

Муніципальне право

УДК 345.5:342.9

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.17706901>

**Громадська експертиза як інструмент взаємодії з органами місцевого
самоврядування та елемент механізму громадського контролю**

Зубченко Едуард Вікторович,

студент 2 курсу, 2 групи, факультет юстиції

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,

Харків, Україна, <https://orcid.org/0009-0004-5013-5373>

Радченко Вікторія Романівна,

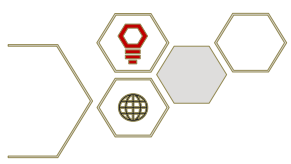
студентка 2 курсу, 2 групи, факультету юстиції

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,

Харків, Україна, <https://orcid.org/0009-0009-9741-3277>

Прийнято: 07.11.2025 | Опубліковано: 25.11.2025

Анотація. Метою статті є визначення правової природи, особливостей нормативного регулювання та практичних аспектів застосування механізму громадської експертизи діяльності органів влади в Україні в контексті забезпечення участі громадян у процесах ухвалення рішень. У роботі проаналізовано еволюцію правового регулювання громадської експертизи, починаючи з конституційних гарантій народовладдя, принципів гласності та участі громадян, закріплених у Конституції України, і завершуючи підзаконними актами, зокрема постановою Кабінету Міністрів України №976. Методологічну основу становлять системний, порівняльно-правовий та аналітичний підходи, а також аналіз судової практики, яка виявляє відмінності



у тлумаченні імперативності норм щодо центральних органів виконавчої влади та дискреційності їх застосування органами місцевого самоврядування. Результати дослідження підтвердили наявність нормативного дуалізму, який обмежує ефективність реалізації права громадян на участь у публічному управлінні. Виявлено, що відсутність єдиних процедур громадської експертизи для всіх рівнів влади знижує легітимність управлінських рішень і створює нерівність у доступі до механізмів публічної участі. Додатково проаналізовано роль консультативно-дорадчих органів, зокрема молодіжних рад, як альтернативних інструментів взаємодії громадськості та влади. Проведене емпіричне дослідження на основі напівструктурованих інтерв'ю з представниками органів влади та громадських організацій підтвердило низький рівень інституціоналізації механізмів експертизи на місцевому рівні, а також дефіцит кадрового потенціалу й методологічного забезпечення. У висновках наголошено на необхідності кодифікації процедур громадської експертизи, розроблення єдиних стандартів участі громадян у публічному управлінні та впровадження інструментів моніторингу виконання рекомендацій громадських експертів як передумови підвищення прозорості та підзвітності влади.

Ключові слова: публічна участь; громадська експертиза; адміністративне управління; дуалізм правового регулювання; демократичне врядування; участь громадян; підзвітність влади.

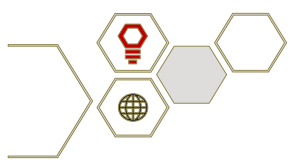
Public expertise as an instrument of interaction with local self-government authorities and element of mechanism of public control

Eduard Zubchenko,

Student of 2nd course of the 2nd group, Faculty of the Justise

Yaroslav Mudryi National Law University

Kharkiv, Ukraine, <https://orcid.org/0009-0004-5013-5373>



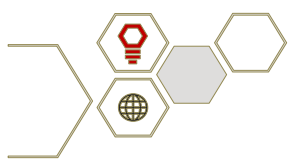
Victoria Radchenko,

Student of 2nd course of the 2nd group, Faculty of the Justise

Yaroslav Mudryi National Law University

Kharkiv, Ukraine, <https://orcid.org/0009-0009-9741-3277>

Abstract. The purpose of this article is to define legal nature, features of regulatory control and practical aspects of using the mechanism of public expertise of activities of public authorities in Ukraine in the context of ensuring citizen participation in decision-making processes. In this work was analysed the evolution of legal regulation of public expertise starting from the constitution guarantees of democracy, principles of transparency and citizen participation enshrined in the Constitution of Ukraine, concluding with subordinate legislation, in particular a resolution № 976 of the Cabinet of Ministers of Ukraine. The methodological basis is systematic, comparative legal and analytical approaches, and analysis of judicial practice, which reveals differences in the interpretation of the imperative nature of norms regarding central executive authorities and the discretion of their application by local self-government authorities. The results of the research confirmed the existence of regulatory dualism, which limits the effectiveness of realization citizen`s right to participate in public administration. Revealed that the lack of unified public review procedures for all levels of government reduces the legitimacy of administrative decisions and creates inequality in access to mechanisms of public participation. Additionally was analyzed, the role of consultative-advisory bodies, in particular youth councils, as alternative instruments of interaction between the public and the authorities was analyzed. Empirical research based on semi-structured interviews with representatives of government authorities and non-governmental organizations confirmed the low level of institutionalization of review mechanisms at the local level, as well as a deficit of human resources and methodological support. The conclusions emphasize the need to codify public expertise procedures, development of unified standards for citizen`s participation in public administration,

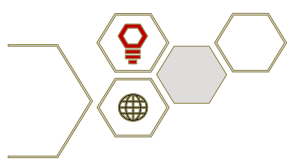


and implementing tools for monitoring the implementation of public experts's recommendations as a prerequisite for increasing the transparency and accountability of the authorities. The article provides practical recommendations for improving the legal framework for public expertise and strengthening citizen participation in local self-government in Ukraine.

Keywords: public participation; public expertise; administrative management; dualism of legal regulation; democratic governance; citizen participation; accountability of authorities.

