експертизу» (ст. 16) (закон втратив чинність), Законі України «Про запобігання корупції» (ст. ст. 1, 21), Законі України «Про наукову і науково-технічну експертизу» (ст. 3, 11, 25), Законі України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» (ст. 1).

Однак єдине комплексне визначення поняттю «громадська експертиза» на нормативному рівні надано в Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. N 976, відповідно до якого громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі [150]. Проте зазначене поняття громадської експертизи не визначає всю повноту багатогранного характеру громадської експертизи, функцій та завдань, які виконує ця форма,

безпосередньої демократії. Перш за все, вищезазначене поняття громадської експертизи поширюється лише на органи виконавчої влади, залишивши без уваги органи законодавчої та судової влади, органи місцевого самоврядування. Також зазначене поняття визначає основну діяльність громадськості під час проведення експертизи: “оцінка діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень”, тобто зазначене визначення передбачає оцінку ретроспективної діяльності органів виконавчої влади та не визначає можливості проведення громадської експертизи проектів нормативно-правових актів та проектів рішень, які є важливою складовою запобігання прийняття рішення, яке суперечить інтересам громадськості.

Суб’єктами законодавчої ініціативи було здійснено декілька спроб закріпити на законодавчому рівні поняття громадської експертизи, зокрема, проєкт Закону України від 14.04.2014 № 4697 про громадський контроль пропонував визначення поняття громадської експертизи як «спеціальну процедуру громадського контролю, яка передбачає проведення досліджень, аналіз та оцінки документів та матеріалів стосовно діяльності об’єктів громадського контролю з метою визначення ефективності такої діяльності та її відповідності діючому законодавству та суспільним інтересам» [160]. Відповідно до п.п. 5 п. 1 ст. 2 Проекту Закону про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні № 5458 від 30.04.2021 громадська експертиза пропонує визначатися як «спеціальна процедура громадського контролю, яка є складовою механізму демократичного управління державою, що передбачає проведення досліджень, аналізу та оцінки ефективності прийняття і виконання рішень, документів та матеріалів стосовно діяльності об’єктів громадського контролю з метою визначення ефективності такої діяльності та її відповідності діючому законодавству та суспільним інтересам» [162].

Вищезазначені законопроектні визначення є досить широкими та неконкретизованими, зокрема, відсутнє визначення суб’єктів проведення громадської експертизи, не встановлено перелік об’єктів, діяльність яких перевіряється, не поний та не точний предмет громадської експертизи. Вважаємо,

що для належного розуміння та використання такої форми громадського контролю, як громадська експертиза, на законодавчому рівні необхідно закріпити комплексне визначення цього поняття.

Для належного визначення поняття громадської експертизи потрібно його розглядати через призму його основних ознак, зокрема встановити суб'єкт, об'єкт, предмет, зміст та етапи здійснення цієї форми взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства.

При теоретичному дослідженні громадської експертизи вважаємо, що громадську експертизу варто віднести до інститутів конституційного права. Під інститутом конституційного права України розуміється «функціонально відокремлена, внутрішньо стабільна підсистема взаємопов'язаних конституційно-правових норм, які регулюють певне коло однорідних, однопорядкових та взаємопов'язаних суспільних відносин» [85, с. 14]. До властивостей конституційно-правових інститутів відносять: «1) єдність норм, які утворюють правовий інститут, що зумовлено цілеспрямованістю правового регулювання; 2) кожному інститутові властиві певні особливості у методах правового регулювання суспільних відносин; 3) кожному інститутові притаманний свій специфічний суб'єктний склад» [110, с. 29]. Громадська експертиза відповідає усім ознакам інституту конституційного права, зокрема має своє конституційно-правове регулювання, що складається із комплексу однорідних правових норм, які регулюють відносини у сфері громадської експертизи, має властиві методи правового регулювання та суб'єктів у вигляді громадянського суспільства та органів публічної влади.

У науковій літературі існують різні підходи до визначення предмета громадської експертизи, зокрема, Літвінов О. та Літвінова Н. предметом громадської експертизи визначають діяльність місцевих органів виконавчої влади за напрямками: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного

розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодія з органами місцевого самоврядування; 7) реалізація інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами, повноважень [35, с. 38].

Балацька А., Сушко О., Шевченко Т. до предмету громадської експертизи відносять: “діяльність органу виконавчої влади за певним напрямком, що входить до його компетенції; прийняття і/або виконання органом виконавчої влади рішення із певного питання в межах його компетенції; виконання органом виконавчої влади програм державного та місцевого значення; використання органом виконавчої влади (його посадовими особами) відведених бюджетних коштів; відповідність нормативно-правових актів органу виконавчої влади стандартам прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина; надання органом виконавчої влади адміністративних послуг; виконання окремими посадовими особами органу виконавчої влади своїх посадових обов’язків тощо” [34, с. 12]. Вищезазначені визначення предмету громадської експертизи зводиться до діяльності саме органів виконавчої влади, оминаючи інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Деякі автори предметом громадської експертизи визначають певну сторону, аспект управлінської діяльності органу влади, яка проявляється в ухваленні відповідних управлінських рішень у формі наказів, програм, заходів тощо та оцінюється експертом, виділяючи при цьому головні, найбільш суттєві ознаки [68, с. 121]. Наливайко Л., Савченко О. предметом громадської експертизи визначають сферу діяльності органу влади, що викликає інтерес у суспільства та з приводу якої ініціюється громадська експертиза [219; с. 110-111].

Радченко О., Іжа М. тлумачать предмет громадської експертизи, зазначаючи, що в "країнах розвиненої демократії громадській експертизі

підлягають ключові публічно-управлінські рішення на усіх щаблях, рівнях та ланках системи органів публічного врядування. Такій експертизі підлягають: проекти нормативно-правових актів, законодавчих ініціатив; стратегічні та концептуальні проекти загально-державного розвитку; зміни податкової, митної, фіскальної політики держави; різноманітні проекти місцевого та регіонального розвитку; генеральне планування забудови та розвитку території міст і населених пунктів; бюджети, кошториси та реальні витрати органів публічної влади на виконання певних функцій, завдань та конкретних проектів; поточні публічно-управлінські рішення органів місцевого самоврядування, реалізація яких зачіпає інтереси відповідних територіальних громад і мешканців тощо” [200, с. 22]. Вищезазначене визначення не передбачає обмеження проведення громадської експертизи, лише діяльності виконавчих органів державної влади, та до предмета громадської експертизи відносить широке коло питань, які становлять суспільний інтерес.

Досить лаконічно предмет громадської експертизи визначає Дніпренко Н., який до предмета відносить проекти рішень, рішення та дії органів державної влади та місцевого самоврядування [47].

Більшість науковців предмет громадської експертизи зводять до діяльності органів публічної влади, однак вважаємо, що предметом громадської експертизи може виступати не лише діяльність органів публічної влади, а й бездіяльність, яка повинна мати належну оцінку суспільства.

На нормативному рівні визначення предмета громадської експертизи знайшло своє відображення в деяких нормативно-правових актах, зокрема Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. N 976 предметом громадської експертизи визначає діяльність органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень. Закон України «Про національну безпеку України» предметом громадської експертизи визначає проекти законів, рішень, програм (ст. 10) [187]. Закон України «Про запобігання корупції» предметом громадської експертизи

визначає нормативно-правові акти та проекти нормативно-правових актів [168]. Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [164], Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [169] предметом громадської експертизи визначають проекти нормативно-правових актів.

Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу» передбачає можливість проведення громадської наукової і науково-технічної експертизи, предметом якої можуть бути: діючі об'єкти техніки (у тому числі військової) та промисловості, споруди, природні об'єкти тощо, стосовно яких виникає потреба отримати науково обґрунтовані експертні висновки; проекти, програми, пропозиції різного рівня, щодо яких необхідно провести науково обґрунтований аналіз і дати висновок про доцільність їх прийняття, впровадження, подальшого використання тощо [174]. У цьому законі предмет громадської експертизи виходить за межі діяльності органів публічної влади та включає інші об'єкти експертизи.

Важливою ознакою предмета громадської експертизи є суспільний інтерес під яким розуміється «коло питань, які стосуються найрізноманітніших сфер суспільних відносин, що пов'язані із правом кожного на доступ до інформації, яка може визнаватись суспільно необхідною, виходячи із судової практики, що склалась, а поширення суспільно необхідної інформації забезпечує дотримання та реалізацію конституційних прав і свобод людини на інформацію, та переважає право громадськості знати певну інформацію над потенційною шкодою від її поширення, якщо мета поширення такої інформації є легітимною, необхідною та доцільною в демократичному суспільстві» [115, с. 169]. Предмет громадської експертизи повинен становити інтерес для суспільства, включати важливі для громадськості питання, які впливають на їх права, свободи та законні інтереси. Поточні, процедурні чи технічні аспекти діяльності органів публічної влади, які як правило не впливають на права, свободи та законні інтереси громадськості, потенційно не будуть становити предмет громадської експертизи та мати публічний інтерес.

Зважаючи на конституційно-правове регулювання цього питання та наукову думку до предмета громадської експертизи варто віднести діяльність та бездіяльність органів публічної влади, нормативно-правові акти, проекти нормативно-правових актів, та інші питання, які становлять суспільний інтерес.

Досить неоднозначне та дискусійне на нормативному та теоретичному рівні визначається коло суб'єктів громадської експертизи. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. N 976 суб'єктами громадської експертизи визначає інститути громадянського суспільства та громадські ради. У цьому порядку під інститутами громадянського суспільства розуміються громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства [150]. Таким чином зазначений порядок виключає можливість проведення громадської експертизи фізичними особами, які є самостійними елементами громадянського суспільства.

Закон України «Про національну безпеку України» правом проведення громадської експертизи наділяє лише громадські об'єднання, що зареєстровані у встановленому законом порядку [187]. Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [169], Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» наділяє правом проводити громадську антидискримінаційну експертизу громадські організації, фізичних та юридичних осіб [169]. Закон України «Про запобігання корупції» надає право проведення громадської антикорупційної експертизи громадським об'єднанням, їх членам або уповноваженим представникам, а також окремим громадянам [168]. Законодавством України не встановлено обмежень щодо правового статусу, спеціальних дозволів чи інших вимог до суб'єктів громадської антикорупційної експертизи [78, с. 82].

Із вищезазначених законодавчих визначень суб'єктів громадської

експертизи вбачається неузгодженість у конституційно-правовому регулюванні цього питання, зокрема, одні нормативні акти передбачають, що певні види громадських експертиз можуть проводитися лише колективними суб'єктами громадянського суспільства, інші ж нормативні акти надають можливість проведення громадської експертизи як організованою, так і неорганізованою громадськістю, окремими фізичними особами.

Розглядаючи визначення суб'єктів громадської експертизи з теоретичної точки зору варто зазначити, що в широкому сенсі суб'єктами громадської експертизи є громадянське суспільство. У науковій літературі виділяють три ознаки громадськості: 1) громадськість складається з організованої сукупності людей та їхніх організацій, які утворюють соціально-активну частину суспільства; 2) добровільні засади її участі в суспільно-політичному житті країни; 3) мета участі в суспільно-політичному житті країни – захист своїх законних прав, свобод та інтересів у різних сферах життя: політиці, економіці, культурі, охороні здоров'я, забезпечення умов праці та освіти, підвищення соціальних стандартів тощо [135].

Для проведення експертизи громадськість повинна володіти достатньою “компетенцією, навичками та знаннями, щоб брати на себе відповідальність робити експертні висновки на основі проведених аналізу, дослідження, оцінки та надавати якісні рекомендації для органів влади. При цьому також необхідно розуміти предмет і складність управлінських процесів, що відбуваються в тому органі влади, діяльність якого підлягатиме громадській експертизі» [68, с. 120-121]. Проведення громадської експертизи надає не лише право громадськості у такий спосіб впливати на прийняття нормативно-правових актів, діяльності органів публічної влади, але й покладає на громадськість обов'язки щодо фахового, неупередженого та комплексного аналізу й оцінки відповідної проблеми [133, с. 371-372].

Наливайко Л., Савченко О. виділяють такі завдання суб'єктів громадської експертизи: 1) виявлення положень нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів, що не відповідають інтересам особи, суспільства,

держави; 2) оцінка соціальних, економічних та інших наслідків прийнятих рішень суб'єктів владних повноважень або проектів нормативно-правових актів, а також їх реалізації; 3) розробка експертних пропозицій та рекомендацій [219; с. 112]. У діяльність експертів входить оцінювання, що передбачає вимірювання результатів порівняно з цілями. Оцінка орієнтована на отримання нових знань про діяльність органу влади, програми та заходи, які він втілює [33, с. 28-29].

Косінов С. суб'єктів громадського контролю поділяє на дві підгрупи – організовану та неорганізовану громадськість. До організованої громадськості науковець відносить 1) органи самоорганізації населення, тобто представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста; 2) засоби масової інформації; 3) профспілкові організації; 4) політичні партії [95, с. 12-16]. Обґрунтованою є думка Гаєвої Н., яка зазначає, що при визначенні суб'єктів громадського контролю варто розмежовувати поняття «об'єднання громадян» та «громадське об'єднання». У науковій літературі «об'єднання громадян» використовується для позначення об'єднань, утворених фізичними особами відповідно до ст. 36 Конституції України (політичні партії та громадські організації); термін «громадські організації» – для позначень об'єднань громадян, які не є політичними партіями»; термін «громадські об'єднання» використовується для позначення об'єднань юридичних осіб приватного права, тобто громадських спілок [26, с. 82].

Косінов С. в залежності від участі держави у формуванні та організації діяльності громадськості розрізняє дві групи інститутів громадського контролю: 1) громадські організації, які засновуються без будь-якої участі держави, виступають в якості противаги державі, нерідко жорстко критикуючи її діяльність не тільки всередині країни, але і на міжнародній арені; 2) організації, створювані за участю держави або при органах державної влади: різноманітні громадські палати, громадські ради тощо [93, с. 8]. У науковій літературі панує думка, що інститути громадського контролю повинні базуватися на громадській активності та засадах самоорганізації, а відведення в цьому процесі визначальної ролі

державі суперечить самій природі громадського контролю [29, с. 9].

Невирішеним у вітчизняному законодавстві є питання можливості громадянином одноосібно ініціювати та проводити громадську експертизу. На думку Наливайко Л. громадська експертиза може проводитися на ініціативній і добровільній основі усіма бажаючими громадянами, незалежними експертами, експертними радами, громадськими організаціями або окремими соціальними групами, зацікавленими у прийнятті норм права, що відповідають їхнім інтересам [124, с. 30]. Усаченко Л. до суб'єктів громадської експертизи відносить окремих громадян, груп громадян, політичні партії, громадські об'єднання, засоби масової інформації, усі неурядові та комерційні й некомерційні структури [228, с. 431].

Біденко Ю., проаналізувавши положення Постанови КМУ № 976 приходить до висновку, що суб'єктами громадської експертизи є «лише колективні легалізовані суб'єкти, хоча суттєвих обмежень на підставі статусності (територіальна належність, вид діяльності, кількість членів, організаційно-правова форма, фаховість, наявність експертів серед засновників або членів) не передбачається, однак врегульовано недопущення проведення громадської експертизи за умов конфлікту інтересів, зокрема, родинних зв'язків між посадовими особами та засновниками або керівництвом інституту громадянського суспільства» [4, с. 57]. Натомість відповідно до чинного законодавства громадська антикорупційна, антидискримінаційна та гендерна експертизи можуть проводитися окремими громадянами. У зв'язку з цим існує гостра необхідність в уніфікації законодавства з цього питання.

Досить влучно зауважив з цього приводу Денисюк С., що для вирішення цього питання потрібно звернутися до положень міжнародного права, зокрема, до Конвенції про доступ до інформації, участі громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, де в п. 4 ст. 2 «громадськість» визначено як одну або більше фізичну чи юридичну особу, їх об'єднання, організації, або групи, які діють згідно з національним законодавством чи практикою. Автор наголошує на розроблені у національному

законодавстві механізму реалізації громадянами не лише права на участь у проведенні громадської експертизи, а й на безпосереднє її здійснення [43].

Вважаємо, що надання можливості проведення громадської експертизи одноосібно громадянином є важливою гарантією доступу до інформації та відповідає вимогам партисипативної демократії. Кількісний показник учасників проведення громадської експертизи не є визначальним для ефективного та належного проведення експертного дослідження, набагато важливішим у цьому аспекті є компетентність та обізнаність суб'єктів проведення експертизи.

Нестерович В. з цього приводу зазначає, що громадська експертиза “є високоінтелектуальним видом діяльності, де ключовими рисами суб'єктів її здійснення є не стільки громадська активність, скільки їх професійна обізнаність з питань, які є предметом проведення громадської експертизи, а також вміння чітко сформулювати виявлені проблеми та запропоновані шляхи їх подолання в експертному висновку» [133, с. 371]. На думку Вітвіцького С. громадяни, що залучаються до проведення громадської експертизи, повинні мати низку професійних і морально-етичних якостей, серед яких: компетентність, професіоналізм, чесність, об'єктивність, незалежність, досвідченість, відповідальність, порядність та ін [22, с. 298].

Тіщенко С. головними учасниками процесу проведення громадської експертизи визначає експертів, обґрунтовуючи це тим, що саме їхня діяльність призводить до отримання необхідної інформації про об'єкт експертизи й можливості здійснення подальших управлінських дій [225, с. 70]. Усадченко Л. висуває такі вимоги до експертів, що будуть здійснювати експертизу: 1) компетентність з питань, що належать до проведення експертизи; 2) володіння інформацією щодо інтересів зацікавлених сторін, суспільних груп тощо; 3) володіння навичками як проведення експертиз, так і підготовкою відповідних документів, оформлення рішень експертизи тощо; 4) уміння просто та доступно висловити свою думку та довести свої погляди іншим; бути незалежним від замовників експертизи [228, с. 432]. На думку Климентко Н. експертів слід підбирати із провідних спеціалістів зазначених наук, зокрема досвідчені

спеціалісти-практики і викладачі вищих навчальних закладів відповідних спеціальностей [76, с. 428]. Так, наприклад, при проведенні громадського фінансового контролю суб'єктами громадської експертизи мають бути лише неупереджені, відповідальні та професіональні люди, які можуть знайти проблеми і помилки в складних фінансових операціях і яким довіряє громада [77, с. 44].

На думку Лациби М., Хмари О., Орловського О. для проведення експертизи можуть знадобитися спеціальні фахові знання, однак може бути достатньо загального рівня знань пересічної людини, суб'єкт громадської експертизи має чітко розуміти предмет і складність управлінських процесів, які він бажає перевіряти, залучити відповідних фахівців і визначити дослідницькі методи [32, с. 7].

Підсумовуючи вищевказані думки правознавців варто зазначити, що серед науковців переважає думка про важливість наявності у громадських експертів фахових спеціальних знань щодо предмету експертизи, однак на нашу думку, необхідність наявності спеціальних знань у суб'єктів громадської експертизи залежить від завдання, яке стоїть перед експертом. Зокрема, коли метою громадської експертизи є визначення відповідності певного рішення, проекту рішення чи дій органу публічної влади інтересам громадськості, то суб'єктам громадської експертизи у більшій мірі для досягнення мети достатньо бути обізнаними щодо думки громадськості щодо цього питання. Натомість, якщо завданням громадської експертизи є дослідження бюджетних, фінансових, технічних чи інших питань, які потребують певних спеціальних знань та компетенції, то суб'єкти громадської експертизи для належного проведення експертизи повинні володіти спеціальними знаннями у цій сфері.

Особливу увагу, як окремий суб'єкт громадської експертизи, заслуговують консультативно-дорадчі структури при органах публічної влади. Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та м. Севастополі державній адміністрації, затверджене постановою Кабінету Міністрів

України від 3 листопада 2010 р. № 996 передбачає, що громадська рада має право проводити відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності органу виконавчої влади та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, розроблених органом виконавчої влади [167].

Експертні ради (комісії, комітети, агентства) при органах публічної влади виконують функцію вироблення політики, сприяння узгодженості дій між різними урядовими структурами та безпосередньо вивчення громадської думки, здатної впливати на вирішення конкретних державно-управлінських проблем. Консультативно-дорадчі органи надають експертну оцінку органу публічної влади та контролюють його діяльність [38, с. 26].

На нашу думку варто виділити дві обов'язкові характеристики суб'єкта проведення громадської експертизи: 1) компетентність щодо об'єкта та предмета громадської експертизи. При проведенні громадської експертизи діяльності органу публічної влади особи, які беруть участь у проведенні громадської експертизи, повинні чітко знати повноваження, структуру, специфіку роботи органу публічної влади, діяльність якого перевіряється, володіти за необхідності експертними знаннями щодо предмета експертизи (фінансова, бюджетна, антикорупційна, екологічна та інші галузі). При громадській експертизі нормативно-правового акту чи проекту нормативно-правового акту, експерти повинні бути обізнані щодо нормативно-правового регулювання у цій сфері, володіти експертними знаннями щодо галузі, яка регулюється цим актом; 2) володіння інформацією щодо громадської думки з питань, щодо яких проводиться громадська експертиза. Громадська експертиза повинна відображати волю громадськості, оскільки громадський експерт під час проведення громадської експертизи представляє інтереси та виступає як представник громадянського суспільства.

Таким чином, суб'єктом громадської експертизи варто визначити громадян, інститути громадянського суспільства, громадські консультативно-дорадчі органи, які представляють інтереси громадськості та компетентні щодо об'єкта та

предмета громадської експертизи.

У юридичній літературі існують різні теоретичні підходи до визначення етапів проведення громадської експертизи. Вітвицький С. виділяє чотири етапи проведення громадської експертизи: 1) планування, яке включає в себе визначення суб'єкта, діяльність якого викликає питання чи певного об'єкта; вибір та чітке формулювання питання, яке планують дослідити; інформування органу виконавчої влади та громадян через засоби масової інформації про наміри провести експертизу; отримання офіційної відповіді органу влади щодо проведення експертизи; визначення мети, предмета, методів, завдань експертизи, джерел інформації і способу їх отримання; формування експертної групи; 2) проведення громадської експертизи – передбачає процес дослідження експертами документів, зразків й інших матеріалів по суті та виявлення важливої інформації, даних з метою формування експертних висновків, та розпочинається з дня отримання відповідним органом письмового запиту і до моменту досягнення мети експертизи; 3) формування експертних пропозицій та їх розгляд органом влади; 4) контроль за врахуванням результатів громадської експертизи [22, с. 297-300]. Такі ж етапи проведення громадської експертизи у монографічному дослідженні виділяють Наливайко Л. Р., Савченко О. В. [219; с. 121-125].

Чотири основних етапи проведення громадської експертизи виділяють Балацька А., Сушко О., Шевченко Т., до яких відносять: 1) планування громадської експертизи; 2) безпосереднє проведення громадської експертизи інститутами громадянського суспільства; 3) розгляд результатів громадської експертизи органом виконавчої влади; 4) врахування результатів громадської експертизи органом виконавчої влади [34, с. 11]. Чотирьохетапність проведення громадської експертизи у своїх дослідженнях підтримують науковці Купрій В. та Паливода Л. [33, с. 36-37]

Заслуговує на увагу обґрунтований підхід Учасенко Л., яка до першочергових етапів проведення громадської експертизи відносить мотивацію щодо проведення експертизи та підготовку громадської думки [228, с. 430]. Такий підхід у свою чергу відображає соціальну сутність громадської експертизи,

оскільки громадська думка, потреби та інтереси громадянського суспільства є підставою та основою для проведення громадської експертизи.

Наливайко Л., Орешкова А. виділяються такі обов'язкові етапи проведення громадської експертизи діяльності державних органів: “1) формування групи громадських експертів; 2) підготовка та надсилання або подання запиту на проведення громадської експертизи до органу державної влади; 3) проведення громадської експертизи; 4) підготовка експертного висновку та направлення його органу державної влади; 5) ознайомлення з результатами врахування на веб-сайті Урядового порталу «Громадянське суспільство і влада» [125, с. 208].

Волошина А., Лациба М., Хмара О., Орловський О. виділяють такі кроки проведення громадської експертизи: 1. Визначення мети громадської експертизи. 2. Формулювання предмета громадської експертизи. 3. Обрання методів проведення оцінки. 4. Визначення бажаних джерел інформації. 5. Формування групи експертів з проведення громадської експертизи. 6. Складання та надсилання запиту на проведення громадської експертизи. 7. Отримання від органу влади інформацію для аналізу. 8. Проведення аналізу отриманих даних. 9. Підготовка експертного висновку та направлення його органу влади. 10. Отримання від органу влади письмової відповіді про результати врахування. 11. Участь у засіданні колегії, на якій розглядається висновок. 12. Ознайомлення із результатами врахування на сайті органу чи у ЗМІ [56, с. 27; 32, с. 11].

Літвінов О., Літвінова Н. у процедурі організації та проведення громадської експертизи виділяють 10 складових, серед яких: “1) визначення сфери або напряму діяльності органу влади для проведення громадської експертизи; 2) планування громадської експертизи; 3) визначення мети та завдань громадської експертизи; 4) формування групи експертів; 5) розробка методики проведення; 6) підготовка запиту на проведення громадської експертизи; 7) проведення громадської експертизи; 8) оформлення результатів громадської експертизи та рекомендацій органу влади; 9) громадське

обговорення результатів громадської експертизи; 10) організація контролю за врахуванням рекомендацій за результатами громадської експертизи” [35, с. 52] .

На нашу думку процедуру проведення громадської експертизи варто розглядати із позиції документального оформлення етапів експертизи. Такий підхід обґрунтовується тим, що юридично значимими настають дії інститутів громадянського суспільства за наявності документального супроводу. У зв’язку з цим можна виділити три основних етапи проведення громадської експертизи:

1. Підготовка до здійснення громадської експертизи. Цей етап включає визначення основної мети, предмету та об’єкту громадської експертизи та підбір на цій основі громадських експертів з необхідними для здійснення дослідження знаннями. Завершується цей етап написання документу у вигляді запиту на проведення експертизи.

2. Здійснення громадської експертизи. Зазначений етап передбачає процес дослідження та аналіз інформації та надання оцінки об’єкту дослідження. Завершується зазначений етап підготовкою експертного висновку суб’єктами громадської експертизи.

3. Розгляд та реалізація органами публічної влади експертних висновків. Завершується зазначений етап опублікуванням органами публічної влади звіту про врахування чи неврахування експертних пропозицій громадянського суспільства.

4. Додатковим етапом громадської експертизи може стати оскарження дій чи бездіяльності органів публічної влади щодо проведення громадської експертизи. Зазначений етап завершується рішенням органу адміністративної або судової інстанції.

Узагальнюючи усі ключові ознаки громадської експертизи як форми безпосередньої демократії термін “громадська експертиза” варто визначити як дослідження, перевірка, аналіз та оцінка громадянами, інститутами громадянського суспільства, консультативно-дорадчими структурами при органах публічної влади нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади та інших питань, які

становлять громадський інтерес та на цій основі підготовка обґрунтованих висновків та пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем.

Висновки до розділу 1

1. Важливими конституційно-правовими засадами громадської експертизи є розвинене громадянське суспільство, правова держава, транспарентність органів публічної влади.

На нашу думку громадський контроль покликаний здійснити перевірку та оцінку рішень, дій та бездіяльності органів публічної влади як з точки зору відповідності вимогам чинного законодавства, так і відповідності громадським інтересам, моралі, виконання суспільного договору.

У конституційно-правовому контексті вважаємо, що можна системазувати цілі проведення громадської експертизи: захист прав, свобод та інтересів громадянського суспільства чи окремої особи, групи осіб; підвищення ефективності державної політики, удосконалення діяльності органів публічної влади; налагодження взаємозв'язку громадянського суспільства з органами публічної влади; вирішення важливих для суспільства питань; встановлення відповідності діяльності органів публічної влади інтересам суспільства; усунення недоліків та невідповідності у чинному законодавстві, недопущення прийняття некоректних та некомпетентних рішень; донесення до органів публічної влади громадської думки щодо рішень, дій та бездіяльності цих органів, які є важливими для досягнення кінцевої мети громадської експертизи.

Таким чином можна виділити наступні основні функції громадської експертизи: 1) інформаційна; 2) контрольна; 3) прогностична; 4) інтегральна; 5) аксіологічна; 6) соціальна; 7) антикорупційна; 8) превентивна; 9) критична; 10) політична; 11) стимулююча.

Принципи проведення громадської експертизи варто систематизувати у такі групи: 1) Принципи, що стосуються інформації; 2) принципи, що стосуються суб'єктів громадської експертизи, визначають основні засади здійснення

діяльності таких суб'єктів під час проведення експертизи; 3) засади здійснення процесу проведення експертизи; 4) засади підготовки експертних висновків.

2. Метою наукового дослідження, зокрема у сфері конституційного права є отримання певних об'єктивних обґрунтованих знань щодо об'єкта дослідження. Методологія дослідження конституційно-правових засад громадської експертизи являє собою сукупність методів, способів, засобів, принципів та знань про них, теорій, за допомогою яких досягається мета пізнавальної діяльності та отримуються бажані знання про конституційно-правові засади громадської експертизи як предмета дослідження.

При дослідженні конституційно-правових засад громадської експертизи здійснюється науковий пошук за допомогою широкого спектру методів, прийомів та способів, які дозволяють досягнути мету дослідження. До таких методів відносяться загальнофілософські методи (метод діалектики), загальнонаукові методи (аналіз, синтез, індукція, дедукція, узагальнення, абстрагування, конкретизації, ідеалізації), спеціально-правові методи (формально-юридичний метод, порівняльно-правовий, метод правової герменевтики), методи “запозичені” з інших наук (історико-правовий метод, метод конкретно-соціологічних досліджень). Саме комплексне використання вищезазначених методів дозволяє досягнути мети дослідження, отримати об'єктивні знання про конституційно-правові засади громадської експертизи.

3. Предметом громадської експертизи є діяльність та бездіяльність органів публічної влади, нормативно-правові акти, проекти нормативно-правових актів та інші питання, які становлять суспільний інтерес. Суб'єктом громадської експертизи варто визначити громадян, інститути громадянського суспільства, громадські консультативно-дорадчі органи, які представляють інтереси громадськості та компетентні щодо об'єкта та предмета громадської експертизи. Суб'єкти громадської експертизи повинні бути компетентними щодо об'єкта та предмета громадської експертизи та володіти інформацією, щодо громадської думки з питань, щодо яких проводиться громадська експертиза.

Варто виділити три основних етапи проведення громадської експертизи: 1) підготовка до здійснення громадської експертизи; 2) здійснення громадської експертизи; 3) розгляд та реалізація органами публічної влади експертних висновків. Додатковим етапом громадської експертизи може стати оскарження дій чи бездіяльності органів публічної влади щодо проведення громадської експертизи.

Громадська експертиза – дослідження, перевірка, аналіз та оцінка громадянами, інститутами громадянського суспільства, консультативно-дорадчими структурами при органах публічної влади нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади та інших питань, які становлять громадський інтерес та на цій основі підготовка обґрунтованих висновків та пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем.

РОЗДІЛ 2.

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

2.1. Міжнародні стандарти регулювання громадської експертизи

Громадська експертиза є важливою формою партисипативної демократії, яка гарантована низкою універсальних та регіональних правових актів. До універсальних джерел, які передбачають право участі громадян в управлінні державними справами, належить зокрема Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року, статтею 19, якою гарантується право кожної людини брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників, воля народу повинна бути основою влади уряду [61]. Згідно статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року кожний громадянин повинен мати, без будь-якої дискримінації, згаданої в статті 2, і без необґрунтованих обмежень, право і можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників [121].

Комітетом з прав людини на його 1510-му засіданні 57 сесії 12 липня 1997 року було прийнято Зауваження загального порядку до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, в якому надано дефініцію поняттю ведення державних справ, яке являє собою широке поняття, пов'язане із здійсненням політичних повноважень, зокрема, з реалізацією законодавчих, виконавчих і адміністративних повноважень, воно охоплює всі аспекти державного управління, а також розробку і здійснення політики на міжнародному, національному, регіональному і місцевому рівнях. У Зауваженні гарантується свобода обговорення державних справ, право на мирні демонстрації і збори, право на критику і заперечення, на публікацію політичних матеріалів, на проведення виборчих кампаній і на

пропаганду політичних переконань. Право на свободу асоціації, включаючи право створювати організації і асоціації, що займаються політичними і державними питаннями, і вступати до них. Політичні партії та членство в партіях відіграють значну роль у веденні державних справ і під час виборів. Держави повинні забезпечити, щоб у внутрішньому устрої політичних партій дотримувалися застосовні положення статті 25, що дозволить громадянам здійснювати закріплені в ній права [251].

Із вищезазначеного тлумачення поняття ведення державних справ слідує, що громадянське суспільство наділене правом брати участь у вирішенні будь-якого питання місцевого, національного, регіонального чи міжнародного значення. Це право може бути реалізовано будь-яким способом, зокрема шляхом проведення громадської експертизи. Гарантування права на свободу асоціацій дозволяє утворювати організовані інститути громадянського суспільства, які є одними із основних суб'єктів проведення громадської експертизи.

