

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ****НАЗИМКО Є.С.**

доктор юридичних наук, професор,  
перший проректор  
(Донецький державний  
університет внутрішніх справ)

**КЛЕМПАРСЬКИЙ М.М.**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри цивільного права  
та права соціального забезпечення  
факультету № 4  
(Донецький державний  
університет внутрішніх справ)

**БУГА Г.С.**

доктор юридичних наук, доцент,  
начальник відділу організації наукової  
роботи  
(Донецький державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.5.38>**РОЛЬ КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ У ПРОВЕДЕННІ  
ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОБГОВОРЕНЬ В УКРАЇНІ**

Метою дослідження є визначення правових та організаційних аспектів участі консультативно-дорадчих органів у реалізації таких форм безпосередньої демократії як громадська експертиза та громадські обговорення. Консультативно-дорадчі органи призначені для представництва та захисту інтересів громадськості під час прийняття органами державної влади та місцевого самоврядування рішень. Особливо важливою є роль консультативно-дорадчих органів під час реалізації таких форм безпосередньої демократії як громадська експертиза та громадські обговорення. Саме ці дві форми партисипативної демократії дозволяють оцінити та внести свої пропозиції щодо прийняття рішення на етапі його проектування. Встановлення основних недоліків та визначення механізмів вдосконалення участі громадських рад під час проведення громадських обговорень та громадської експертизи дасть можливість ефективніше використовувати вищезазначені форми партисипативної демократії.

Встановлено, що законодавець наділив консультативно-дорадчі органи повноваженнями щодо організації та супроводу процесу проведення громадських обговорень та безпосереднє проведення громадську експертизу діяльності органу виконавчої влади та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, розроблених органом



виконавчої влади. Саме громадські ради при органах державної влади та місцевого самоврядування є тією інституцією, яка за належного нормативного та організаційного забезпечення і активності її членів дозволить ефективно використовувати такі форми безпосередньої демократії як громадська експертиза та громадські обговорення. Однак на сьогодні відзначається досить низька активність громадських рад, що викликана незацікавленістю самих членів таких рад та спричинена деякими нормативними недоліками, які потребують подальшого вдосконалення.

**Ключові слова:** громадські ради, консультативно-дорадчі органи, громадські ради, громадська експертиза, громадські обговорення.

### **Nazymko Ye.S., Klemparskyi M.M., Buha H.S. The role of advisory bodies in conducting public expertise and public discussions in Ukraine**

The purpose of the study is to determine the legal and organizational aspects of the participation of consultative and advisory bodies in the implementation of such forms of direct democracy as public expertise and public discussion. Consultative and advisory bodies are intended to represent and protect the interests of the public during decision-making by state authorities and local self-government bodies. The role of consultative and advisory bodies is especially important during the implementation of such forms of direct democracy as public expertise and public discussions. It is these two forms of participatory democracy that allow you to evaluate and submit your suggestions for decision-making at the stage of its design. Establishing the main shortcomings and determining the mechanisms for improving the participation of public councils during public discussions and public expertise will make it possible to use the above-mentioned forms of participatory democracy more effectively.

It was established that the legislator empowered consultative and advisory bodies to organize and support the process of public discussions and direct public examination of the activities of the executive authority and public anti-corruption examination of normative legal acts, draft normative legal acts developed by the executive authority. It is public councils under state authorities and local self-government bodies that, with proper regulatory and organizational support and the activity of its members, will allow effective use of such forms of direct democracy as public expertise and public discussions. However, today the activity of public councils is quite low, which is caused by the lack of interest of the members of such councils and caused by some regulatory deficiencies that require further improvement.

**Key words:** public, consultative and advisory bodies, public councils, public expertise, public discussions

**Постановка проблеми.** Консультативно-дорадчі органи призначені для представництва та захисту інтересів громадськості під час прийняття органами державної влади та місцевого самоврядування рішень. Особливо важливою є роль консультативно-дорадчих органів під час реалізації таких форм безпосередньої демократії як громадська експертиза та громадські обговорення. Саме ці дві форми партисипативної демократії дозволяють оцінити та внести свої пропозиції щодо прийняття рішення на етапі його проектування. Встановлення основних недоліків та визначення механізмів вдосконалення участі громадських рад під час проведення громадських обговорень та громадської експертизи дасть можливість ефективніше використовувати вищезазначені форми партисипативної демократії.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанню особливостей діяльності консультативно-дорадчих органів приділяли увагу у своїх роботах Ковбас І.В., Крайній П. І., Лізаковська С. В., Торончук І. Ж., та інші науковці. Однак окремого наукового дослідження



потребує питання ролі консультативно-дорадчих органів у проведенні саме громадської експертизи та громадських обговорень в Україні.