Постановка проблеми. У сучасних умовах демократизації публічного управління в Україні особливого значення набуває забезпечення реальної участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Попри наявність законодавчо визначених механізмів громадської участі, таких як громадська експертиза діяльності органів влади, їх практична реалізація залишається вибірковою та переважно декларативною. Складність полягає у тому, що чинне нормативне регулювання передбачає обов'язковість проведення громадської експертизи лише для органів виконавчої влади, тоді як для органів місцевого самоврядування воно має рекомендаційний характер. Такий дуалізм правового статусу створює асиметрію у правозастосуванні та призводить до обмеження можливостей громадян впливати на ухвалення управлінських рішень на місцевому рівні.

Наукова проблема полягає у відсутності комплексного дослідження, що визначало б наслідки цієї нормативної нерівності для системи публічного управління, а також у недостатньому теоретико-правовому обґрунтуванні необхідності уніфікації процедур громадської експертизи. Існує прогалина між конституційними гарантіями права громадян на участь в управлінні державними справами та фактичними механізмами реалізації цього права на місцевому рівні.

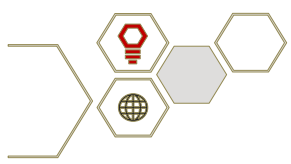


Зв'язок досліджуваної проблеми з практичними завданнями полягає у тому, що підвищення ефективності інституту громадської експертизи здатне забезпечити прозорість управлінських процесів, сприяти реалізації принципів належного врядування та формуванню довіри між владою і громадянами. Наукове осмислення нормативної дуальності може стати підґрунтям для розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері публічної участі, гармонізації компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Таким чином, проблема дослідження має як теоретичне, так і прикладне значення, оскільки її вирішення сприятиме формуванню цілісної системи публічної участі, що відповідатиме європейським стандартам демократичного врядування та вимогам сучасного українського суспільства.

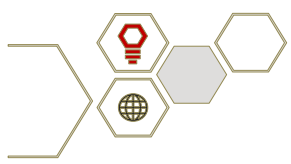
У статті вперше комплексно досліджено нормативний дуалізм громадської експертизи в Україні як фактор обмеження реальної участі громадян у місцевому самоврядуванні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання ефективності громадської експертизи як інструменту взаємодії з органами місцевого самоврядування та елементу механізму громадського контролю активно досліджується вітчизняними та зарубіжними науковцями, зокрема Є.С. Назимком, В. Кікінчуком, аналітичними звітами Ради Європи, Ednannia, Ukraine Transparent та іншими. У наукових працях наголошується на важливості нормативного визначення процедур громадської експертизи, її правового статусу та обов'язкового врахування висновків громадських рад і консультативних органів місцевого самоврядування. Водночас дослідники відзначають, що практична реалізація громадської експертизи в Україні часто стикається з проблемами нерівномірності підходів на місцевому рівні, недостатньою прозорістю процедур та обмеженим доступом громадян до інформації, що знижує ефективність механізмів громадського контролю.



Соціологічні дослідження діяльності громадських організацій, проведені Ednannia, показують, що активна участь ОГС у моніторингу та наданні експертних висновків підвищує прозорість діяльності місцевих органів влади і сприяє підвищенню довіри громади до процесів прийняття рішень. Дослідження Ukraine Transparent демонструють, що поєднання цифрових інструментів (open data, e-services) із традиційними формами участі громадян дозволяє значно підвищити ефективність громадського контролю та сприяти більшій підзвітності органів місцевого самоврядування. Практичні рекомендації Ради Європи щодо відкритого врядування і етичних стандартів демонструють, що формалізація консультативних органів та регламентація процедур їхньої роботи є критично важливою для забезпечення реальної участі громадськості. Огляд досліджень молодіжних та громадських рад підтверджує, що вони можуть виконувати функцію експертизи та контролю, проте рівень їх впливу на рішення органів місцевого самоврядування значно варіюється залежно від локальної нормативної бази та організаційної спроможності ОГС. Попри значний науковий інтерес до проблематики громадської експертизи та механізмів громадського контролю, у попередніх дослідженнях залишається недостатньо розкритим питання реальної інтеграції результатів громадської експертизи у процес прийняття рішень на місцевому рівні, а також оцінки ефективності таких механізмів у забезпеченні прозорості, підзвітності та участі громадян у місцевому самоврядуванні. Саме ці аспекти є ключовими для подальшого розвитку інструментів громадського контролю, запобігання формальним підходам до участі громадян і гармонізації національної практики з європейськими стандартами відкритого врядування.

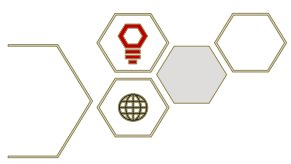
Підсумовуючи огляд, можна констатувати, що в сучасному науковому дискурсі домінує нормативно-правовий підхід, зосереджений на врегулюванні процедур громадської експертизи та інституційному закріпленні механізмів громадського контролю. Паралельно розвивається практико-орієнтований напрям, який аналізує реальні моделі впровадження таких механізмів, їхню