Декларація про право на розвиток Генеральної асамблеї ООН (ч. 2 ст. 8) покладає на держав обов'язок заохочувати участь населення у всіх галузях в якості важливого фактору процесу розвитку і в здійсненні в повній мірі всіх прав людини [245]. Декларація про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства покладає заохочувати та захищати загальновизнані права людини та основні свободи ООН (ст. 8) гарантує право кожній людині індивідуально і спільно з іншими, мати реальний доступ на недискримінаційній основі до участі в управлінні своєю країною і веденні державних справ, це включає, зокрема, право індивідуально і спільно з іншими надавати в урядові органи, установи та організації, що займаються веденням державних справ, критичні зауваження і пропозиції щодо поліпшення їх діяльності та привертати увагу до будь-якого аспекту їхньої роботи, який може ускладнювати або стримувати заохочення, захист і здійснення прав людини і основних свобод [244]. Право надавати критичні зауваження на пропозиції щодо діяльності органу публічної влади є

важливим аспектом проведення громадської експертизи, адже заключним етапом експертизи є надання висновку, який повинен включати основні критичні зауваження щодо роботи публічного органу та обґрунтовані пропозиції щодо можливого вдосконалення діяльності публічної адміністрації.

Що стосується регіональних правових актів, які гарантують проведення громадської експертизи, то велику роль відіграють акти розроблені та затверджені Радою Європи. Преамбула Європейської хартії місцевого самоврядування 15 жовтня 1985 року передбачає, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи. Стаття 3 передбачає, що наявність органів місцевого самоврядування жодним чином не заважає використанню будь-якої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом [57]. Тим самим гарантується право громадянського суспільства прямої участі у справах органів місцевого самоврядування, зокрема шляхом проведення громадської експертизи.

Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування в статті 2 передбачає, що держави повинні вживати всіх заходів, необхідних для здійснення права участі у справах місцевого органу влади, зокрема: 1) надання місцевим органам влади повноважень надавати право участі громадськості та сприяти його здійсненню; 2) забезпечення створення: процедур залучення людей, які можуть включати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення та, у випадках, коли на території органу місцевого самоврядування є багато жителів та (або) коли орган місцевого самоврядування охоплює великий географічний регіон, заходи із залучення людей на рівні, найближчому до них; механізмів і процедур розгляду скарг і пропозицій стосовно функціонування місцевих органів влади й місцевих комунальних служб та реагування на такі скарги й пропозиції [48].

Таким чином, зазначеними міжнародними та регіональними стандартами на державу покладається обов'язок забезпечити кожному право участі в управлінні державною та місцевим самоврядуванням, зокрема, й шляхом проведення громадської експертизи. Проведення громадської експертизи неможливо без отримання інформації, яка знаходиться в розпорядженні органів державної влади та місцевого самоврядування, у зв'язку з цим низкою міжнародних актів гарантується право громадянського суспільства на доступ до інформації [15, с. 129].

До універсальних правових актів, які гарантують таке право належить, зокрема, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, пунктом 2 статті 19, якого передбачено право кожної людини на вільне вираження свого погляду, це право включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір [121]. Аналогічні положення містяться й у регіональному акті – Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року ратифікованої Законом України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР [82].

Рекомендація Rec(2001)19 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про участь громадян у місцевому публічному житті передбачає, що одним з основних принципів політики демократичної участі на місцевому рівні є гарантування громадянам права на доступ до чіткої, вичерпної інформації про різноманітні справи, що стосуються їхніх місцевих громад, і право висловлюватися про найважливіші рішення, які впливають на їхнє майбутнє [202].

Верховний комісар з прав людини ООН у доповіді про практичні рекомендації для створення і підтримання безпечних і сприятливих умов для діяльності громадянського суспільства в контексті доступу до інформації державам-членам рекомендував: а) приймати ясні закони, постанови та політику, які гарантують ініціативне розкриття інформації, наявної у

державних органів, включаючи органи, що здійснюють публічні функції, і передбачити загальне право запитувати і отримувати таку інформацію при дотриманні лише ясних і вузькосформульованих винятків відповідно до міжнародно-правових норм і стандартів у галузі прав людини; гарантувати право на доступ до інформації, наявної у приватних органів, коли вона має важливе значення для здійснення або захисту прав людини; і передбачити право на оскарження в незалежному органі будь-якої відмови в розкритті інформації; b) вести підготовку посадових осіб державних органів з питань реалізації права на доступ до інформації і поширювати серед населення інформацію про право на такий доступ і процедурах його отримання [155].

Відповідно до Додатку до Рекомендації CM/Rec(2018)11 Комітету міністрів державам-членам щодо необхідності посилення захисту і сприяння простору для громадянського суспільства в Європі (Прийнята Комітетом міністрів 28 листопада 2018 року на 1330-му засіданні заступників міністрів) держави-члени повинні забезпечити, щоб кожен, включаючи правозахисників, міг ефективно брати участь у процесі прийняття рішень, зокрема надаючи їм повний доступ до інформації з урахуванням Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (ETS № 205) [206]. Транспарентність органів публічної влади та доступ до інформації щодо їх діяльності нерозривно пов'язаний із забезпеченням участі громадянського суспільства у вирішенні державних та муніципальних справ.

Декларація Комітету міністрів Ради Європи "Про свободу вираження поглядів та інформації" прийнята 29 квітня 1982 року проголошує те, що в інформаційній сфері держави повинні досягнути мети, зокрема: проведення відкритої інформаційної політики в публічному секторі, що включає також доступ до інформації, задля сприяння розумінню кожною людиною політичних, соціальних, економічних і культурних проблем та заохочення вільного обговорення цих проблем, створення відповідних можливостей для передавання і поширення інформації та ідей, розумного доступу до них на національному й міжнародному рівнях [41].

Така міжнародна політика щодо доступності публічної інформації сприяє активному затвердженню та розвитку громадської експертизи як форми участі громадськості у діяльності держави. Саме доступність інформації та обов'язок органів публічної влади надавати на запит громадськості суспільно важливу інформацією є першочерговою гарантією проведення громадської експертизи.

Радою Європи було розроблено низку спеціальних документів, які регулюють питання отримання документів, що знаходяться в розпорядженні органів державної влади та місцевого самоврядування. Так, Парламентська асамблея Ради Європи у Рекомендації № 854 (1979) про доступ громадськості до державної документації та свободу інформації зазначила, що державні міністерства та відомства часто генерують і володіють інформацією, яка не може бути отримана з інших джерел, тому громадськість крім певних винятків, повинна мати доступ до державних документів, така свобода інформації є адекватною перевіркою на корупцію і розтрату державних коштів. У Рекомендації № 854 наголошується, що платники податків, тобто суспільство в цілому, є наповнювачами громадських фондів, і тому вони повинні мати змогу з'ясувати, яким чином ці державні кошти використовуються або які є зловживання в урядових установах і відомствах. У зв'язку з цим, держави повинні ввести систему свободи інформації, тобто доступу до державних файлів, включаючи право шукати та отримувати інформацію від державних установ та відомств, право на ознайомлення і виправлення особистих файлів [256].

Комітету міністрів Ради Європи у Рекомендаціях № R (81) 19 про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів (Прийнята Комітетом Міністрів 25 листопада 1981 на 340-й зустрічі заступників міністрів) визначено принципи, якими держави-члени повинні керуватися у своєму законодавстві та практиці щодо отримання громадськістю інформації. До таких принципів належить: I. Кожен у межах юрисдикції держави-члена повинен мати право на отримання за запитом

інформації, що знаходиться у розпорядженні органів державної влади, крім законодавчих органів та судової влади. II. Для забезпечення доступу до інформації мають бути передбачені ефективні і належні засоби. III. Не може бути відмовлено у доступі до інформації на тій підставі, що особа, котра подає запит, не має особливого інтересу в у цьому питанні. IV. Доступ до інформації надається на основі рівності. V. Вищенаведені принципи застосовуються з урахуванням лише таких обмежень і заборон, які є необхідними в демократичному суспільстві для захисту законних інтересів суспільства. VI. Будь-який запит про надання інформації повинен розглядатися в розумні терміни. VII. Орган державної влади, що відмовляє в доступі до інформації, має сказати причини такої відмови з посиланням на законодавство чи практику. VIII. Будь-яка відмова в наданні інформації має бути предметом оскарження [255]. Усі ці принципи, які визначенні міжнародними актами, у повній мірі відображаються в українському законодавстві з питань доступу до інформації, звернення громадян та є основою для здійснення запиту на проведення громадської експертизи.

Рекомендація № R (2000) 13 Комітету Міністрів країнам-членам стосовно європейської політики доступу до архівів (прийнята Комітетом Міністрів 13 липня 2000 року на 717 зустрічі членів Комітету Міністрів Ради Європи) передбачає принципи отримання інформації з архівів, серед яких: доступ до публічних архівів є правом, яке поширюється на всіх користувачів незалежно від їх національності, статусу чи функцій; доступ до архівів є частиною функції служб публічних архівів, за які, як така плата не повинна стягуватися; законодавство повинно передбачати відкриття публічних архівів без особливих обмежень; будь-яка відмова у доступі здійснюється у письмовій формі, і особа, яка звертається із запитом, має можливість оскаржити негативне рішення [258].

Одним із найважливіших документів, які регулюють питання отримання інформації від органів державної влади та місцевого самоврядування є ратифікована Законом України від 20 травня 2020 року

№ 631-IX Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18 червня 2009 року, преамбула якої декларує, що здійснення права доступу до офіційних документів допомагає громадськості формувати думку про стан суспільства та про державні органи. Конвенція передбачає загальні принципи доступу до офіційних документів та процедуру такого доступу. Пункт 1 статі 2 Конвенції гарантує право кожному, без дискримінації за будь-якою ознакою, на доступ, за вимогою, до офіційних документів, що знаходяться в розпорядженні державних органів. Стаття 9 зазначеної Конвенції передбачає обов'язок держав інформувати громадськість про її право на доступ до офіційних документів та про порядок реалізації цього права. Крім цього, вказана стаття визначає додаткові заходи, які повинна вжити держава, для забезпечення цього права, зокрема: надання інформації з питань або діяльності, за які вони відповідають; ефективне адміністрування своїх документів для забезпечення легкого доступу до них; застосування чітких і встановлених правил зберігання та знищення своїх документів [84]. Зазначена Конвенція у повній мірі обов'язок щодо належного інформування громадськості, розміщення інформації із забезпеченням легкого доступу до неї покладає саме на органи публічної влади. Така позиція є досить обґрунтованою, оскільки належне та доступне (зокрема на веб-ресурсах) розміщення органами публічної влади інформації та документів, які становлять суспільний інтерес, сприяє зменшенню запитів на отримання інформації та документів, тим самим оптимізує роботу органів публічної влади та задовольняє громадський інтерес.

Рекомендації Ради Європи N R (2002) 2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 року наголошують на тому, що державні органи повинні взяти на себе зобов'язання проводити активну політику в питаннях спілкування з громадянами з тим, щоб надати в розпорядження громадян всю інформацію, яка може вважатися необхідною у відкритому демократичному суспільстві. Стаття 3 зазначеного документа передбачає, що держави-члени повинні гарантувати кожній особі, після здійснення нею

запиту, право доступу до офіційних документів, які є в розпорядженні органів державної влади, без жодної дискримінації, у тому числі й за ознакою державної належності [201].

У Рекомендаціях № R (2002)2 обґрунтовується необхідність доступу громадськості до офіційних документів, зокрема, отримання такої інформації дозволяє громадянам виробити адекватне бачення та сформулювати критичні погляди щодо стану суспільства, у якому вони живуть, та щодо органів влади, які ними керують; сприяє більшій дієвості та ефективності адміністративних органів і допомагає підтримувати їх цілісність, усуваючи ризик корупції, є чинником, що підтверджує легітимність органів управління як державних служб і посилює довіру громадськості до органів державної влади [201]. Вище перелічені положення Рекомендацій № R (2002)2 щодо обґрунтування необхідності доступу громадськості до офіційних документів відповідають основним завданням проведення громадської експертизи щодо оцінки діяльності, бездіяльності та рішень органів державної влади та місцевого самоврядування.

Щодо отримання інформації від органів місцевого самоврядування, то Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування в статті 2 зобов'язує держави забезпечити створення процедур доступу згідно з конституційним порядком та міжнародно-правовими зобов'язаннями до офіційних документів, які є в розпорядженні місцевих органів влади [48].

Отримання інформації у певних сферах правовідносин, які мають важливе значення для суспільства, регулюється окремими міжнародними стандартами, так Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція) у частині 2 статті 3 передбачає, що кожна держава прагне забезпечити умови, аби посадові особи та державні органи надавали громадськості допомогу та забезпечували їй орієнтацію в отриманні доступу до інформації, сприяли участі в процесі прийняття рішень і в

одержанні доступу до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища та сприяє екологічній просвіті та підвищенню рівня поінформованості громадськості з проблем навколишнього середовища, особливо стосовно одержання доступу до інформації, участі в процесі прийняття рішень і доступу до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища. Стаття 6 визначає, що компетентні державні органи повинні забезпечувати, як цього вимагає національне законодавство, зацікавлені кола громадськості, після отримання від них запиту, безоплатним доступом до всієї інформації, яка стосується процесу прийняття рішень, та інформацією, наявною на момент реалізації процедури участі громадськості, з метою її вивчення [81]. Щодо забезпечення доступу до інформації у сфері довкілля, то в Україні до 2017 року існувала громадська екологічна експертиза, яка була однією з основних форм участі громадськості у прийнятті рішень, які стосувалися навколишнього середовища. З 2017 року законодавством України було введено нову процедуру оцінки впливу на навколишнє середовище, яка передбачала участь громадськості у прийнятті рішень, які стосуються оцінки впливу на навколишнє середовище у формі громадських обговорень. Однак зазначені зміни не позбавляють права громадськості щодо проведення громадської експертизи діяльності та рішень органів публічної влади під час оцінки впливу на навколишнє середовище.

Конвенція ООН проти корупції у ст. 10 передбачає, що з урахуванням необхідності боротьби з корупцією кожна Держава-учасниця вживає, згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права таких заходів, які можуть бути необхідними для посилення прозорості в її державному управлінні, у тому числі стосовно її організації, функціонування та у належних випадках, процесів прийняття рішень. Такі заходи можуть включати зокрема прийняття процедур або правил, які дозволяють членам суспільства отримувати, у належних випадках, інформацію про організацію, функціонування та процеси прийняття рішень у державному управлінні; спрощення адміністративних процедур, у належних випадках, для

полегшення доступу громадськості до компетентних органів, які приймають рішення [80]. Виходячи зі змісту Конвенції ООН проти корупції, громадська експертиза є одним із ефективним інструментів запобігання корупції в органах публічної влади, забезпечує транспарентність їх діяльності та легітимацію прийнятих рішень.

Стаття 13 даної Конвенції декларує, що кожна держава-учасниця повинна вживати належних заходів для сприяння активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як: громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею за допомогою таких заходів, як: а) посилення прозорості й сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень; б) забезпечення для населення ефективного доступу до інформації [80]. Україна знаходиться на стадії активного запровадження різних форм забезпечення запобігання корупції, зокрема в Україні на законодавчому рівні закріплено право проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, яка є важливим запобіжником прийняття нормативних актів з корупціогенним чинником.

Важливим напрямом громадської експертизи є оцінка діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Право проведення оцінки діяльності публічних органів передбачено у Рекомендаціях № R(97)7 Комітету міністрів Ради Європи "Про місцеві громадські служби і права користувачів їх послуг", відповідно до пункту 16 яких, усі важливі місцеві служби повинні підлягати періодичній оцінці задоволеності користувачів, вимірюваній за допомогою декількох простих показників (кількість абонентів або скасування підписки, тарифи користування, ціни, квитанції, кількість спірних претензій тощо), з наступним публічним обговоренням підсумків цього оцінювання [257]. У цьому контексті держава розглядається

як надавач послуг, а громадянин як споживач, який шляхом громадської експертизи здійснює оцінку належного надання органами публічної влади послуг.

Демократія являє собою таку форму правління, яка передбачає максимальне залучення громадськості до вирішення публічних справ. Невід'ємною складовою демократичної держави чи міжнародної спільноти є розвинуте громадянське суспільство. Саме тому міжнародні організації впродовж останніх років у своїй діяльності значну увагу приділяються розвитку громадянського суспільства, зокрема, розробляють нормативні акти, рекомендації, методичні посібники щодо сприяння участі суб'єктів громадянського суспільства у формуванні та реалізації місцевої, державної, регіональної та міжнародної політики. Розвинене громадянське суспільство є запорукою дієвості механізму громадської експертизи.

Організація Об'єднаних Націй у документах неодноразово наголошувала на важливості участі громадянського суспільства у діяльності ООН. Зокрема, у практичному посібнику для громадянського суспільства «Простір для діяльності громадянського суспільства і система прав людини ООН» наголошується на тому, що в основі роботи правозахисного механізму ООН лежить участь суб'єктів громадянського суспільства. Суб'єкти громадянського суспільства надають допомогу під час розробки нових стандартів, механізмів та інститутів в галузі прав людини і мобілізації ресурсів та громадської підтримки у вирішенні проблем прав людини [237].

На виконання пункту 18 резолюції 32/31 від 01 липня 2016 року Ради з прав людини про простір для діяльності громадянського суспільства Верховним комісаром Організації Об'єднаних Націй з прав людини було підготовлено доповідь «Процедури і практика щодо участі громадянського суспільства в діяльності регіональних і міжнародних організацій» A/HRC/38/18 від 2018 р. У доповіді комісар зазначив, що ефективність роботи міжнародних і регіональних організацій нерозривно пов'язана з участю громадянського суспільства, яка забезпечує облік в ході обговорень і

прийняття рішень на міжнародному рівні інформації про те, що відбувається на місцях, надає можливість почути повний діапазон думок і отримати в процесі прийняття рішень повний обсяг відповідних спеціальних знань і досвіду. Громадянське суспільство надає необхідну для дискусії інформацію і знання, в тому числі колективні, директивним органам і програмам на регіональному та міжнародному рівнях. Крім того, аналітичні центри та центри знань громадянського суспільства створили цінні освітні ресурси на основі досліджень і агрегованих даних [199].

У доповіді Верховний комісар ООН з прав людини визначив низку перепон, які перешкоджають громадянському суспільству повноцінно і ефективно брати участь у роботі регіональних та міжнародних організацій, серед яких: 1) відсутність доступу до своєчасної та зрозумілої інформації про канали взаємодії і про конкретні теми, над якими повинна вестися робота; 2) непрозорі і обтяжливі процеси акредитації за відсутності механізмів неупередженого перегляду рішень у випадках відмови в акредитації; 3) складні і суперечливі правила, що регулюють участь і право виступати на нарадах і форумах; 4) непідйомні витрати і візові бар'єри, що перешкоджають доступу на заходи, які проходять в певних місцях; 5) відсутність підзвітності при прийнятті рішень про обмеження доступу; 6) неповне представлення деяких груп громадянського суспільства. Особливе занепокоєння викликають переслідування інститутів громадянського суспільства за його співпрацю з міжнародними та регіональними організаціями [199].

Вищезазначені перепони виникають і під час проведення громадської експертизи. Зокрема, деякими нормативними актами України визначено суб'єктами експертизи лише легалізовані, у встановленому законодавством порядку, інститути громадянського суспільства та громадські ради, натомість не передбачається проведення експертизи неорганізованою громадськістю, що у свою чергу ускладнює доступ громадянського суспільства до проведення громадської експертизи.

Верховний комісар ООН з прав людини та автори матеріалів, представлених для доповіді A/HRC/38/18, рекомендують державам та організаціям: 1) прийняти політику і рамкові документи щодо участі громадянського суспільства, у яких повинен визнаватися його внесок, і передбачити чіткі, ефективні, засновані на правах людини, враховуючи гендерну проблематику, канали участі; 2) підвищити прозорість процесів прийняття рішень і доступу на відкриті засідання; 3) вжити і здійснювати чітко сформульовану політику щодо доступу до інформації, у тому числі призначити координаторів і безперервне постачання надійних інформаційних каналів; 4) запобігати будь-яке переслідування таких осіб з боку державних або недержавних суб'єктів; 5) в ініціативному порядку налагоджувати контакти з недопредставленими групами громадянського суспільства, щоб забезпечити участь різних представників громадянського суспільства; 6) вивчити можливості створення різних інституційних механізмів, наприклад консультативних рад громадянського суспільства; 7) гарантувати захист від зловживань в частині процедур і порядку участі; 8) заохочувати участь громадянського суспільства в досягненні цілей в галузі сталого розвитку та проведенні оглядів політичного форуму високого рівня, в тому числі забезпечуючи, щоб ніхто не був забутий [199]. Вищезазначені рекомендації важливу роль відіграють у забезпеченні можливості ефективного проведення громадської експертизи. Більшість цих рекомендацій відображені в чинному законодавстві України та поступово втілюються у практичній діяльності інститутів громадянського суспільства.

ООН здійснює постійну розробку рекомендацій щодо заходів, які повинні впровадити держави для підтримки громадянського суспільства, зокрема у доповіді A/HRC/32/20 від 11 квітня 2016 року «Практичні рекомендації для створення і підтримання безпечних і сприятливих умов для діяльності громадянського суспільства, засновані на передовій практиці і отриманих знань» Верховний комісар ООН з прав людини рекомендував у контексті участі громадськості в розробці політики, плануванні та прийнятті

рішень державам-членам слід: визнати право на участь у державних процесах прийняття рішень в сфері законодавства, зокрема, передбачати надання своєчасної, ясної, точної і достатньої за обсягом інформації з легкодоступними для розуміння змістом і питаннями; широке поширення результатів обговорення; роз'яснення підстав для прийняття або відхилення пропозицій і думок громадянського суспільства; можливості для зворотного зв'язку і правового захисту; виділення адекватних за обсягом бюджетів на цілі забезпечення участі в таких процесах [155]. Недосконалим у чинному законодавстві України є питання щодо роз'яснення органами публічної влади підстав для прийняття або відхилення експертних пропозицій громадянського суспільства. Відповідно до чинного законодавства на органи публічної влади покладено обов'язок інформувати інститут громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу, про результати розгляду експертних пропозицій, однак законодавством не передбачається обов'язок органів публічної влади надання обґрунтування відхилення експертних пропозицій громадянського суспільства. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне використання у конституційно-правовому регулюванні громадської експертизи положень міжнародних рекомендацій щодо інформування громадянського суспільства про причини відхилення експертних пропозицій.

У доповіді A/HRC/32/20 від 11 квітня 2016 року Верховний комісар ООН з прав людини рекомендував впроваджувати нові форми участі громадськості в розробці політики, плануванні та прийнятті (за рахунок використання інформаційно-комунікаційних технологій, соціальних мереж в якості засобу забезпечення рівного доступу до інформації та проведення широких консультацій) [155]. Зазначена рекомендація в Україні набуває особливої актуальності в умовах воєнного стану, який поширюється на всю територію України. У зв'язку з бойовими діями в Україні велика кількість громадян є внутрішньо переміщеними особами або виїхали за межі держави, однак мають активну громадську позицію. З метою реалізації права таких осіб на участь в управлінні державними справами виникає необхідність у

використанні під час громадської експертизи інформаційно-комунікаційних технологій та соціальних мереж, а також здійснення конституційно-правового закріплення цього процесу.

На регіональному рівні активну підтримку громадянського суспільства, здійснює Рада Європи. Так, Комітетом міністрів Ради Європи 27 вересня 2017 року на 1295-му засіданні заступників міністрів прийнято Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень. До таких принципів віднесено: 1) взаємоповага між усіма суб'єктами як основа для чесної взаємодії та взаємної довіри; 2) повага до незалежності неурядових організацій, незалежно від того, чи їх погляди відповідають точці зору органів публічної влади; 3) повага до позиції органів публічної влади, на яких лежить відповідальність і підзвітність за прийняття рішень; 4) відкритість, прозорість і підзвітність; 5) оперативність, де всі суб'єкти пропонують відповідний зворотний зв'язок; 6) недискримінація та інклюзивність, щоб усі менш привілейовані та найбільш уразливі могли бути почутими, а їхня думка врахована; 7) гендерна рівність і рівноправна участь усіх груп; 8) доступність [75].

Громадянське суспільство представлене різними суб'єктами, серед яких можна виділити неурядові організації. Рекомендація СМ/Рес(2007)14 Комітету міністрів державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі передбачає, що державні і квазі-державні механізми всіх рівнів повинні забезпечувати ефективну участь неурядових організацій без дискримінації в діалозі і консультаціях щодо завдань і рішень в сфері державної політики. Така участь має забезпечувати свободу вираження різноманітних думок людей щодо функціонування суспільства. Така участь і кооперація мають полегшувати забезпечення відповідного розкриття офіційної інформації або доступу до цієї інформації. У цих Рекомендаціях надано визначення неурядових організацій під якими розуміються добровільні самоврядні об'єднання або організації, створені для здійснення

некомерційних завдань їхніх засновників або членів (в їх число не входять політичні партії) [203].

Громадські організації є одним із основних суб'єктів громадської експертизи згідно українського законодавства. Більшість чинних нормативних актів саме громадські організації наділяють правом проведення громадських експертиз. Тому міжнародне визначення громадських організацій є важливим аспектом конституційно-правового регулювання громадської експертизи.

Рада Європи значну увагу приділяє рівній участі жінок і чоловіків у вирішенні державних справ. Рекомендація Rec(3)3 Комітету Міністрів державам-членам щодо збалансованої участі жінок та чоловіків у прийнятті політичних і громадських рішень рекомендують державам-членам підтримувати та заохочувати проведення спеціальних заходів стимулювання, підтримувати бажання жінок брати участь у прийнятті політичних та громадських рішень; скласти плани та визначити терміни їх виконання, щоб отримати збалансовану участь жінок у прийнятті політичних і громадських рішень [207]. Пропорційна участь жінок під час громадської експертизи дозволяє уникнути дискримінаційних ситуацій та сприяє виробленню збалансованої гендерної політики.

Найактивніше та найефективніше населення бере участь у вирішенні місцевих справ, саме тому у міжнародних актах значна увага приділяється участі громадянського суспільства у діяльності органів місцевого самоврядування.

Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті (Прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 21 березня 2018 року на 1311-му засіданні заступників міністрів) рекомендує урядам держав-членів: розробити політику за участю місцевих органів самоврядування і, де це можливо, органів регіонального управління, спрямовану на заохочення участі громадян у місцевому публічному житті; вжити заходів в межах своїх повноважень з метою

вдосконалення правової бази для участі та забезпечення того, щоб національне законодавство та нормативні акти дозволяли органам місцевого самоврядування та регіонального управління використовувати широкий спектр інструментів участі; залучити відповідним чином органи місцевого самоврядування та регіонального управління й ефективно здійснювати політику заохочення участі громадян у місцевому публічному житті; поліпшити місцеві та регіональні нормативні акти, що стосуються участі громадян у місцевому публічному житті, разом з практичними заходами щодо такої участі, а також вжити будь-які інші заходи в межах їхніх повноважень для сприяння участі громадян [205].

Для найбільшої прозорості діяльності органів публічної влади суб'єкти громадянського суспільства повинні брати участі на всіх етапах прийняття рішення цими органами. Саме тому, Рада ООН з прав людини в резолюції 39/11, передбачає заходи по забезпеченню участі суб'єктів громадянського суспільства на різних етапах процесу прийняття рішення.

На етапі до прийняття рішення Рада з прав людини рекомендує державам надати громадянському суспільству можливість брати участь у формуванні порядку денного процесів прийняття рішень для забезпечення того, щоб їх пріоритети і потреби були враховані при визначенні предмета та змісту обговорення. Це може бути зроблено, наприклад, шляхом проведення консультацій через Інтернет, громадських слухань або форумів, або робочих груп, або комітетів, що складаються з представників органів державної влади та членів суспільства [248]. На етапі до прийняття рішень може бути проведено громадську експертизу попередньої діяльності органів публічної влади та на цій основі надано пропозиції щодо майбутнього порядку денного та ініціювання необхідності прийняття органами публічної влади певних рішень.

На етапі прийняття рішень громадянське суспільство повинне мати можливість брати участь в процесі прийняття рішень на самому ранньому етапі, коли відкриті всі можливості розгляду різних варіантів. ООН

рекомендує, щоб всі переглянуті, нові або оновлені редакції документів, пов'язані з рішенням (рішеннями), слід оприлюднити, як тільки вони стають доступними. Варто виділяти достатньо часу для підготовки суб'єктів громадянського суспільства і внесення ними вкладу в процеси прийняття рішень [248]. Зокрема, на цьому етапі важливо проводити громадську експертизу проектів нормативно-правових актів, рішень.

На етапі після прийняття рішення державам варто розробити належні механізми оцінки ефективності діяльності держав щодо здійснення відповідних законів, політики, проектів і програм. Ці механізми повинні встановлювати цілі, вимірні і прив'язані до конкретних термінів показники ефективності, у тому числі, що стосуються участі суб'єктів громадянського суспільства у відстеженні ходу здійснення. Доповіді про хід здійснення слід оприлюднити і широко розповсюджувати. Громадянське суспільство повинне мати доступ до важливої інформації, щоб забезпечити дієву участь в здійсненні контролю і оцінки прогресу в ході здійснення рішень [248]. На цьому етапі оцінка ефективності діяльності та прийнятих рішень органів публічної влади може здійснюватися за допомогою проведення громадської експертизи.

Неодноразово у міжнародних документах згадується громадська експертиза, що включає в себе експертні знання суб'єктів громадянського суспільства та здійснення оцінки діяльності міжнародних організацій, органів державної та місцевої влади.

У доповіді Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини A/HRC/32/20 від 11 квітня 2016 року зазначено, що робота договірних органів з прав людини немислима без вкладу громадянського суспільства, яке дозволяє підвищувати актуальність і справедливість висновків і рекомендацій за підсумками експертного обговорення [155].

У практичному посібнику для громадянського суспільства «Простір для діяльності громадянського суспільства і система прав людини ООН» наголошується на тому, що в основі роботи правозахисного механізму ООН

лежить участь суб'єктів громадянського суспільства. На міжнародному рівні громадянське суспільство вносить свій вклад у формі експертних знань, діяльності по підвищенню обізнаності, заходів з моніторингу та підзвітності щодо правозахисних питань і фактів порушення прав людини [237].

Верховним комісаром Організації Об'єднаних Націй з прав людини у доповіді «Процедури і практика щодо участі громадянського суспільства в діяльності регіональних і міжнародних організацій» A/HRC/38/18 від 2018 р. наголошується на тому, що при внесені організаціями громадянського суспільства експертні та інші знання є значною перевагою в процесі розробки політики, консультацій, проведення нарад, дискусійних груп і різних міжурядових переговорів [199].

Зауваження загального порядку до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права передбачають, що для забезпечення повного здійснення прав, закріплених у статті 25, особливе значення має вільний обмін інформацією та думками з державних і політичних питань між громадянами, кандидатами і обраними представниками народу. Це передбачає свободу преси та інших засобів інформації, які могли б коментувати державні питання без контролю або обмежень і інформувати про них громадськість [251].

Документ Економічної та Соціальної Ради ООН «Процес розробки міжнародних стандартів для Державно-приватного партнерства» від 26 червня 2015 року, передбачає процедуру розробки міжнародних стандартів для Державно-приватного партнерства, одним з етапів процесу розробки таких актів є проведення громадської експертизи. Після врахування відгуків усіх ключових зацікавлених сторін секретаріат Європейської економічної Комісії Організації Об'єднаних Націй (далі – ЄЕК ООН) розміщує проект стандарту на веб-сайті ЄЕК ООН на 60-денний період. Повідомлення про те, що проект доступний для громадської експертизи, із зазначенням термінів та описом процедури громадської експертизи, надсилається всім делегатам а також їх експертним мережам [254].

Проект стандарту повинен бути комплексним, що представляє загальні інтереси якомога більшої кількості країн та зацікавлених сторін. Тому всі зауваження, отримані під час етапу громадської експертизи, мають бути враховані, належним чином зареєстровані та розміщені разом із відповідями проектної групи на загальнодоступному веб-сайті. У разі внесення до проекту значних змін у результаті зауважень, висловлених у ході громадської експертизи, переглянутий стандарт має бути знову розміщений на сайті для громадської експертизи ще на 30 днів. Цей цикл слід повторювати стільки разів, скільки потрібно для вироблення високоякісного стандарту, за яким буде досягнуто консенсусу [254].

2.2. Зарубіжний досвід конституційно-правового регулювання громадсько експертизи

Рівень впровадження та конституційно-правового регулювання такої форми громадського контролю, як громадська експертиза, у різних зарубіжних країнах у значній мірі залежить від рівня розвитку демократії. Відповідно до досліджень міжнародної правозахисної неурядової організації «Freedom House» в країнах Центральної Європи, балканських країнах та деяких країнах Євразії досить різний рівень розвитку демократії. Відповідно до даних за 2022 рік в Албанії відсоток демократії становить 46%, у Вірменії – 34%, у Азербайджані – 1%, в Болгарії – 58%, у Чеській Республіці – 76%, в Естонії – 83%, в Грузії – 35%, в Угорщині – 45 %, у Казахстані – 6 %, у Киргизії – 13%, в Латвії – 80%, в Литві – 77%, в Польщі – 59%, в Румунії – 56%, в Таджикистані – 2%, в Туркменістані – 1%, в Узбекистані – 4 %, в Україні – 39% [246].