**Формування цілей.** Метою дослідження є визначення правових та організаційних аспектів участі консультативно-дорадчих органів у реалізації таких форм безпосередньої демократії як громадська експертиза та громадські обговорення.

**Виклад основного матеріалу.** В останні роки українське законодавство характеризується змінами направлені на розроблення різних способів, форм, механізмів та інститутів, які спрямовані на забезпечення участі громадськості у вирішенні державних справ та прийнятті рішень органами місцевого самоврядування.

Однією із дієвих форм безпосередньої демократії є громадська експертиза, яка “передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності ухвалення і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв’язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Метою громадської експертизи завжди є покращення державної політики в певній сфері або якості адміністративних послуг, які надаються громадянам. Предметом громадської експертизи можуть бути: – проекти актів ОБВ із питань, що стосуються дотримання прав, свобод і законних інтересів громадян; – стан виконання ОБВ законодавства України; – стан виконання ОБВ державних та місцевих програм, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів; – діяльність посадових осіб ОБВ щодо виконання ними своїх посадових обов’язків; – інша діяльність ОБВ та їх посадових осіб, пов’язана з виконанням функцій держави.” [3, с. 85].

Громадська експертиза є тією формою безпосередньої демократії, яка дає змогу здійснити перспективну та ретроспективну оцінку діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування та прийнятих ними рішень. Як влучно зазначив Чуб А. В. “процедура проведення громадських слухань дає можливість органам влади і громадянам досягти більшої взаємодовіри, уникнути непорозумінь, а також прийняти обґрунтоване рішення, що буде з розумінням сприйматися та виконуватися” [6, с. 151].

Не менш важливою формою партисипативної демократії є проведення консультацій з громадськістю (обговорень, слухань) з питань, які становлять значний суспільний інтерес. Як правило предметом громадських обговорень є проекти нормативно-правових актів, рішень органів державної влади та місцевого самоврядування, які безпосередньо впливають на права, свободи та законні інтереси громадськості.

Одним із інститутів, який забезпечує участь громадськості у вирішенні державних справ є консультативно-дорадчі органи, які створюються при органах державної влади та місцевого самоврядування. Такі консультативно-дорадчі органи спрямовані на представництво та захист суспільних інтересів громадськості під час роботи та при прийнятті рішень органами державної влади та місцевого самоврядування. Лізаковська С. В. громадські ради розглядає, “з одного боку, як елементи соціальної інфраструктури українського суспільства, головними завданнями яких є захист та реалізація прав і свобод, виявлення, задоволення й узгодження соціальних потреб та інтересів населення; з іншого – як специфічний вид громадського об’єднання, що займає проміжне положення між громадською структурою та формою безпосередньої участі громадян у державному управлінні” [3, с. 86].

Діяльність консультативно-дорадчих органів регулюють положеннями, які розробляються та затверджуються органами, при яких створюються такі консультативно-дорадчі інституції. Відповідні положення про громадські ради були розроблені і органами місцевого самоврядування, як правило громадські ради утворюють при головах територіальної громади або виконавчих комітетах місцевих ради. Положення про громадську раду при Луцькому міському голові визначає громадську раду як тимчасовий консультативно-дорадчий орган, утворений для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Основними завданнями громадської ради є зокрема: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; сприяння міській раді у підготовці та проведенні громадських обговорень з питань, що відносяться



до його повноважень. Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань: готує та подає міському голові орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю; готує та подає міському голові пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю; проводить відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності виконавчих органів та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, які розробляють виконавчі органи; збирає, узагальнює та подає міському голові інформацію про пропозиції інститутів громадянського суспільства щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення; організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку м. Луцька [7].

Положення про громадську раду при Виконавчому комітеті Міської ради міста Кропивницького громадські ради наділяє правом: проводити відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності Міської ради міста Кропивницького, її виконавчих органів та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, розроблених виконавчими органами Міської ради міста Кропивницького. Для попереднього опрацювання та підготовки окремих питань, що готуються на розгляд Громадської ради, а також для здійснення експертизи проектів актів та чинних актів виконавчих органів, у складі Громадської ради можуть утворюватися тимчасові робочі та експертні групи. Правління затверджує склад та голову тимчасової робочої, експертної групи, визначає їх завдання. Робочі групи утворюються, як правило, на певний період часу як тимчасові [4].

Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (далі – Постанова КМУ № 996) було затверджено 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 Севастополі державній адміністрації. Зазначене положення 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 Севастополі держадміністрації визначає тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики [6].