ефективність та вплив цифрових інструментів участі. Запропоноване дослідження займає проміжну наукову нішу між цими підходами, оскільки фокусується на оцінці фактичної інтеграції результатів громадської експертизи у процеси ухвалення рішень на місцевому рівні та визначенні їх реального потенціалу у підвищенні прозорості й підзвітності місцевого самоврядування.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на наявний науковий інтерес до питання громадської експертизи як інструменту взаємодії з органами місцевого самоврядування та елементу механізму громадського контролю, у сучасних дослідженнях залишаються невирішеними низка ключових аспектів. По-перше, відсутнє системне дослідження реального впливу результатів громадської експертизи на процес прийняття рішень на місцевому рівні, що обмежує розуміння ефективності інструменту як механізму контролю. По-друге, недостатньо вивчено взаємозв'язок між формалізацією процедур громадської експертизи та рівнем участі громадян у процесах місцевого самоврядування, що ускладнює оцінку її практичного потенціалу. По-третє, існують обмеження у методології оцінки ефективності громадського контролю, зокрема через нерівномірність використання цифрових платформ та відсутність уніфікованих критеріїв для порівняння результатів у різних громадах. По-четверте, не досліджено питання бар'єрів, що виникають для громадських організацій при здійсненні експертної діяльності, зокрема у сфері доступу до інформації та взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Причини, через які ці аспекти залишилися без належної уваги, пов'язані з фрагментарністю наявних досліджень, орієнтацією більшості на нормативно-правові питання без врахування практичної реалізації, а також з обмеженим використанням сучасних методів соціального моніторингу та аналітики. Водночас ці невирішені частини є критично важливими для розуміння загальної проблеми, оскільки саме реальна ефективність та

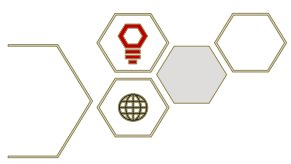


прозорість громадської експертизи визначає її роль у забезпеченні підзвітності органів місцевого самоврядування, формуванні довіри громадян до місцевої влади та розвитку інструментів відкритого врядування.

Подальше дослідження цих аспектів дозволить комплексно оцінити функціонування громадської експертизи, визначити фактори її успішності та виявити перешкоди, що знижують ефективність механізму громадського контролю. У своїй роботі ми ставимо за мету оцінити практичний вплив громадської експертизи на ухвалення рішень органами місцевого самоврядування, проаналізувати рівень процедурної формалізації експертної діяльності, а також дослідити бар'єри та умови, що визначають ефективне залучення громадян до механізмів громадського контролю. Вирішення цих питань сприятиме досягненню загальної мети статті – визначенню ефективних інструментів взаємодії громади та органів місцевого самоврядування у рамках сучасних стандартів відкритого та прозорого врядування.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даного дослідження є комплексне вивчення громадської експертизи як інструменту взаємодії з органами місцевого самоврядування та елементу механізму громадського контролю з визначенням її практичної ефективності, проблемних аспектів функціонування та потенційних шляхів вдосконалення. Основним завданням роботи є оцінка впливу результатів громадської експертизи на процес прийняття рішень органами місцевого самоврядування, визначення процедурних та організаційних умов, що сприяють або перешкоджають реалізації громадського контролю, а також виявлення бар'єрів для ефективної участі громадян та громадських організацій у процесах відкритого врядування.

Конкретними цілями статті є: 1) аналіз існуючих моделей та практик громадської експертизи у взаємодії з органами місцевого самоврядування та визначення їх переваг і обмежень; 2) систематизація процедурних аспектів громадського контролю та оцінка їх впливу на прозорість та підзвітність



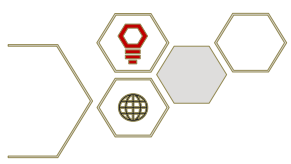
місцевої влади; 3) визначення факторів, що обмежують ефективність громадської експертизи, включно з організаційними, правовими та соціальними бар'єрами; 4) розробка рекомендацій щодо підвищення результативності та інтеграції громадської експертизи у процеси прийняття рішень на місцевому рівні.

Досягнення цих цілей дозволяє підкреслити актуальність дослідження для розвитку демократичних механізмів громадського контролю, обґрунтувати необхідність наукового вивчення практичних аспектів громадської експертизи та створити основу для подальших практичних і наукових рекомендацій щодо вдосконалення взаємодії громади з органами місцевого самоврядування. Формулювання цілей відображає логічну послідовність аналізу – від визначення існуючих практик до оцінки ефективності та розробки пропозицій, що забезпечує об'єктивність та наукову обґрунтованість дослідження.

Варто підкреслити, що запропоноване дослідження має виразний прикладний характер, оскільки спрямоване на вироблення практичних рішень щодо вдосконалення процедур громадської експертизи, усунення бар'єрів для залучення громадськості та підвищення ефективності механізмів громадського контролю. Його результати орієнтовані на підтримку реформування локального рівня управління, сприяння прозорості, підзвітності та впровадженню сучасних стандартів відкритого врядування в органах місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основою сучасного конституційного ладу України є принцип народного суверенітету. Відповідно до статті 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі є народ. Народ визначає засади функціонування держави та має виключне право на формування органів публічної влади.

На законодавчому рівні передбачено два основних способи здійснення народного волевиявлення: безпосередній та опосередкований.



Представницька демократія реалізується через діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування, обраних на загальних виборах. Водночас гарантуються й механізми прямої участі громадян у врядуванні. Згідно зі статтею 38 Основного Закону, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнських і місцевих референдумах, а також вільно обирати та бути обраними. Таким чином, Конституція надає громадянам широкий спектр інструментів політичної участі.