Вищезазначені показники свідчать про те, що у країнах колишнього соціалістичного табору (за виключенням Естонії, Латвії та Литви) значно нижчий рівень розвитку демократії, ніж у інших Європейських країн. Тому з метою дослідження ефективного конституційно-правового регулювання

громадської експертизи доцільно розглядати зарубіжний досвід країн із високим рівнем розвитку демократії участі.

У значної кількості зарубіжних країн на конституційному рівні визначається право громадськості безпосередньо брати участь у вирішенні державних справ, право на доступ до інформації, право на звернення та інші фундаментальні права осіб, які необхідні для проведення громадської експертизи. Нормативне закріплення зазначених прав є важливою основою конституційно-правового регулювання громадської експертизи. Так, зокрема, відповідно до статті 2 Конституції Чеської республіки народ є джерелом всієї державної влади, народ здійснює державну владу через органи законодавчої, виконавчої і судової влади. Конституційний закон може визначати умови, коли народ може здійснювати державну владу безпосередньо [260].

Конституція Республіки Узбекистан у статті 29 передбачає право кожного на свободу думки, слова та переконань. Кожен має право шукати, отримувати та розповсюджувати будь-яку інформацію, за винятком спрямованої проти існуючого конституційного ладу, та інших обмежень, передбачених законом. Свобода думок та їх вираження може бути обмежена законом за мотивами державної чи іншої таємниці. Стаття 30 Конституції передбачає, що усі державні органи, громадські об'єднання та посадові особи Республіки Узбекистан зобов'язані забезпечувати громадянам можливість ознайомлення з документами, рішеннями та іншими матеріалами, що стосуються їх прав та інтересів [259].

У статті 74 Конституції Туреччини передбачено право громадян звертатися у письмовій формі до компетентних органів та до Великих Національних Зборів Туреччини із запитам та скаргами, що стосуються їх особисто або товариства. Результат звернення з особистого питання має бути повідомлено автору прохання у письмовій формі. Порядок здійснення цього права визначається відповідно до закону [88].

Відповідно до статті 61 Конституції Польської Республіки громадянин має право отримувати інформацію про діяльність органів публічної влади, а

також осіб, що виконують публічні функції. Це право охоплює також отримання інформації про діяльність органів господарського і професійного самоврядування, інших осіб і організацій в обсязі, у якому вони виконують завдання публічної влади і розпоряджаються комунальною власністю або майном Державної Скарбниці. Право отримувати інформацію охоплює доступ до документів, а також допуск на засідання колегіальних органів публічної влади, сформованих за результатами загальних виборів, з можливістю фіксації звуку чи зображення. Обмеження права можливе виключно з урахуванням визначених законами захисту свобод і прав інших осіб і господарюючих суб'єктів та охорони публічного порядку, безпеки або важливого економічного інтересу держави [87].

Захист конституційного принципу рівного доступу громадян до документів, що містять публічну інформацію загальнодержавного масштабу має не місцевий, а загальнодержавний характер і однаково поширюється на всіх громадян країни, які можуть реалізувати свої права, у порядку перевірки законності постанов органів місцевого самоврядування (рішення від 16 вересня 2002 р., К 38/01) [250].

Згідно статті 63 Конституції Польської Республіки кожний має право звертатися з петиціями, пропозиціями і скаргами, піклуючись про публічний чи власний інтерес або інтерес іншої особи з її згоди, до органів публічної влади, а також до громадських організацій та інститутів у зв'язку з виконуваними ними завданнями у сфері публічної адміністрації. Порядок розгляду петицій, пропозицій і скарг визначається законом [87]. Право на отримання інформації про діяльність органів публічної влади і, у свою чергу, надання пропозицій щодо їх діяльності є невід'ємними елементами проведення громадської експертизи, тому нормативне визначення цих питань є важливою складовою конституційно-правового регулювання громадської експертизи.

Існує досить розгалужений зарубіжний досвід щодо використання громадської експертизи як способу контролю за діяльністю та прийняттям

рішення органами публічної влади. Громадська експертиза в різних державах має різні форми та способи реалізації. У Великій Британії основними формами участі громадськості у прийнятті рішення органами публічної влади є консультації з громадськістю, які часто використовуються парламентом перед прийняттям важливого для суспільства рішення чи нормативно-правового акту, шляхом публікування для публічного обговорення, проведення відповідної громадської оцінки проекту. Також у Великій Британії використовуються референдуми, петиції.

Крім цього, у Великій Британії досить активно використовується така форма партисипативної демократії як звернення до депутата (MP), який закріплений за адміністративно-територіальною одиницею, де проживає особа. Таке звернення може стосуватися прийняття певного закону, рішення, або ж стосуватися місцевих чи загальнонаціональних питань. У випадку обґрунтованого звернення особи до депутата, останній може голосувати у парламенті з урахуванням побажань викладених у зверненні, написати міністру уряду, відповідальному за цю проблему, або домовитися про зустріч, поставити запитання в парламенті («Парламентські питання» або PQs) щодо питань, які ви піднімаєте, вимагати обговорення в парламенті.

Досить важливим у конституційно-правовому регулюванні громадської експертизи є нормативне забезпечення доступу до інформації. Так, Скандинавські країни, такі як: Данія, Швеція, Норвегія, Фінляндія – “в межах європейської інтеграції та концентрації комунікацій ухвалили урядові програми інформаційного суспільства і визначили власні концепції національної інформаційної політики. Попри національну специфіку, політичні пріоритети, економічні можливості та громадську думку щодо інформаційних процесів, скандинавські країни мають спільні цілі та напрями здійснення інформаційної політики: впровадження нових технологій у систему державного управління, ефективне здійснення політичної влади (забезпечення доступу широкої громадськості до урядової інформації, розвиток мережі “інформцентрів” для задоволення потреб населення,

створення державних мереж управління по вертикалі і горизонталі влади)” [226, с. 144-145].

У демократичних державах світу контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюють переважно недержавні суб’єкти. Законодавство таких держав забезпечує свободу об’єднання в політичні партії, громадські організації, профспілки тощо, тобто утворення і діяльність інститутів громадянського суспільства. Інститути громадянського суспільства є активними суб’єктами громадського контролю в державах із високим індексом демократії (Норвегія, Ісландія, Швеція, Нова Зеландія, Данія, Канада, Ірландія, Швейцарія, Фінляндія, Австрія й ін.). Активність різних організаційних форм інститутів громадянського суспільства в закордонних країнах варіюється залежно від історичних особливостей їх становлення [72, с. 19].

Марутян Р. в контексті дослідження зарубіжного досвіду проведення експертизи у сфері діяльності публічних органів виділяє дві системи науково-експертного забезпечення державного управління: американську (використовуються незалежні експертизи) та європейську (найчастіше використовуються експертизи самих органів, що ухвалюють рішення) [105, с. 41].

Зарубіжний досвід має різні підходи щодо оцінки ефекту впровадження одного закону або обраної державної політики, що спирається на один чи кілька законів. Зокрема, у Німеччині до цих процесів залучаються незалежні інституції чи відомства зі специфічними знаннями та досвідом у сфері оцінки політики та оцінки впливу, в Італії створюються нові адміністративні підрозділи в парламентах для розвитку автономної експертизи щодо оцінки впливу законодавства [232].

Законодавством Канади передбачено можливість здійснювати громадську експертизу законопроектів [29]. Зокрема, експерти та особи чи групи осіб, зацікавлені в законопроекті, можуть бути запрошені виступити перед комітетом Плати представників в Парламенті [241].

Закон Польщі про суспільно-корисну діяльність і волонтерство від 2003 року у статті 35 передбачає, що Рада громадсько-корисної діяльності, як консультативно-дорадчий орган при міністерстві, має право надавати висновки щодо проектів нормативно-правових актів та державних програм, пов'язаних з функціонуванням неурядових організацій та діяльністю волонтерство. Рада складається не менше ніж з 20 осіб, у тому числі представники органів державного управління та підпорядковані їм підрозділи, представники органів місцевого самоврядування; представники громадських організацій, спілок, неурядових організацій [261].

Аналогічний консультативно-дорадчий орган діє в Італії – Національна рада з питань економіки і праці, яка відіграє значну роль у процесі формування законів та політичних рішень Уряду. Вона є дорадчим органом як для Парламенту, так і для Уряду. Крім цього, вона має право законодавчої ініціативи і може сприяти розробці економічного та соціального законодавства. До її складу входять представники самозайнятих працівників, а також промислових, сільськогосподарських, комерційних, кредитних та страхових організацій, державних установ соціального захисту, експертів з економічних і соціальних питань тощо [103, с. 167].

У деяких країнах, за ініціативами центральної або місцевої влади, створюються окремі «експертні групи» з підготовки конкретних рішень. Так, наприклад, у Данії існує система пропорційного (стратифікованого) підбору громадян для обговорення ключових проблем розвитку суспільства і технологій для парламенту [109, с. 76]. «В Болгарії існує значна кількість недержавних політологічних центрів, які надають державним інституціям свої експертні оцінки та приймають участь у формуванні і реалізації державного управління. Серед таких: Інститут сучасної політики, який спеціалізується на покращенні функціонування Парламенту з точки зору дотримання прав людини; Центр дослідження демократії, який зосереджується на висвітленні проблем у подоланні корупції і на проведенні реформ у судовій системі; Інститут ринкової економіки, сфера інтересу

якого – бюджетні реформи і макроекономіка» [48, с. 8]. В Японії існує Комісія громадської експертизи безпеки [243].

У Словаччині діє «Національна програма по боротьбі з корупцією – 2000», яка передбачає одним із завдань неурядових організацій – участь у проведенні та підготовці незалежних експертних оцінок [60, с. 304]. Громадський фонд «Транспаренсі Казахстан» у своєму статуті серед завдань передбачає зокрема проведення експертиз чинних нормативно-правових актів. У Польщі неурядові організації здійснюють «watch dog» – моніторинг діяльності органів центральної влади та місцевого самоврядування відповідно до законів і стандартів демократії [60, с. 303].

У Грузії громадські об'єднання вчених беруть участь у визначенні державної політики у сфері розвитку науки і технологій та пріоритетів у даній сфері, у розробці державних науково-технологічних програм (проектів), їх експертизі та виконанні. Органи влади Грузії запрошують для проведення незалежної експертизи державних науково-технологічних програм (проектів), наукових досліджень та розробок представників наукових та науково-технічних громадських об'єднань та у співпраці з ними інформують населення про безпеку, економічну чистоту нових технологій та нових видів продукції, їх соціальне та економічне значення [252].

Відповідно до Органічного закону Грузії «Про нормативні акти» Міністерство юстиції Грузії до надання їм правового висновку має право вимагати подання висновку громадського експерта у відповідній галузі щодо проекту нормативного акта [253]. Однак у законі не визначається обов'язковість залучення громадськості до експертизи нормативного акта, залучення громадських експертів залежить від волевиявлення Міністерства юстиції Грузії.

Відповідно до Кодексу Грузії про природоохоронну оцінку одним із етапів проведення оцінки впливу на навколишнє середовище є проведення експертизи. З метою проведення експертизи, передбаченої Кодексом, Національне агентство з навколишнього середовища створює експертну

комісію у кожному конкретному випадку. Експертна комісія складається з експертів. Експертом може бути представник Міністерства чи установи, що входить до його системи, або (і) громадський експерт, передбачений законодавством Грузії. Виходячи зі специфіки планованої діяльності або стратегічного документа, Агентство вправі запрошувати як члена експертної комісії суб'єкта іноземної держави (фізична особа або юридична особа) або особу без громадянства. Громадський експерт бере участь у процесі експертизи виходячи з трудового договору, укладеного з ним Національним агентством з навколишнього середовища. Агентство здійснює оплату праці соціального експерта не більше асигнувань, виділених йому із коштів державного бюджету [247]. Таким чином, Кодексом Грузії про природоохоронну оцінку хоча і передбачено залучення громадських експертів, однак виникає питання щодо їх незалежності, оскільки громадський експерт пов'язаний з Національним агентством з навколишнього середовища трудовими відносинами та його діяльність фінансується за рахунок держави.

В Австрії організації громадянського суспільства та неурядові організації відіграють ключову роль у захисті, заохоченні та зміцненні прав людини. Експертні знання представників тематично спеціалізованих неурядових організацій високо оцінюються урядом і використовуються наскільки це можливо при розробці та здійсненні конкретних політичних заходів та ініціатив [238].

В Азербайджанській Республіці для досягнення більшої плідності та цілеспрямованості взаємного співробітництва у створену при Уповноваженому з прав людини Раду незалежних експертів включені представники неурядових організацій та незалежні експерти. Метою зазначеної ради є проведення аналізу стану основних напрямів прав людини, підготовка пропозицій щодо вдосконалення відповідного законодавства, міжнародних конвенцій, внутрішньодержавних законів; здійснення спільних заходів [239].

В Ірландії популярності набуває залучення незалежних (громадських) експертів до прийняття певного рішення чи нормативно-правового акту. У вересні 2018 року щодо житлових питань та проблеми безпритульних було створено незалежну консультативну групу експертів у складі трьох членів, які мають експертні знання в області соціальної політики, права та планування, якій доручено вивчити ефективність, хід здійснення та функціонування законодавства та висунути пропозиції щодо покращення його виконання. Роботу над доповіддю групи експертів було завершено у липні 2019 року, і її рекомендації будуть розглянуті Міністерством житлового будівництва, планування та місцевого самоврядування з метою покращення розміщення тревелерів у масштабах країни та забезпечення використання в повному обсязі фінансування, що збільшується в розмірі і яке виділяється на інвестування в житло для тревелерів [240].

В Ірландії з питань формування бюджету, націленого на забезпечення рівності, з метою підтримки цього процесу та залучення експертних знань, щоб продовжувати цю важливу роботу максимально ефективно, було створено консультативну групу експертів з питань бюджету, орієнтованого на забезпечення рівності [240].

У Фінляндії, у постанові уряду про здійснення Закону про мови (433/2004), містяться положення про Консультативну раду з мовних питань, яка є експертним органом, що діє спільно з Міністерством юстиції та представляє різні верстви суспільства. Основним завданням Консультативної ради з мовних питань є слідкування за здійсненням та застосуванням Закону про мову та пов'язаних з ним законодавчих актів, і навіть за розвитком мовних умов. На Консультативну раду покладено такі обов'язки: організовувати щорічні консультації з мовних питань з метою заохочення діалогу між урядом та мовними групами; сприяти Міністерству юстиції у підготовці доповіді уряду про застосування законодавства про мови для подання на Парламент; відстежувати реформи, що впливають на мовні умови та здійснення мовних прав [242].

Із вищевикладеного вбачається, що зарубіжний досвід конституційно-правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів є досить схожим на вітчизняне правове регулювання цього питання – однією з пріоритетних функцій є проведення громадських експертиз.

Провідною країною, у якої високий індекс демократії, і яка користується широким спектром правових форм участі громадськості у діяльності органів публічної влади, є Сполучені Штати Америки. Перш за все, питання проведення експертизи регулюється загальними нормами, які визначають доступ громадськості до інформації. Основним нормативним актом в США з цього питання є Закон «Про свободу інформації», «що забезпечує громадським інституціям та небайдужим громадянам вищий ступінь доступу до інформацію про діяльність урядових структур США» [36, с. 21].

Будь-який закон США повинен пройти: правову експертизу (у тому числі антикорупційну); лінгвістичну експертизу; експертизу щодо додержання прав людини (включає експертизи про відсутність порушення прав за гендерною, расовою, національною ознаками); антитерористичну експертизу; експертизу фінансової безпеки (боротьба з економічною злочинністю); спеціальну експертизу (експертизу з предмета прийняття). У США будь-який законопроект обов'язково проходить експертизу Дослідницької служби Конгресу США та Інституту наукової експертизи. Дослідницька служба Конгресу забезпечує інтелектуальною підтримкою законодавчу гілку влади – Конгрес США, що функціонує як автономний підрозділ у складі бібліотеки Конгресу. Інститут наукової експертизи проводить експертизу на предмет соціально-економічних наслідків ухвалення законопроекту. Набір до експертних установ США проводиться спеціальною громадською організацією (що змінюється кожних три роки), яка відбирає кандидатів серед кращих фахівців США (робота в цих установах є престижною і високооплачуваною) [117, с. 41-43]. Така кількість видів експертиз, які проводяться щодо одного законопроекту, свідчить про

відповідальний та обґрунтований підхід законодавця, який має за мету запобігти можливі ризики, які можуть настати після прийняття нормативно-правового акта. Однак варто враховувати, що така кількість експертиз потребує знаних часових витрат, що у свою чергу ускладнює можливість прийняття нормативного акту у короткий термін.

У Швейцарії практично всі законодавчі пропозиції готуються або оцінюються фахівцями з університетів та інших державних чи приватних установ. Зокрема, при підготовці законів у галузі праці, суспільних відносин, прав людини і родинних стосунків уряд зобов'язаний надати повноваження зовнішнім експертам для підготовки законопроекту або створити експертну групу, чисельністю не менше 30 осіб, для проведення наукової експертизи проекту закону (експертиза включає всі аспекти – як юридичні, так і моральні, економічні та ін.) [117, с. 46]. Вважаємо досить обґрунтований підхід Швейцарії щодо обов'язкового залучення науковців у певній сфері до розробки та/ або експертизи законопроекту, оскільки науковці володіють широким спектром знань, можуть дослідити та оцінити перспективи розвитку, та спрогнозувати можливі наслідки впливу нормативно-правового акту на існуючі суспільні відносини.

2.3. Конституційно-правові види громадської експертизи

У науковій літературі існують різні підходи до класифікації громадської експертизи. Розрізняють тематичний та інституційний громадський моніторинг влади. Тематичний громадський моніторинг влади проводиться будь-яким суб'єктом на актуальну для держави та суспільства тему. Інституційний громадський моніторинг влади передбачає моніторинг певного органу влади щодо виконання ним визначених законодавством завдань, функцій та повноважень Також розрізняють: планову експертизу (стосується моніторингу найбільш гострих та актуальних тем протягом моніторингового періоду); термінову позапланову експертизу (проводиться за окремим замовленням певних інститутів громадянського суспільства;

передбачає залучення фахових експертів) [18, с. 364-365].

Несторович В. виділяє шість видів громадської експертизи діяльності органів публічної влади: 1) громадська експертиза у сфері охорони здоров'я; 2) громадська екологічна експертиза; 3) громадська наукова й науково-технічна експертиза; 4) громадська антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів; 5) громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади; 6) гендерно-правова експертиза. За часом діяльності органів публічної влади вченим виділено три види громадської експертизи: 1) прелімінарні громадські експертизи (здійснення аналізу та оцінювання діяльності органів публічної влади на стадії її планування та проектування); 2) поточні громадські експертизи (здійснення аналізу та оцінювання діяльності органів публічної влади, яка має місце на момент їх проведення); 3) ретроспективні громадські експертизи (здійснення аналізу та оцінювання вже здійсненої діяльності органів публічної влади) [132; с. 69-73].

Вважаємо, що залежно від предмету громадської експертизи можна виділити наступні види: 1) громадська експертиза діяльності органів публічної влади; 2) громадська експертиза нормативно-правових актів; 3) громадська експертиза проектів нормативно-правових актів. Залежно від органу публічної влади діяльність якого є об'єктом громадської експертизи можна виділити: 1) громадську експертизу діяльності органів державної влади; 2) громадську експертизу діяльності органів місцевого самоврядування.

Розглядаючи конституційно-правові види громадської експертизи, при класифікації у першу чергу необхідно відштовхуватися від нормативного регулювання цього питання. У цьому контексті варто виділити наступні конституційно-правові види громадської експертизи:

1) Громадська експертиза у сфері охорони здоров'я. Відповідно до п. ж ч. 1 ст. 6 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» кожний громадянин України має право на охорону здоров'я, що передбачає участь в управлінні охороною здоров'я та проведенні громадської

експертизи з цих питань у порядку, передбаченому законодавством. Відповідно до статті 7 зазначеного закону, держава згідно з Конституцією України гарантує всім громадянам реалізацію їх прав у сфері охорони здоров'я шляхом здійснення державного і за можливості громадського контролю та нагляду в сфері охорони здоров'я. Положення статті 24 вищезазначеного Закону передбачають обов'язок державних органів, закладів охорони здоров'я сприяти реалізації права громадян на участь в управлінні охороною здоров'я [141]. У чинному законодавстві відсутній окремий нормативний порядок, який регулює проведення громадської експертизи у сфері охорони здоров'я, у цьому контексті слід керуватися загальним порядком проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.

Відповідно до Положення про Громадську раду при Міністерстві охорони здоров'я України, затвердженого Наказом Міністерства охорони здоров'я України 16.01.2018 № 74, громадська рада як орган, утворений для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я відповідно до своїх завдань, проводить відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності МОЗ України та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, які розробляє МОЗ України [146].

На сайті Міністерства охорони здоров'я України міститься інформація про проведення громадських експертиз, зокрема з 2017 року опубліковано шість наказів про проведення громадської експертизи, шість висновків з експертними пропозиціями та лише один наказ про затвердження плану заходів, спрямованих на реалізацію експертних пропозицій, наданих громадською організацією.

2) Громадська експертиза у сфері національної безпеки. Конституційно-правове регулювання цього виду громадської експертизи представлено статтею 10 Закону України «Про національну безпеку України», відповідно до якої громадяни України беруть участь у здійсненні

цивільного контролю через громадські об'єднання, членами яких вони є, через депутатів місцевих рад, особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до державних органів у порядку, встановленому Конституцією України, Законом України "Про громадські об'єднання" та іншими законами України. Громадським об'єднанням, зареєстрованим у встановленому законом порядку, гарантується відповідно до Конституції і законів України, а також статутних положень, можливість проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції для розгляду відповідним державним органам [187].

3) Громадська антидискримінаційна експертиза. Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» передбачено проведення антидискримінаційної експертизи, яка передбачає проведення аналізу проектів нормативно-правових актів, за результатами якого надається висновок щодо їх відповідності принципу недискримінації. Стаття 13 Закону наділяє правом проводити громадську антидискримінаційну експертизу проектів нормативно-правових актів громадські організації, фізичних та юридичних осіб [169].

Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 61 «Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів» установлює, що громадська антидискримінаційна експертиза проводиться громадськими організаціями, фізичними та юридичними особами в межах публічного громадського обговорення проектів нормативно-правових актів відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [144]. Зважаючи на положення Порядку проведення консультацій, громадська антидискримінаційна експертиза здійснюється через застосування таких форм, як: публічне громадське обговорення, електронні консультації з

громадськістю та вивчення громадської думки, зважаючи на орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю, розробника нормативно-правових актів або за ініціативою об'єднань громадян [236, с. 129]. Правове регулювання проведення антидискримінаційної експертизи Порядком проведення консультацій з громадськістю дещо змішує ці форми безпосередньої демократії, оскільки громадські обговорення та громадська експертиза є окремими формами громадського контролю, які різняться засобами, методами та способами здійснення.

Слушною є думка І. Яцків, що «громадську антидискримінаційну експертизу більш доцільно розуміти не як виявлення, а як оцінку уповноваженими інститутами громадянського суспільства, фізичними та юридичними особами, положень нормативних актів (їх проєктів) на наявність у них норм, що містять ознаки дискримінації та підготовка відповідних пропозицій з метою забезпечення дотримання принципу недискримінації» [236, с. 128].

4) Наукова і науково-технічна експертиза. Згідно положень Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» громадська наукова і науково-технічна експертиза може проводитися у будь-якій сфері наукової і науково-технічної діяльності, що потребує врахування громадської думки, з ініціативи громадськості, об'єднань громадян, трудових колективів на основі договорів на проведення громадської наукової і науково-технічної експертизи. Висновки громадської та інших наукових і науково-технічних експертиз мають, як правило, рекомендаційний характер. Вони беруться до уваги державними органами поряд з висновками державної наукової і науково-технічної експертизи при прийнятті рішень про реалізацію науково-технічних програм, проєктів, використання іншої науково-технічної продукції та розробок. Фінансування громадської наукової і науково-технічної експертизи здійснюється за рахунок коштів замовників – об'єднань громадян, фондів, інших науково-технічних товариств, з ініціативи яких вона проводиться, а також за рахунок цільових добровільних внесків громадян,

підприємств, установ та організацій [174].

Основними завданнями наукової і науково-технічної експертизи є: об'єктивне, комплексне дослідження об'єктів експертизи; перевірка відповідності об'єктів експертизи вимогам і нормам чинного законодавства; оцінка відповідності об'єктів експертизи сучасному рівню наукових і технічних знань, тенденціям науково-технічного прогресу, принципам державної науково-технічної політики, вимогам екологічної безпеки, економічної доцільності; аналіз рівня використання науково-технічного потенціалу, оцінка результативності науково-дослідних робіт і дослідно-конструкторських розробок; прогнозування науково-технічних, соціально-економічних і екологічних наслідків реалізації чи діяльності об'єкта експертизи; підготовка науково обґрунтованих експертних висновків» [33, с. 24-25].

5) Громадська антикорупційна експертиза. Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни, з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, мають право проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій. Антикорупційна експертиза являє собою діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами, корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією. Громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів може проводитися за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб. Проведення громадської антикорупційної експертизи, а також оприлюднення її

результатів, здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством [168].

Громадськість також бере участь у проведенні антикорупційної експертизи через громадську раду при Національному агентстві з питань запобігання корупції, яка залучається до проведення агентством антикорупційної експертизи. Національне агентство інформує Громадську раду про проведення антикорупційної експертизи відповідних проєктів актів не пізніше наступного робочого дня з дня початку строку проведення антикорупційної експертизи. Громадська рада надає обґрунтовані пропозиції Національному агентству не пізніше ніж за 4 календарні дні до завершення строку проведення антикорупційної експертизи проєкту акта. Подані Громадською радою пропозиції розглядаються при підготовці висновків антикорупційної експертизи Національного агентства. До проведення антикорупційної експертизи проєктів актів Національне агентство може залучати представників громадських об'єднань за їх згодою [175].

Результати громадської антикорупційної експертизи підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання (прийняття) відповідного акта, його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у даній сфері [168]. Однак, нормативними актами не передбачено механізм розгляду органами публічної влади результатів громадської антикорупційної експертизи та відсутній обов'язок суб'єкта видання (прийняття) відповідного акта, звітування про причини відмови у прийнятті громадських пропозицій.

На відміну від інших видів громадських експертиз в Україні громадська антикорупційна експертиза проводиться досить часто, що свідчить про її актуальність, важливість та необхідність. Аналітиками незалежного громадського аналітичного центру «Інститут законодавчих ідей» за період VIII скликання Верховної Ради України 2019 року проаналізував 5230 законопроектів (494 (9,45%) законопроекти визнано

громадським центром корупціогенними, 745 (14,24%) – мають зауваження, 76,91% – позитивні). За 2018 рік 73% висновків було враховано Комітетом, за 2019 рік, за період VIII скликання – 79% було враховано [62]. Аналітики центру «Інститут законодавчих ідей» протягом 2020 року проаналізували та надали висновки/зауваження до 997 законопроектів (11,1% проектів мають негативні висновки, 37,9% – мають зауваження, 51% – позитивні) – 84% висновків було враховано. [208].

Протягом 2021 року аналітики центру «Інститут законодавчих ідей» проаналізували та надали висновки/ зауваження до 1390 законопроектів. До 1-го читання проаналізували та надали висновки щодо 1232 законопроектів: громадським центром було визначено законопроекти з корупціогенними факторами – 248 (20,1 %), із зауваженнями – 384 (31,2 %), без корупціогенних факторів – 600 (48,7 %). Окрім законопроектів, до 1-го читання, аналітики громадського центру почали аналіз законопроектів перед їх прийняттям у 2-му читанні. Це дало змогу перевіряти не лише те, чи було усунуто вже виявлені корупціогенні фактори, а й відстежувати ризики в поданих народними депутатами поправках та пропозиціях під час доопрацювання законопроектів у комітетах. До 2-го читання громадським центром проаналізовано та надано висновки щодо 158 законопроектів: з корупціогенними факторами визначено 46 (29,1 %) законопроектів, із зауваженнями – 41 (26,6 %), без корупціогенних факторів – 70 (44,3 %). Рівень врахування законодавчим органом громадських експертних висновків становить 86 % [63]. Такий високий рівень врахування Верховною Радою України висновків суб'єктів громадянського суспільства свідчить про демократичні принципи прийняття органами законодавчої влади рішень та авторитет громадськості.

Волошина А., Лациба М. виділяють три кроки громадських експертів під час проведення антикорупційної експертизи: 1) переконання, що проект акту належить до нормативно-правових актів з потенційно високим ступенем корупційних ризиків, визначення відповідності проекту акту вимогам Закону

України «Про засади запобігання та протидії корупції»; 2) проведення аналізу акта щодо: повноти, достатності врегулювання суспільних відносин, які є предметом «відання» нормативно-правового акта, доступність для розуміння читачам, практичності, можливості його застосування за призначенням, відповідності акта законодавству; 3) визначення наявності/відсутності в акті корупціогенних чинників (за наявності корупціогенних чинників розробити рекомендації з їх усунення) [56, с. 29].

6) Науково-громадська експертиза набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму. Конституційно-правове регулювання цього виду громадської експертизи представлено зокрема статтею 4 Закону України «Про прожитковий мінімум», яка передбачає, що прожитковий мінімум встановлюється Кабінетом Міністрів України після проведення науково-громадської експертизи сформованих набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг [194].

Механізм проведення науково-громадської експертизи набору продуктів визначається Порядком проведення науково-громадської експертизи набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму і затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 1999 р. N 176. Відповідно до цього порядку науково-громадська експертиза набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму полягає у визначенні за участю соціальних партнерів наукової обґрунтованості норм і нормативів споживання, належного дотримання принципів формування цих наборів. Експертиза проводиться експертною комісією у складі 16 осіб, до якої входять по чотири представники центральних органів виконавчої влади, всеукраїнських об'єднань, організацій роботодавців і всеукраїнських профспілок та їх об'єднань і по два представники громадськості та наукових установ [186].

Рішення про схвалення експертною комісією набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму надсилаються на затвердження Кабінету Міністрів України і є підставою для розрахунку прожиткового мінімуму. Зміни та доповнення до наборів вносяться тільки за рішенням експертної комісії. Якщо експертна комісія не схвалила пропозиції центральних органів виконавчої влади щодо набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму, вони повертаються на перегляд цими органами у визначений експертною комісією термін. У разі повторного несхвалення експертною комісією набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг питання виносяться на розгляд Національної тристоронньої соціально-економічної ради [186].

Із вищевикладених норм вбачається, що науково-громадська експертиза набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму санкціонується і проводиться під наглядом відповідного органу виконавчої влади. Хоча у склад комісії входять представники органів виконавчої влади, однак більшість учасників комісії є представники громадськості. Із нормативного регулювання вбачається, що рішення комісії науково-громадської експертизи набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму є обов'язковими, що свідчить про вагомий роль громадськості з цього питання.

Однак, на практиці засідання комісії проводяться дуже рідко: востаннє набори продуктів харчування, набори непродовольчих товарів та набори послуг для основних соціальних і демографічних груп населення були затверджені Постановою Кабінету Міністрів України, прийнятою від 11 жовтня 2016 року № 780 [172]. Проте Постановою Верховного Суду від 20 грудня 2018 року у справі № 826/3639/17 зазначену постанову Кабінету Міністрів України № 780 визнано протиправною та нечинною. До 2016 року

діяла постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2000 року № 656 "Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення".

Існує значна судова практика щодо оскарження бездіяльності Кабінету Міністрів України в частині незабезпечення проведення науково-громадської експертизи сформованих набору продуктів харчування, набору продовольчих продуктів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму на рік. Значна кількість осіб звертаються до Верховного Суду щодо встановлення Кабінетом Міністрів України необґрунтованого розміру прожиткового мінімуму у проекті закону України про Державний бюджет на відповідний рік всупереч вимогам Закону України "Про прожитковий мінімум" без проведення науково-громадської експертизи набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг.

Верховним Судом у постанові від 08 грудня 2021 року, справа № 826/16588/16, встановлено, що прожитковий мінімум на одну особу, а також окремо для тих, хто відноситься до основних соціальних і демографічних груп населення, щороку затверджується Верховною Радою України в законі про Державний бюджет України на відповідний рік. Верховним судом встановлено, що під час визначення прожиткового мінімуму на 2017 рік не застосовувався нормативний метод, як це встановлено статтею 1 Закону України "Про прожитковий мінімум", натомість враховано можливості Державного бюджету України. Кабінет Міністрів України не дотримався вимог Закону України "Про прожитковий мінімум" під час визначення прожиткового мінімуму на 2017 рік у проекті закону України про Державний бюджет України [153].

Верховний суд дійшов висновку, що розрахунок вартісної величини прожиткового мінімуму, а також проведення такого розрахунку не у відповідності до встановлених вимог, як наслідок може мати затвердження розміру прожиткового мінімуму, що в свою чергу веде до порушення

конституційної гарантії громадян на достатній життєвий рівень під час її реалізації державою [153].

