

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ
КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему

«ВПЛИВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА ПУБЛІЧНУ ПОЛІТИКУ
І УПРАВЛІННЯ»

Студент 2 курсу магістратури заочної форми навчання
спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування» освітньо-професійної програми
«Державна служба»

Біденко Олександр Миколайович

Науковий керівник:

кандидат наук з державного управління, доцент
Паламарчук Тетяна Петрівна

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі немає
запозичень із праць інших авторів без відповідних
посилань

Студент

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри
публічної політики від «06» зрудня 2024р., протокол № 5.

Завідувач кафедри публічної політики, доктор юридичних наук, професор
Корчак Наталія Миколаївна

ANNOTATION

*Bidenko Olexsandr. The influence of civil society on public policy and
governance. - Qualifying Master's Thesis in Manuscript Rights.*

*Qualifying master's work for the degree of higher education of the second
(master's) level of the branch of knowledge 281 "Public administration and*

Київ – 2024

АНОТАЦІЯ

Біденко О. М. Вплив громадянського суспільства на публічну політику й управління. Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2024.

Проведено теоретичний аналіз впливу громадянського суспільства на формування публічної політики та управлінські процеси. Уточнено визначення таких ключових понять, як «громадянське суспільство» та «громадський контроль над діяльністю державних органів».

Окремо виокремлено наукові методи дослідження теоретичних основ впливу громадянського суспільства на державне управління та політику. Розглянуто природу та механізми громадського контролю за діяльністю державних інституцій в Україні, визначено основні форми цього контролю.

Описано основних учасників громадянського впливу на державне управління, визначено їхні функції та принципи діяльності. Також надано рекомендації щодо поліпшення механізмів громадського контролю на основі аналізу міжнародного досвіду.

Ключові слова: громадський контроль, органи публічної влади, форми впливу громадянського суспільства на публічну політику і управління.

ANNOTATION

Bidenko Oleksandr. The influence of civil society on public policy and governance. - Qualifying Master's Thesis in Manuscript Rights.

Qualifying master's work for the degree of higher education of the second (master's) level of the branch of knowledge 28 "Public administration and

administration", specialty 281 "Public administration and administration". - Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, 2024.

A theoretical analysis of the influence of civil society on the formation of public policy and management processes has been conducted. The definition of such key concepts as "civil society" and "public control over the activities of state bodies" has been clarified.

Scientific methods for studying the theoretical foundations of the influence of civil society on public administration and politics have been separately highlighted. The nature and mechanisms of public control over the activities of state institutions in Ukraine have been considered, the main forms of this control have been identified.

The main participants of public influence on public administration have been described, their functions and principles of activity have been identified. Recommendations for improving public control mechanisms based on an analysis of international experience have also been provided.

Keywords: public control, public authorities, forms of civil society influence on public policy and management.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1 НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА ПУБЛІЧНУ ПОЛІТИКУ Й УПРАВЛІННЯ.....	9
1.1. Поняття, сутність впливу громадянського суспільства на публічну політику й управління.....	9
1.2. Наукові дослідження впливу громадянського суспільства на публічну політику й управління у вітчизняній і зарубіжній літературі.....	21
1.3. Нормативно-правове забезпечення впливу громадянського суспільства на публічну політику й управління.....	27
Висновки до розділу 1	42
РОЗДІЛ 2 ОСОБЛИВОСТІ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА ПУБЛІЧНУ ПОЛІТИКУ Й УПРАВЛІННЯ.....	44
2.1. Форми впливу громадянського суспільства на публічну політику й управління	44
2.2. Функції та принципи впливу громадянського суспільства на публічну політику й управління	49
2.3. Суб'єкти впливу громадянського суспільства на публічну політику й управління.....	56
Висновки до розділу 2.....	59
РОЗДІЛ 3 ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ В УКРАЇНІ.....	61
3.1. Вплив громадянського суспільства на публічну політику й управління.....	61
3.2. Практичні рекомендації з удосконалення кадрової політики в публічному управлінні.....	69
Висновки до розділу 3.....	71
ВИСНОВКИ.....	72
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	77
ДОДАТКИ.....