Постанова КМУ № 996 основними завданнями громадської ради визначає: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної, регіональної політики; сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної, регіональної політики; проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу за діяльністю органу виконавчої влади; здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної, регіональної політики. Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань: готує та подає органу виконавчої влади пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю; готує та подає органу виконавчої влади пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю, у тому числі щодо залучення представників заінтересованих сторін та 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 [6]. Із Типового положення вбачається, що законодавець наділив консультативно-дорадчі органи повноваженнями щодо організації та супроводу процесу проведення громадських обговорень та безпосереднє проведення громадську експертизу діяльності органу виконавчої влади та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, розроблених органом виконавчої влади.

Відповідно до вимог Постанови КМУ № 996 положення про громадську раду та зміни до нього розробляються органом виконавчої влади, при якому її утворено, разом



з громадською радою і затверджуються органом виконавчої влади [6]. На основі Типового положення рядом міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади було затверджено власні положення про громадські ради, які або повністю дублюють зміст норм Типового положення, або мають незначні доповнення.

Заслугує на окрему увагу Положення про Громадську раду при Адміністрації Державної прикордонної служби України затвержене Головою Державної прикордонної служби України на засіданні Громадської ради при Адміністрації Державної прикордонної служби України від 29 березня 2017 року протокол № 2 (далі - Положення про Громадську раду при Адміністрації ДПСУ), яке деталізує повноваження громадської ради щодо проведення громадської експертизи та громадських обговорень. Громадська рада при Адміністрації ДПСУ відповідно до покладених на неї завдань організує публічні заходи для обговорення актуальних питань у сферах, віднесених до компетенції ДПСУ, із залученням її територіальних органів, має право ініціювати проведення громадського обговорення проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань, що належать до компетенції ДПСУ, головним розробником яких є ДПСУ. Положення про Громадську раду при Адміністрації ДПСУ покладає на члена громадської ради обов'язок організувати публічні обговорення проектів нормативно-правових актів, пропозицій громадськості, які опрацьовуються Громадською радою, з членами інституту громадянського суспільства, який він представляє у Громадській раді [5].

В контексті забезпечення участі громадськості у реалізації такої форми партисипативної демократії як громадська експертиза Положення про Громадську раду при Адміністрації ДПСУ покладає на раду повноваження щодо проведення відповідно до законодавства громадської експертизи діяльності ДПСУ та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, які розробляє ДПСУ. Крім цього громадська рада має право: утворювати постійні та тимчасові робочі органи (правління, секретаріат, комітети/комісії, експертні групи тощо); залучати до роботи Громадської ради працівників ДПСУ, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників вітчизняних та міжнародних інститутів громадянського суспільства, експертних і наукових організацій, підприємств, установ та організацій (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців (за згодою) [5].

Таким чином Положення про Громадську раду при Адміністрації ДПСУ наділяє раду повноваженнями щодо ініціювання, організації та проведення громадських обговорень проектів законів, інших нормативно-правових актів, з питань, віднесених до компетенції ДПСУ, та проведення громадської експертизи діяльності ДПСУ та громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, які розробляє ДПСУ. Однак реалізація таких можливостей громадської ради залежить від активності, ініціативності та зацікавленості самих членів ради.

Секретаріатом Кабінетом Міністрів було проаналізовано інформацію щодо 91 органу виконавчої влади (19 міністерств, 51 іншого центрального органу виконавчої влади, 20 обласних, Київської міської військових адміністрацій) про їх взаємодію протягом III кварталу 2023 року з громадськими радами, утвореними відповідно до Постанови КУМ № 996. Станом на кінець III кварталу 2023 р. громадські ради діяли при 65 органах виконавчої влади: 12 міністерствах; 32 інших центральних органів виконавчої влади; 20 обласних та Київській міській військових адміністраціях. У 26 органів виконавчої влади, не створені громадські ради, у тому числі ті, строк повноважень яких закінчився. У III кварталі 2023 року: 21 громадська рада провела по 1 засіданню; 1 громадська рада провела 2 засідання; 5 громадських рад провели по 3 і більше засідань; 31 громадська рада не проводила засідань протягом кварталу [1].

Щодо участі громадських рад в обговоренні проектів нормативно-правових актів, розроблених органами виконавчої влади, або питань, що стосуються діяльності цих органів, то 28 органів виконавчої влади залучили громадські ради до консультацій з громадськістю, надаючи їм для обговорення проекти нормативно-правових актів або питання щодо діяльності відповідних органів. Розглянули всі отримані проекти нормативно-правових актів або



питання 10 громадських рад. 4 громадські ради, які отримали для обговорення необхідні матеріали, розглянули їх частково. 10 громадських рад не розглядали отримані проекти нормативно-правових актів або питання та не подавали пропозицій щодо них. Пропозиції до всіх отриманих проектів нормативно-правових актів або питань надали 6 громадських рад. Пропозиції до деяких отриманих проектів нормативно-правових актів або питань надали 5 громадських рад. 5 громадських рад не надавали пропозицій щодо отриманих проектів нормативно-правових актів або питань, хоча і розглядали їх на своїх засіданнях [1].