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у Постанові від 27 липня 2021 року у справі № 640/2541/20 2020 року погодився з висновками судів попередніх інстанцій про наявність підстав для визнання протиправною бездіяльності Кабінету Міністрів України в частині незабезпечення проведення науково-громадської експертизи сформованих набору продуктів харчування, набору продовольчих продуктів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму на 2020 рік, за наслідком втрати чинності 10.07.2018 року постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 780 «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення». Передбачена чинним законодавством процедура проведення науково-громадської експертизи мала бути проведена, в незалежності від створення/не створення для позивача певних наслідків, позаяк, особа, яка звертається до суду з позовом, має право розраховувати на те, що встановлені державою обов'язкові та важливі процедури, будуть виконані нею ж [154].

Така судова практика свідчить про системне порушення Кабінетом Міністрів України законодавства у сфері проведення науково-громадської експертизи сформованих набору продуктів харчування, набору продовольчих продуктів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму. Однак чинними нормативними актами не передбачено юридичної відповідальності осіб за порушення порядку проведення науково-громадської експертизи, що супроводжується безкарністю за системне невиконання вимог щодо проведення науково-громадської експертизи сформованих набору продуктів харчування, набору продовольчих продуктів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму.

7) Громадська експертиза безпеки ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами. Стаття 41 Закону

України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» передбачає, що громадська експертиза безпеки ядерної установки чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, здійснюється з ініціативи об'єднань громадян, а також місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за рахунок їх коштів або на громадських засадах організацією чи експертами згідно з законодавством. Громадська експертиза здійснюється незалежно від державної експертизи. Висновки громадської експертизи є рекомендаційними і подаються в органи, які здійснюють державну експертизу, а також замовнику проекту [164].

б) Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади. Зазначений вид громадської експертизи регулюється Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. N 976, згідно якого громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі [150]. Цим порядком передбачається проведення громадської експертизи діяльності будь-якого органу виконавчої влади з широкого спектру питань.

Система органів виконавчої влади включає: Кабінет Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади; центральні органи виконавчої влади: міністерства, державні агентства, служби, інспекції та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (наприклад, Фонд державного майна України); місцеві державні адміністрації [33, с. 27] . «Зміст діяльності органу виконавчої влади полягає в організації практичного виконання законів, втілення їх вимог у життя, тобто здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності» [107, с. 177-178].

Оцінка діяльності органів виконавчої влади передбачає глибокий аналіз реалізації та результатів програм, заходів, утілення нормативно-правового акта, рішення органу влади, а також причин відхилення від запланованого, та спрямована на практичне використання її результатів, у необхідності розроблення рекомендацій для прийняття рішень [11]. «Під ефективністю розуміється передусім співвідношення отриманих результатів та використаних для їх отримання ресурсів. Якщо вигоди від втілення конкретного рішення, що регулює суспільний розвиток, перевищують здійснені при цьому витрати ресурсів, то можна говорити про певну ефективність такої діяльності (політики, програми, рішення і та ін.)» [107, с. 179].

До предмету громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади відносять: проекти актів органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб із питань, що стосуються дотримання прав, свобод і законних інтересів громадянина; стан виконання відповідними органами виконавчої влади та їхніми посадовими особами законодавства України, програм, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів; діяльність посадових осіб органів виконавчої влади щодо виконання посадових обов'язків; інша діяльність органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб, пов'язана з виконанням функцій держави. Метою громадської експертизи є поліпшення державної політики в певній сфері або якості адміністративних послуг, які надають громадянам [11].

8) Громадська гендерно-правова експертиза. У науковій літературі гендерна рівність визначається як «правове становище, гарантування будь-яким особам, незалежно від статі, можливості однакової реалізації своїх прав, бажань, задумів, утілення ідей, учинення дій, отримання гендерно-незалежних результатів праці, професійної, громадської, політичної діяльності тощо» [31; с. 14].

Одним із механізмів контролю дотримання принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків є проведення гендерно-

правової експертизи. Зазначена експертиза є важливим елементом у прийнятті нормативно-правових актів, який сприяє недопущенню прийняття норм, які порушують принцип гендерної рівності. Український вчений В. Нестерович зазначає, що «гендерно-правова експертиза проводиться з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти дискримінації за ознакою статі» [132; с. 71].

Проведення гендерно-правової експертизи в Україні передбачено Законом України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», відповідно до якого під гендерно-правовою експертизою розуміється аналіз чинного законодавства, проектів нормативно-правових актів, результатом якого є надання висновку щодо їх відповідності принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [164].

Вперше порядок проведення гендерно-правової експертизи в Україні визначався постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2006 р. N 504 «Про проведення гендерно-правової експертизи» [193], який передбачав проведення гендерно-правової експертизи лише одним суб'єктом, а саме Міністерством юстиції України.

Важливим кроком у розвитку цього напрямку стало прийняття Порядку проведення гендерно-правової експертизи затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 р. № 997 (далі – Порядок № 997). Пункт 3 Порядку № 997 передбачає, що за ініціативою фізичних, юридичних осіб та громадських об'єднань може проводитися громадська гендерно-правова експертиза проектів нормативно-правових актів. Крім цього, згідно з пунктом 7 зазначеного Порядку для проведення гендерно-правової експертизи законодавства Мін'юст може залучати в установленому порядку фахівців державних органів, підприємств, установ, організацій, а також представників наукових установ, громадських об'єднань та міжнародних організацій (за згодою) [149].

Таким чином, на відміну від Міністерства юстиції України, яке наділене повноваженнями проведення гендерно-правової експертизи законодавства та проектів нормативно-правових актів, Порядком № 977 визначено, що громадська гендерно-правова експертиза може здійснюватися лише щодо проектів нормативно-правових актів. Зазначене положення дещо обмежує громадянське суспільство у самостійному здійсненні громадської гендерно-правової експертизи чинного законодавства. Оскільки законодавчі акти, які були прийняті до впровадження порядку гендерно-правової експертизи, мають високий індекс ймовірності наявності факторів, що сприяють або можуть сприяти дискримінації за ознакою статі, тому громадськість повинна бути наділена правом ініціювати та проводити гендерно-правові експертизи прийнятих нормативних актів [14, с. 38].

Вагомим недоліком Порядку № 977 є те, що ним визначено механізм проведення гендерно-правової експертизи законодавства та проектів нормативно-правових актів лише Міністерством юстиції та відсутній порядок проведення гендерно-правової експертизи фізичними, юридичними особами та громадськими формуваннями. Також Порядком № 977 не визначено яким чином результати громадської гендерно-правової експертизи будуть враховуватися органами публічної влади, і чи буде враховуватися взагалі [14, с. 38].

Тому вважаємо, що чинне законодавство, яке регулює питання проведення громадських гендерно-правових експертиз потребує вдосконалення шляхом прийняття норм, які б передбачали порядок проведення громадської гендерно-правової експертизи чинних законодавчих актів, а також норм, які будуть визначати механізм проведення громадської гендерно-правової експертизи проектів нормативно-правових актів і законодавства та закріплення норм, які будуть регулювати порядок врахування висновків громадської гендерно-правової експертизи органами публічної влади [14, с. 38].

Крім цього, можливість проведення громадської гендерно-правової експертизи має бути передбачена і на рівні діяльності органів місцевого самоврядування [136].

У науковій літературі виділяються декілька етапів проведення гендерно-правової експертизи. Перший етап полягає у визначенні доцільності правового регулювання тих чи інших суспільних відносин, чи ці відносини можуть регулюватися нормами моралі. Другий етап передбачає перевірку системної ієрархічності структури законодавства з питань гендерної рівності (від Конституції України до нормативно-правових актів з найменшою юридичною силою). Третій етап полягає у перевірці системності галузевої структури законодавства з питань гендерної рівності [40].

Громадська гендерно-правова експертиза, як і будь-який процес має свою структуру: суб'єкт, об'єкт, предмет та мету. Суб'єктом громадської гендерно-правової експертизи є фізичні, юридичні особи та громадські об'єднання. Варто зазначити, що проведення гендерно-правової експертизи нормативно-правових актів потребує використання спеціальних знань, тому для ефективного результату цього виду експертиз необхідно залучати фахівців у відповідній галузі права. Об'єктом громадської гендерно-правової експертизи згідно чинного законодавства є проект нормативно-правового акту. Предметом громадської гендерно-правової експертизи є відповідність проекту нормативно-правового акту принципу рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [14, с. 38-39].

Метою проведення гендерно-правової експертизи є: проведення комплексного дослідження законодавства та проектів нормативно-правових актів у частині їх відповідності міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та резолюціям міжнародних конференцій, міжнародних організацій, їх органів з прав людини стосовно дотримання принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; запобігання прийняттю та наявності

нормативно-правових актів, положення яких не відповідають принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [149].

Громадська гендерно-правова експертиза проектів нормативно-правових актів є важливим етапом у процесі нормотворення. Проведення такого виду експертиз є одним з найефективніших способів контролю дотримання принципу рівності прав жінки та чоловіка. Здійснення гендерно-правової експертизи громадянським суспільством сприяє утвердженню демократії участі, відображенню громадської думки, захисту суспільних інтересів та унеможливленню дискримінації на підставі статті [14, с. 39].

9) Громадська експертиза у сфері санітарного та епідеміологічного благополуччя населення. Конституційно-правове регулювання цього виду громадської експертизи представлено нормами Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», відповідно до якого громадяни мають право на участь у розробці, обговоренні та громадській експертизі проектів програм і планів забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, внесення пропозицій з цих питань до відповідних органів [165]. Однак у чинному законодавстві відсутній окремий порядок проведення громадської санітарно-епідеміологічної експертизи. Натомість Порядком проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи передбачається, що до проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи можуть залучатися за їх згодою фахівці наукових, проектно-конструкторських, інших установ та організацій незалежно від їх підпорядкування, представники громадськості, експерти міжнародних організацій.

Висновки до розділу 2

1. Міжнародно-правові акти є важливою складовою законодавства України, зокрема у сфері конституційно-правового регулювання громадської експертизи. Міжнародні стандарти регулювання громадської експертизи представлені широким спектром нормативно-правових актів, які визначають

роль громадянського суспільства у формуванні політики держави, право громадян на участь у вирішенні державних справ, порядок доступу до інформації, яка знаходиться в розпорядженні органів публічної влади та інші питання, які є складовими ефективного правового регулювання громадської експертизи. Більшість засад правового регулювання громадської експертизи, які визначені міжнародними актами, у значній мірі відображаються в українському законодавстві. Однак деякі рекомендації міжнародних організацій варто імплементувати в чинне законодавство України, зокрема це стосується обов'язку органів публічної влади надавати обґрунтування відхилення наданих громадськістю експертних пропозицій, використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій та соціальних мереж під час проведення громадської експертизи.

2. Зарубіжний досвід щодо конституційно-правового регулювання громадської експертизи свідчить про те, що рівень розвитку громадського контролю, зокрема шляхом проведення громадської експертизи залежить у повній мірі від індексу розвитку демократії у державі. У більшості розглянутих зарубіжних держав основні експертні функції щодо оцінки проектів нормативно-правових актів чи діяльності органів публічної влади належить консультативно-дорадчим органам. У деяких державах громадську експертизу проводять неурядові організації. Цінним для України є досвід Швейцарії щодо обов'язкового залучення науковців у певній сфері до розробки та/або експертизи законопроекту. США, як одна із найдемократичніших держав, передбачає велику кількість проведення експертиз проектів нормативно-правових актів, до них відноситься правова, антикорупційна, лінгвістична експертизи; експертиза щодо додержання прав людини, експертиза про відсутність порушення прав за гендерною, расовою, національною ознаками, антитерористична експертиза, експертиза фінансової безпеки, спеціальна експертиза (експертиза з предмета прийняття), експертиза на предмет соціально-економічних наслідків ухвалення законопроекту.

3. Залежно від предмету громадської експертизи можна виділити наступні види: 1) громадська експертиза діяльності органів публічної влади; 2) громадська експертиза нормативно-правових актів; 3) громадська експертиза проектів нормативно-правових актів. Залежно від органу публічної влади діяльність якого є об'єктом громадської експертизи можна виділити: 1) громадську експертизу діяльності органів державної влади; 2) громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування.

Залежно від конституційно-правового регулювання питання громадської експертизи варто визначити наступні основні види громадської експертизи: 1) громадська експертиза у сфері охорони здоров'я; 2) громадська експертиза у сфері національної безпеки; 3) громадська антидискримінаційна експертиза; 4) наукова і науково-технічна експертиза; 5) громадська антикорупційна експертиза; 6) науково-громадська експертиза набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму; 7) громадська експертиза безпеки ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами; 8) громадська гендерно-правова експертиза; 9) громадська експертиза у сфері санітарного та епідеміологічного благополуччя населення.

РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ В УКРАЇНІ

3.1. Стан конституційно-правового регулювання громадської експертизи в Україні

Інститут громадської експертизи як форма громадського контролю в Україні є досить молодим: перші спроби конституційно-правове регулювання цього питання були зроблені незадовго до проголошення незалежності України.

У СРСР публічне управління характеризувалося чітким ієрархічним підпорядкуванням, пануванням імперативного методу, суворим державним контролем за діяльністю громадських організацій, обмеженням щодо практичного волевиявлення фізичних осіб [90, с. 14]. Лише у 1991 році Законом України «Про мінімальний споживчий бюджет» передбачалося, що обчислений мінімальний споживчий бюджет підлягає науково-громадській експертизі, результати якої розглядаються при формуванні та затвердженні цього бюджету. Склад експертів для розгляду мінімального споживчого бюджету затверджується Кабінетом Міністрів [184].

У 1991 році Законом Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про охорону навколишнього природного середовища» було передбачено проведення громадської екологічної експертизи. У 1995 році спеціальним Законом України «Про екологічну експертизу» було передбачено порядок проведення громадської екологічної експертизи у будь-якій сфері діяльності, що потребує екологічного обґрунтування. Однак, з прийняттям Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» участь громадськості у процесі оцінки впливу на довкілля здійснюється у формі обговорень. Таким чином у 90-х роках ХХ століття конституційно-правове регулювання громадської експертизи в Україні не мало комплексного характеру, було представлено

окремими галузевими нормативними актами, які регулювали певний вид громадської експертизи.

Починаючи із 2005 року одним із напрямків політики Президента України став розвиток громадянського суспільства шляхом участі у формуванні та реалізації державної політики, зокрема, шляхом проведення громадської експертизи. У зв'язку з цим Президентом України було підписано низку указів, які спрямовані на розвиток та зміцнення громадянського суспільства, забезпечення максимального сприяння органами публічної влади щодо належної участі громадськості у їх діяльності, зокрема під час проведення громадської експертизи.

Указом Президента України від 15 вересня 2005 року № 1276 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» було доручено Кабінету Міністрів України вжити в установленому порядку заходів щодо проведення до 1 листопада 2005 року громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, оцінки рівня їх взаємодії з громадянами та їх об'єднаннями, розробивши Порядок сприяння її проведенню [166].

Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1035-р від 21 листопада 2007 року до форм взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства віднесла здійснення інститутами громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення, у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій [198].

Громадський контроль діяльності органів публічної влади є важливою складовою демократичної держави та розвиненого громадянського суспільства. До 2008 року в Україні був відсутній єдиний порядок проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, що

ускладнювало здійснення громадського контролю у цій сфері. У січні 2008 року Кабінет Міністрів України доручив Міністерству юстиції України розробити до 1 березня 2008 року проект Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Міністерство підготувало зазначений проект, однак документ викликав низку зауважень у громадськості. Зокрема, була критично сприйнята відсутність у тексті чіткого переліку суб'єктів, що матимуть можливість здійснювати громадську експертизу, дефініції інститутів громадянського суспільства та предмету громадської експертизи, а також брак чітких процедур реакції органу влади на висновки проведених громадських експертиз. Окрім того, спеціалісти гостро засудили запропоновану проектом вимогу обмеження кількості громадських експертиз: не більше однієї на рік. З огляду на це Міністерство юстиції України запросило громадських активістів внести пропозиції до майбутнього Порядку. Основними ініціаторами-розробниками оновленого проекту виступили Максим Лациба (Український незалежний центр політичних досліджень), Олексій Орловський (Асоціація сприяння самоорганізації населення) та Олексій Хмара (Творче об'єднання «Технології оптимального розвитку особистості»). Згодом свої пропозиції до тексту документу подали ще близько 20 громадських організацій [31, с. 4]. Таким чином до розробки Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади було залучено активну громадськість, яка внесла обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення зазначеного проєкту.

З прийняття Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 стало визначальним етапом у розвитку конституційно-правового регулювання громадської експертизи в Україні.

Починаючи з 2012 року у кожній Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, яка затверджується

Указом Президентом України, окрема увага приділяється розвитку, нормативному та організаційному забезпеченню проведення громадської експертизи. Зокрема Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затверджена Указом Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012, передбачала, що реалізація державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні щодо забезпечення організаційних умов для участі громадськості у формуванні та реалізації політики на всіх рівнях і здійсненні громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має на меті створення умов для проведення громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських антикорупційних експертиз проектів нормативно-правових актів та забезпечення врахування їх рекомендацій [197].

Вищезазначена стратегія втратила чинність після прийняття Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016, яка визначала одним із стратегічних напрямків забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення. У Стратегії було проставлено завдання унормування на законодавчому рівні: сприяння запровадженню на рівні органів місцевого самоврядування публічних консультацій з громадськістю, громадської експертизи їх діяльності та діяльності їх виконавчих органів, посадових осіб, комунальних підприємств, організацій та установ; визначення порядку здійснення громадської експертизи діяльності з надання адміністративних послуг, а також діяльності бюджетних установ, які надають соціальні послуги [196].

Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки, затверджена Указом Президента України

від 27 вересня 2021 року № 487/2021, стратегічними завданнями визначає: закріплення на законодавчому рівні права органів місцевого самоврядування створювати консультативно-дорадчі органи, а також права інститутів громадянського суспільства на проведення громадської експертизи діяльності виконавчих органів рад та обов'язку органів місцевого самоврядування сприяти її проведенню; удосконалення законодавства щодо регулювання механізму проведення громадської антидискримінаційної експертизи; упровадження онлайн-платформи для взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства, що забезпечуватиме, зокрема, доступ до механізмів електронних консультацій з громадськістю та громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [188].

Організація та проведення громадської експертизи є складним процесом, який включає в себе різні суспільні відносини, які регулюються великою кількістю нормативно-правових актів. У зв'язку з цим конституційно-правове регулювання громадської експертизи можна поділити на декілька систем правових норм, які регулюють однорідні суспільні відносини: 1) конституційно-правове регулювання права особи на участь у вирішенні публічних справ; 2) конституційно-правове регулювання права особи на інформацію; 3) конституційно-правове регулювання створення та належного функціонування інститутів громадянського суспільства та громадських рад; 4) конституційно-правове регулювання процедури проведення громадської експертизи [16, с. 23].

1) Конституційно-правове регулювання права особи на участь у вирішенні публічних справ включає в себе норми чинного законодавства, які регламентують право осіб безпосередньо брати участь у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, здійснювати громадський контроль за їх діяльністю шляхом проведення громадської експертизи [16, с. 23].

Стаття 5 Основного Закону гарантує, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [89]. Конституційний суд України у своєму рішенні від 5 жовтня 2005 року N 6-рп/2005 зазначає, що це положення Конституції України треба розуміти так, що в Україні вся влада належить народові. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України. Результати народного волевиявлення у визначених Конституцією та законами України формах безпосередньої демократії є обов'язковими [209]. Положення статті 5 Основного Закону є конституційною основою безпосереднього здійснення громадянським суспільством влади, зокрема, і шляхом проведення громадської експертизи.

Згідно статті 38 Конституції громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами [89]. Право брати участь в управлінні державними справами є політичним, колективним, позитивним правом громадян України [123, с. 242]. У широкому розумінні участь в управлінні державними справами не обмежується лише участю у діяльності органів державної влади, а охоплює й муніципальну владу. Зокрема, Грабильніков А. право на участь громадян в управлінні державними справами за своєю суттю визначає правом на участь у здійсненні народовладдя, яке реалізується здійсненням належної їм політичної влади – державної, муніципальної та безпосередньої [25, с. 21]. Право брати участь в управлінні державними справами є основоположним принципом взаємовідносин між державою та громадянином, яке здійснюється через систему інститутів безпосередньої демократії [218; с. 288] та є комплексним правом, яке включає в себе широкий спектр форм його здійснення [39, с. 108]. До таких форм його здійснення можна віднести проведення громадської експертизи.

Відповідно до ч. 1 статті 3 Конституції України держава відповідає перед людиною за свою діяльність [89]. Така відповідальність включає зокрема надання можливості громадськості запитувати від органів публічної влади інформації щодо їхньої діяльності, прийнятих ними рішень, здійснення оцінки та надання обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення діяльності органів публічної влади. Положення частини 1 статті 3 Основного закону є правовою підставою здійснення громадського контролю в Україні, зокрема шляхом оцінки діяльності органів публічної влади під час проведення громадської експертизи.

Таким чином, вищезазначені норми Конституції України хоч прямо і не зазначають таку форму безпосередньої демократії як громадська експертиза, однак передбачають можливість участі громадян у вирішенні публічних справ [16, с. 24].

Громадська експертиза як самостійна форма участі громадян у вирішенні питань визначається Конституцією Автономної Республіки Крим затвердженої Законом України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» в статті 6 якої передбачено проведення незалежної наукової, творчої і громадської експертизи, яка здійснюється фахівцями відповідних галузей знань під час підготовки і прийняття рішень з питань, віднесених до відання Автономної Республіки Крим [170].

2) конституційно-правове регулювання права особи на інформацію. Невід’ємну складову правового регулювання проведення громадської експертизи становлять норми, які регулюють право особи на інформацію, оскільки це є основними нормами, які надають право громадськості звертатися до органів публічної влади з запитами, заявами, скаргами та пропозиціями. Без отримання необхідної інформації проведення громадської експертизи буде неможливим [16, с. 24].

Необхідною передумовою для запровадження громадського контролю є дотримання принципу прозорості функціонування публічної влади, який включає в себе обов’язок влади забезпечувати доступ до будь-якої

інформації, обов'язок оприлюднення цієї інформації та спрощений доступ до неї [99, с. 15]. Зазначені положення забезпечуються низкою нормативно-правових актів, які становлять праву основу доступу осіб до інформації.

Статтею 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [89].

Для реалізації інститутами громадянського суспільства свого права на проведення громадської експертизи ст. 6 Закону України «Про інформацію» гарантується створення можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів; обов'язок суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення; обов'язок суб'єктів владних повноважень визначити спеціальні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації; здійснення державного і громадського контролю за додержанням законодавства про інформацію; встановлення відповідальності за порушення законодавства про інформацію [183].

Закон України «Про доступ до публічної інформації» регулює порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес. Законом визначено випадки за яких інформація може бути обмежена в доступі [159]. У цьому контексті існує проблема неправильного тлумачення розпорядниками публічної інформації випадків та умов віднесення тієї або іншої інформації до категорії публічної інформації з обмеженим доступом, яка, відповідно, не може бути передана для ознайомлення приватним особам [214, с. 63].

Вищезазначені нормативні акти є правовою підставою для звернення суб'єктів громадянського суспільства до органів державної влади та

місцевого самоврядування із запитом на проведення громадської експертизи, яка передбачає отримання необхідної інформації, документів від органів публічної влади, що стосується їхньої діяльності.

Відповідно до статті 40 Основного Закону усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [89]. Як зазначив Вітвіцький С. звернення є первинним етапом громадської експертизи [22, с. 286], саме тому конституційно-правове регулювання права на звернення є важливою складовою проведення громадської експертизи [16, с. 24].

Закон України «Про звернення громадян» регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади об'єднанням громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення [181].

Однак, Закон України «Про звернення громадян» поширюється лише на звернення громадян і не регулює питання звернення таких інститутів громадянського суспільства як об'єднання громадян, профспілкових організацій та інших, хоча деякі види громадських експертиз проводяться лише інститутами громадянського суспільства [16, с. 25].

3) конституційно-правове регулювання права особи на створення та належне функціонування інститутів громадянського суспільства та громадських рад [16, с. 25].

Правове регулювання деяких видів громадських експертиз містять обмеження щодо кола суб'єктів проведення експертизи, зокрема Постановою КМУ від 5 листопада 2008 р. N 976 “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” передбачено, що громадська експертиза може проводитися інститутами громадянського суспільства та громадськими радами. Під інститутами громадянського суспільства відповідно до цієї Постанови слід розуміти громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства [150]. У зв'язку з цим при здійсненні громадської експертизи важливу роль відіграє конституційно-правове регулювання права особи на об'єднання в легалізовані відповідно до законодавства організації. В українському законодавстві правові та організаційні засади діяльності інститутів громадянського суспільства регулюється різними нормативними актами, в залежності від виду суб'єкта.

Відповідно до статті 36 Конституції України громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для реалізації та захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Усі об'єднання громадян рівні перед законом [89].

Закон України «Про громадські об'єднання» визначає правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань [158]. Хоча проведення громадськими об'єднання громадської експертизи прямо в

законі не передбачено, однак вони можуть бути залучені до процесу формування і реалізації державної політики [22; с. 294].

Широкими повноваженнями щодо громадського контролю, зокрема, у формі громадської експертизи наділені професійні спілки. Відповідно до ч. 8 ст. 21 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» профспілки мають право на проведення незалежної експертизи умов праці, а також об'єктів виробничого призначення, що проектуються, будуються чи експлуатуються, на відповідність їх нормативно-правовим актам з питань охорони праці, крім того вони наділені правом брати участь у розслідуванні причин нещасних випадків і профзахворювань на виробництві та давати свої висновки про них. Згідно ст. 29 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» для вирішення актуальних проблем профспілкового руху, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації профспілкових кадрів, з метою захисту прав та інтересів членів профспілок профспілки та їх об'єднання мають право за рахунок власних коштів створювати центри незалежних експертиз. Статтею 30 Закону передбачено право профспілок, їх об'єднань проводити громадські екологічні експертизи [195].

Відповідно до п. 2 ч. 2 статті 18 Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» організація роботодавців як неприбуткова громадська організація, яка об'єднує роботодавців, має право проводити експертизу проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються прав та інтересів їх членів [189]. Вищезазначені нормативні акти є конституційно-правовою основою регулювання організації та діяльності суб'єктів громадської експертизи, які є фінансово та організаційно незалежними від держави.

Важливими суб'єктами громадської експертизи є громадські ради при органах публічної влади. На противагу громадським об'єднанням, професійним спілкам та їх об'єднанням, організаціям роботодавців та їх об'єднанням та іншим інститутам громадянського суспільства, громадські

ради при органах публічної влади у значній мірі знаходяться в організаційній та фінансовій залежності від органу, при якому вони створені.

Громадські ради при Міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та м. Севастополі держадміністрації є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики [167]. Однією з функцій громадської ради є експертна функція [56, с. 8]. Згідно з Типовим положенням про громадську раду при Міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та м. Севастополі державній адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996, громадська рада має право проводити відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності органу виконавчої влади та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, розроблених органом виконавчої влади [167].

Крім цього, при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади можуть утворюватися спеціалізовані експертні громадські ради, одним з основних завдань яких є саме здійснення громадської експертизи з конкретно визначених питань. Так, Наказом Державного комітету телебачення і радіомовлення України від 14.05.2004 року було затверджено Положення про Громадську експертну раду з питань захисту суспільної моралі, серед завдань якої є попередній розгляд, громадська експертиза проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань захисту суспільної моралі [173].

Ще одним прикладом спеціалізованої громадської ради відповідно до Закону України «Про індексацію грошових доходів населення» є громадські експертні ради з питань індексації [182]. Порядок залучення представників

громадських організацій до спостережень за зміною цін і тарифів на товари та послуги, що реалізуються населенню, і рівнів заробітної плати працівників галузей економіки передбачає, що експертні громадські ради залучаються до спостережень за зміною цін і тарифів на товари та послуги, що реалізуються населенню, і рівнів заробітної плати працівників галузей економіки, проводять на вимогу представників громадських організацій експертизу результатів спостережень, а також додаткові обстеження із залученням незалежних фахівців і подають на розгляд органів державної статистики експертні висновки [191].

У 2021 році Законом України «Про основні засади молодіжної політики» на законодавчому рівні було закріплено можливість створення молодіжної ради серед завдань якої здійснення моніторингу і оцінки ефективності реалізації молодіжної політики на регіональному та місцевому рівнях, здійснення громадської експертизи фінансування заходів молодіжної політики [190].

Отже, конституційно-правове регулювання права особи на свободу об'єднання характеризується плюралізмом інститутів громадянського суспільства та громадських рад, які наділені широкими повноваженнями у сфері здійснення громадського контролю, зокрема, шляхом проведення громадської експертизи.

4) конституційно-правове регулювання процедури проведення громадської експертизи [16, с. 26].

Можливість проведення громадської експертизи передбачено низкою законів України, які регулюють різні суспільні відносини, зокрема таке право громадян передбачено п. ж) ч. 1 ст. 6 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» відповідно до якого, кожний громадянин України має право на охорону здоров'я, що передбачає участь в управлінні охороною здоров'я та проведенні громадської експертизи з цих питань у порядку, передбаченому законодавством. [141]. Відповідно до Закону України “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя

населення” громадяни мають право на участь у розробці, обговоренні та громадській експертизі проектів програм і планів забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, внесення пропозицій з цих питань до відповідних органів [165]. Статтею 10 Закону України «Про національну безпеку України» громадським об’єднанням, зареєстрованим у встановленому законом порядку, гарантується можливість проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції для розгляду відповідним державним органам [187]. Стаття 41 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» передбачає громадську експертизу безпеки ядерної установки чи об’єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами [157]. Проведення гендерно-правової експертизи в Україні передбачено Законом України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [164]. Усі вищезазначені нормативно-правові акти передбачають можливість громадськості проводити експертизу, проте не встановлюють порядок проведення таких експертиз громадськістю [16, с. 26].

Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу» передбачає можливість проведення громадської наукової і науково-технічної експертизи. Положення про організацію та проведення наукової та науково-технічної експертизи, затверджене наказом Міністерства України у справах науки і технологій 24.04.98 N 131, хоча і не використовує словесну конструкцію «громадська експертиза», однак за своїм змістом визначає порядок її здійснення, зокрема, положенням передбачено, що суб’єктами експертизи виступають юридичні та фізичні особи, які можуть бути замовниками, організаторами та виконавцями експертизи [174].

Стаття 13 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» наділяє правом проводити громадську антидискримінаційну експертизу проектів нормативно-правових актів громадські організації, фізичних та юридичних осіб [169]. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 61 “Питання проведення

антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів» установлює, що громадська антидискримінаційна експертиза проводиться громадськими організаціями, фізичними та юридичними особами в межах публічного громадського обговорення проектів нормативно-правових актів відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [144]. У Постанові КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 відсутні положення, які б регулювали питання процедури проведення громадської експертизи, у зв'язку з чим порядок проведення громадської антидискримінаційної експертизи залишається неврегульованим [16, с. 26].

Законом України «Про запобігання корупції» передбачено право проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів [168]. В українському законодавстві неврегульований порядок, яким повинна керуватися громадськість при проведенні антикорупційної експертизи, натомість державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування при підготовці проектів нормативно-правових актів рекомендовано використовувати Методологію проведення антикорупційної експертизи затверджену Наказом Міністерства юстиції України 24.04.2017 № 1395/5 [171]. Деякі органи державної влади розробили та затвердили власні методології проведення антикорупційної експертизи. Так, Наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 20.10.2020 № 470/20 було затверджено Методологію проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції [175]. У свою чергу деякими громадськими організаціями було розроблено власні методології проведення громадської антикорупційної експертизи. Так, групою експертів дослідницьких організацій та неурядового сектору за підтримки проекту Програми розвитку Організації Об'єднаних

Націй була розроблена Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи: загальні засади [140], Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи також була розроблена Інститутом законодавчих ідей та іншими організаціями.

У чинному законодавстві відсутній єдиний порядок, який визначає проведення громадської експертизи, це питання регулюється декількома підзаконними актам, які регулюють порядок проведення певних видів громадських експертиз, серед них: Порядок проведення науково-громадської експертизи набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 1999 р. N 176 та Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. N 976 (далі –Постанова КМУ № 976) [16, с. 27].

Постанова КМУ № 976 є основним нормативним актом, який регулює питання оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовки пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі [150]. Наливайко Л., Савченко Р. з цього приводу зазначають, що «Органи виконавчої влади є єдиними органами, діяльність яких дозволено перевіряти та оцінювати шляхом експертизи» [185; с. 119].

Для визначення сфери дії Постанова КМУ № 976 необхідно встановити систему органів виконавчої влади, яка включає: Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади: міністерства, державні агентства, служби, інспекції та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (наприклад, Фонд державного майна України); місцеві державні адміністрації [33, с. 27]. У зв'язку з цим виникає питання щодо поширення дії Постанови КМУ № 976 на органи прокуратури та правового регулювання

проведення громадської експертизи діяльності суду, як важливих органів державної влади [16, с. 27]..