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

КУ	-	Конституція України
ЗУ	-	Закон України
ГС	-	Громадянське суспільство
ПП	-	Публічна політика
ВРУ	-	Верховна Рада України
ВР України	-	Верховна Рада України
ЄС	-	Європейський Союз
ЗМІ	-	засоби масової інформації
КМУ	-	Кабінет Міністрів України
НПА	-	нормативно-правовий акт
ООН	-	Організація Об'єднаних Націй

ВСТУП

Актуальність теми. Проблемні аспекти громадянського суспільства та його вплив на державну політику та управління є одним із найважливіших питань для будь-якої форми правління, різних політичних систем та правових систем, що обумовлює в Україні існування постійного інтересу вітчизняної науки з публічного управління та адміністрування до дефініції «вплив громадянського суспільства на публічну політику і управління».

Теоретичною основою дослідження є наукові дослідження зарубіжних науковців, насамперед, вчених як: К.Аллен, Г.Алмонд, А.Арато, Р.Арон, Р.Дарендорф, Дж.Кін, Д.Осборн, К.Поппер, А.Тойнбі, А.Турен, Г.Шмідт та ін.

Серед наукових досліджень вітчизняних дослідників, які досліджують проблеми становлення та розвитку демократичної, соціально-правової держави, зокрема системи державного управління, а саме питання про основи та механізми діяльності громадянського суспільства, важливо відмітити значний вклад В. Андрущенко, а також В.Авер'янова, В.Бакуменка, В.Бебика, Т.Бутирської, О.Валевського, В.Голубь, В.Горбатенка, Ю.Кальниша, Ю.Ковбасюка, А.Колодій, І.Кресіної, Н.Нижник, М.Пірен, О.Пухкала, В.Рєбкала, І.Розпутенка, Ф.Рудича, С.Серьогіна, С.Ситник, С.Телешуна, В.Трощинського та ін.

Водночас слід зазначити, що більшість із цих праць, безсумнівно, мають велике значення для формування загальної теорії прогрес громадянського суспільства та його вагомий вплив на формування державної політики та процеси управління в умовах сучасних демократичних систем, можна підкреслити значну роль цих інституцій у стабілізації та розвитку демократичних процесів.

Мета магістерської роботи - теоретичне узагальнення наукової проблеми, яка пов'язана із загальнотеоретичною характеристикою та обґрунтуванням практичних пропозицій з удосконалення впливу громадянського суспільства на публічну політику і управління .

Для досягнення мети поставлено такі завдання:

- здійснити загальнотеоретичний аналіз сутності впливу громадянського суспільства на публічну політику й управління ;
- узагальнити наукові підходи до розуміння дефініції «вплив громадянського суспільства на публічну політику й управління »;
- охарактеризувати форми впливу громадянського суспільства на публічну політику і управління;
- визначити суб'єктів впливу громадянського суспільства на публічну політику й управління , окреслити їх функції і принципи;
- обґрунтувати пропозиції теоретичного та практичного характеру, спрямовані на удосконалення впливу громадянського суспільства на публічну політику й управління на основі досвіду зарубіжних країн.

Об'єкт дослідження – соціальні відносини, що складаються у сфері взаємодії громадськості з суб'єктами публічної політики та управління.

Предметом дослідження є вплив громадянського суспільства на публічну політику й управління

Методи дослідження. У магістерській роботі використовують системні загальнонаукові та спеціальні наукові методи для отримання достовірних наукових результатів, що розкривають характер впливу громадянського суспільства на державну політику та управління.

Робота базується на теоретично плюралістичній моделі, що дає можливість поєднати правову та історичну діалектику для розуміння органів державної влади (особливо контролю як явища, притаманного державній формі суспільної організації).

Активно використовується системний підхід, який полягає у розкритті категорійного апарату теорії систем при аналізі понять (наприклад, «громадянське суспільство», «громадський контроль за діяльністю органів публічної влади»), що дозволило дослідити зв'язок між контролем і його функціями.