Особливу увагу варто звернути на положення статті 69, котра фіксує можливість розвитку різних форм безпосередньої участі громадян у місцевій політиці, що дозволяє розширювати механізми громадського впливу на рішення влади [5].

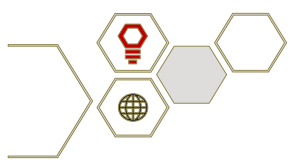
У такий спосіб закладається конституційний фундамент для функціонування тих форм залучення громадськості, що не отримали прямого закріплення в Основному Законі, при цьому, відповідають його духу та принципу народного суверенітету.

Громадська експертиза посідає особливе місце серед форм участі громадськості в управлінні публічними справами. На нормативно-правовому рівні вона визначена в Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 [3].

Відповідно до зазначеного Порядку, громадська експертиза є складовою механізму демократичного управління, що передбачає:

- проведення інститутами громадянського суспільства аналізу та оцінки діяльності органів виконавчої влади;
- підготовку пропозицій щодо вирішення суспільно значущих проблем;
- обов'язковий розгляд і врахування отриманих висновків органами виконавчої влади у процесі їх роботи.

Таким чином, для центральних і місцевих органів виконавчої влади громадська експертиза виступає обов'язковим процедурним інститутотом: вони



не можуть відмовитися від її проведення або ігнорувати результати, подані у встановленому законом порядку.

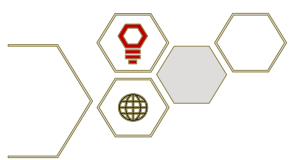
Водночас правове регулювання громадської експертизи у сфері місцевого самоврядування має дещо інший характер. Конституція (ст. 140) [5] та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 2, ст. 13) [7] передбачають право територіальних громад здійснювати самоврядування безпосередньо, у тому числі через форми участі та громадського контролю. Проте порядок проведення громадської експертизи органами місцевого самоврядування не визначений на загальнодержавному рівні.

Це призводить до ситуації, коли:

1. окремі громади ухвалюють власні локальні акти (наприклад, Київська міська рада та Чернівецька міська рада);
2. інші – взагалі не врегульовують це питання, залишаючи громадську експертизу поза правовим полем.

Показовими є позитивні приклади окремих громад, які самостійно врегулювали порядок проведення громадської експертизи на локальному рівні. Зокрема, *Київська міська рада* застосовує положення Постанови КМУ у своїй практиці та формалізувала процедури громадської експертизи у власних рішеннях. Не менш важливим є досвід *Чернівецької міської ради*, яка ухвалила окреме нормативне положення, що визначає порядок подання, розгляду та врахування висновків громадської експертизи [18]. Такі приклади свідчать, що за наявності політичної волі та належної організаційної спроможності громади можуть створювати ефективні механізми участі, навіть попри відсутність загальнодержавного регулювання.

У разі наявності внутрішньо ухваленого порядку органи місцевого самоврядування зобов'язані дотримуватись його вимог, зокрема щодо розгляду результатів експертизи. Якщо ж такого документа немає – проведення громадської експертизи залишається лише ініціативою громадськості, яку рада чи виконком можуть врахувати, але не зобов'язані.



Зважаючи на означене вище, громадська експертиза розглядається:

- як інститут – з нормативним закріпленням для виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- як процес (терміно-поняття) – діяльність інститутів громадянського суспільства, спрямована на підготовку експертних висновків щодо проектів і рішень публічної влади.

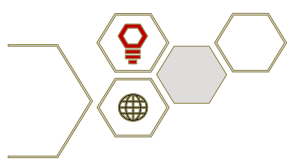
Ця дуалістична природа зумовлює нерівномірність практики: якщо у сфері державного управління громадська експертиза є формалізованою процедурою, то на рівні місцевого самоврядування – часто зводиться до добровільного врахування або взагалі ігнорується.

Таблиця 1

Порівняльна характеристика громадської експертизи у виконавчій та місцевій владі

	Органи виконавчої влади	Органи місцевого
Нормативна база	Постанова КМУ № 976 (2008) — чітка процедура	Відсутній єдиний загальнодержавний порядок
Статус процедури	Обов'язкова	Добровільна / залежить від локальних положень
Ініціатори	Інститути громадянського суспільства	Інститути громадянського суспільства
Обов'язки влади	Зобов'язана видати наказ про проведення експертизи, надати документи, розглянути висновки	Зобов'язана видати наказ про проведення експертизи, надати документи, розглянути висновки. Лише в громадах, де існують локальні положення. Якщо локальних положень нема — обов'язку немає
Результати експертизи	Має бути офіційно розглянуто, відповідь — обов'язкова	Часто носять рекомендаційний характер
Типові проблеми	Формальні відмови через технічні недоліки запитів	Ігнорування висновків, відсутність процедур, вибіркова співпраця
Рівень впливу	Високий: процедура унормована	Нерівномірний: залежить від волі місцевої влади

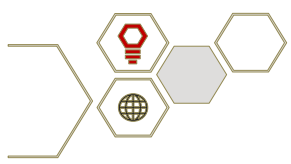
Джерело: сформовано автором



Доволі поширеною є практика, коли місцева влада співпрацює лише з тими громадськими організаціями, які схвально відгукуються про діяльність відповідної ради та її органів. Водночас незалежні об'єднання стикаються з небажанням влади враховувати їхні пропозиції.