У правовій доктрині існує позиція, що прокуратура відноситься до органів виконавчої влади. М. Косюта прокуратуру розглядає як суміжний з судочинством інститут [97], А. Комзюк прокуратуру не відносить до жодної гілки влади, визначаючи її самостійною одиницею у системі правоохоронних органів [79]. У зв'язку з законодавчою невизначеністю статусу прокуратури щодо віднесення її до відповідної гілки влади та відсутністю в Постанові КМУ № 976 норми, яка б передбачала проведення громадської експертизи діяльності органів прокуратури, зазначені органи мають можливість відмовитися від проведення громадської експертизи посилаючись на ч. 2 статті 19 Конституції України, яка передбачає, що органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [16, с. 27]..

Можливість проводити громадську експертизу ефективності діяльності прокуратури передбачено положеннями про консультативні ради громадських фахівців при прокуратурах деяких областей. Так, наприклад, пункт 6.7.2. Положення про Консультативну раду (групу) громадських фахівців при прокуратурі Львівської області наділяє Консультативну раду правом проводити, відповідно до законодавства, громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу актів прокурорського реагування та проектів нормативно-правових актів [148]. Однак, це положення є локальним актом, який поширюється на Консультативну раду (групу) громадських фахівців при прокуратурі Львівської області і не може поширюватися на інші громадські ради та інститути громадянського суспільства [16, с. 28].

Вважаємо, що проведення громадської експертизи діяльності та ефективності прийняття і виконання органами прокуратури рішень є важливим інструментом громадського контролю, яке потребує законодавчого закріплення [16, с. 28].

Постанова КМУ № 976 також не поширюється на відносини, що виникають під час проведення громадської експертизи оцінки ефективності діяльності судів. Важливість громадського контролю діяльності суду відображена у пункті 20 Рекомендацій CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи “Державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, що передбачає, що судді не можуть ефективно здійснювати правосуддя без довіри громадськості, адже вони є частиною суспільства, якому служать. Їм слід бути обізнаними щодо очікувань громадськості від судової системи та скарг на її функціонування. Цьому могла б сприяти наявність постійних механізмів отримання такої інформації, створених радами суддів чи іншими незалежними органами [204].

Важливість громадського контролю судової гілки влади визначає і Хотинська-Нор О., яка стверджує, що громадський контроль у сфері судової влади є зовнішнім регулятором процесів розвитку судової системи, який здатний запобігати появі негативних, руйнівних явищ у судовій системі або своєчасно реагувати на них, удосконалюючи параметри функціонування судової системи, виводячи її на якісно нові рівні та етапи розвитку, що є основою її еволюції [234, с. 109].

Кравчук Валентина та Кравчук Валерій громадський контроль судової влади визначають як одну із форм участі громадськості у функціонуванні судової влади, яка забезпечує ефективний механізм взаємодії громадськості та судової влади, а саме: як оцінювання представниками громадськості рівня виконання судами своїх повноважень, ефективності їх функціонування і відповідності їх критеріям професійної етики та доброчесності. Предмет громадського контролю суддів та судової влади повинен включати: доброчесність, етику поведінки суддів, достовірність інформації, поданої суддями у своїх деклараціях; реалізацію принципу відкритості та гласності (транспарентності) відправлення правосуддя; реальне перебування суду та суддів, які розглядають конкретну справу, у стані незалежності (зокрема, шляхом виявлення фактів, що ставлять під сумнів їх незалежність у

конкретній справі); процедури добору кандидатів на посади суддів та відповідність морально-етичним вимогам самих кандидатів; діяльність органів, що забезпечують функціонування судової влади [100, с. 15].

Положення про громадську раду при Раді суддів України затверджене рішенням Ради суддів України від 05 лютого 2015 року № 3 визначає, що громадська рада відповідно до своїх повноважень виконує покладені на неї завдання, зокрема, проводить за зверненням Ради суддів України відповідно до законодавства громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, прийняття яких входить до компетенції Ради суддів України та проектів рішень Ради суддів України [147]. Цим положенням передбачено можливість проведення громадської експертизи, однак відсутнє правове регулювання процедури її проведення.

Громадська експертиза діяльності органів судової влади є одним із способів легітимації діяльності суддів, забезпечення їхньої незалежності та відповідності прийнятих судовою владою розпорядчих актів та рішень суспільній моралі. В Україні відсутнє конституційно-правове регулювання громадської експертизи діяльності органів судової влади, у зв'язку з цим вважаємо за доцільне на законодавчому рівні врегулювати зазначене питання.

У чинному законодавстві України не регламентується порядок оскарження порушення законодавства у сфері громадської експертизи, у зв'язку з цим необхідно керуватися загальними механізмами оскарження. Варто виділити два основних способи оскарження дій та бездіяльності органів публічної влади щодо порушення законодавства у сфері громадської експертизи : адміністративний та судовий.

Адміністративний спосіб передбачає звернення зі скаргою до керівника відповідного органу влади або до вищого органу в адміністративній вертикалі. Скаргу необхідно оформити у відповідності до норм Закону України «Про звернення громадян», ґрунтуючись на вимозі захисту порушеного права. У випадку ж, якщо скарга буде безрезультатною,

оскаржити бездіяльність органу влади щодо виконання ухвалених заходів чи невикористання експертних пропозицій при розробці державних і регіональних програм можна в порядку адміністративного судочинства [34, с. 19].

На практиці інститути громадянського суспільства часто стикаються з небажанням державних органів сприяти проведенню громадської експертизи. Існує досить велика судова практика з питань проведення громадської експертизи. Деякі позовні заяви щодо бездіяльності органів публічної влади під час проведення громадської експертизи є обґрунтованими. Наприклад, у 2017 році Національна поліція України відмовила Всеукраїнській громадській організації «Комітет конституційно-правового контролю України» у проведенні громадської експертизи та відмовилася виконувати заходи, передбачені п. 4 Постанови КМУ № 976. Зазначену бездіяльність громадською організацією було оскаржено до суду, рішенням окружного суду було визнано бездіяльність Національної поліції протиправною та покладено обов'язок на поліцію повторно розглянути запит на проведення громадської експертизи. На виконання рішення суду у 2018 році громадській організації все ж таки вдалося провести громадську експертизу діяльності Національної поліції України щодо реалізації окремих питань кримінально-правової політики та надано обґрунтовані експертні пропозиції [51].

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду розглянув справу № 826/4282/18 за результатом якої було ухвалено Постанову від 29 квітня 2020 року. Суть справи полягає в тому, що ВГО «Комітет конституційно-правового контролю України» звернулася до Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС) із запитом на проведення громадської експертизи, предметом якої є проведення оцінки діяльності НАДС, ефективності прийняття і виконання рішень Національного агентства України з питань державної служби. У запиті позивач також просив надіслати належним чином засвідчені

документи та інші матеріали, необхідні для проведення громадської експертизи відповідно до Постанови КМУ № 976 [152].

Наказом НАДС № 186 від 13 вересня 2017 року «Про проведення громадської експертизи діяльності Національного агентства України з питань державної служби» наказано: керівникам структурних підрозділів у межах компетенції забезпечити підготовку необхідних матеріалів та надати їх Управлінню стратегічного планування та аналізу політики [152].

За результатами громадської експертизи діяльності Національного агентства України з питань державної служби позивач надіслав відповідачу Експертні пропозиції. Проте позивач отримав лист-відповідь від НАДС, у якому зазначено, що Експертні пропозиції, підготовлені за результатами громадської експертизи діяльності НАДС не відповідають предмету і меті громадської експертизи. Також у зазначеному листі НАДС повідомив, що враховуючи вищезазначене та відповідно до абзацу 7 підпункту 5.2 пункту 5 Постанови КМУ № 976, експертиза вважається такою, що не відбулася [152]. За результатами розгляду справи, суд дійшов висновку, що експертні пропозиції складені у повній відповідності з вимогами Постанови КМУ № 976, яка була проведена робочою групою позивача.

Зазначені рішення суду свідчать про неправомірні дії органів державної влади, діяльність яких становила предмет громадської експертизи. У значній мірі це пов'язано з небажанням органів публічної влади сприяти проведенню громадської експертизи, затягуванням часу. Оскільки судовий процес може тривати декілька років, і навіть після винесення позитивного для громадськості рішення, може виникнути ситуація коли предмет громадської експертизи втратить свою актуальність.

Деякі позовні заяви, які подаються суб'єктами громадськості визнаються судами необґрунтованими, як правило це спричинено правовою необізнаністю громадськості. Як приклад, Постановою Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду 29 жовтня 2019 року у справі № 826/17740/17 було розглянуто справу за позовом особи до

Київського міського голови, голови Київської міської державної адміністрації з вимогою зобов'язати Київського міського голову, голову Київської міської державної адміністрації видати наказ і виконати всі вимоги проведення громадської експертизи діяльності Київської міської державної адміністрації, її структурного підрозділу Департаменту соціальної політики щодо дотримання прав людини, надання соціальних послуг особам похилого віку, ветеранам праці та війни, інвалідам, які перебувають в інтернатних установах [151].

Позов був мотивований тим, що позивачем було виконано всі вимоги, передбачені законодавством для проведення громадської експертизи діяльності Київської міської державної адміністрації, зокрема, подано запит із зазначенням мети та предмета експертизи, документів для її здійснення, водночас, на думку позивача, відповідач, від виконання передбаченого вказаним порядком обов'язку сприяти в проведенні громадської експертизи, самоусунувся. Відповідач обґрунтовував заперечення проти позову тим, що запит на проведення громадської експертизи не містить обов'язкових реквізитів відповідно до пункту 4 Постанови КМУ № 976, а саме: не надано перелік документів та інших матеріалів, необхідних для проведення громадської експертизи [151].

Суд дійшов висновку, що аналіз вимог пунктів 3 та 4 Постанови КМУ № 976 дозволяє стверджувати, що запит повинен містити перелік документів і матеріалів, одержання якого забезпечить досягнення завдання і мети громадської експертизи діяльності органу виконавчої влади. Водночас, якщо вказані документи неможливо визначити за індивідуальними ознаками (найменуванням, номером, датою прийняття), ініціатор повинен зазначити інші ознаки, які б дозволяли ідентифікувати конкретний документ або їх групу, одержання яких дозволить розпочати проведення громадської експертизи. Тому пропозиція органу виконавчої влади, діяльність якого пропонується піддати громадській експертизі, самостійно визначитися з документами та інформацією, необхідними для цього, не відповідає суті

громадської експертизи й Порядку № 976, зокрема в частині вимог до форми і змісту запиту на проведення громадської експертизи. Ураховуючи, що відсутність в запиті на проведення громадської експертизи переліку документів, необхідних для її проведення, є підставою для відмови в сприянні в проведенні громадської експертизи, суди попередніх інстанцій дійшли правильних висновків про необґрунтованість позовних вимог [151].

Із зазначеного висновку суду вбачається, що запит на проведення громадської експертизи повинен відповідати всім нормативним вимогам щодо форми та змісту. Оскільки запит є першим етапом у процедурі громадської експертизи, саме із правильного його оформлення та зазначення необхідної та зрозумілої інформації буде вирішуватися подальший хід проведення громадської експертизи.

3.2. Конституційно-правове регулювання громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування в Україні

Для громадськості становить значний суспільний інтерес повсякденні питання, які як правило, вирішуються органами місцевого самоврядування. Громадський контроль на місцевому рівні є одним із найдієвіших способів впливу на вироблення та реалізацію політики, насамперед це пов'язано із територіальною доступністю громадськості до об'єкта контролю.

Шевчук В. громадський контроль у сфері місцевого самоврядування визначає як «комплекс заходів, що здійснюється відповідно до законодавства України, правового, організаційного, інформаційного характеру з метою забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості у діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, сприяння їхній ефективній діяльності та виконанню покладених на них функцій» [235, с. 23].

Як слушно зазначив Воронов М. про те, що ключовим завданням сучасного етапу розвитку місцевого самоврядування є надання територіальній громаді реального інструментарію для реалізації свого

необмеженого потенціалу, створення належних умов щодо можливості залучення громадськості до процесу підготовки та вироблення рішень органів місцевого самоврядування та надання жителям правових, матеріальних, фінансових, організаційних умов щодо контролю за виконанням вищезазначених рішень органів місцевого самоврядування, за діяльністю комунальних підприємств [24, с. 36].

Європейські стандарти місцевого самоврядування закріплюють основоположні принципи, спрямовані на розвиток демократичного громадянського суспільства. Одним із таких принципів є участь громадськості у муніципальних справах. Преамбула Європейської хартії місцевого самоврядування 15 жовтня 1985 року передбачає, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи [57].

Окремою нормою Конституції України (ст. 140) передбачено право територіальної громади місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [89].

На думку Бодрової І. оцінка ефективності муніципального управління повинна носити комплексний характер і проводитися за декількома напрямками та групами показників: 1) загальна соціальна ефективність – це оцінка за рівнем та якістю життя територіальної громади, критеріями якої виступають економічний, соціальний, екологічний ефект від здійснюваної органами і посадовими особами місцевого самоврядування діяльності; 2) ефективність організації муніципального управління – за показниками, що характеризують системно-структурну організацію муніципальної влади та процес управління; 3) цільова ефективність муніципального управління, що передбачає: а) оцінку ефективності кожної галузевої підсистеми муніципального управління з встановленням рейтингових показників важливості та проблемності кожної сфери муніципального господарства,

виходячи із ступеня гостроти окремих проблем у конкретному населеному пункту і в певний період часу; б) оцінка ступеня досягнення основних цілей муніципального розвитку; в) встановлення співвідношення потреб територіальних громад, результатів та затрат муніципально-владної діяльності [7, с. 62]

Оцінка ефективності проведення муніципальної політики, результативності рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування можлива шляхом використання такої форми громадського контролю як громадська експертиза. Проведення громадської експертизи діяльності органів публічної влади, що реалізують регіональну політику сприяє прозорості їх діяльності та зміцненню довіри суспільства до цих органів.

Значення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування важко переоцінити, з цього приводу варто погодитися з Нестеровичем В. “Громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування є надбанням сучасної демократії та полягає у здійсненні громадськістю комплексного дослідження у формі аналізу, оцінки та прогнозування результатів діяльності чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, ефективності прийняття та виконання ними рішень з метою підготовки обґрунтованого експертного висновку з конкретними пропозиціями щодо вирішення суспільно важливих проблем для їх подальшого врахування органами місцевого самоврядування у своїй роботі. Проведення громадської експертизи є необхідною формою взаємодії громадськості та органів місцевого самоврядування під час прийняття нормативно-правових актів, що сприяє залученню різних соціальних та корпоративних груп до експертної оцінки не лише діяльності органів місцевого самоврядування, але й прийнятих ними рішень і наслідків їх впровадження” [136, с. 51-52].

У науковій літературі до функцій громадських експертиз діяльності об’єднаних територіальних громад відносять: 1) виявлення позитивних та

негативних сторін в діяльності об'єднаних територіальних громад; 2) надання можливості об'єднаним територіальним громадам своєчасно скорегувати свою діяльність відповідно до очікувань громадян та суспільних потреб [132].

Саме громадська експертиза діяльності об'єднаних територіальних громад, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень є тим методом, який дає можливість оцінити результативність проведеної реформи децентралізації.

Беззубко Л., Гончарова Л. до переваг проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування для громадськості відносять: доступ до інформації та процесу ухвалення рішень; можливість впливу на місцеву політику та дії чиновників; обов'язковість реакції влади на пропозиції громадськості; підвищення авторитету громадської організації серед влади та громадськості; підвищення прозорості діяльності влади. Перевагами для органів місцевого самоврядування у проведенні громадської експертизи є: інструмент реального залучення громадян до вироблення державної політики; проведення безкоштовних експертиз з найбільш гострих проблем; незалежна оцінка ефективності роботи органу влади; спосіб визначення чи корегування пріоритетів власної діяльності; отримання комплексу порад, спрямованих на вирішення порушеної проблеми [2, с. 228].

Перш за все проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування неможливе без належного конституційно-правового регулювання цього питання, яке повинно визначати правові підстави здійснення експертизи, правовий статус суб'єктів проведення експертизи, процедуру проведення та інші правові аспекти.

Щодо правового регулювання проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування, то у вітчизняному законодавстві відсутній спеціальний нормативно-правовий акт, який регулює зазначені суспільні відносини. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР не містить такої форми

громадської участі, як громадська експертиза [185]. Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 був прийнятий Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Пункт 3 цієї постанови рекомендує органам місцевого самоврядування керуватися затвердженням цієї постановою Порядком під час проведення громадської експертизи їх діяльності [150]. Таким чином, вищезазначений порядок має не обов'язковий, а рекомендаційний характер у зв'язку з чим залишається невирішеним питання правового регулювання проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування [136].

Як слушно зауважив Нестеренко С. «постановою Кабінету Міністрів України не можна врегулювати це питання, поклавши нові обов'язки на суб'єктів, що не належать до системи виконавчої влади, відповідні положення можуть бути врегульовані лише законом» [129, с. 327-328].

Органи місцевого самоврядування питання регулювання громадської експертизи вирішують на локальному рівні шляхом закріплення в статуті або шляхом прийняття окремого нормативного акту. Однак, на сьогоднішній день питання проведення громадської експертизи врегульовано не усіма органами місцевого самоврядування. Практика локального регулювання громадської експертизи призводить до різного нормативного визначення такої важливої форми громадського контролю, а в деяких випадках взагалі її відсутність, яка призводить до неможливості проведення окремими територіальними громадами громадської експертизи. У зв'язку з цим виникає необхідність у розробці та прийнятті загального для всіх органів місцевого самоврядування порядку проведення громадської експертизи [16, с. 29].

У березні – квітні 2016 року в межах проекту USAID «Громадяни у дії» було проведено дослідження «Індекс демократичності міст». Серед питань які досліджувались, було й питання нормативного регулювання громадської експертизи. Предметом дослідження були нормативно-правові акти, які регулюють порядок проведення громадських експертиз у містах України. Лише у двох містах – обласних центрах України, а саме: Чернівцях та

Чернігові—нормативно-правовим актом передбачений порядок проведення громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. У статутах 10 міських рад обласних центрів України лише згадано про право проведення громадської експертизи, але відсутнє регулювання порядку проведення експертиз, серед таких міст: Сєверодонецьк, Івано-Франківськ, Дніпро та ін. У 9 міських рад обласних центрів взагалі відсутнє нормативно-правове регулювання громадської експертизи, серед яких: Вінниця, Ужгород, Київ та ін. [65]. Міста-обласні центри в Україні, як правило є взірцем для міст які не мають такого статусу, зокрема, з питань нормативного регулювання того чи іншого питання. Із вищезазначених досліджень вбачається, що значна кількість обласних центрів нехтують правом громадськості на участь у місцевому самоврядуванні, зокрема шляхом проведення громадської експертизи.

Такі ж дослідження у 2018 році показали позитивну динаміку у нормативному регулюванні проведення громадської експертизи. Так, уже у 5 міських радах обласних центрів України питання проведення громадської експертизи врегульовано окремим положенням (Вінниця, Краматорськ, Чернігів, Чернівці та Хмельницький), у 18 містах питання громадської експертизи згадується у статутах територіальних громад, проте не визначено детальної процедури ініціювання та проведення громадської експертизи [66].

Вищезазначені дослідження стосуються лише міських рад обласних центрів, у інших місцевих радах України переважно відсутнє правове регулювання проведення громадської експертизи. У зв'язку з цим виникає необхідність у законодавчому врегулюванні порядку проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування, який буде покладати на органи місцевого самоврядування обов'язок сприяння громадськості проведенню такої експертизи.

Під час проведення реформи децентралізації можна зазначити про активну позицію об'єднаних територіальних громад щодо сприяння проведенню громадських експертиз, яка проявляється через затвердження

нормативної бази для регулювання зазначених відносин, що є першим та важливим кроком для взаємодії цих інституцій. У подальшому очікується активна позиція громадськості щодо проведення громадських експертиз діяльності об'єднаних територіальних громад, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень.

Деякими державними та громадськими інститутами було розроблено типові положення про проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема, у 2019 році Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України було підготовлено Методичні рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади, якими рекомендується у статуті об'єднаних територіальних громад включати положення про громадську експертизу [119].

Українським незалежним центром політичних досліджень та Інститутом політичної освіти було розроблено, а експертами проекту USAID «Громадяни в дії» адаптовано, типовий Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в N-ській територіальній громаді, як додаток до Статуту територіальної громади. Цей Порядок визначає процедуру сприяння проведенню інститутами громадянського суспільства, громадськими радами, іншими консультативно-дорадчими органами, утвореними при органах місцевого самоврядування, громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади [223].

Зазначений Порядок був взятий за основу в процесі прийняття відповідних положень, які регулюють порядок проведення громадської експертизи низкою об'єднаних територіальних громад, зокрема, Вашковецька сільська об'єднана територіальна громада 05 травня 2017 року прийняла рішення "Про затвердження Положення «Про Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб

місцевого самоврядування у Вашковецькій сільській об'єднаній територіальній громаді»», Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування є Додатком № 5 до Статуту Житомирської міської об'єднаної територіальної громади, затверджений рішенням Житомирської міської ради № 1387 від 23.04.2019 року; Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в місті Чернівцях є додатком 5 до Статуту територіальної громади міста Чернівці, затвердженого рішенням міської ради VI скликання 25.09.2015 № 1726.

У деяких територіальних громадах питання громадської експертизи визначається в статуті, наприклад, Статут територіальної громади міста Одеси у статті 32 передбачає, що у випадках, передбачених законодавством України, інститути громадянського суспільства можуть проводити, замовляти проведення громадської експертизи проектів нормативно-правових актів органів міського самоврядування. За результатами громадської експертизи висновки та пропозиції спрямовуються до органів міського самоврядування та підлягають обов'язковому розгляду. Органи міського самоврядування повідомляють про результати розгляду висновків та пропозицій, отриманих за результатами громадської експертизи, інститути громадянського суспільства, які їх спрямували [179].

Відповідно до ст. 37 Статуту територіальної громади міста Івано-Франківськ, затвердженого рішенням Івано-Франківської міської ради (54 сесія) 6 демократичного скликання від 19.05.2015 р. № 1743-54, жителі міста здійснюють право на місцеве самоврядування у таких формах, як проведення громадських експертиз виконавчих органів міської ради [178]. Однак у Івано-Франківській міській раді відсутні нормативно-правові акти, які регулюють порядок та механізм проведення громадської експертизи діяльності виконавчих органів міської ради.

У Статуті територіальної громади міста Хмельницького правовому регулюванню громадської експертизи присвячено главу 2.6. Відповідно до

Статуту громадська рада при виконавчому комітеті міської ради може проводити громадські експертизи з будь-яких питань, віднесених законом до компетенції місцевого самоврядування, та є у повноваженнях виконавчого комітету та інших виконавчих органів міської ради [217].

На відміну від положень Постанови КМУ № 976 у правовому регулюванні громадської експертизи у місті Хмельницький дещо відрізняються процесуальні терміни вчинення певних дій. Орган місцевого самоврядування протягом не більше 7 робочих днів після надходження письмового повідомлення надає інституту громадського суспільства документи та інші матеріали, зазначені у повідомленні, або повідомляє про необхідність додатково часу на їх підготовку (натомість згідно Постанови КМУ № 976 орган виконавчої влади подає інституту громадянського суспільства, громадській раді документи протягом п'яти робочих днів з моменту видання наказу (розпорядження) про проведення громадської експертизи). Орган місцевого самоврядування протягом не більше 5 робочих днів після надходження письмового повідомлення розміщує на офіційному веб-сайті Хмельницької міської ради інформацію про надходження такого повідомлення про проведення громадської експертизи (натомість згідно з Постановою КМУ № 976 орган виконавчої влади розміщує протягом семи робочих днів інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи, текст наказу (розпорядження) та заходи, здійснені органом виконавчої влади з метою сприяння її проведенню, на власному веб-сайті). У разі, коли ініціатор громадської експертизи не подав експертні висновки та пропозиції у чотиримісячний строк від початку проведення громадської експертизи, експертиза вважається такою, що не відбулася (у постанові КМУ № 976 встановлено тримісячний термін) [217].

Такі розбіжності щодо строків вчинення певних дій під час проведення громадської експертизи, свідчить про індивідуальний підхід територіальної громади міста Хмельницького щодо встановлення строків виходячи із

оперативних можливостей органів виконавчої влади територіальної громади сприяти проведенню експертизи.

Заслуговує на увагу положення Статуту територіальної громади міста Хмельницького, яке визначає перелік рішень, які орган місцевого самоврядування може прийняти за результатами розгляду висновків та пропозицій громадських експертів: 1) врахувати пропозиції – у такому випадку зазначаються конкретні заходи для її реалізації, календарний план їх виконання та відповідальні за це посадові особи; 2) відхилити пропозицію – у такому випадку зазначаються причини такого рішення; 3) частково врахувати пропозицію – у такому випадку зазначаються причини такого рішення і заходи для реалізації частини врахованої пропозиції, календарний план, їх виконання та відповідальні за це посадові особи [217].

Однак у Статуті територіальної громади міста Хмельницького містяться положення, які втратили свою актуальність, зокрема у статуті передбачено, що громадські природоохоронні об'єднання проводять громадську екологічну експертизу з урахуванням вимог Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища”. Однак, з грудня 2017 року проведення громадської екологічної експертизи чинним законодавством не передбачено.

У місті Черкаси проведення громадської експертизи передбачено статтею 75 Статуту Черкаської міської територіальної громади, відповідно до якої громадська експертиза діяльності Черкаської міської ради та її виконавчих органів, є однією з форм участі членів територіальної громади міста Черкаси у здійсненні місцевого самоврядування, яка передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності Черкаської міської ради, її виконавчого комітету та виконавчих органів, ефективності прийняття і виконання такими органами та посадовими особами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем місцевого значення для їх врахування Черкаською

міською радою, її виконавчим комітетом та виконавчими органами, у своїй роботі [180].

У Кропивницькому питання проведення громадської експертизи регулюється окремим Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності міської ради міста Кропивницького та її виконавчих органів [177], за основу цього порядку покладена Постанова КМУ № 976. Крім цього, на сайті Кропивницької міської ради розміщена презентація із інструкцією для громадськості щодо проведення громадської експертизи та міститься інформація про уже проведені громадські експертизи, зокрема на веб-сайті розміщена інформація про запит щодо проведення експертизи, Розпорядження Кропивницького міського голови “про сприяння проведенню громадської експертизи”, експертні пропозиції та інформація про розгляд експертних пропозицій. Однак станом на 28 січня 2023 році на сайті міститься інформація про проведення лише однієї громадської експертизи, яка відбулася у 2021 році.

Постанова КМУ № 976 взята за основу і при розробці Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування міста Краматорська, затвердженого рішенням міської ради від 31.05.2017 № 22/VII-169.

У Київській міській раді при проведенні громадської експертизи керуються Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», яка носить рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування.

На сайті Київської міської ради міститься Реєстр громадських експертиз діяльності виконавчого органу Київської міської ради, який включає реєстр проведених громадських експертиз та громадські експертизи, які не відбулися. У 2012, 2016, 2018 та 2021 роках було проведено по одній громадській експертизі, за інші роки інформація на веб-сайті міської ради відсутня. У розділі “громадські експертизи, які не відбулися” розміщені

запити на проведення громадської експертизи та розпорядження міської ради, однак відсутня у більшості випадків інформація щодо причин за якими громадська експертиза не відбулася, за винятком громадської експертизи, яка проводилася 2014 році, де зазначено, що ініціатор громадської експертизи не подав експертні пропозиції у визначений законодавством термін, у зв'язку з чим експертиза вважається такою, що не відбулася.

Аналізуючи інформацію із веб-сайтів територіальних громад варто відзначити, що органи місцевого самоврядування у значній мірі нехтують вимогою щодо розміщення інформації про проведення громадської експертизи.

Заслуговує на увагу правове регулювання та досвід проведення громадської експертизи Миколаївською міською радою. Зазначене питання регулюється Порядком розроблення проєктів нормативно-правових актів Миколаївської міської ради, виконавчого комітету Миколаївської міської ради, що підлягають громадській антикорупційній експертизі. На підставі Меморандуму про співпрацю між Миколаївським міським головою та громадською організацією «Інститут законодавчих ідей» здійснюється громадська антикорупційна експертиза проєктів нормативно-правових актів Миколаївської міської ради, виконавчого комітету Миколаївської міської ради, а також упорядкування проаналізованих нормативно-правових актів відповідно до результатів громадської антикорупційної експертизи [176].

Невід'ємною частиною Меморандуму про співпрацю є Методологія проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування Інституту законодавчих ініціатив. Методологія застосовується для проведення антикорупційної експертизи таких видів нормативно-правових актів органу місцевого самоврядування: проєктів рішень виконавчого комітету Миколаївської міської ради; проєктів рішень Миколаївської міської ради, які приймаються в межах реалізації виключної компетенції міської ради (ст. 26 Закону

України «Про місцеве самоврядування в Україні») або врегульовують суспільні відносини в наступних сферах публічного управління: соціально-економічного і культурного розвитку, планування; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; надання безоплатної первинної правової допомоги; надання адміністративних послуг населенню. Так, в обов'язковому порядку громадській експертизі підлягають статuti, положення, програми, порядки, правила, інструкції, регламенти, плани, внесення змін та доповнень до них [176].

Громадська організація «Інститут законодавчих ідей» здійснює громадську антикорупційну експертизу проєктів рішень та не пізніше 5-ти робочих днів з дня їх отримання надсилає висновки щодо них на ім'я міського голови. У разі термінового розроблення проєкту рішення строк його розгляду громадською організацією складає 2 робочих дні. Якщо громадською організацією не надано висновків за результатами громадської антикорупційної експертизи у встановлені терміни, проєкт рішення розглядається в запропонованій розробником редакції [176].

Розробник отримує висновки громадської антикорупційної експертизи та протягом 3-х робочих днів опрацьовує надані рекомендації. За умови погодження з ними, доопрацьовує проєкт рішення у відповідності з наданими висновками. У разі незгоди – обґрунтовано відхиляє їх. Про врахування внесених рекомендацій або їх обґрунтоване відхилення розробник проєкту рішення повідомляє ГО «Інститут законодавчих ідей». Висновки зазначеної громадської організації за результатами проведення громадської

антикорупційної експертизи в обов'язковому порядку долучаються розробником до проєкту рішення [176].

Однак відповідно до Розпорядження Миколаївського міського голови від 14 листопада 2022 р № 109р на період воєнного стану зупинено дію Порядку розроблення проєктів нормативно-правових актів Миколаївської міської ради, виконавчого комітету Миколаївської міської ради, що підлягають громадській антикорупційній експертизі, затвердженого розпорядженням міського голови від 18.11.2021 № 379р [163].

Досить вдало розроблений Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування Сквирської міської ради, який передбачає, що метою громадської експертизи є: виявлення незаконних Рішень; виявлення Рішень, які за формальної відповідності вимогам закону неефективно, недоцільно або надмірно регулюють суспільні відносини; виявлення в проєктах Рішень ознак незаконності або ознак неефективності, недоцільності чи надмірності правового регулювання суспільних відносин [192].

Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування Сквирської міської ради визначає перелік документів, які додаються до запиту на проведення експертизи, до них віднесено: належним чином засвідчені копії статутних документів інституту громадянського суспільства, документа, що засвідчує повноваження особи, яка підписала запит від імені інституту громадянського суспільства, а також рішення інституту громадянського суспільства про проведення громадської експертизи [192].

Під час проведення громадської експертизи Сквирської міської ради призначається відповідальна особа за взаємодію з інститутом громадянського суспільства [192].

Вищезазначений Порядок визначає додаткові можливості інститутів громадянського суспільства щодо отримання необхідної інформації для повноти проведення громадської експертизи. Також Порядок передбачає

норму за якої у разі незгоди з переліком документів і матеріалів, які погоджені Відповідальною особою місцевого самоврядування для надання в межах громадської експертизи, інститут громадянського суспільства має право звернутись до органу та посадових осіб місцевого самоврядування Сквирської міської ради із запитом про отримання додаткових матеріалів і документів в порядку встановленому Законом України "Про доступ до публічної інформації" [192].

Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування Сквирської міської ради передбачає, що інститут громадянського суспільства самостійно визначає методологію дослідження інформації під час проведення громадської експертизи, при цьому повинні бути забезпечені наступні вимоги: 1) експертні пропозиції викладаються державною мовою і не можуть містити наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини та вчинення інших протиправних дій; 2) узагальнення та оцінка результатів досліджень, які є підставою для формулювання висновків, можуть викладатись у синтезуючому розділі дослідницької частини Експертних пропозицій; 3) у заключній частині Експертних пропозицій викладаються висновки дослідження у вигляді застереження про наявність або відсутність у Рішенні або в проекті Рішення ознак незаконності або ознак неефективності, недоцільності чи надмірності правового регулювання суспільних відносин; 4) у разі виявлення в Рішенні (проекті Рішення) ознак незаконності або ознак неефективності, недоцільності чи надмірності правового регулювання суспільних відносин обов'язковим є визначення

правової норми, якій суперечить таке Рішення (проект Рішення), правової норми, яка врегульовує відповідні суспільні правовідносини, розрахунків, що підтверджують неефективність реалізації Рішення (проекту Рішення); 5) Не допускається вживання формулювань, які свідчать про упереджене суб'єктивне ставлення осіб, які залучені для проведення дослідження, до діяльності органу місцевого самоврядування (або посадової особи місцевого самоврядування), а також оціночних суджень відносно рішень, які не є предметом експертизи; 6) У разі якщо пропозиції полягають у скасуванні або внесенні змін до Рішення, Експертні пропозиції мають містити відповідний проект рішення та інші документи, зміст і форма яких відповідає вимогам Регламенту міської ради або Регламенту виконавчого комітету міської ради [192].