Історико-правовий метод використовується для розкриття принципів ,

функцій та суб'єктів впливу громадянського суспільства на державну політику та управління в Україні. Порівняльно-правовий метод сприяє встановити особливості та закономірності в механізмах впливу громадянського суспільства на публічну політику і управління, що діють у різних державах світу.

Наукова новизна. Дістало подальшого розвитку удосконалення нормативно-правове забезпечення впливу громадянського суспільства на публічну політику і управління в публічному управлінні; напрями підвищення ефективності діяльності громадськості, а також суб'єктів публічного управління у сфері організації спільної діяльності органів влади та громадянського суспільства.

Практичне значення.

Результати магістерської роботи можуть бути використані:

- у правотворчості для визначення основних напрямків розвитку та подальшого удосконалення нормативного забезпечення впливу громадянського суспільства на публічну політику і управління у публічному управлінні;
- у правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності діяльності громадськості, а також суб'єктів публічного управління у сфері організації;
- у навчальному процесі – для підготовки навчальних матеріалів, а також підручників з дисципліни з публічного управління.

Структура магістерської роботи складається з трьох розділів, до кожного з яких входять параграфи. Перший та другий розділи складаються з трьох параграфів, до третього розділу входить два параграфи. Вся робота складається з 76 сторінок, з яких основного тексту – 72 сторінки.

РОЗДІЛ 1

НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА ПУБЛІЧНУ ПОЛІТИКУ Й УПРАВЛІННЯ

1.1. Поняття, сутність впливу громадянського суспільства на публічну політику й управління

Із здобуттям Україною незалежності поняття «вплив громадянського суспільства» неодноразово переглядалося з метою переосмислення у напрямі демократизації розвитку суспільства. Нині існує велика кількість визначень поняття «вплив громадянського суспільства» «громадський контроль», що ґрунтуються на різних методологічних підходах.

Захаров вважає, що вплив громадянського суспільства є публічним, що виражається в здійсненні громадських перевірок діяльності влади з дотримання законодавства [14].

Вплив громадянського суспільства на публічну політику є різновидом громадського контролю, самостійною системою, що розвивається та впливає на суспільні процеси. Прихильниками протилежного підходу у цьому напрямі є С.Денисюк, О.Зеленцов, С.Стеценко та ін. Так, С. Денисюк зачіпає розуміння громадянського суспільства державної політики та управління в основі системи взаємовідносин громадянського суспільства та держави підзвітність національних органів виконавчої влади перед національними установами законодавчі та неурядові організації (громадські) [15, с. 59]. О.Зеленцов вважає, що частиною впливу громадянського суспільства є громадський контроль народу, який здійснюється парламентом та місцевими виборчими установами, політичними партіями та об'єднаннями громадян, ЗМІ. [16, с. 9-16].

Низка науковців, розглядаючи поняття вплив громадянського суспільства, акцентують увагу лише на деяких його аспектах, зокрема, вужче, на розуміння громадського контролю пропонують А.Крупник,

Ю.Нісневич, С.Шестак та ін.

С. Шестак розглядає вплив громадянського суспільства на політичні процеси та управлінські структури як засіб здійснення контролю з боку громадян та їхніх волонтерських асоціацій, що сприяє створенню стійких та результативних відносин між державою та громадськістю, що є ключовим для забезпечення взаєморозуміння та ефективного вирішення спільних завдань [19, с. 41].

Ю.Нісневич визначає вплив ГС на ПП і управління як діяльність органів влади та інститутів громадянського суспільства, що реалізується громадянами та інституційними структурами задля протистояння корупції. [20, с. 71]. Проте суть впливу громадянського суспільства на державну політику та управління полягає не лише у виявленні та припиненні різних видів зловживання владою, а й у позначенні соціального розвитку та прогресу. Тому таке тлумачення впливу громадянського суспільства на державну політику та управління частково відповідає цілям відкритого суспільства.

У цьому контексті більш розширене тлумачення впливу ГС на ПП і управління пропонують С.Кушнір, О.Полещук, Л.Рогатіна, І.Сквірський та ін. С.Кушнір вплив ГС на ПП і управління . Особливо в статистичному (система законів та інших методів громадського контролю за діяльністю органів державної влади для забезпечення точного і неухильного дотримання всіма суб'єктами контрольованої діяльності законів, прав і свобод людини) і динамічному контролах (процес моніторингу діяльності державних органів). органи) діяльність державними органами влади, перевірки) [21, с. 92].