Судова практика з питань проведення громадської експертизи підтверджує наявність суттєвої диференціації між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. У справі № 2-а-973/10, розглянутій Зміївським районним судом Харківської області, позивач – Харківська обласна громадська організація «Антикорупційний комітет» – наполягав на визнанні протиправними дій сільських голів та посадових осіб, які, на його думку, створювали штучні перешкоди у проведенні громадської експертизи. Позивач обґрунтовував свої вимоги не лише Постановою Кабінету Міністрів України, а й посиланням на Указ Президента України від 15.09.2005 р. № 1276 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», стверджуючи, що його норми є обов'язковими і для органів місцевого самоврядування, оскільки згідно з ч. 3, 4 ст. 4 Цивільного кодексу України укази Президента належать до актів законодавства. Сільські ради, у свою чергу, заперечували проти позову, посилаючись на те, що ані Конституція України, ані Закон «Про місцеве самоврядування» не передбачають можливості здійснення контролю з боку громадських організацій, а Порядок має для них виключно рекомендаційний характер. Суд погодився з аргументами відповідачів, наголосивши, що вимоги позивача фактично зводилися до намагання здійснити перевірку законності діяльності рад, що виходить за межі повноважень громадської організації, а посилання на Указ Президента не може бути підставою для зобов'язання органів місцевого самоврядування вчиняти відповідні дії.

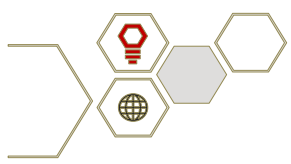
Протилежна ситуація спостерігається у справі № 640/31792/20, розглянутій Окружним адміністративним судом м. Києва за позовом ГО «Правова допомога 3222» до Державної податкової служби України. Позивач



просив суд визнати протиправною бездіяльність ДПС, яка полягала у невиданні наказу про проведення громадської експертизи за запитом громадської організації, та зобов'язати відповідача ухвалити відповідний акт. Суд, аналізуючи положення Порядку, чітко наголосив, що орган виконавчої влади після надходження запиту зобов'язаний протягом семи робочих днів видати наказ про проведення громадської експертизи, визначити відповідальних осіб, оприлюднити відповідну інформацію на вебсайті та забезпечити надання необхідних документів. Відмова можлива лише за умови, що запит не відповідає встановленим вимогам або предмет експертизи виходить за межі компетенції органу. У даному випадку суд встановив, що запит позивача не містив усіх передбачених відомостей, зокрема місцезнаходження організації, що є обов'язковою умовою. Саме ця обставина стала підставою для відмови у задоволенні позову, адже відсутність формальної відповідності вимогам Порядку унеможливорює виникнення обов'язку відповідача щодо проведення експертизи.

Таким чином, аналіз обох справ демонструє: на рівні місцевого самоврядування суди повністю відмовляють громадським організаціям у можливості нав'язати обов'язковість проведення експертизи, навіть попри посилення на Указ Президента, який до того ж утратив чинність. Водночас, щодо органів виконавчої влади процедура має імперативний характер, але ефективність її реалізації напряму залежить від належного оформлення запиту. У першій категорії справ ключовим є питання компетенції та відсутності правової підстави, у другій – формальна відповідність звернення вимогам підзаконного акта. Це підкреслює асиметричність правозастосування та закріплює дуалістичний характер громадської експертизи у національній правовій системі.

Конституція України закріплює право громадян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, і саме такі об'єднання на практиці виступають ключовими суб'єктами у сфері громадського контролю.

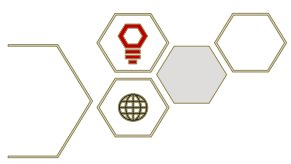


Основні інструменти участі громадськості:

- громадські слухання – колективний вплив громади на ухвалення рішень місцевою радою;
- консультативно-дорадчі органи – громадські ради та інші форми представництва при органах влади;
- місцеві ініціативи та петиції – механізми внесення питань до порядку денного;
- громадський моніторинг і нагляд – систематичне відстеження діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування об'єднаннями громадян;
- громадська експертиза – найбільш формалізований і впливовий інструмент, коли суб'єктом є громадська організація чи громадська спілка.

Особливість громадської експертизи полягає в тому, що вона за своєю природою орієнтована на колективного суб'єкта. Порядок прямо визначає, що ініціаторами проведення експертизи можуть бути інститути громадянського суспільства. Це означає, що окремий громадянин, навіть маючи високий рівень професійної компетентності, не має можливості скористатися процедурою громадської експертизи. Натомість у складі об'єднання (громадської організації чи спілки) він отримує процесуальну можливість реально впливати на діяльність влади.

Як бачимо, об'єднання громадян виступають посередниками між індивідуальною волею та владними структурами, забезпечуючи легітимність та вагомість висновків. Цей підхід відповідає європейським стандартам участі, закріпленим, зокрема, у Рекомендації CM/Rec(2018)4 Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо участі громадян у місцевому публічному житті», де підкреслюється, що найбільш дієвими є інституціоналізовані форми колективної участі [10].

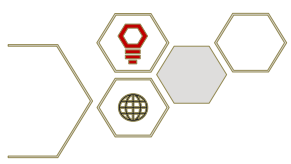


З цього й виникає ключова проблема: громада отримує інструмент, який потенційно може забезпечувати прозорість і підзвітність влади, проте без реальної обов'язковості його наслідки часто зводяться до формального «взято до відома». Для подолання такої формальності, на наш погляд, необхідно на законодавчому рівні закріпити мінімальні гарантії: обов'язок органів місцевого самоврядування приймати до розгляду результати громадської експертизи, надавати мотивовану відповідь та публічно обґрунтовувати позицію щодо кожної рекомендації. Лише тоді висновки експертизи перестануть бути по суті факультативними і зможуть виконувати свою функцію механізму громадського контролю.