Із аналітичної інформації наданої Кабінетом Міністрів України варто відзначити низьку активність громадських рад при органах державної виконавчої влади щодо проведення засідань (31 громадська рада з 65 не проводила засідання у III кварталі 2023 року взагалі) та розгляду проектів нормативно-правових актів (10 із 28 громадських рад не розглядали отримані проекти нормативно-правових актів розроблених органами виконавчої влади, або питань, що стосуються діяльності цих органів та не подавали пропозицій щодо них).

Така низька активність громадських рад може бути викликана як незацікавленістю самих членів рад так і може бути викликана неналежним нормативним регулюванням та організаційним забезпеченням участі громадських рад у реалізації різних форм безпосередньої демократії. Зокрема Семко М. О. наголошує на необхідності доопрацювати порядок врахування органами місцевого самоврядування рішень громадських слухань та вироблення механізму впровадження в життя пропозицій громадських слухань. [8, с. 50]. Окрім цього в чинному законодавстві відсутні кваліфікаційні вимоги до членів громадської ради, що у свою чергу впливає на якість та ефективність прийнятих громадською радою рішень. Слушно з цього приводу зазначають Ковбас І.В., Торончук І. Ж., та Крайній П. І., що окрім представників громадськості до громадських рад варто залучати науковців-правників, осіб, які здійснюють професійну практичну діяльність не в органах публічної влади та нормативному рівні закріпити обов'язкову участь у діяльності громадських рад науковців, юристів-практиків з питань організації належного публічного врядування [1, с. 155].

**Висновки.** Законодавець наділив консультативно-дорадчі органи повноваженнями щодо організації та супроводу процесу проведення громадських обговорень та безпосереднє проведення громадську експертизу діяльності органу виконавчої влади та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, розроблених органом виконавчої влади. Саме громадські ради при органах державної влади та місцевого самоврядування є тією інституцією, яка за належного нормативного та організаційного забезпечення і активності її членів дозволить ефективно використовувати такі форми безпосередньої демократії як громадська експертиза та громадські обговорення. Однак на сьогодні відзначається досить низька активність громадських рад, що викликана незацікавленістю самих членів таких рад та спричинена деякими нормативними недоліками, які потребують подальшого вдосконалення.

#### Список використаних джерел

1. Інформація про взаємодію органів виконавчої влади з громадськими радами протягом III кварталу 2023 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanskesuspilstvo-i-vlada/gromadski-radi/informacijno-analitichni-materiali>.
2. Ковбас І.В., Торончук І.Ж., Крайній П.І. Особливості взаємодії органів публічного врядування з консультативно-дорадчими органами. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. Вип. 4. С. 151-156.
3. Лізаковська С.В. Громадські ради як інструмент впливу громадськості на формування та реалізацію державної політики в Україні. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2019. № 3. С. 77–91.
4. Положення про Громадську раду при Виконавчому комітеті Міської ради міста Кропивницького затверджено Рішенням Виконавчого комітету Міської ради міста Кропивницького 15 жовтня 2020 року № 501. URL: <https://kr-rada.gov.ua/gromadska-rada/ustanovchidokumenti/>.



5. Положення про Громадську раду при Адміністрації Державної прикордонної служби України затвержене Головою Державної прикордонної служби України на засіданні Громадської ради при Адміністрації Державної прикордонної служби України від 29 березня 2017 року протокол № 2. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/1491480365-Polozhennya-pro-Gromadsku-radu-pri-Administracii-Derzhavnoi-prikordonnoi-sluzhbi-Ukraini/>.

6. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.

7. Про Положення про громадську раду при Луцькому міському голові: Розпорядження Луцького міського голови від 23.10.2018 № 471 м. Луцьк. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/pro-polozhennia-pro-hromadsku-radu-pry-lutskomu-miskomu-holovi>.

8. Семко М. О. Громадські ініціативи та громадські слухання в Україні на сучасному етапі. *Вісник Національного технічного університету "ХПІ". Сер. : Актуальні проблеми розвитку українського суспільства. Bulletin of the National Technical University "KhPI". Ser. : Actual problems of Ukrainian society development* : зб. наук. пр. Харків : НТУ "ХПІ", 2022. № 2. С. 48-51.

9. Чуб А. В. Електронні консультації з громадськістю як форма реалізації суб'єктивних публічних прав. *Право і суспільство*. 2020. № 6-2. Ч. 2. С. 147–152.