Вплив громадянського суспільства на політичні процеси та управління визначається як унікальна системно-ціннісна конструкція, що сприяє стабілізації взаємин між державою та суспільством [25, с.44-45]. Ця форма можлива лише в умовах відкритого, плюралістичного суспільства, в якому відсутній жорсткий політичний контроль з боку держави.

У контексті аналізу, особливо важливим є опис впливу громадянського

суспільства як системної діяльності ініціативних груп суспільства та окремих осіб, спрямованої на дотримання законодавчих вимог та задоволення суспільних інтересів [26, с. 13].

Дослідження розглядає варіативність впливу громадськості на різні аспекти публічної політики та управління, включаючи нормотворчість (розробка нормативних актів державними органами), правореалізаційні ініціативи (участь у процесах державного управління, спільне виконання нормативних функцій, співпраця в сфері правозастосування), правоохоронну діяльність (громадський контроль та участь), судове адміністрування (діяльність громадських органів, нагляд за судовою системою) [22].

Такий вплив здійснюється через діалогові форми публічного управління, соціальне партнерство та взаємодію на місцевому рівні між органами публічної влади [23]. Переважно, ініціативні групи суспільства співпрацюють з органами влади у сферах, що визначають основні напрями соціально-економічного розвитку громад (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Сфери взаємодії державних структур та громадянських інституцій [24]

Сфери взаємодії	Характеристика
Освітні та медичні послуги -	<ul style="list-style-type: none"> - Забезпечення високого стандарту освітніх і медичних послуг - Підтримка освітнього і медичного розвитку дітей - Доступ до якісного лікування і охорони здоров'я
Соціальний захист населення	<ul style="list-style-type: none"> - Допомога літнім людям та інвалідам - Підтримка бідних родин - Розвиток соціальних служб, включаючи хоспіси
Посилення громадської ініціативи	<ul style="list-style-type: none"> - Залучення громад до самоорганізації - Сприяння соціально відповідальному підприємництву - Розвиток публічно-приватних партнерств
Покращення житлових стандартів	<ul style="list-style-type: none"> - Надання житла для молодих фахівців - Гарантування безпечних умов проживання
Екологічна безпека та захист	<ul style="list-style-type: none"> - Попередження загроз природньому середовищу - Заходи по захисту екології

--	--

Щоб залучити громадянське суспільство до активної участі у керівних процесах, слід вжити наступних кроків:

- забезпечити ефективні засоби для зацікавлених сторін, щоб вони могли брати участь у прийнятті рішень, які їх безпосередньо торкаються;
- надати можливість висловлювати особисті погляди та потреби учасників в цих процесах;
- запевнити доступ до всієї необхідної інформації, яка є важливою для інформованого участі;
- створити умови для реального впливу громадян на ухвалення рішень;
- організувати повідомлення про те, яким чином дії зацікавлених осіб впливають на прийняті рішення[25].

Для з'ясування сутності взаємодії громад з владою потрібно, насамперед, дослідити його етимологію [26, с.77]. Сьогодні в науковій літературі можна знайти численні визначення термінів "вплив суспільства" та "громадський контроль", які базуються на різноманітних методологічних підходах до аналізу взаємодій.

Вплив громад на публічну політику є різновидом громадського контролю, самостійною системою, що розвивається та впливає на суспільні процеси. Громадський контроль, як важливий аспект впливу громадянського суспільства, забезпечується через діяльність парламенту, місцевих виборчих органів, політичних партій, громадських об'єднань, а також засобів масової інформації [27].