Такі вимоги, які визначаються Сквирською міською радою, є обґрунтованими та забезпечуються об'єктивність, незалежність та ефективність проведення громадської експертизи, та запобігають зловживанню як з боку органів місцевого самоврядування, так і з боку інститутів громадянського суспільства.

Стаття 27 «Громадська експертиза» Статуту Житомирської міської об'єднаної територіальної громади розміщена в розділі III «Форми безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення» та її віднесено до форм здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [216].

Додаток № 5 до Статуту Житомирської міської об'єднаної територіальної громади, затверджений рішенням Житомирської міської ради №1387 від 23.04.2019 року, містить Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування та інші. Відповідно до зазначеного Порядку міський голова у встановленому порядку визначає відповідальний виконавчий орган (посадову особу), до компетенції якого належить питання, що є предметом громадської експертизи, для опрацювання та сприяння проведенню

інститутами громадянського суспільства громадської експертизи відповідно до Порядку [216].

Відповідальний виконавчий орган (посадова особа) Житомирської міської ради розглядає повідомлення інституту громадянського суспільства про проведення громадської експертизи та готує один з наступних документів: проект розпорядження міського голови про сприяння у проведенні громадської експертизи; повідомлення про відмову в підготовці проекту розпорядження міського голови про сприяння інституту громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи [216].

Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування Житомирської міської ради передбачає перелік підстав за якими може бути відмовлено у проведенні громадської експертизи у випадках якщо: 1) повідомлення ІГС не відповідає вимогам, передбаченим пунктом 4 Порядку; 2) предмет громадської експертизи направлений на оцінку діяльності, що не належить до компетенції виконавчого органу; 3) член керівного органу інституту громадянського суспільства є близькою особою члена або посадової особи виконавчого органу, щодо діяльності якого проводиться громадська експертиза; 4) повідомлення про проведення експертизи подане інститутом громадянського суспільства, до якого може бути застосований захід, передбачений пунктом 13 Порядку, який передбачає, що інститут громадянського суспільства, який у визначені цим Порядком строки не подав експертних пропозицій за наслідками проведення громадської експертизи, не може ініціювати проведення та/або брати участь у проведенні інших громадських експертиз діяльності органу місцевого самоврядування протягом 365 календарних днів з моменту завершення строку для подання відповідних експертних пропозицій [216].

Нестерович В. дослідивши питання проведення громадської експертизи протягом 2009-2014 рр прийшов до висновку «що протягом 2009-2014 рр. громадські експертизи діяльності органів місцевого самоврядування на жаль

так і не стали дієвою конституційно-правовою формою впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів в Україні. Органи місцевого самоврядування неохоче йдуть назустріч громадськості, часто ігнорують її запити про здійснення громадських експертиз їхньої діяльності, не враховують надані пропозиції і рекомендації та не оприлюднюють інформацію щодо проведення громадської експертизи. Особливий опір з боку органів місцевого самоврядування викликає бажання громадськості здійснити громадську експертизу рішень, які визначають порядок нарахування житлово- комунальних тарифів та якості комунальних послуг, утримання будинків та прибудинкових територій» [136, с. 49].

За останні роки ситуація дещо змінилася, зокрема в частині конституційно-правового регулювання громадської експертизи. Значна кількість територіальних громад розробила власне правове регулювання проведення громадської експертизи, створили розділи на веб-сайтах, які висвітлюють питання проведення громадської експертизи. Також спостерігається активність громадськості у проведенні громадської експертизи, зокрема у розробці типових порядків, які регулюють питання проведення експертизи діяльності органів місцевого самоврядування, розроблення методології проведення громадськістю експертизи, крім цього, громадськість ініціює укладення договорів, меморандумів про співпрацю з органами місцевого самоврядування в контексті проведення громадської експертизи (зокрема антикорупційної) проектів нормативних актів.

Не зважаючи на позитивні тенденції у розвитку такої форми безпосередньої участі у діяльності органів місцевого самоврядування, як громадська експертиза, варто констатувати, що не всі територіальні громади сприяють проведенню такої експертизи, зокрема на сайтах деяких територіальних громад, серед яких Харківська, Львівська та Рівненська міські ради, відсутня інформація про правове регулювання громадської експертизи. Аналізуючи розміщену інформацію на веб-сайтах територіальних громад варто відзначити низьку частоту проведення

громадських експертиз, це може бути результатом низької активності громадськості або ж нехтування органів місцевого самоврядування обов'язком щодо опублікування інформації про проведенні громадські експертизи.

У значній мірі для вирішення вищезазначених проблем потрібно на законодавчому рівні закріпити порядок проведення громадської експертизи, який буде поширюватися на органи місцевого самоврядування, та закріпити відповідальність посадових осіб за бездіяльність або необґрунтовану відмову у сприянні проведенню громадської експертизи.

Таким чином, громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування є формою демократії участі та важливим елементом розвиненого громадянського суспільства, який на даному етапі розвитку України підлягає нормативному вдосконаленню. Запровадження громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування помітно посилить громадський контроль на місцевому рівні.

3.3. Перспективні напрями щодо вдосконалення правового регулювання громадської експертизи в Україні

Громадська експертиза дає можливість інститутам громадянського суспільства оцінити ефективність діяльності певного органу влади, посадової особи, виконання законодавства чи певної державної програми. Крім цього, громадська експертиза дає можливість громадськості не лише оцінити діяльність, а й вплинути на політику чи її реалізацію. Також громадська експертиза є важливим ресурсом і для самих органів, щодо яких здійснюється оцінювання їх діяльності, оскільки вони отримують цінні рекомендації, додатковий консультативний ресурс, що потенційно має призвести до покращення якості управлінських рішень [67]. Тому, належне конституційно-правове регулювання громадської експертизи має наслідком ефективне використання цієї форми громадського контролю.

Для визначення перспективних напрямів вдосконалення чинного законодавства України щодо здійснення громадської експертизи, необхідно визначити основні прогалини та недоліки в правовому регулюванні та практичній реалізації цієї форми партисипативної демократії.

Літвінов О. В. серед основних причин, що негативним чином впливають та не дозволяють повною мірою реалізувати потенціал громадської експертизи відносить: брак фінансових, матеріальних, людських ресурсів в інститутах громадянського суспільства; відсутність налагодженого дійового діалогу між владою та громадськістю; відсутність працюючих механізмів міжсекторного партнерства; брак досвіду у громадськості проведення громадської експертизи діяльності органів влади; брак кваліфікованих експертів; порушення органами влади прав та законних інтересів громадян й інститутів громадянського суспільства; відсутність узагальненого досвіду проведення громадської експертизи в Україні; низький рівень відкритості та прозорості діяльності органів влади в Україні; страх представників органів влади перед контролем з боку громадськості [108].

Ефективність громадської експертизи залежить від низки суттєвих чинників, зокрема, їх можна поділити на дві групи: 1) чинники не пов'язані із правовим регулюванням громадської експертизи; 2) чинники пов'язані із конституційно-правовим регулюванням громадської експертизи.

Аналізуючи наукову літературу до першої групи чинників, які ускладнюють проведення громадської експертизи можна визначити наступні:

1) громадська експертиза потребує значної підготовчої організаційної роботи та фінансових витрат (як правило громадська експертиза проводиться за кошти громадських організацій) [3, с. 64-65]. Неприбуткові громадські організації стикаються із труднощами у фінансуванні проведення громадської експертизи. У сучасних умовах досить важко залучити експертів на безоплатній основі, оскільки така діяльність супроводжується значними часовими та трудовими затратами. Сумнівним є бюджетне фінансування інститутів громадянського суспільства, оскільки це потенційно може

впливати на об'єктивність та незалежність суб'єктів громадської експертизи. Досить актуальним на сьогодні є здійснення громадського контролю з використання грантового фінансування, що у свою чергу дозволяє зберегти незалежність інститутів громадянського суспільства у здійсненні своєї діяльності;

2) недостатність кваліфікованих кадрів, навичок, знання, досвіду у проведенні експертизи у членів громадської організації [2, с. 228]. Наявність спеціальних фахових знань та відповідного професійного досвіду у громадських експертів є невід'ємною умовою належного проведення громадської експертизи, з цього приводу варто погодитися із Нестеровичем В. «проведення громадських експертиз є високоінтелектуальним видом діяльності, де ключовими рисами суб'єктів її здійснення є не стільки громадська активність, скільки їх професійна обізнаність з питань, які є предметом проведення громадської експертизи, а також вміння чітко сформулювати виявлені проблеми та запропоновані шляхи їх подолання в експертному висновку» [136, с. 50].

Беззубко Л. зазначає, що законодавець не встановлює професійних вимог до інститутів громадянського суспільства, які ініціюють експертизу, а також до їх експертам. Фактично будь-яка легалізована неурядова організація може направити в орган виконавчої влади запит на проведення громадської експертизи. Якщо експертний потенціал членів громадської організації, яка направляє запит, є недостатнім, організація може залучати зовнішніх експертів, однак прямий обов'язок робити це законодавчо не передбачено. Слід зазначити, що неможливість забезпечити проведення експертизи високої якості може дискредитувати важливість цього інструменту співпраці в очах, як місцевих органів влади, так і громадськості [3, с. 64-65].

Для вирішення цієї проблеми у юридичній науці пропонується розробити та впровадити систему просвіти та тренінгів для інститутів громадського суспільства, активу громадських рад з використання вже діючих механізмів громадської експертизи у своїй роботі [2, с. 230], з метою

формування у суб'єкта громадського контролю відповідного рівня знань – «експертного потенціалу» адекватного поставленим завданням; формування в середовищі громадських організацій-суб'єктів громадської експертизи відповідної організаційної культури, внутрішньої організації, що забезпечує його здатність до здійснення цієї функції [200, с. 22-23]. Беззубко Л. В. та Гончарова Л. О. пропонують створити систему відбору учасників проведення громадської експертизи, оцінки їх компетентності [2, с. 230].

Варто погодитися із Косіловою О., що «Для підвищення ефективності реалізації функцій інститутами громадянського суспільства у нашій державі необхідно забезпечити реальну, а не формальну, участь громадянського суспільства та його інститутів у процесах формування й реалізації державної й регіональної політики, створити умови для активізації участі громадян у процесі підготовки й прийняття управлінських рішень» [86, с. 44].

Відсутність у експертів відповідних знань та обізнаності з питань, які є предметом експертизи, спричиняє велику кількість судових спорів, які часто вирішуються не на користь громадських експертів. Крім вищезазначених заходів, на нашу думку, на законодавчому рівні можна закріпити вимогу щодо обов'язкового залучення до проведення громадської експертизи хоча б одного експерта з галузі, яка є предметом експертизи.

3) Відсутність зацікавленості органів публічної влади в проведенні громадської експертизи їх діяльності [3, с. 64-65], бюрократизм, формалізм та супротив органів публічної влади у проведенні громадської експертизи їхньої діяльності [136, с. 51], недостатній рівень упровадження отриманих результатів у ході проведення громадської експертизи діяльності органів органів публічної влади [136, с. 51]. Досить часто органи публічної влади формально ставляться до експертних пропозицій, ігнорують, не враховують їх у роботі, не звітують перед громадськістю про врахування чи не врахування експертних пропозицій. Часто має місце відмова інститутам громадянського суспільства у проведенні експертизи, затягування часу, ненадання суб'єктам громадської експертизи усієї необхідної інформації.

Здебільшого така поведінка посадових осіб органів публічної влади викликана відсутністю юридичної відповідальності та безкарністю у випадку порушення законодавства у сфері громадської експертизи. Тому вважаємо за необхідне внести зміни в чинне законодавство в частині юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері громадської експертизи.

4) Низька обізнаність органів виконавчої влади із Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Як наслідок порушуються строки виконання обов'язкових процедур щодо сприяння проведенню громадської експертизи, встановлюються додаткові вимоги до інститутів громадянського суспільства або взагалі ігноруються запити на проведення громадської експертизи [108]. У доповіді A/HRC/32/20 від 11 квітня 2016 року «Практичні рекомендації для створення і підтримання безпечних і сприятливих умов для діяльності громадянського суспільства, засновані на передовій практиці і отриманих знань» Верховний комісар ООН з прав людини у контексті участі громадськості в розробці політики, плануванні та прийнятті рішень рекомендував державам-членам проводити підготовку посадових осіб органів державної влади та забезпечувати їх посібниками з питань своєчасної і ефективної підтримки процесів консультацій [155].

На думку Беззубко Л. та Гончарової Л. для подальшого впровадження системи громадської експертизи в суспільстві необхідно: навчання робітників органів публічної влади співробітництву з громадськими організаціями в питаннях проведення громадської експертизи; формування обговорення, інформаційного простору, публічних дискусій з тематики експертизи; створення системи обстеження, діагностики та аналізу ефективності проведення громадської експертизи [2, с. 230].

Дніпренко Н. пропонує налагодити навчання для працівників органів державної влади із роз'ясненням необхідності впровадження технологій громадського контролю, у тому числі виконання норм Постанови КМУ від 5

листопада 2008 р. № 976 “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади”, розробка навчально-методичної літератури, спеціальних програм, підготовка тренінгів; вивчення досвіду європейських країн та підготовка з його використанням низки проектів нормативних актів щодо легітимізації технологій громадського контролю, а також організувати сприяння їх прийняттю [47].

На думку Наливайко Л., Орешкової А. саме на органи державної влади покладається обов’язок забезпечення можливості отримання достовірних знань громадянами, реалізовувати принцип транспарентності державної влади на сучасному етапі політичного розвитку [126, с. 48].

На думку Мартинець Н. для підвищення ефективності проведення громадської експертизи необхідно забезпечити систему підвищення комунікативної компетентності державних службовців та запровадити громадський моніторинг динаміки зміни ситуації у сфері, що підлягала громадській експертизі, і зовнішню оцінку ефективності діяльності влади з реалізації експертних пропозицій на основі чітких вимірюваних критеріїв [116, с. 118].

5) відсутня інформація про проведення експертизи у ЗМІ та на офіційному сайті органів публічної влади [2, с. 228]. На думку Вітвицького С. «Найважливішу роль у забезпеченні громадського контролю відіграють ЗМІ. Проте на сьогоднішній день вони виконують цю ролі недостатньо ефективно. У регіонах багато ЗМІ, орієнтованих на обслуговування інтересів влади. Центральні ЗМІ хоч і є більш вільними, але і вони поки що не стали гідним громадським контролером діяльності держави. Тому сьогодні головними завданнями є отримання ЗМІ фінансово-економічної самодостатності та забезпечення цивілізованої конкуренції на ринку мас-медіа» [21, с. 107].

Органи публічної влади часто порушують вимоги Постанови КМУ від 5 листопада 2008 р. № 976 “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади”

щодо розміщення на веб-сайтах інформації про проведення громадської експертизи. Така ситуація може бути спричинена необізнаністю органів публічної влади у чинному законодавстві, небажанням сприяти проведенню експертизи, відсутністю відповідальності за порушення законодавства у сфері громадської експертизи. Розміщення такої інформації сприяє реалізації принципу транспарентності діяльності органів публічної влади, збільшення громадської довіри, дозволяє іншим інститутам громадянського суспільства долучитися до проведення експертизи, запобігти повторній громадській експертизі з того ж самого предмета експертизи.

б) низька суб'єктивна зацікавленість громадян та інституцій громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи та контролю за діяльністю органів публічної влади [200, с. 22-23]. Для вирішення цього питання заслуговує на увагу пропозиція Беззубко Л., Гончарової Л. щодо можливості організації та проведення органами публічної влади місцевих та регіональних конкурсів на проведення громадської експертизи з наданням грантів по суспільнозначущих актуальних темах [2, с. 230].

У громадянському суспільстві існує недовіра щодо органів публічної влади та результативності проведення громадської експертизи як форми громадського контролю. На думку Кравець М. громадський контроль залишається на стадії зародження, оскільки це пояснюється низьким рівнем усвідомлення людиною свого значення в суспільстві, а також прояву посттоталітарного та пострадянського синдромів у зароджуванні громадянського суспільства [99, с. 14-15].

Івановою І. було проведено дослідження щодо питань громадського контролю у якому опитано 400 дорослих жителів м. Миколаїв. Результати дослідження показало, що 59,9% опитаних вважають, що не мають можливості контролювати діяльність органів місцевої влади, 35,6% вважають, що у деякій мірі можуть контролювати і лише 4,5% опитаних містян упевнені, що мають можливість контролю. Готові контролювати

діяльність органів місцевої влади 64,8% з числа опитаних мешканців міста; 34,8% – за умови, що це стосується їхніх особистісних інтересів чи близьких родичів; 18,0% – якщо це стосується інтересів громади і 12,0% – за будь-яких умов. Результати опитування містян, наскільки взагалі вони цікавляться діяльністю міської державної адміністрації та міського голови, показали, що 47,9% респондентів цікавить діяльність міського голови, 37,3% – не цікавить і 14,8% – важко було відповісти [64, с. 47-48].

Перешкодою розвитку громадянського суспільства, яка існує в сучасній Україні, є фактичне панування буденної свідомості у всіх сферах буття українського суспільства. Буденна свідомість як правило базується на партикулярному, тобто частковому, особливому, яке притаманне певній групі людей, культурі, національності. Притаманна в Україні буденна свідомість викликає слабку громадянську позицію та проявляється у низькій участі громадян у проведенні громадських експертиз органів державної влади та місцевого самоврядування. Таким чином, існує проблема подолання буденного рівня свідомості і активізація свідомості громадянської, правової, національної та політичної, які є універсальними. Саме активізація останніх сприятиме розвитку громадянського суспільства, активної участі громадян у контролі за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема, шляхом проведення громадської експертизи.

7) низька громадська репрезентативність в експертних комісіях [136, с. 51]. Радченко О., Іжа М. пропонують для більш широкого запровадження в Україні експертизи діяльності органів публічного врядування з боку громадянського суспільства, підвищення ефективності громадської експертизи запроваджувати сучасні інтерактивні інструменти залучення громадян до експертно-контрольної діяльності, шляхом створення спеціальних інтернет-ресурсів (комунікаційні майданчики, блоги, соціальні мережі тощо), де громадяни матимуть можливість отримати інформацію про діяльність органів влади, знайомитися із законопроектами, обговорювати

будь-яке питання в режимі реального часу, залишати коментарі та пропозиції тощо [200, с. 22-23].

Крім цього, вважаємо за доцільне інститутам громадянського суспільства перед проведення громадської експертизи публічно оголошувати про свій намір провести експертизу і тим самим запрошувати зацікавлені інститути громадянського суспільства до спільного проведення громадської експертизи, таким чином забезпечувати вищу репрезентативність.

Літвінов О. визначає наступні рекомендації щодо подолання зазначених вище причин та негативних факторів: якнайширше застосування інститутами громадянського суспільства інструменту громадської експертизи; проведення систематичних громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади; збільшення кількості прикладів успішних громадських експертиз; створення реєстру громадських експертиз; поширення позитивного досвіду співпраці органів влади із інститутами громадянського суспільства; вироблення єдиного стандарту оформлення експертного висновку за результатами проведення громадської експертизи діяльності органів влади [108].

Існує низка недоліків у конституційно-правовому регулюванні громадської експертизи, що заважає у повній мірі ефективно використовувати громадську експертизу як інструмент громадського контролю. Вагомим недоліком конституційно-правового регулювання громадської експертизи є те, що Постанова КМУ № 976 поширюється лише на проведення регулювання громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, та відсутнє правове регулювання громадської експертизи інших гілок влади.

У зв'язку з невизначеністю щодо правового статусу прокуратури у контексті віднесення до відповідної гілки влади, постає питання щодо можливості при проведенні громадської експертизи діяльності прокуратури керуватися Постановою КМУ № 976. У чинному законодавстві відсутнє

правове регулювання відносин, що виникають під час проведення громадської експертизи оцінки ефективності діяльності судів.

Як влучно з цього приводу зазначають Корнієвський О., Палій Г. «Здебільшого недосяжними для компетентного й ефективного громадського контролю, невідомими суспільству в своїй діяльності є органи прокуратури, безпеки, міліція, суди. Можна сказати, що це зумовлено специфікою їхньої роботи, особливо в нинішніх умовах найвищої концентрації загроз суспільству та державі. Проте зрозуміло, що результативне функціонування цих структур все-таки потребує як інституційних засобів перевірки, так і відповідного інструментарію впливу експертно-професійної організованої громадськості» [91; с. 39-40].

Можливість конституційно-правового регулювання громадської експертизи ефективності діяльності усіх гілок державної влади є надбанням сучасної демократії та потребує конституційно-правового регулювання. Зважаючи на особливі ролі прокуратури та суду у забезпеченні охорони суспільних відносин, громадський контроль за діяльністю зазначених органів є важливою складовою налагодження взаємовідносин та довіри між зазначеними органами та громадянським суспільством. Таким чином існує необхідність конституційно-правового регулювання громадської експертизи діяльності органів усіх гілок влади.

Кравчук В. у правовому регулюванні громадського контролю визначає низку суттєвих проблем зокрема «відсутність у чинному законодавстві України єдності змісту та поняття громадського контролю, закріплення належного організаційно-процедурного регулювання його реалізації, зокрема чітких правил здійснення такого контролю, що створює штучні бар'єри для контрольної функції громадянського суспільства. Для вирішення вказаних проблем важливим є не лише розробка та прийняття спеціального закону про громадський контроль, а й формування якісно нового типу особистості, яка усвідомлює свої права і обов'язки громадянина, розвиток сильного громадянського суспільства та народовладдя у державі [101, с. 304]

Купрій В., Павливода Л. зауважують, що проведення громадської експертизи не обмежене в часі, однак має бути розумна межа, розтягнута у часі експертиза просто може втратити свою актуальність та не приносить ніякої користі [33, с. 35]. У зв'язку з цим під необхідно встановлювати ліміти та часові обмеження проведення громадської експертизи [228, с. 434].

Корнієвський О., Палій Г. зауважують щодо нормативно-правової «розпливчастості», невиписаності механізму обов'язкового врахування органами влади пропозицій, рекомендацій, результатів громадських експертизи під час прийняття політичних рішень, які становлять суспільний інтерес [91; с. 39]. Вважаємо, що на нормативному рівні варто встановити обов'язковість розгляду органами публічної влади експертних пропозицій громадськості. У випадку відмови у врахуванні громадських пропозицій орган публічної влади повинен повідомити причину такої відмови та інформувати про це суб'єктів проведення громадської експертизи.

У науковій літературі виокремлюють низку недоліків, які містяться в Постанові КМУ № 976, а саме: відсутні будь-які вимоги до інституту громадянського суспільства (окрім необхідності бути легалізованим відповідно до законодавства), зокрема, щодо фінансового стану, строку діяльності, наявності кваліфікованих експертів їх фахового рівня, обґрунтування причин проведення експертизи, використання певних методів, надання статутних або інших документів тощо [108].

На думку Іщук С. для повноцінної реалізації громадської експертизи необхідно усунути певні недоліки у Постанові КМУ № 976, зокрема в п. 3 Порядку замість формулювання орган виконавчої влади "сприяє" у проведенні експертизи у разі надходження від інституту громадянського суспільства відповідного запиту, слід використати більш імперативне формулювання на зразок "зобов'язаний допустити до проведення експертизи". Також на думку науковця в Порядку необхідно передбачити виключні підстави, за яких негативне рішення за результатами експертизи не буде враховано органом виконавчої влади. Поряд із обов'язком органу

виконавчої влади надати відповідь інституту громадянського суспільства про результати розгляду експертних пропозицій, також повинен бути встановлений для такого органу обов'язок інформувати суб'єкта про результати виконання експертної пропозиції у разі її схвалення [69].

У чинному українському законодавстві відсутні норми, які визначають відповідальність органів публічної влади за безпідставну відмову у проведенні громадської експертизи, що призводить до того, що інститути громадянського суспільства вимушені звертатись до суду. Тим самим проведенню громадської експертизи передуює затяжний судовий процес. Тому виникає необхідність у законодавчому визначенні правової відповідальності органів публічної влади за безпідставну відмову у проведенні громадської експертизи [161].

Відповідно до інформації у рубриці "Громадянське суспільство і влада" на урядовому веб- сайті, всього за 2021 рік було розміщено інформацію про 5 проведених громадських експертиз, за 2020 рік міститься інформація про проведення 3 громадських експертиз, за 2019 рік було розміщено інформацію про 8 проведених громадських експертиз, за 2018 рік було розміщено інформацію про 21 проведену громадську експертизу. За 2022 рік інформація про проведені громадські експертизи відсутня.

Варто констатувати, що органами виконавчої влади не у повній мірі виконуються вимоги підпункту 4 пункту 7 Порядку КМУ № 976, згідно якого органи виконавчої влади після надходження експертних пропозицій надсилають у письмовій та електронній формах Секретаріату Кабінету Міністрів України для розміщення на урядовому веб-сайті у рубриці "Громадянське суспільство і влада" визначеної порядком інформації. Також відсутній механізм притягнення до юридичної відповідальності осіб, які порушили вимоги Постанови КМУ № 976.

На нашу думку, у зв'язку із великою кількістю прогалин у чинному законодавстві, виникає необхідність у вирішенні комплексу завдань, внесення змін до Постанови КМУ № 976 не дасть ефективного та

необхідного результату для вдосконалення процедури проведення громадської експертизи та вирішення поставлених завдань. Необхідний комплексний підхід до вирішення цього питання, зокрема шляхом прийняття спеціального закону, який буде регулювати порядок проведення громадської експертизи діяльності усіх органів державної влади (включаючи органи виконавчої, законодавчої та судової влади, та органи із невизначеним статусом).

У науковій спільноті існують різні думки щодо вдосконалення правового регулювання громадської експертизи. На думку Наливайко Л. Савченко О. сьогодні потребують врегулювання: процедура проведення експертизи; коло суб'єктів владних повноважень, чия діяльність може стати предметом громадської експертизи; терміни проведення окремих етапів громадської експертизи та терміни реагування органів влади на законні вимоги інститутів громадянського суспільства; межі врахування органами влади результатів громадської експертизи; гарантії врахування експертних пропозицій; відповідальність за порушення порядку проведення громадської експертизи. Вирішити зазначені завдання можна шляхом прийняття закону у сфері громадського контролю, який би окремим розділом регламентував правові засади інституту громадської експертизи. [219; с. 127].

Денисюк С. пропонує вдосконалити законодавство у сфері громадської експертизи шляхом внесення змін до Закону України «Про демократичний цивільний контроль над органами» та прийняттям окремого Закону України «Про громадський контроль» [42, с. 208].

Олійник В. зауважує «Ігнорування законодавцями значення інституту громадського контролю призвело до фактичного накопичення нормативно-правових актів, що не діють системно та узгоджено» [139, с. 236]. На думку Гаєвої Н. немає сенсу ситуативно вдосконалювати окремі закони, що регламентують відносини громадського контролю, у зв'язку з цим є необхідність прийняття Закону України «Про громадський контроль в Україні», який носитиме універсальний характер. [27, с. 84]. Підтримують

думку щодо прийняття спеціального закону про громадський контроль Кресіна І., Стойко О. [104, с. 301], Наливайко Л. та Орешкова А. [126, с. 52-53].

Криворучко Л. пропонує в законі, який буде закріплювати організаційно-правову діяльність інституту громадянського суспільства, передбачити: сферу застосування закону, правове регулювання, визначення сфери громадських інтересів, розкриття основних термінів і понять, визначення цілей та завдань громадського контролю, суб'єктів здійснення громадського контролю, розкриття основних принципів і форм громадянського контролю, закріплення основних результатів, інформованості, відповідальності суб'єктів та інше [105, с. 17].

Вітвіцький С. наголошує, що окрім прийняття спеціального закону необхідно доповнити низку чинних законів у сферах: освіти, соціального захисту, транспорту, земельних відносин, охорони здоров'я, охорони навколишнього середовища, виконання покарань, діяльності поліції, армії та ін. нормами, які б встановлювали предмет, форми і механізми здійснення громадського контролю [21, с. 107].

Олійник В. пропонує Закон України «Про громадський контроль» структурувати так: «Розділ І. Загальні положення; Розділ ІІ. Суб'єкти громадського контролю; Розділ ІІІ. Процедура та порядок проведення громадського контролю. Форми громадського контролю; Розділ ІV. Рішення за результатами проведення громадського контролю; Розділ V. Фінансування витрат з проведення громадського контролю. Розділ VI. Відповідальність за порушення законодавства у сфері громадського контролю. Розділ VII. Міжнародне співробітництво у сфері громадського контролю; Розділ VIII. Прикінцеві положення». Крім цього, науковець вважає за необхідне з метою розвитку та конкретизації змісту закону прийняти підзаконні акти, зокрема Типове положення про проведення громадського контролю за діяльністю окремих органів державної влади (Проведення громадського контролю за діяльністю органів судової влади) [139, с. 234, 236].

Літвінов О. вбачає удосконалення інституційного забезпечення громадської експертизи шляхом прийняття відповідного закону [108]. Денисюк С. [43]., Нестерович В. [136, с. 48] пропонують врегулювати питання проведення громадської експертизи на рівні закону. Денисюк С. у законі вважає за необхідне «встановити призначення, підстави і способи проведення громадської експертизи, об'єкт і предмет громадської експертизи, правомочності громадських організацій у проведенні експертизи, а також статус рішень, які вони приймають, строки проведення громадської експертизи, права та обов'язки інституту громадянського суспільства та органу виконавчої влади, відповідальність сторін за порушення норм проведення громадської експертизи» [43].

Законодавцем здійснювалося декілька спроб внести зміни у нормативно-правове регулювання громадської експертизи. Зокрема, досить вдалим був проєкт Закону про громадський контроль № 4697 від 14.04.2014 року, який визначав організацію та предмет громадської експертизи, організатора громадської експертизи, експертів громадської експертизи, порядок оформлення результатів громадської експертизи [160].

Відповідно до проекту закону № 4697 від 14.04.2014 року, громадська експертиза здійснюється на добровільних засадах відповідними експертними комісіями, які утворюються громадськими організаціями з контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень з числа фахівців у відповідній галузі відповідно до вимог цього Закону. Об'єктами громадської експертизи проєкт визначає: 1) будь-яка господарська або інша діяльність об'єкту громадського контролю, за винятком видів діяльності, які законами віднесені до державної таємниці; 2) проєкти нормативно-правових актів або діючі нормативно-правові акти, що мають вплив на права, свободи та інтереси громадян; 3) проєкти та програми, які реалізуються в соціально-економічній сфері; 4) проєкти рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо дотримання суспільних інтересів із захисту прав та свобод фізичних та юридичних осіб, збереження навколишнього середовища

та запобігання негативному впливу на безпеку громадян, населених пунктів та виробничих об'єктів [160].

Згідно із проектом закону № 4697 від 14.04.2014 року, організатором громадської експертизи є громадська організація з контролю за діяльністю суб'єкта владних повноважень, яка в разі необхідності, запрошує експертів у відповідній галузі та здійснює заходи щодо організації діяльності експертної комісії. Експертом громадської експертизи може бути будь-яка дієздатна особа, яка має необхідні знання, освітньо-кваліфікаційний рівень та досвід роботи у відповідній галузі для надання висновку з досліджуваних питань [160].

Проект Закону про громадський контроль № 2737-1 від 13.05.2015 року передбачає, що громадський експерт – посадова особа суб'єкта громадського контролю з належною фаховою підготовкою та досвідом роботи у відповідній галузі, на яку покладаються обов'язки з організації та забезпечення проведення громадського контролю [161].

Законопроектом передбачена складна структура суб'єкта громадського контролю та вимоги щодо його організації. Зокрема зазначено, що статут суб'єкта громадського контролю повинен містити: порядок призначення громадських експертів; фахові та професійні вимоги до громадських експертів. Для забезпечення здійснення громадського контролю суб'єкти громадського контролю утворюють профільні структурні підрозділи, до складу яких входять громадські експерти. Кількісний склад громадських експертів у одного суб'єкта громадського контролю повинен становити не менше трьох осіб. Положення про громадського експерта затверджується вищим органом управління суб'єкта громадського контролю [161]. У свою чергу, посилення формальних вимог до суб'єктів громадської експертизи не будуть сприяти проведенню громадського контролю, а навпаки ускладнюватимуть реалізацію громадянським суспільством свого права на проведення громадської експертизи.

Конституційно-правове регулювання громадської експертизи представлене великою кількістю законів та підзаконних нормативних актів, які у значній мірі неузгоджені між собою, місять прогалини та недоліки, колізії. На сьогодні у сфері правового регулювання та практики реалізації громадської експертизи стоїть багато завдань, які потребують негайного вирішення. У цьому контексті поодинокі внесення змін у деякі нормативні акти не дадуть необхідного результату, вирішити це питання можна застосувавши комплекс заходів як нормативно-правового, так і організаційного характеру.