Як видається, така модель дозволила б зробити громадську експертизу не формальною процедурою, а дієвим засобом участі громади у виробленні та реалізації політики на місцевому рівні, а також надати інститутам громадянського суспільства реальні важелі впливу на рішення, що безпосередньо стосуються інтересів територіальних громад.

У цьому контексті доцільно звернути увагу на ще один важливий інструмент взаємодії громадськості з органами влади – консультативно-дорадчі органи (КДО). Вони створюються при органах державної влади та органах місцевого самоврядування для забезпечення участі громадян у виробленні політики, а їх діяльність полягає у підготовці пропозицій, експертних висновків та рекомендацій.

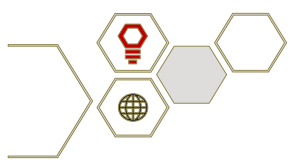
Особливий інтерес становлять молодіжні консультативно-дорадчі органи (МКДО), що функціонують при виконавчих комітетах рад або як молодіжні ради при органах місцевого самоврядування. Їхня діяльність демонструє, що громадська експертиза як явище (що позначається відповідним терміно-поняттям) може реалізовуватися у формі консультативних висновків і рекомендацій. Такі органи аналізують проекти рішень місцевої ради, програми розвитку молоді, заходи з працевлаштування чи культурної політики й формують власну оцінку.



Специфіка молодіжних консультативно-дорадчих органів (МКДО) полягає у тому, що їхні висновки не мають юридично зобов'язуючої сили, однак вони підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Зважаючи на це, МКДО – своєрідна «м'яка форма» громадської експертизи, де результат не є імперативним, але не може бути повністю проігнорований. У такий спосіб МКДО створюють умови для системного залучення громади (у даному випадку – молоді) до процесів ухвалення рішень та водночас виконують експертно-аналітичну функцію. Водночас слід відзначити, що у разі включення голови молодіжної ради чи іншого визначеного представника до складу виконавчого комітету місцевої ради на громадських засадах з'являється додатковий механізм впливу: таким чином пропозиції МКДО набувають більшої ваги, адже опосередковано стають частиною процесу офіційного погодження рішень виконавчого органу. Проте навіть у цьому випадку зберігається принцип добровільності, оскільки остаточне рішення про включення представника МКДО до складу виконкому приймається самою радою чи її виконавчим комітетом. У разі реалізації такого підходу усі рішення, що ухвалюються органами місцевого самоврядування, можуть проходити обов'язкове погодження з МКДО, що формує інституційну практику врахування молодіжної позиції у місцевій політиці.

Приклади діяльності молодіжних рад свідчать, що вони здатні формувати якісні рекомендації, напрацьовувати альтернативні проекти рішень, виступати своєрідними «експертними хабами» для органів місцевого самоврядування. У цьому розрізі їхня функція практично ототожнюється з громадською експертизою, хоча і в більш гнучкій, консультативній формі.

При аналізі консультативно-дорадчих органів доцільно зупинитися на Молодіжних радах, які функціонують при органах місцевого самоврядування. У нашій роботі використано Типове положення про молодіжні ради при органах місцевого самоврядування, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1198 [17].

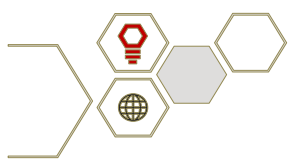


Відповідно до Закону України «Про основні засади молодіжної політики» (ст. 6) [9] та вказаного Типового положення, молодіжні ради створюються як постійно діючі консультативно-дорадчі органи, головним завданням яких є представлення інтересів молоді у відносинах з органами влади, надання пропозицій, участь у розробці проєктів рішень і програм, а також здійснення громадської експертизи у сфері реалізації молодіжної політики.

Характерною особливістю положення, що застосовується на місцевому рівні, є закріплення обов'язковості розгляду висновків Молодіжної ради: орган місцевого самоврядування не може їх ігнорувати, він зобов'язаний надати мотивовану відповідь щодо кожної рекомендації. У цьому вбачається певна аналогія з процедурою громадської експертизи, встановленою для органів виконавчої влади, проте з тією відмінністю, що молодіжна експертиза інтегрована у діяльність консультативно-дорадчого органу, а не окремо врегульованого інституту.

Відтак, Молодіжна рада виступає прикладом того, як на рівні місцевого самоврядування може бути реалізований механізм громадської експертизи з підвищеним рівнем обов'язковості для влади, що дозволяє розглядати її як модельний інструмент для подальшого поширення у сфері громадського контролю загалом.

У процесі аналізу інтерв'ю з представниками органів місцевого самоврядування та громадських активістів виявлено низку важливих тенденцій у практиці здійснення громадської експертизи та контролю [авт.: інтерв'ювання проведене авторами статті у межах підготовки публікації]. Насамперед наголошується, що ефективність громадського контролю безпосередньо залежить від рівня розвитку громадянського суспільства. У містах обласного значення (наприклад, Ніжин) функціонують активні громадські ради, зокрема при закладах охорони здоров'я, що виступають суб'єктами громадської експертизи та мають можливість ставити запитання



органам влади, здійснювати моніторинг використання фінансових ресурсів, а також формувати публічний тиск на владу. Водночас у малих громадах цей механізм є менш дієвим через недостатній рівень підготовки громадських організацій та відсутність фахових кадрів.