Вважаємо, що громадська експертиза є самостійною формою партисипативної демократії, громадського контролю, яка потребує спеціального правового регулювання, у зв'язку з цим необхідним є прийняття окремого Закону України “Про громадську експертизу”, який буде визначати суб'єктів громадської експертизи; процедуру та порядок проведення громадської експертизи; перелік органів публічної влади, діяльність яких може стати предметом громадської експертизи (зокрема органи прокуратури, суд); рішення за результатами проведення громадської експертизи; терміни проведення громадської експертизи; обов'язковість розгляду органами влади результатів громадської експертизи; фінансування витрат з проведення громадської експертизи; відповідальність за порушення законодавства у сфері громадської експертизи.

Окрім цього, для вдосконалення проведення громадської експертизи необхідно провести низку організаційних заходів, зокрема: 1) розробка та проведення на державному та муніципальному рівнях тренінгів та навчань з питань проведення громадської експертизи для посадових осіб органів публічної влади; 2) проведення просвітницької роботи серед громадянського суспільства та інформування про можливість проведення громадської експертизи; 3) заохочення органів публічної влади у сприянні проведення громадської експертизи, тим самим зміцнення довіри суспільства до влади.

Висновки до розділу 3

1. Стан конституційно-правового регулювання громадської експертизи характеризується великою кількістю нормативно-правових актів, норми яких носять декларативний характер. Більшість передбачених законодавчо визначених видів громадських експертиз немає нормативно визначеної процедури та механізму їх проведення, що унеможливлює застосування громадської експертизи як форми безпосередньої демократії.

На окрему увагу заслуговує питання проведення громадської експертизи діяльності органів прокуратури, суду та органів місцевого самоврядування, яке потребує нагального законодавчого регулювання. Вирішення цього питання сприятиме налагодженню зв'язку між цими органами публічної влади та громадянським суспільством.

Конституційно-правове регулювання громадської експертизи включає низку аспектів: 1) регулювання права особи на управління державними справами; 2) регулювання права особи на інформацію; 3) створення та належне функціонування інститутів громадянського суспільства; 4) порядок проведення громадської експертизи.

У чинному законодавстві відсутній нормативно-правовий акт, який регулює питання проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» для органів місцевого самоврядування носить рекомендаційний характер. У значній мірі нормативне регулювання громадської експертизи здійснюється на локальному рівні актами органів місцевого самоврядування. Так, у деяких територіальних громадах проведення громадської експертизи передбачено статутами, у інших місцевих радах прийнято окремий нормативний акт, який визначає порядок проведення громадської експертизи, у окремих територіальних громадах взагалі відсутнє правове регулювання громадської експертизи. Така ситуація ставить у нерівне правове становище громадян

України, які не можуть у певних територіальних громадах скористатися правом на безпосередню участь у діяльності органу місцевого самоврядування шляхом проведення громадської експертизи. У зв'язку з цим виникає необхідність у прийнятті централізованого нормативно-правового акту, який буде регулювати питання проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування.

3. Конституційно-правове регулювання громадської експертизи представлене великою кількістю законів та підзаконних нормативних актів, які у значній мірі неузгоджені між собою, місять прогалини та недоліки. Усі чинники, які ускладнюють ефективне проведення громадської експертизи поділяються на дві основні групи: 1) пов'язані із нормативним регулюванням (колізії, прогалини, розбіжності, недоліки чинного законодавства); 2) не пов'язані із нормативним регулюванням (низька активність громадськості, низька довіра до органів публічної влади, небажання органів публічної влади сприяти проведенню громадської експертизи та інші).

На сьогодні у сфері правового регулювання та практики реалізації громадської експертизи стоїть багато завдань, які потребують негайного вирішення. У цьому контексті поодинокі внесення змін у деякі нормативні акти не дадуть необхідного результату, вирішити це питання можна застосувавши комплекс заходів як нормативно-правового, так і організаційного характеру. Громадська експертиза є самостійною формою партисипативної демократії, яка потребує спеціального правового регулювання, у зв'язку з цим необхідним є прийняття окремого Закону України "Про громадську експертизу".

ВИСНОВКИ

1. Україна є демократичною державою, яка потребує дієвого та ефективного залучення громадськості до вирішення питань державного та місцевого значення. Демократія участі стала одним із пріоритетних напрямків державної та місцевої політики, яка супроводжувалася прийняттям значної кількості нормативно-правових актів, які гарантували розвиток громадянського суспільства, участь населення у виробленні та реалізації політики, здійснення контролю за діяльністю органів публічної влади.

Однією з конституційних засад громадської експертизи є розвинене громадянське суспільство, яке виступає моральним регулятором у дискурсі та може здійснювати контроль за діяльністю та рішеннями органів державної влади та місцевого самоврядування шляхом проведення громадської експертизи.

Невід'ємною конституційно-правовою засадою громадської експертизи є наявність правової держави, яка здатна забезпечити механізми дотримання прав громадян на участь в управлінні державними справами, свободу доступу до інформації та відповідальність держави перед громадськістю.

Важливою конституційно-правовою засадою громадської експертизи є транспарентність органів публічної влади, яка передбачає відкритість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, можливість громадськості звертатись до органів публічної влади та мати доступ до публічної інформації.

2. Установлено, що громадський контроль покликаний здійснювати перевірку та оцінку рішень, дій та бездіяльності органів публічної влади як з точки зору відповідності вимогам чинного законодавства, так і відповідності громадським інтересам, моралі, виконання суспільного договору. Теоретичною основою дослідження інституту громадської експертизи є визначення її важливих теоретичних складових, таких як: мета, функції, принципи, методи, етапи проведення.

Визначено, що мета громадської експертизи у кожному конкретному випадку є різною і визначається суб'єктами проведення експертизи перед початком такої експертизи. У зв'язку з широким предметом громадської експертизи, різною спрямованістю суб'єктів експертизи недоцільно визначати єдину мету проведення громадської експертизи. Тому, було встановлено декілька таких цілей проведення громадської експертизи як форми безпосередньої демократії: 1) захист прав, свобод та інтересів громадянського суспільства чи окремої особи, групи осіб; 2) підвищення ефективності державної політики, удосконалення діяльності органів публічної влади; 3) налагодження взаємозв'язку громадянського суспільства з органами публічної влади; 4) вирішення важливих для суспільства питань; 5) встановлення відповідності діяльності органів публічної влади інтересам суспільства; 6) усунення недоліків та невідповідності у чинному законодавстві, недопущення прийняття некоректних та некомпетентних рішень; 7) донесення до органів публічної влади громадської думки щодо рішень, дій та бездіяльності цих органів.

Виокремлено основні функції громадської експертизи: 1) інформаційна; 2) контрольна; 3) прогностична; 4) інтегральна; 5) аксіологічна; 6) соціальна; 7) антикорупційна; 8) превентивна; 9) критична; 10) політична; 11) стимулююча.

Запропоновано, залежно від предмету направленості, принципи проведення громадської експертизи поділити на такі групи: 1) Принципи, що стосуються інформації: принцип транспарентності суб'єктів громадської експертизи; принцип гласності і відкритості проведення громадської експертизи; принцип достовірності інформації; принцип доступності інформації, принцип; достатність інформації; 2) принципи, що стосуються суб'єктів громадської експертизи, визначають основні засади здійснення діяльності такими суб'єктів під час проведення експертизи: принцип компетентності суб'єктів громадської експертизи; принцип незалежності суб'єктів; принцип об'єктивності громадських експертів; принцип широкого

представництва громадян під час проведення громадської експертизи; особиста відповідальність експертів за висновки експертизи; 3) засади здійснення процесу проведення експертизи: принцип сприяння органами публічної влади проведенню громадської експертизи; принцип невтручання суб'єктів громадської експертизи в діяльність органів публічної влади; принцип правомірності проведення громадської експертизи; принцип розумного строку проведення громадської експертизи. 4) засади підготовки експертних висновків: принцип об'єктивності експертних висновків; принцип виконуваності експертних висновків.

3. Установлено, що для належного визначення поняття громадської експертизи потрібно його розглядати через призму його основних ознак, зокрема встановити суб'єкт, об'єкт, предмет, зміст та етапи здійснення цієї форми взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства.

Визначено предмет громадської експертизи як діяльність та бездіяльність органів публічної влади, нормативно-правові акти, проекти нормативно-правових актів та інші питання, які становлять суспільний інтерес.

Обґрунтовано, що надання можливості проведення громадської експертизи одноосібно громадянином є важливою гарантією доступу до інформації та відповідає вимогам партисипативної демократії. Суб'єктом громадської експертизи визначено громадян, інститути громадянського суспільства, громадські консультативно-дорадчі органи, які представляють інтереси громадськості та компетентні щодо об'єкта та предмета громадської експертизи.

Запропоновано виділити дві обов'язкові характеристики суб'єкта проведення громадської експертизи: 1) компетентність щодо об'єкта та предмета громадської експертизи; 2) володіння інформацією щодо громадської думки з питань, з яких проводиться громадська експертиза.

Обґрунтовано, що процедуру проведення громадської експертизи варто розглядати із позиції документального оформлення етапів експертизи: 1)

підготовка до здійснення громадської експертизи, яка завершується написанням документу у вигляді запиту на проведення експертизи; 2) безпосереднє проведення громадської експертизи, яке завершується підготовкою експертного висновку суб'єктами громадської експертизи; 3) розгляд та реалізація органами публічної влади експертних висновків – завершується опублікуванням органами публічної влади звіту про врахування чи неврахування експертних пропозицій громадянського суспільства. Додатковим етапом громадської експертизи може стати оскарження дій чи бездіяльності органів публічної влади щодо проведення громадської експертизи. Зазначений етап завершується рішенням органу адміністративної або судової інстанції.

Запропоновано громадську експертизу визначити як дослідження, перевірка, аналіз та оцінка громадянами, інститутами громадянського суспільства, консультативно-дорадчими структурами при органах публічної влади нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади та інших питань, які становлять громадський інтерес та на цій основі підготовка обґрунтованих висновків та пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем.

4. Установлено, що міжнародні стандарти велику увагу у правовому регулюванні приділяють питанню участі громадськості у веденні державних справ, розвитку громадянського суспільства. Міжнародними актами передбачений широкий спектр форм участі громадськості у вирішенні місцевих, державних, регіональних та міжнародних справ, зокрема шляхом проведення громадської експертизи. Міжнародні стандарти гарантують право на свободу асоціацій, право надавати критичні зауваження на пропозиції щодо діяльності органу публічної влади, право громадянського суспільства на доступ до інформації.

Міжнародними та регіональними стандартами на державу покладається обов'язок забезпечити кожному право участі в управлінні державною та

місцевим самоврядуванням, зокрема, й шляхом проведення громадської експертизи.

Констатовано, що значна кількість принципів, які визначенні міжнародними актами у повній мірі відображаються в українському законодавстві з питань доступу до інформації, зверненні громадян та є основою для здійснення запиту на проведення громадської експертизи. Однак доцільне використання у конституційно-правовому регулюванні громадської експертизи в Україні положень міжнародних рекомендацій щодо 1) інформування громадянського суспільства про причини відхилення експертних пропозицій; 2) проведення навчань, тренінгів органів публічної влади з питань проведення громадської експертизи; 3) використання під час громадської експертизи інформаційно-комунікаційних технологій та соціальних мереж (які є особливо актуальними в умовах воєнного стану) та здійснення конституційно-правового закріплення цього процесу.

5. Установлено, що зарубіжний досвід конституційно-правового регулювання громадської експертизи свідчить про те, що рівень розвитку громадського контролю, зокрема шляхом проведення громадської експертизи залежить у повній мірі від індексу розвитку демократії у державі. У більшості розглянутих зарубіжних держав основні експертні функції щодо оцінки проектів нормативно-правових актів чи діяльності органів публічної влади належить консультативно-дорадчим органам. У деяких державах громадську експертизу проводять неурядові організації. Цінним для України є досвід Швейцарії щодо обов'язкового залучення науковців у певній сфері до розробки та/ або експертизи законопроекту. США, як одна із найдемократичніших держав, передбачає велику кількість проведення експертиз проектів нормативно-правових актів, до них відноситься правова, антикорупційна, лінгвістична експертизи; експертиза щодо додержання прав людини, експертиза про відсутність порушення прав за гендерною, расовою, національною ознаками, антитерористична експертиза, експертиза фінансової безпеки, спеціальна експертиза (експертиза з предмета

прийняття), експертиза на предмет соціально-економічних наслідків ухвалення законопроекту.

6. Запропоновано, залежно від предмету громадської експертизи виділити наступні види: 1) громадська експертиза діяльності органів публічної влади; 2) громадська експертиза нормативно-правових актів; 3) громадська експертиза проектів нормативно-правових актів. Залежно від органу публічної влади діяльність якого є об'єктом громадської експертизи запропоновано виділити: 1) громадську експертизу діяльності органів державної влади; 2) громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування.

У контексті конституційно-правового регулювання запропоновано виділити наступні види громадської експертизи: 1) громадська експертиза у сфері охорони здоров'я; 2) громадська експертиза у сфері національної безпеки; 3) громадська антидискримінаційна експертиза; 4) наукова і науково-технічна експертиза; 5) громадська антикорупційна експертиза; 6) науково-громадська експертиза набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму; 7) громадська експертиза безпеки ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами; 8) громадська гендерно-правова експертиза; 9) громадська експертиза у сфері санітарного та епідеміологічного благополуччя населення.

7. Установлено, що конституційно-правове регулювання громадської експертизи має невелику історію, перші спроби регулювання цього питання були зроблені незадовго до проголошення незалежності України. У 90-х роках ХХ століття конституційно-правове регулювання громадської експертизи в Україні не мало комплексного характеру, було представлено окремими галузевими нормативними актами, які регулювали певний вид громадської експертизи. Активний розвиток конституційно-правового регулювання громадської експертизи України розпочався із 2005 року, одним із напрямків політики держави стало розвиток громадянського суспільства

шляхом участі у формуванні та реалізації державної політики, зокрема шляхом проведення громадської експертизи.

Важливим етапом у розвитку конституційно-правового регулювання громадської експертизи в Україні стало прийняття Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. До розробки цього Порядку було залучено активну громадськість, наукових експертів, які внесли обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення зазначеного проєкту.

8. Установлено, що організація та проведення громадської експертизи є складним процесом, який включає в себе різні суспільні відносини, які регулюються великою кількістю нормативно-правових актів. У зв'язку з цим запропоновано конституційно-правове регулювання громадської експертизи поділити на декілька систем правових норм, які регулюють однорідні суспільних відносин: 1) Конституційно-правове регулювання права особи на участь у вирішенні публічних справ, яке включає в себе норми чинного законодавства, які регламентують право осіб безпосередньо брати участь у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, здійснювати громадський контроль за їх діяльністю шляхом проведення громадської експертизи; 2) конституційно-правове регулювання права особи на інформацію, яке включає норми, які визначають підстави та порядок доступу до інформації. Вищезазначені положення є правовою підставою для звернення суб'єктів громадянського суспільства до органів державної влади та місцевого самоврядування із запитом на проведення громадської експертизи, яка передбачає отримання необхідної інформації, документів від органів публічної влади, що стосується їхньої діяльності. 3) конституційно-правове регулювання права особи на створення та належне функціонування інститутів громадянського суспільства та громадських рад. Конституційно-правове регулювання права особи на свободу об'єднання характеризується плюралізмом інститутів громадянського суспільства та громадських рад, які

наділені широкими повноваженнями у сфері здійснення громадського контролю, зокрема, шляхом проведення громадської експертизи. 4) конституційно-правове регулювання процедури проведення громадської експертизи.

Установлено, що стан конституційно-правового регулювання громадської експертизи характеризується великим обсягом законодавчих та підзаконних актів, які здебільшого лише декларують право проведення громадської експертизи у певній сфері, однак не визначають підстави та порядок проведення такої експертизи. У чинному законодавстві відсутній єдиний порядок, який визначає проведення громадської експертизи, це питання регулюється декількома підзаконними актами, які регулюють порядок проведення певних видів громадських експертиз.

9. Установлено, що проведення громадської експертизи на місцевому рівні є одним із найдієвіших способів впливу на вироблення та реалізацію політики, оцінки ефективності проведення муніципальної політики, результативності рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, насамперед це пов'язано з територіальною доступністю громадськості до об'єкта контролю.

Визначено, що стан конституційно-правового регулювання громадської експертизи діяльності органів публічної влади характеризується відсутністю загального, централізованого акта, який регулює порядок проведення громадської експертизи. Органи місцевого самоврядування питання регулювання громадської експертизи вирішують на локальному рівні шляхом закріплення в статуті або шляхом прийняття окремого нормативного акту. У зв'язку з цим виникає ситуація, що на сьогоднішній день питання проведення громадської експертизи врегульовано не усіма органами місцевого самоврядування. Практика локального регулювання громадської експертизи призводить до різного нормативного визначення такої важливої форми громадського контролю, а в деяких випадках взагалі її відсутність, що призводить до неможливості проведення окремими територіальними

громадами громадської експертизи. Запропоновано для вирішення вищезазначених проблем на законодавчому рівні закріпити порядок проведення громадської експертизи, який буде поширюватися на органи місцевого самоврядування, та закріпити відповідальність посадових осіб за бездіяльність або необґрунтовану відмову у сприянні проведенню громадської експертизи.

10. Ефективність громадської експертизи залежить від низки суттєвих чинників, зокрема, їх можна поділити на дві групи: 1) чинники не пов'язані із правовим регулюванням громадської експертизи; 2) чинники пов'язані з конституційно-правовим регулюванням громадської експертизи.

До першої групи чинників, які ускладнюють проведення громадської експертизи визначено: 1) громадська експертиза потребує значної підготовчої організаційної роботи та фінансових витрат (як правило громадська експертиза проводиться за кошти громадських організацій); 2) недостатність кваліфікованих кадрів, навичок, знання, досвіду у проведенні експертизи у членів громадської організації; 3) відсутність зацікавленості органів публічної влади в проведенні громадської експертизи їх діяльності, бюрократизм, формалізм та супротив органів публічної влади у проведенні громадської експертизи їхньої діяльності, недостатній рівень упровадження отриманих результатів у ході проведення громадської експертизи діяльності органів публічної влади; 4) низька обізнаність органів виконавчої влади обізнані із Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади; 5) відсутня інформація про проведення експертизи у ЗМІ та на офіційному сайті органів публічної влади; 6) низька суб'єктивна зацікавленості громадян та інституцій громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи та контролю за діяльністю органів публічної влади; 7) низька громадська репрезентативність в експертних комісіях.

Для вирішення зазначених питань запропоновано провести низку організаційних заходів, серед яких: 1) розробка та проведення на державному

та муніципальному рівнях тренінгів та навчань з питань проведення громадської експертизи для посадових осіб органів публічної влади; 2) проведення просвітницької роботи серед громадянського суспільства та інформування про можливість проведення громадської експертизи; 3) заохочення органів публічної влади у сприянні проведення громадської експертизи, тим самим зміцнення довіри суспільства до влади; 4) закріплення на законодавчому рівні вимоги щодо обов'язкового залучення до проведення громадської експертизи хоча б одного експерта з галузі, яка є предметом експертизи; 5) запровадження юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері громадської експертизи; 6) інститутам громадянського суспільства перед проведенням громадської експертизи публічно оголошувати про свій намір провести експертизу і тим самим запрошувати зацікавлені інститути громадянського суспільства до спільного проведення громадської експертизи, таким чином забезпечувати вищу репрезентативність.

Визначено низку недоліків у конституційно-правовому регулюванні громадської експертизи, що заважає у повній мірі ефективно використовувати громадську експертизу як інструмент громадського контролю, зокрема: 1) конституційно-правове регулювання громадської експертизи представлене великою кількістю законів та підзаконних нормативних актів, які у значній мірі неузгоджені між собою, місять прогалини та недоліки, колізії в чинному законодавстві; 2) відсутнє правове регулювання відносин, що виникають під час проведення громадської експертизи оцінки ефективності діяльності судів, прокуратури; 3) відсутність правової вимоги обов'язковості розгляду органами публічної влади експертних пропозицій громадськості та повідомлення причин у випадку відмови у врахуванні громадських пропозицій; 4) відсутній механізм притягнення до юридичної відповідальності за порушення законодавства про громадську експертизу.

Запропоновано прийняти Закон України “Про громадську експертизу”, який буде поширюватися на всі органи державної влади та місцевого

самоврядування та буде визначати суб'єктів громадської експертизи; процедуру та порядок проведення громадської експертизи; перелік органів публічної влади, діяльність яких може стати предметом громадської експертизи (зокрема органи прокуратури, суд); рішення за результатами проведення громадської експертизи; терміни проведення громадської експертизи; обов'язковість розгляду органами влади результатів громадської експертизи; фінансування витрат з проведення громадської експертизи; відповідальність за порушення законодавства у сфері громадської експертизи.

Список використаних джерел

1. Балинська О. М., Ященко В. А. Принципи діалектики та метафізики (формальної логіки) у праві. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 3. С. 259-268.
2. Беззубко Л. В., Гончарова Л. О. Проблеми проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування. *Научный вестник Донбасской государственной машиностроительной академии*. 2012. № 1. С. 225-230.
3. Беззубко Л. В. Розвиток суспільної експертизи та контролю за діяльністю органів влади. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2015. Вип. 2. С. 60-67.
4. Біденко Ю.М. Громадські консультації та експертиза: демаркація інструментів та проблеми застосування в Україні. *Вісник ХНУ імені В. Н. Каразіна: Питання політології*. 2018. Вип. 33. С. 50-59.
5. Біляк Ю. В. Сучасні концепції дослідження конфліктів інтересів. *Економіка та держава*. 2020. № 9. С. 80–85.
6. Бірта Г. О. Методологія і організація наукових досліджень: навч. посіб. / Г. О. Бірта, Ю.Г. Бургу– К. : «Центр учбової літератури», 2014. 142 с.
7. Бодрова І.І. Проблеми оцінки ефективності муніципального управління. *Публічна влада в Україні та конституційно-правовий механізм її реалізації: Матеріали науково-практичної конференції*, м.Харків, 28 вересня 2011 р. / Редкол.: В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, А.П. Гетьман, С.Г. Серьогіна та ін. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2011. С. 61-62.
8. Бостан С.К. Методологічний інструментарій конституційно-правового дослідження. *Вісник Запорізького національного університету*. 2010. № 3. С. 19-25.

9. Бублій М. П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. *Міжнародний науковий журнал*. 2016. № 5(1). С. 14-18.
10. Буга Г. С. Сутність громадської експертизи в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2020. № 1. С. 72–77.
11. Буздуган Я. Правові засади участі громадських організацій у здійсненні громадського контролю. *Віче*. 2012. № 12. С. 11-13.
12. Буряк Я. Я. Процедура громадської експертизи діяльності органів публічного управління на прикладі Львівської облдержадміністрації. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6 (268). С. 152–155.
13. Буткова О. Я. Конституційно-правові засади здійснення громадської експертизи діяльності Національної поліції України. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2019. Вип. 3(87). С. 26-35.
14. Буткова О. Я. Конституційно-правові засади здійснення громадської гендерно-правової експертизи в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління : електронне наукове видання : збірник*. 2019. № 4 (6). С. 34-41.
15. Буткова О. Я. Міжнародні стандарти громадської експертизи. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 3 (116). С. 128-134.
16. Буткова О. Я. Стан конституційно-правового регулювання громадської експертизи в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. № 2 (2022). С. 22-30.
17. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000. уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.
18. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навч. посіб. / за наук. ред. д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна, д-ра іст. наук, проф. А. М. Михненка ; авт. кол. : Ю. П. Сурмін, А. М. Михненко, Т. П. Крушельницька та ін. - К. : НАДУ, 2011. 388 с.

19. Вітвіцький С. Громадська експертиза в умовах розвитку громадянського суспільства. *Юридичний вісник*. 2014. № 1. С. 6-11.
20. Вітвіцький С. С. Громадська експертиза як оптимальна форма громадського контролю. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 1. С. 84-89.
21. Вітвіцький С.С. Громадський контроль як чинник розвитку демократичної держави. *Evropský Politický a Právní Diskurs*. 2014. Svazek 1, 5 vydání. S. 101–108.
22. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2016. 480 с.
23. Вітвіцький С. С. Мета та завдання контрольної діяльності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2014. Вип. 29(2). С. 30-34.
24. Воронов М. М. Форми локальної демократії: загальна характеристика і актуальні проблеми вдосконалення законодавства. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія : Право. 2016. Вип. 21. С. 36-40.
25. Грабильніков А. В. Право громадян України брати участь в управлінні державними справами чи у здійсненні влади. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2013. Вип. 4. С. 16-21
26. Гаєва Н. П. Об'єднання громадян як суб'єкти громадського контролю: термінологічний аспект. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 3. С. 81-85.
27. Гаєва Н. П. Правові засади участі об'єднань громадян у здійсненні громадського контролю. *Часопис Київського університету права*. Київ. 2019. N 4. С.81-86.
28. Галай А., Галай В. Індикатори правозахисної паспортизації областей як інструмент громадської експертизи реалізації прав людини місцевою владою. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 3. С. 21-25.
29. Гостєва О. М. Європейський досвід взаємодії органів державної влади та громадських організацій. *Державне управління: удосконалення та*

розвиток. 2017. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur2017910> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

30. Григоренко Є. І. Сучасні підходи до розуміння правової категорії «відповідальність», про яку йдеться у преамбулі та статті 3 Конституції України. *Захист прав людини: національний та міжнародно-правовий виміри: XIV Міжнародна науково-практична конференція «Від громадянського суспільства – до правової держави»: Збірник тез доповідей.* Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2018. С. 568-571.

31. Грицай І. О. Принцип гендерної рівності у соціально-економічній сфері на місцевому рівні: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Приватне та публічне право.* 2018. № 2. С. 3-7.

32. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком / М. Лациба, О. Хмара, О. Орловський ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К. : [Агентство «Україна»], 2010. 96 с.

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

34. Громадська експертиза: теоретичні та практичні аспекти / Балацька Анна, Сушко Ольга, Шевченко Тарас. К., Тютюкін. 2011. 120 с.

35. Громадянська освіта : посіб. / О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова, за заг. ред. О. В. Літвінова. Д. : ТАМАРИСК, 2017. 100 с.

36. Гула С. Здійснення громадського контролю у зарубіжних країнах. *Юридична Україна.* 2014. № 1. С. 20-24.

37. Данильян О. Г., Дзьобань О. П. Методологія наукових досліджень : підручник. Харків : Право, 2019. 368 с.

38. Дацій Н. В. Інструментарій реалізації громадського контролю. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління.* 2014. Вип. 1. С. 18-27.

39. Дахова І. І. Участь громадян в управлінні державними справами: питання теорії і практики. *Форум права : електрон. наук. фах. вид.* 2014. № 3. С. 102–109.

40. Дашковська О. Р. Гендерно-правова експертиза законодавства як інструмент забезпечення рівноправності статей. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. Вип. 10-1(1). С. 8-10.

41. Декларація Комітету міністрів Ради Європи "Про свободу вираження поглядів та інформації" ухвалена на 70 сесії 29 квітня 1982 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994885#Text> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

42. Денисенко А. П. Проблеми в організації громадського контролю у сфері державного управління. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 118-121.

43. Денисюк С. Ф. Громадська експертиза діяльності правоохоронних органів України: правові засади та організація проведення. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 2. С. 326-333.

44. Денисюк С. Ф. Громадська експертиза як форма громадського контролю у сфері безпеки дорожнього руху. *Державне управління та місцеве самоврядування : тези X Міжнар. наук. конгресу, 26 берез. 2010 р. Національна академія державного управління при Президентові України, Харківський регіональний інститут державного управління. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2010. С. 208-209.*

45. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за діяльністю органів Національної поліції України: сучасний стан та перспективи розвитку. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. 2016. Вип. 3(1). С. 131-134.

46. Дзьобань О. П., Яроцький В. Л. Герменевтичний метод у сучасних цивілістичних дослідженнях: до питання про доцільність застосування. *Інформація і право*. 2017. № 2. С. 5–12.

47. Дніпренко Н. К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз і європейські традиції застосування. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 1. URL:

<http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

48. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 року. *Офіційний вісник України*. 2015 р. № 33.

49. Долгорученко К. О. Історико-правовий підхід у методології дослідження діяльності спецвідділу «Вінета» Міністерства освіти і пропаганди Райху на окупованих українських територіях. *Юридичний вісник*. 2019. С. 161 – 166

50. Досвід взаємодії державних органів країн світу з інститутами громадського суспільства, залучення громадськості до формування та реалізації державної політики, протидії корупції, забезпечення електронного урядування. 2021. Офіс Генерального прокурора: [сайт]. URL: <http://ogp.gov.ua/sites/default/files/library/DosvidOGP-MFA.pdf> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

51. Експертні пропозиції за результатом громадської експертизи діяльності Національної поліції України, проведеної Всеукраїнською громадською організацією «Комітет конституційно-правового контролю України» Режим доступу URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/gromeksperts/polispropoM.pdf> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

52. Етимологічний словник української мови: В 7 т. – Т. 2: Д–Копці / Ред. кол.: О. С. Мельничук (гол. ред.), В. Т. Коломієць, О. Б. Ткаченко. АН УРСР. Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. К.: Наукова думка, 1985. 572 с.

53. Етимологічний словник української мови: В 7 т. – Т. 3: Кора–М / Ред. кол.: О. С. Мельничук (гол. ред.), В. Т. Коломієць, Т. Б. Лукінова, В. Г. Складенко, О. Б. Ткаченко; Укладачі: Р. В. Болдирєв, В. Т. Коломієць, Т. Б. Лукінова, О. С. Мельничук, Г. П. Півторак, А. Д. Пономарів, Н. С. Родзевич, В. Г. Складенко, І. А. Стоянов, А. М. Шамота. АН УРСР. Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. К.: Наукова думка, 1989. 553 с.

54. Етимологічний словник української мови: В 7 т. – Т. 5: Р–Т. Ред. кол.: О. С. Мельничук (гол. ред.), В. Т. Коломієць, Т. Б. Лукінова, Г. П. Півторак, В. Г. Складенко, О. Б. Ткаченко; Укладачі: Р. В. Болдирєв, В. Т. Коломієць, Т. Б. Лукінова, О. С. Мельничук, В. Г. Складенко, І. А. Стоянов, А. М. Шамота. НАН України. Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. К.: Наукова думка, 2006. 705 с.
55. Етимологічний словник української мови: В 7 т. – Т. 6: У–Я / Ред. кол.: О. С. Мельничук (гол. ред.), В. Т. Коломієць, Т. Б. Лукінова, Г. П. Півторак, В. Г. Складенко, О. Б. Ткаченко; Укладачі: Г. П. Півторак, О. Д. Пономарів, І. А. Стоянов, О. Б. Ткаченко, А. М. Шамота. НАН України. Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. К.: Наукова думка, 2012. 568 с.
56. Ефективна організація роботи громадської ради: метод. рек. / А. В. Волошина, М. В. Лациба ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. К. : Агентство «Україна», 2011. 76 с.
57. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. *Офіційний вісник України*. 2015 р. № 24. Ст. 718.
58. Єхнич А. В. Боротьба з корупцією: діяльність влади та громадський контроль. *Політикус*. 2017. Вип. 2. С. 72-74.
59. Жаровська І. М. Громадський контроль як інтегральна складова у концепті владних відносин сучасної держави і громадського суспільства. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 3. С. 14-17.
60. Завгородній В.А. Зарубіжний досвід участі громадських організацій у заходах щодо протидії корупції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 295—307.
61. Загальна декларація прав людини: прийнята та проголошена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року № 217 А (III). *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.

62. Звіт 2018-2019 аналітичного центру «Інститут законодавчих ідей». URL: <https://www.yumpu.com/xx/embed/view/EGXuQDvC0yNFldx4> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

63. Звіт 2021. Інститут законодавчих ініціатив. URL: <https://izi.institute/pro-nas/#reports> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

64. Іванова І. Ф. Громадський контроль за діяльністю місцевих органів державної виконавчої влади (на прикладі м.Миколаєва). *Габітус: Науковий журнал*. 2018. № 6. 46-50.

65. Індекс демократичності міст. І. Лукеря, Т. Случик, І. Фединчук, М. Шелеп, М. Яцков. 2016. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B8upYIkoApyV1NfMnZuaXpUak0/view> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

66. Індекс демократичності міст – 2018. М. Лациба, М. Лукінюк, Т. Случик, І. Фединчук, М. Яцков. 2018. URL: <https://drive.google.com/file/d/1XjK6eC7NHBdVpPn2z2M-IN2o5l7OiJjy/view> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

67. Іоненко Д. Громадська експертиза як засіб контролю правоохоронних органів громадянським суспільством. *Науковий вісник Ужгородського університету : Серія: Політологія. Соціологія. Філософія. Ужгород: Видавництво УжНУ «Говерла», 2010. Вип. 15. С. 30–34.*

68. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020. К.: Ваїте, 2016. 280 с.

69. Іщук С. І. Правові проблеми взаємодії влади та громадянського суспільства в Україні. *Часопис Національного університету „Острозька академія”*. Серія “Право”. 2011. № 1 (3). URL: <https://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n1/11isisvu.pdf> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

70. Каламбет С.В. Методолія наукових досліджень: Навч. посіб. С.В. Каламбет, С.І. Іванов, Ю.В. Півняк Ю.В. Дн-вськ: Вид-во Маковецький, 2015. 191 с.
71. Калиновський Б.В., Кулик Т.О. Методологія дослідження конституційно-правових засад функціонування та розвитку місцевої демократії в Україні. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2018. № 1–2 (15, 16). С. 45–55.
72. Касяненко Є. Зарубіжна практика здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аналіз. *Jurnalul Juridic National: Teorie si practica*. 2019. № 12. С. 16-19.
73. Кельман М. Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку. *Психологія і суспільство*. 2015. № 4. С. 33-46.
74. Кельман М. Методологія правознавства як світ організованих форм мислення та діяльності дослідника. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки : збірник наукових праць. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2017. № 876. С. 61–67.
75. Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень. Прийнято Комітетом міністрів Ради Європи 27 вересня 2017 року на 1295-му засіданні заступників міністрів. URL: <https://rm.coe.int/guidelines-on-civil-society-council-of-europe-ukr-pdf/168097ed3d> (дата звернення: 03.05.2023 р.)..
76. Клименко Н. І. Несудова експертиза, або експертиза соціуму. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2014. Вип. 14. С. 424-429.
77. Ковальчук І., Сокиринська О. Правове регулювання громадського фінансового контролю формування та виконання місцевих бюджетів. *Legea și viața*. 2019. № 3. С. 42-46.
78. Колпаков В. К. Громадські інформаційні ресурси в сфері запобігання корупції. *Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики : зб. наук. праць за матеріалами VI Міжнар. наук.-практ. конф.*

(18 квіт. 2018 р.) / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, Головне упр. Європ. поліц. асоц. України в Харків. обл. та ін. Харків : Точка, 2018. С. 81-82.

79. Комзюк А. Т. Місце органів прокуратури України в сучасній системі гілок влади. *Форум права*. 2013. № 2. С. 230–234.

80. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року: ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року N 251-V. *Офіційний вісник України*. 2006. № 44. Ст. 2938.

81. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля 25 червня 1998 року: ратифікована Законом України від 6 липня 1999 року № 832-XIV. *Офіційний вісник України*. 2010. № 3. Ст. 1191.

82. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року: ратифікована Законом України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР разом з першим протоколом та протоколами № 2, 4, 7 та 11. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263.

83. Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації жінок від 18 грудня 1979 року: ратифікована УРСР 24 грудня 1980 року (із застереженням). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text (дата звернення: 03.05.2023 р.).

84. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18 червня 2009 року: ратифікована Законом України від 20 травня 2020 року № 631-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 48. Ст. 1512.

85. Конституційне право : підручник / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. О. С. Бакумова, Т. І. Гудзь, М. І. Марчука ; [О. С. Бакумов, Л. Д. Варунц, Т. І. Гудзь та ін.] ; передм. М. І. Марчука. Харків, 2019. 484 с.

86. Конституційне право України : навч.-метод. посібник / [Д. С. Терлецький, М. В. Афанасьєва, Ю. Д. Батан та ін.] ; за заг. ред. Д. С. Терлецького. Одеса. 2020. 242 с.

87. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). В.М. Шаповал К.: Москаленко О.М., 2018. 82 с.
88. Конституція Туреччини (Турецької Республіки) від 7 листопада 1982 р. URL: <http://nbuviar.gov.ua/asambleya/constitutions.php> (дата звернення: 03.05.2023 р.).
89. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
90. Копча В. В. Методологія дослідження правового явища: поняття, структура, інструментарій. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 54–58.
91. Корнієвський О., Палій Г. Громадський контроль як дієвий інструмент впливу на владу. *Віче*. 2015. № 9. С. 38-40.
92. Косілова О. І. Особливості формування правової держави і громадянського суспільства в сучасній Україні. *Інформація і право*. 2012. № 3. С. 40-46.
93. Косінов С. А. Громадський контроль над державною владою як принцип демократії. *Юрист України*. 2012. № 4. С. 5-11.
94. Косінов С. А. Контроль над публічною владою як функція громадянського суспільства. *Юрист України*. 2013. № 4. С. 5-10.
95. Косінов С. А. Суб'єкти громадського контролю. *Проблеми законності*. 2015. Вип. 129. С. 10-19.
96. Косінов С. А. Сфери громадського контролю: державно-правовий аспект. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 4. С. 56-65.
97. Косюта М. Роль і місце прокуратури України в системі поділу влади. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. № 4. 2017.
98. Коцан-Олинець Ю. Я. Громадський контроль як ефективний засіб удосконалення діяльності державної влади в Україні. *Вісник Львівського*

торговельно-економічного університету. *Юридичні науки*. 2018. Вип. 6. С. 58-67.

99. Кравець М. О. Громадський контроль у сфері публічного управління. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 1(2). С. 14-17.

100. Кравчук В., Кравчук В. Громадський контроль судової влади як спосіб відновлення довіри суспільства до судів та суддів. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 3. С. 11-16.

101. Кравчук В. М. Нормативно-правове забезпечення громадського контролю в Україні. *Публічне право*. 2016. № 2. С. 300-306.

102. Кравчук В. М. Теоретико-методологічні проблеми наукових досліджень у сфері конституційного права на сучасному етапі. *Конституційноправові академічні студії*. 2016. № 1. С. 73–81.

103. Крайній П. І. Адміністративно-правовий статус громадських рад за законодавством України: Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2022. 207 с.

104. Кресіна І. О., Стойко О. М. Законодавча база здійснення громадського контролю в Україні. *Політологічний вісник*. 2013. Вип. 70. С. 294–302.

105. Криворучко Л. Аналіз інституту громадського контролю в організаційно-правовому механізмі забезпечення захисту прав людини в Україні. *LEGEA ȘI VIAȚA*. 2014. МАІ. С. 15-18.

106. Кузнецов Олександр. Виявлення ключових понять з тексту за допомогою контент-аналізу. *Наукові праці Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського*. 2014. Вип. 40. С. 52-60.

107. Купрій В. Аудит реалізації державної політики та громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади. *Вісник Національної*

академії державного управління при Президентіві України. 2013. № 1. С. 175-180.

108. Літвінов О.В. Досвід проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади в Україні. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10lovvvu.pdf> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

109. Лялюк О. Ю. Правове регулювання та практика імплементації законодавства з питань партисипативної демократії в європейських країнах. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 33. С. 73-89.

110. Майданник О. О. Конституційне право України: Навч. посіб. К: Алерта, 2011. 380 с.

111. Максимов, С. І. (2016). Філософія права Роберта Алексі. *"Вісник НЮУ імені Ярослава Мудрого". Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія, I(28), 89–97.*

112. Мамонтова Е. Консультативно-дорадча діяльність як інструмент налагодження громадського діалогу. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2014. Вип. 15. С. 56-71.

113. Мамонтова Е. В. Громадська експертиза - механізм демократії участі. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Одеса, 18 травня 2018 р.) У 2-х т. Т. 1 / відп. ред. Г. О. Ульянова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 202-204.

114. Манжул І. В. Визначення методів пізнання в науковій літературі. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 11. С. 11-17.

115. Маріц Д. О. Поняття «суспільний інтерес» в інформаційних правовідносинах. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 165-170.

116. Мартинець Н. Громадська експертиза: стратегія сприяння. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2011. Вип. 1. С. 112-119.

117. Марутян Р. Р. Науково-експертний супровід державного управління: зарубіжний досвід. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. № 3. С. 39–46.

118. Менджул М. Громадський контроль правотворчого процесу в сфері публічного управління у країнах Балтії та України. *Сучасні проблеми порівняльного правознавства : зб. наук. праць / за ред. Ю.С. Шемшученка, Я.В. Лазура; упор.: О.В. Кресін, М.В. Савчин*. Ужгород – Київ : Вид-во «Говерла», 2015. С. 126-129.

119. Методичні рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10653> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

120. Методологія наукових досліджень : навч. посібник / В. Є. Юринець. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2011. 178 с.

121. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року: ратифікований Указом Президії Верховної Ради УРСР від 19 грудня 1973 року No 2148-VIII (з двома факультативними протоколами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 03.05.2023 р.).

122. Михайліна Т. В., Гоцуляк Ю. В. Криза методології сучасних юридичних досліджень. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2021. Вип. 65. С. 26-30.

123. Мішина Н. В. Право брати участь в управлінні державними справам. *Збірник тез III Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова* (м. Хмельницький, 28 лютого – 2 березня 2020 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2020. с. 242-243.

124. Наливайко Л. Р. Громадська експертиза як форма громадського контролю: проблеми теорії та практики. *Університетські наукові записки*. 2014. № 2. С. 28-34.

125. Наливайко Л. Р. Орешкова А. Ф. Громадська експертиза діяльності державних органів в умовах модернізації українського суспільства. *Молодий вчений*. 2016. № 2. С. 205-209.

126. Наливайко Л. Р., Орешкова А. Ф. Громадський контроль в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 47-55.

127. Наливайко Л. Р., Орешкова А. Ф. Інститут громадської експертизи як одна з форм взаємодії органів державної влади з громадськістю. *Проблеми законодавчого регулювання порядку розробки та прийняття нормативно-правових актів : тези доп. та повідомл. учасників III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 2-3 лист. 2017 р.) / Нац. акад. прав. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого*. Харків : Право, 2017. С. 114-117.

128. Наливайко Л.Р., Чепік-Трегубенко О. С. Транспарентність публічної влади: вітчизняний і зарубіжний досвід. *Право України*. 2015. № 6. С. 148-156.

129. Нестеренко С. С. Деякі аспекти законодавчого забезпечення громадського контролю в системі місцевого самоврядування України. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 37. С. 323-330.

130. Нестерович В.Ф. Зміст та структура суб'єктивного виборчого права в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. Спеціальний випуск № 3. С. 163-169.

131. Нестерович В. Ф. Інституційне оформлення суб'єктів впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у Європейському Союзі. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2010. № 3. С. 54-64.

132. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові види громадської експертизи в Україні. *Експерт: Парадигми юридичних наук і державного управління*. 2018. № 2. С. 67-76.

133. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів: зарубіжний та український досвід: Дис.... доктора юрид. наук: 12.00.02 / ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка. Суми, 2015. 456 с.

134. Нестерович В.Ф. Принципи відкритості та прозорості у діяльності органів державної влади як важлива передумова для утвердження демократії участі. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016. № 4. С. 67-78.

135. Нестерович В.Ф. Роль громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2016. № 3. С. 5-13.

136. Нестерович В. Ф. Удосконалення правового регулювання проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2019. Вип. 1. С. 45-54.

137. Неугодніков А. О. Громадський контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації: наближення до міжнародних стандартів. *Lex Portus : юрид. наук. журн. / редкол. : С. В. Ківалов (голов. ред. ради), Б. А. Кормич (голов. ред.), Т. В. Аверочкіна (наук. ред., відп. секр.) [та ін.] ; НУ "ОЮА", ГО "МА Святий Миколай". Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2019. № 6. С. 66-80.*

138. Олійник А.Ю. Методологій дослідження конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність. *Підприємництво, господарство, право*. 2019. № 3. С. 208–211.

139. Олійник В. Правове регулювання громадського контролю за діяльністю органів судової влади. *Evropský politický a právní diskurz*. 2017. Sv. 4, Vyd. 3. С. 233-237.

140. Осика М., Хавронюк М., Хмара О., Яцків Т. Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи: загальні засади. 2016. URL: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/methodology.pdf> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

141. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 року № 2801-ХП. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.

142. Основи методології та організації наукових досліджень: Навч. посіб. для студентів, курсантів, аспірантів і ад'юнтів / за ред. А. Є. Конверського. К.: Центр учбової літератури, 2010. 352 с.

143. Пайда Ю. Публічна адміністрація як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 3. С. 65-72.

144. Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 61. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2013-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

145. Підбережний Н. Участь громадськості у запобіганні та протидії корупції в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 3 (48).с. 131-137.

146. Положення про Громадську раду при Міністерстві охорони здоров'я України: Наказ Міністерства охорони здоров'я України 16.01. 2018 № 747. URL. <https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-16012018--74-pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro-gromadsku-radu-pri-ministerstvi-ohoroni-zdorovja-ukraini&> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

147. Положення про громадську раду при Раді суддів України затверджене рішенням Ради суддів України від «05» лютого 2015 року № 3. Режим доступу URL: <https://court.gov.ua/userfiles/polozennj%285%29.pdf> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

148. Положення про Консультативну раду (групу) громадських фахівців при прокуратурі Львівської області, затверджене Наказом за №159 від 01.08.2016 р. Режим доступу URL: <https://lviv.gp.gov.ua/ua/krlv.html?m=publications&t=rec&id=190432> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

149. Порядок проведення гендерно-правової експертизи: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 р. № 997. *Офіційний вісник України*. 2018 р. № 96. ст. 3173.

150. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. *Офіційний вісник України*. 2008. № 86. Ст. 2889.

151. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду 29 жовтня 2019 року у справі № 826/17740/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85269096> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

152. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 29 квітня 2020 року у справі № 826/4282/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76579713> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

153. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 08 грудня 2021 року у справі № 826/16588/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101774375> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

154. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду 27 липня 2021 року справа № 640/2541/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98614780> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

155. Практичні рекомендації для створення і підтримання безпечних і сприятливих умов для діяльності громадянського суспільства, засновані на передовій практиці і отриманих знань. Доповіді Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини A/HRC/32/20 від 11 квітня 2016 року URL: <https://undocs.org/ru/A/HRC/32/20> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

156. Проблеми сучасної конституціоналістики. Вип. 3 : Сучасний український конституціоналізм : навч. посіб. / за ред. А.Р. Крусян. О. : Фенікс, 2015. 526 с.

157. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку: Закон України від 8 лютого 1995 року № 39/95-ВР, *Відомості Верховної Ради України*, 1995, № 12, ст. 81.

158. Про громадські об'єднання: Закон України 22 березня 2012 року, № 4572-VI, *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2013, № 1, ст.1.

159. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

160. Проект Закону про громадський контроль № 4697 від 14.04.2014. URL. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646 (дата звернення: 03.05.2023 р.).

161. Проект Закону про громадський контроль № 2737-1 від 13.05.2015. URL. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101 (дата звернення: 03.05.2023 р.).

162. Проекту Закону про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні № 5458 від 30.04.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=71831 (дата звернення: 03.05.2023 р.).

163. Про заходи щодо розроблення проєктів нормативно-правових актів Миколаївської міської ради, виконавчого комітету Миколаївської міської ради, що підлягають громадській антикорупційній експертизі, в

умовах воєнного стану: Розпорядження Миколаївського міського голови від 14 листопада 2022 р № 109р. URL: <https://mkrada.gov.ua/documents/39668.html> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

164. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закону України від 8 вересня 2005 року № 2866-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 52. Ст. 561.

165. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 року № 4004-XII. *Відомості Верховної Ради України*, 1994, № 27, ст. 218.

166. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 15 вересня 2005 року № 1276. *Офіційний вісник України*. 2005 р., № 38, ст. 2363.

167. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. *Офіційний вісник України*. 2010 р. № 84. Ст. 36.

168. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

169. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5207-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 412.

170. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23 грудня 1998 року N 350-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/350-14#Text> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

171. Про затвердження методології проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#n8> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

172. Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення: Постанова КМУ від 11 жовтня 2016 р. № 780. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/780-2016-п#Text> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

173. Про затвердження Положення про Громадську експертну раду з питань захисту суспільної моралі: Наказ Державного комітету телебачення і радіомовлення України від 14.05.2004 N 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0687-04#Text> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

174. Про затвердження Положення про організацію та проведення наукової та науково-технічної експертизи: Наказ Міністерства України у справах науки і технологій від 24.04.98 N 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0462-98#Text> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

175. Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції. Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.07.2020 № 325/20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0787-20#Text> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

176. Про затвердження Порядку розроблення проєктів нормативно-правових актів Миколаївської міської ради, виконавчого комітету Миколаївської міської ради, що підлягають громадській антикорупційній експертизі: Розпорядження Миколаївського міського голови від 18 листопада 2021 № 379р. URL: <https://mkrada.gov.ua/documents/38434.html> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

177. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності Міської ради міста Кропивницького та її виконавчих органів: Рішення Міської ради міста Кропивницького 27 серпня 2019 року №

2727. URL: <http://kr-rada.gov.ua/gromadski-ekspertizi/normativni-dokumenty-ekspertizi/> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

178. Про затвердження Статуту територіальної громади міста Івано-Франківська в новій редакції: рішення Івано-Франківської міської ради (54 сесія) 6 демократичного скликання від 19.05.2015р. № 1743-54. URL: <http://www.namvk.if.ua/dt/20813> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

179. Про затвердження Статуту територіальної громади міста Одеси: Рішення Одеської міської ради №1240-VI від 25.08.2011р. URL: <https://omr.gov.ua/ru/acts/council/36244/> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

180. Про затвердження Статуту Черкаської міської територіальної громади в новій редакції: Рішення Черкаської міської ради від 30.09.2021 № 10-25. URL: <http://chmr.gov.ua/ua/textex.php?s=2&s1=214> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

181. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

182. Про індексацію грошових доходів населення: Закон України від 3 липня 1991 року № 1282-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1282-12#Text> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

183. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

184. Про мінімальний споживчий бюджет: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*, 1991, N 42, ст. 553.

185. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. ст. 170.

186. Про науково-громадську експертизу набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму: Постанова Кабінету Міністрів

України від 24 вересня 1999 р. N 1767. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1767-99-п#Text> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

187. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради. 2018. № 31, ст. 241.

188. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: Указ Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021. Офіційний вісник Президента України. 2021 р., № 24, ст. 1099.

189. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності: Закон України від 22 червня 2012 року № 5026-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5026-17#Text> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

190. Про основні засади молодіжної політики: Закон України від 27 квітня 2021 року № 1414-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-20#Text> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

191. Про Порядок залучення представників громадських організацій до спостережень за зміною цін і тарифів на товари та послуги, що реалізуються населенню, і рівнів заробітної плати працівників галузей економіки: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 січня 2005 р. N 39. *Офіційний вісник України*. 2005 р. № 3, ст. 138.

192. Про Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування Сквирської міської ради: рішення сесії міської ради від 08.06. 2021 року № 15-8-VIII. URL: <http://skvira-rada.gov.ua/services/-15-8-viii----pro-porjadok-sprijannja-provedennju-gromadskoi--ekspertizi-dijalnosti-organiv-ta-posadovih-osib--miscvogo-samovrjaduvannja-skvirskoi-miskoi-radi.html> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

193. Про проведення гендерно-правової експертизи: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2006 р. № 504. *Офіційний вісник України*. 2018 р. № 96. ст. 3173.

194. Про прожитковий мінімум: Закон України від 15 липня 1999 року № 966-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1999, № 38, ст. 348.

195. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

196. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016, *Офіційний вісник Президента України* 2016 р., № 7, ст. 162.

197. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012. *Офіційний вісник Президента України*, 2012 р., № 13, ст. 322.

198. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. N 1035-р. *Офіційний вісник України*, 2007 р., № 89, ст. 3284.

199. Процедури і практика щодо участі громадянського суспільства в діяльності регіональних і міжнародних організацій. Доповідь Верховного комісара ООН з прав людини A/HRC/38/18 від 2018 р URL: <https://undocs.org/ru/A/HRC/38/18> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

200. Радченко О., Іжа М. Громадська експертиза як форма суспільного контролю органів публічної влади в демократичній державі. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. Вип. 1. С. 19-23.

201. Рекомендації Ради Європи N R (2002)2 "Про доступ до офіційних документів" від 21 лютого 2002 року. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994a33> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

202. Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи "Про участь громадян у місцевому публічному житті" URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994739> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

203. Рекомендація CM/Rec(2007)14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам (Щодо створення та діяльності неурядових організацій) прийнята Комітетом міністрів на 1006 засіданні заступників міністрів від 10 жовтня 2007 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994937> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

204. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38#Text (дата звернення: 03.05.2023 р.).

205. Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті (Прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 21 березня 2018 року на 1311-му засіданні заступників міністрів) URL: <https://rm.coe.int/recommendation-cmrec-2018-4-participation-of-citizens-ukr/168097ed39> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

206. Рекомендації CM/Rec(2018)11 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо необхідності посилення захисту і сприяння простору для громадянського суспільства в Європі (Прийнята Комітетом міністрів 28 листопада 2018 року на 1330-му засіданні заступників міністрів). URL: <https://rm.coe.int/recommendation-cmrec-2018-11-civic-space-ukr/168097ed38> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

207. Рекомендація Rec(3)3 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо збалансованої участі жінок та чоловіків у прийнятті політичних і громадських рішень рекомендують державам членам URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994661#Text> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

208. Річний звіт 2020. Інститут законодавчих ініціатив. URL: <https://izi.institute/pro-nas/#reports> (дата звернення: 03.05.2023 р.).
209. Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2005 від 5 жовтня 2005 р. *Офіційний вісник України*. 2005. № 41. ст. 2605.
210. Сквірський І. О. Громадянське суспільство та громадський контроль : нотатки до наукової дискусії про взаємообумовленість понять. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія» : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), В. М. Дрьомін (заст. голов. ред.), Ю. П. Алєнін [та ін.] ; відпов. за вип. В. М. Дрьомін ; МОН України, НУ ОЮА. Одеса : Юрид. л-ра, 2012. Т. 11. С. 297-304.
211. Сквірський І. О. Зміцнення правових передумов інституту громадського контролю в Україні як пріоритетне завдання сьогодення. *Форум права*. 2013. № 2. С. 502–507.
212. Сквірський І. О. Мета, завдання та функції громадського контролю в публічному управлінні. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2013. № 1(1). С. 109-114.
213. Сквірський І. О. Окремі складові механізму громадського контролю у сфері публічного управління (принципи, мета, завдання та функції) та їх теоретико-правовий аналіз. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2015. Вип. 34(2). С. 132-135.
214. Сквірський І. О. Стан, проблеми та перспективи розвитку загальних форм громадського контролю в Україні. *Європейські перспективи*. 2013. № 9. С. 61-67.
215. Словник іншомовних слів. Тлумачення, словотворення та слововживання : близько 35000 слів і словосполучень. С. П. Биби́к, Г. М. Сю́та; за ред. С. Я. Єрмоленко. Харків: Фоліо, 2005. 623 с.
216. Статут Житомирської міської об'єднаної територіальної громади: рішення Житомирської міської ради від 23 квітня 2019 року No 1387 URL: <https://zt-rada.gov.ua/statutZt> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

217. Статут територіальної громади міста Хмельницького: рішення міської ради № 5 від 31.05.2017 р. URL: <https://khm.gov.ua/uk/content/statut-terytorialnoyi-gromady-m-hmelnytskogo> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

218. Тацій В., Петришин О., Барабаш Ю. та ін. Конституція України. Науково-практичний коментар. Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Право, 2011. 1128 с.

219. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади : монографія. Л. Р. Наливайко, О. В. Савченко. Київ: Хай-Тек Прес, 2017. 276 с.

220. Теорія держави і права : посіб. для підгот. до іспитів. Д. В. Лук'янов, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський ; за заг. ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2018. 196 с.

221. Теорія держави та права : навч. посіб. / [Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін.] ; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.

222. Терещук Г. Транспарентність як явище та вимога публічно-владної діяльності. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 2. С. 83-88.

223. Типовий Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в N-ській територіальній громаді. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8649> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

224. Титаренко Д., Титаренко О. Дослідницьке інтерв'ю : методичні рекомендації з організації та проведення дослідження; [відп. за вип. О. Лісовий]. К. : ТОВ «Праймдрук», 2012. 40 с.

225. Тіщенко С. О. Місце громадської експертизи в системі гарантій демократичного розвитку відкритого суспільства. *Право і суспільство*. 2015. № 6. С. 67-72.

226. Тронько О. В. Зарубіжний досвід правового регулювання інформаційної політики. *Право і суспільство*. 2017. № 5. С. 60-75.

227. Трофименко В. А. Контрольна влада і громадський контроль в Україні: до проблеми взаємодії. *Вісник Національного університету "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого"*. Серія : Філософія. 2019. № 3. С. 155.

228. Усаченко Л. М. Громадська експертиза рішень органів державної влади як форма громадського контролю. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 2. С. 430-434.

229. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні [Текст] : посіб. К. : Ленвіт, 2012 . 64 с.

230. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичний посібник / ДП «Укртехінформ» Київ, 2013. 250 с.

231. Філософія права: сучасні інтерпретації : Вибр. праці: статті, аналіт. огляди, переклади (2003–2010) / С. І. Максимов. Х. : Право, 2010. 336 с.

232. Франклін Де Вріезе. Заради збільшення ваги Закону... Післязаконодавчий контроль - новий підхід до оцінки впровадження законодавства та наглядової ролі парламентів в Європі. URL: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00ZKTH.pdf (дата звернення: 03.05.2023 р.).

233. Ховпун О.С. Значення герменевтичного методу в дослідженнях адміністративно-правового забезпечення фармації. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2020. № 2. С. 69–76.

234. Хотинська-Нор О. З. Громадський контроль як фактор розвитку судової системи. *Часопис цивільного і кримінального судочинства*. 2016. № 4. С. 108-117.

235. Шевчук В. В. Форми реалізації громадського контролю територіальною громадою у сфері місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 4. С. 22-26.

236. Яцків І. Я. Громадська експертиза проєктів та чинних нормативно-правових актів органів публічного управління України як засіб забезпечення їх ефективності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 18. С. 125–131.

237. Civil society space and the united nations human rights system. A Practical Guide for Civil Society. United Nation, 2014. URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/CS_space_UNHRSysstem_Guide_0.pdf. (дата звернення: 03.05.2023 р.).

238. Common core document forming part of the reports of States parties (Austria). United Nations. HRI/CORE/AUT/2017, 5 September 2017. URL: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=FhOD6sgqgzAhFXD9F%2FeKaFMm83LbFY75RhkIFGrig%2B42xpk4FAQxSQANKU70M8zzoemUWrux0c8HG8Rl1nkNGk5ofXWHLBndAzOFrHptlFvIWpt3FLkxtRRJjSRvLmi> о (дата звернення: 03.05.2023 р.).

239. Common core document forming part of the reports of States parties (Azerbaijan). HRI/CORE/AZE/2018, 5 February 2018. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI%2FCORE%2FAZE%2F2018&Lang=en (дата звернення: 03.05.2023 р.).

240. Common core document forming part of the reports of States parties (Ireland), 4 December 2019, HRI/CORE/IRL/2019. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI%2FCORE%2FIRL%2F2019&Lang=en (дата звернення: 03.05.2023 р.).

241. Common core document forming part of the reports of States parties (Canada), 1 April 2019, HRI/CORE/CAN/2019. URL: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=HRI%2FCORE%2FCAN%2F2019&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

242. Common core document forming part of the reports of States parties (Finland), 4 August 2020, HRI/CORE/FIN/2020. URL:

<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=HRI%2FCORE%2FFIN%2F2020&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

243. Common core document forming part of the reports of States parties (Japan), 14 October 2020, HRI/CORE/JPN/2019. URL: <https://daccess-ods.un.org/tmp/1190893.57554913.html> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

244. Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms. Resolution 53/144 Adopted By The General Assembly 8 March 1999. URL: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F53%2F144&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

245. Declaration on the Right to Development. Resolution 41/128 Adopted By The General Assembly 4 декабря 1986 года. URL: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F41%2F128&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

246. Democracy Status. Freedom House. URL: <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=nit&year=2022> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

247. Environmental Assessment Code: Law of Georgia 01.06.2017 890-III. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/3691981?publication=10> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

248. Guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs. United Nations High Commissioner for Human Rights. URL: <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/guidelines-effective-implementation-right-participate-public-affairs> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

249. Guidelines for accessible information ict for information accessibility in learning (ICT4IAL). European Agency for Special Needs and Inclusive Education, 2015. URL: <https://www.ict4ial.eu/guidelines-accessible-information> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

250. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r. URL: <http://ww2.senat.pl/k5/dok/dr/350/381.htm> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

251. Human Rights Committee, General Comment 25 (57), General Comments under article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted by the Committee at its 1510th meeting, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996). URL: <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/hrcom25.htm#:~:text=Human%20Rights%20Committee%2C%20General%20Comment,%2FC%2F21%2FRev.>

252. Law of Georgia on Science, Technology and Their Development: Law of the Republic of Georgia 30.04.1997 N672. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/28426?publication=12>.

253. On normative acts: Organic Law of Georgia No 1324 of 13 October 2017. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/90052?publication=34>. (дата звернення: 03.05.2023 р.).

254. Process for developing international standards for Public-Private Partnerships, 26 June 2015, ECE/CECI/2015/7. Economic and Social Council United Nations. URL: https://unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2015/CECI/ECE_CECI_2015_7_en.pdf (дата звернення: 03.05.2023 р.).

255. Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers to member states on the access to information held by public authorities adopted on 25 November 1981. URL: <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/assetpublisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-no-r-81-19-of-the->

committee-of-ministers-to-member-states-on-the-access-to-information-held-by-public-authorities?inheritRedirect=false (дата звернення: 03.05.2023 р.).

256. Recommendation no. R 854 (1979) Access by the public to government records and freedom of information Parliamentary Assembly debate on 1 February 1979 (24th Sitting). URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=14888&lang=en> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

257. 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) (дата звернення: 03.05.2023 р.).

258. Recommendation No. R (2000) 13 of the Committee of Ministers to member states on a European policy on access to archives adopted by the Committee of Ministers on 13 July 2000, at the 717th meeting of the Ministers' Deputies. URL: <https://rm.coe.int/16804cea4f> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

259. The Constitution of the Republic of Uzbekistan. URL: <https://constitution.uz/en> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

260. Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992. URL: <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

261. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20030960873> (дата звернення: 03.05.2023 р.).

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Опубліковані статті у фахових виданнях України:

- 1) Буткова О. Я. Конституційно-правові засади здійснення громадської експертизи діяльності Національної поліції України. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2019. Вип. 3(87). С. 26-35.
- 2) Буткова О. Я. Конституційно-правові засади здійснення громадської гендерно-правової експертизи в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління : електронне наукове видання : збірник*. 2019. № 4 (6). С. 34-41.
- 3) Буткова О. Я. Міжнародні стандарти громадської експертизи. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 3 (116). С. 128-134.
- 4) Буткова О. Я. Стан конституційно-правового регулювання громадської експертизи в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. № 2 (2022). С. 22-30.

Статті статті у періодичних наукових виданнях, проіндексованих у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus:

- 5) Olena Butkova, Maryna Burdonosova, Nina Rohatynska, Oleh Butkov, Tetiana Sukhorebra Use of information and communication technologies in democratic processes. CUESTIONES POLÍTICAS (Web of Science). Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche" de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela. N° 75 (2022), p. 198-220.

Праці апробаційного характеру:

- 6) Буткова О. Я. Громадська експертиза як джерело інформаційного забезпечення органів Національної поліції. *Використання сучасних*

інформаційних технологій в діяльності Національної поліції України: матеріали Всеукраїнського науково-практичного семінару (28 листопада 2019 р., м. Дніпро). Дніпро: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2019. С. 19-21.

7) Буткова О. Я. Громадська експертиза як конституційно-правова форма взаємодії влади та громадськості в Україні. *Проблеми теорії та практики судової експертизи з питань інтелектуальної власності ("Крайнівські читання")*: Матер. III Міжнар. наук.-практ. конф. (12 грудня 2019 р. м. Київ); за ред. акад. НАПрН України О.В. Скрипнюка і проф. В.Л. Федоренка / НДЦСЕ судової експертизи з питань інтелектуальної власності Мін'юсту. Київ: Видавництво Ліра-К, 2019. С. 227-229.

8) Буткова О. Я. Громадська експертиза в процесі децентралізації. *Доступ до правосуддя в контексті реформи децентралізації в Україні : матер. Загальнонаціонального юридичного форуму (м. Сєверодонецьк, 13 грудня 2019 р.). – Сєверодонецьк: Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. 2020. С. 7-9.*

9) Буткова О. Я. Громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування як форма демократії участі. *Конституційні принципи місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС: тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 24 квітня 2020 року). Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2020. С. 196-199.*

10) Буткова О. Я. Роль Конституції України у правовому регулюванні громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. *Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 23 червня 2021 р.) / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. С. 103-106.*

11) Буткова О. Я. Громадська експертиза як інструмент оцінки регіональної політики. *Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 23 квітня 2021 року). Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2021. с. 125-129.*

12) Буткова О. Я. (2023). Участь громадськості у забезпеченні гендерної рівності шляхом проведення експертизи. *Діяльність Національної поліції України та інших інституцій у сфері забезпечення гендерної рівності: збірник матеріалів Всеукраїнського науково-практичного круглого столу* (м. Івано-Франківськ, 31 травня 2023 року). За заг. ред. професорки С.М. Мельничук. Івано-Франківськ: Луганський ННІ імені Е.О. Дідоренка ДонДУВС, 2023. 148 с. С. 25-20.

13) Буткова О.Я., Рибалкін А.О. (2023). Вплив міграційних процесів на стан проведення громадської експертизи в Україні. *Міграційна безпека: кримінально-правові, кримінальні процесуальні та криміналістичні аспекти: матеріали Всеукраїнського науково-практичного круглого столу* (м. Івано-Франківськ, 27 вересня 2023 року); упоряд. к.ю.н., доц. В.С. Бондар. ЛННІ ім. Е.О. Дідоренка Донецького державного університету внутрішніх справ. Івано-Франківськ, 2023. 107 с. С. 9-14.