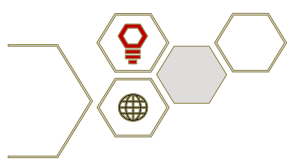
Ключовим предметом інтересу громадськості залишаються фінансові питання, зокрема витрати місцевого бюджету. За оцінками респондентів, до 90% запитів на публічну інформацію стосуються саме напрямів використання коштів. Це свідчить, що прозорість бюджетної політики є визначальним індикатором довіри до влади та важливим полем для реалізації громадської експертизи.

Особливу роль відіграють всеукраїнські громадські формування та благодійні організації, такі як «Право на захист» та «Жіночий консорціум України», які здійснюють моніторинг діяльності місцевих громад. Вони здебільшого виступають як зовнішні суб'єкти контролю та сприяють громадам у вирішенні проблемних питань. У цьому контексті цікавим є досвід участі громад у проєкті «Доброчесність», який передбачає оцінку діяльності місцевої влади та надання позитивних або критичних відгуків.

Водночас існують значні виклики. Значну частину інформаційного простору займають неперевірені або замовні матеріали («сіра» або «чорна» інформація), що підриває довіру до офіційних каналів комунікації та ускладнює ефективний громадський контроль.

Відсутність законодавчого врегулювання інформаційної сфери на місцевому рівні створює умови для маніпуляцій громадською думкою.

Історична ретроспектива, наведена респондентами, засвідчує, що практики колективного контролю мають глибоке коріння – від загальних зборів громадян і сільських сходів до козацьких рад і традицій магдебурзького права. У сучасних умовах ці інститути трансформувалися у форми громадських слухань, місцевих ініціатив, петицій, запитів на публічну



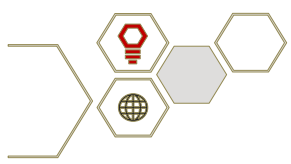
інформацію, які разом становлять механізм демократичної взаємодії громади та влади.

Водночас реформа децентралізації, що офіційно започаткована Постановою Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. і триває дотепер, значно посилила значення органів місцевого самоврядування як найближчої до громадян влади. Проте незавершеність реформи, особливо у частині реорганізації районного та обласного рівнів самоврядування, створює відчуття «підвішеності» системи й потребує подальшого нормативного доопрацювання.

Загалом проведені інтерв'ю свідчать, що громадська експертиза та контроль залишаються потужними, але водночас недостатньо інституціоналізованими механізмами. Їхня ефективність значною мірою визначається активністю громадян, прозорістю органів місцевого самоврядування та здатністю інформаційного середовища забезпечувати якісну комунікацію між владою й суспільством.

Аналіз додаткових інтерв'ю підтверджує, що на місцевому рівні громадські організації стикаються з низкою викликів у реалізації громадського контролю. Як відзначають респонденти, співпраця влади з громадськістю часто має формальний характер. Зокрема, міська влада переважно взаємодіє з контрольованими громадськими організаціями, які позитивно оцінюють діяльність ради, тоді як незалежні об'єднання стикаються з небажанням влади враховувати їхні пропозиції.

Разом із тим, окремі приклади засвідчують потенційну ефективність незалежних ініціатив. Зокрема, громадська організація у сфері освіти ініціювала розробку алгоритму дій під час повітряних тривог у школах і садочках, оскільки, як стверджують експерти, наразі відсутні чіткі інструкції, і персонал не завжди знає, як правильно діяти у таких ситуаціях. Така активність свідчить про можливість громадських структур заповнювати прогалини у роботі органів влади.

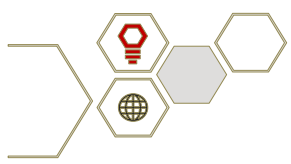


Не менш важливим напрямом діяльності є викриття зловживань. Як стверджують експерти, організація проводить моніторинг працівників управління освіти, які формально працевлаштовані, отримують заробітну плату, проте фактично не виконують своїх трудових обов'язків. Такі випадки підкреслюють значення громадського контролю у сфері бюджетної дисципліни.

Додатково порушуються питання зловживань у кадровій політиці бо як стверджують експерти, у сучасній кадровій політиці спостерігаються зловживання, зокрема випадки працевлаштування чоловіків призовного віку на посади вчителів із метою отримання «броні». При цьому виникає питання щодо їхньої компетентності та законності виконання освітніх функцій. Це свідчить, що проблематика громадської експертизи не обмежується фінансами, а стосується й питань доброчесності та законності.

Водночас діяльність громадських організацій часто наштовхується на інституційні бар'єри. Так, одна з організацій, яка подала заявку на участь у комісії з відбору директорів шкіл, отримала відмову, оскільки участь громадських організацій у такій комісії не передбачена. Це підтверджує, що інструменти залучення громадськості залишаються обмеженими, а порядок здійснення громадської експертизи потребує подальшого законодавчого та організаційного удосконалення.

Висновки. Проведене дослідження демонструє, що громадська експертиза та контроль є важливими інструментами участі громадськості у публічному управлінні, проте їхня ефективність значною мірою залежить від правового, організаційного та інституційного середовища. На рівні органів виконавчої влади процедура громадської експертизи формалізована й обов'язкова, що забезпечує певний рівень контролю та підзвітності. Натомість на рівні місцевого самоврядування відсутність загальнодержавного регулювання створює нерівномірність практики: деякі ради розробляють



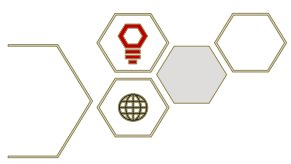
власні локальні положення, інші – залишають громадську експертизу поза нормативним полем, що обмежує можливості громадянського впливу.

Дослідження також підтвердило важливість колективних форм участі, таких як громадські організації, молодіжні ради та консультативно-дорадчі органи. Саме через них окремі громадяни отримують можливість брати участь у процесі прийняття рішень та формувати рекомендації, які влада повинна враховувати. При цьому досвід показує, що ефективність таких інститутів значною мірою залежить від готовності влади до діалогу та прозорості процедур.

Особливої уваги потребує питання фінансового контролю та доброчесності кадрової політики, де громадські організації демонструють здатність виявляти зловживання та заповнювати прогалини у діяльності органів влади. Водночас інституційні бар'єри і формальний характер взаємодії з владою обмежують потенціал громадської експертизи.

З огляду на отримані результати можна зробити висновок, що мета дослідження – визначити особливості функціонування громадської експертизи та інструментів громадського контролю – здебільшого досягнута. Водночас виявлені прогалини свідчать про необхідність подальшого законодавчого та організаційного удосконалення, зокрема: встановлення обов'язковості розгляду результатів експертизи органами місцевого самоврядування, розвиток консультативних механізмів та забезпечення прозорості процедур.

Подальші дослідження можуть зосередитися на оцінці ефективності різних моделей громадської експертизи, порівнянні практик у різних регіонах та аналізі впливу цифрових інструментів на процеси громадського контролю. Методологічно корисним може бути використання порівняльного аналізу, кейс-стаді та експертних інтерв'ю, що дозволить глибше зрозуміти механізми взаємодії громадськості з владою та виробити рекомендації для підвищення ефективності громадського контролю.



У цілому, дослідження підтверджує, що громадська експертиза є важливим, проте недостатньо інституціоналізованим механізмом участі громадян у публічному управлінні, і її потенціал можна значно посилити за рахунок комплексного законодавчого та організаційного підходу.

Доцільним є поступове уніфікування процедур громадської експертизи для різних рівнів влади з орієнтацією на європейські стандарти good governance, які наголошують на відкритості, підзвітності та реальній участі громадян у виробленні публічної політики. Рекомендації Ради Європи у сфері демократичного врядування підкреслюють важливість чітких і узгоджених механізмів залучення громадськості, що може слугувати орієнтиром для формування єдиного підходу до проведення громадської експертизи в Україні.

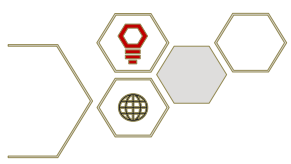
Список використаних джерел

1) Зміївський районний суд Харківської області. Постанова іменем України від 12 серпня 2010 року у справі № 2-а-973/10 [Електронний ресурс]. – Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/> (дата звернення: 13.09.2025).

2) Окружний адміністративний суд міста Києва. Рішення іменем України від 10 червня 2021 року у справі № 640/31792/20 [Електронний ресурс]. – Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97591112> (дата звернення: 13.09.2025).

3) Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Каб. Міністрів України від 05.11.2008 № 976 : станом на 27 черв. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п#Text> (дата звернення: 13.09.2025).

4) Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України від 15.09.2005 № 1276/2005 : станом на 1 лют. 2012 р.



URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1276/2005#Text> (дата звернення: 13.09.2025).

5) Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 13.09.2025).

6) Цивільний кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV : станом на 5 жовт. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 13.09.2025).

7) Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР : станом на 31 жовт. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 13.09.2025).

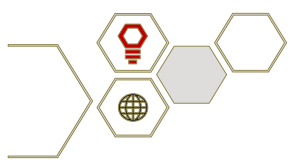
8) Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI : станом на 3 верес. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення: 13.09.2025).

9) Про основні засади молодіжної політики : Закон України від 27.04.2021 № 1414-IX : станом на 13 лип. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-20#Text> (дата звернення: 13.09.2025).

10) Рекомендації CM/Rec(2018)4 Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо участі громадян у місцевому публічному житті» від 21 березня 2018 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/recommendation-cm-rec-2018-4-on-the-participation-of-citizens-in-loca/16807954a5> (дата звернення: 13.09.2025).

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

12) Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади. Теорія і практика. 2010. 32 с.



- 13) Буряк Я. Процедура громадської експертизи діяльності органів публічного управління: на прикладі Львівської обласної державної адміністрації. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 6. С. 152–155.
- 14) Тіщенко С. О. Місце громадської експертизи в системі гарантій демократичного розвитку відкритого суспільства. Право і суспільство. 2015. № 6. С. 67–72.
- 15) Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : посібник. К.: Ленвіт, 2012. 64 с.
- 16) Вітвіцький С. С. Громадська експертиза як оптимальна форма громадського контролю. Правовий часопис Донбасу. 2018. № 1 (62). С. 84–89.
- 17) Про затвердження типових положень про молодіжні консультативно-дорадчі органи : Постанова Каб. Міністрів України від 18.12.2018 № 1198 : станом на 19 листоп. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1198-2018-п#Text> (дата звернення: 13.09.2025).
- 18) Про внесення змін до Статуту територіальної громади міста Чернівців : Рішення від 25.09.2015 № 1726.