Із здобуттям Україною незалежності поняття питання впливу громади неодноразово переглядалося з метою переосмислення у напрямі демократизації розвитку суспільства. Сучасна академічна література містить численні інтерпретації термінів "вплив громади" і "громадянське суспільство", а також "громадський контроль". Вони базуються на різних методологіях вивчення соціальних взаємодій. Вплив громад на формування

публічної політики виступає в ролі незалежного виду громадського контролю, який активно втручається у соціальні процеси. Такий контроль реалізується через діяльність законодавчих органів, місцевих адміністрацій, політичних партій, громадських об'єднань та засобів масової інформації [28].

Вплив громадянського сектору на державну політику і управління можна охарактеризувати як зусилля державних органів і цивільних інститутів, спрямовані на протидію корупції [29, с. 71]. Цей вплив не лише виявляє та припиняє зловживання владою, але й сприяє соціальному прогресу, відповідаючи на виклики відкритого суспільства.

Ігор Сківірський визначає вплив суспільства на політику і управління як активну участь і взаємодію, підкреслюючи роль місцевого самоврядування у цьому процесі [30]. Він наголошує, що така участь важлива не тільки для виявлення зловживань, але й для загального соціального розвитку і демократизації.

Важливим аспектом впливу громади є можливість її незалежної участі через приватних осіб та інститути, що сприяє зміцненню демократичних основ управління суспільством [31]. Це створює надійну основу для переходу до системи політичної демократії і реалізації її потенціалу через безпосередню участь громадян та їхніх представників.

Зазначені теоретичні підходи, які були названі «посттрадиційними», мають міцні концептуальні зв'язки з науковою літературою про «управління» та «мережі». У цих теоріях стверджується, що суспільство структурувалося без центру, влада розпорошилась серед багатьох акторів і структур, і традиційні інститути стали нестабільними та мінливими. Ці вимоги також є центральними для концепції врядування разом з ідеєю великої трансформації у способах взаємодії держави та громад [32].

Двома центральними темами, які поєднують посттрадиційні теорії, є занепад традиційних структур і, пов'язана з цим, децентралізація сучасної держави. Перш за все, поняття занепаду традиційних структур характеризує дискусію про відносини між державою і громадянським суспільством. Теорія

«рефлексивної модернізації» [33] стверджує, що суспільство фундаментально трансформується під час «другої фази» модернізації: традиційні структури, які колись здавалися незмінними, змінилися, стають невизначеними та мінливими, хоча це не свідчить про те, що вони застаріли (є ще правила, очікування, цінності, ідентичності, інститути). Визначено кілька причин: глобалізація, посилення індивідуалізації, трансформація гендерних ролей, гнучка зайнятість і політика ризику (тісно пов'язана з глобальною екологічною кризою). Це має важливі наслідки для ролі держави та політики в суспільстві. У «суспільстві ризику» політикою не можуть керувати експерти, але є необхідність покладатися на інші механізми боротьби з ризиками: децентралізація, консультації з громадськістю, державно-приватне партнерство, залучення та участь громадян [34]. Суспільство більше не пропонує чітких інтегруючих наративів, а натомість покладається на «потoki комунікацій» у швидко працюючих мережах, що означає, дефіцит структур, які пропонують стабільність ідентичності чи значення для сучасних людей.

Однією з важливих наслідків руйнування традиційних соціальних структур є зміна у способах, якими люди асоціюють себе з ідеологічними, релігійними або культурними організаціями громадянського суспільства. Це вже не вважається самоочевидним, і можуть виникати нові форми об'єднань та рухів, що відійшли від традиційних соціальних норм. Традиційні межі між громадами та владними структурами перетворились з закритих, незмінних і формальних у відкриті, динамічні та неформальні. Така зміна в стабільності формальних відносин не означає, що можливість колективних дій зникла. Наразі політика включає також «життєву політику», де особи інтегрують соціальні виклики у свої особистісні проекти самореалізації.

Політика тепер також включає «життєву політику», де індивіди пов'язують соціальні проблеми зі своїм власним життєвим проектом самоактуалізації.

Поняття децентралізованої держави пов'язане з занепадом традиційних структур. У абстрактних термінах ця ідея була сформульована як

функціональна диференціація, яка означає, що суспільство по суті не має центру [35]. Ця позиція відображає дві ідеї, які впливають на багато посттрадиційних теорій. По-перше, суспільство не можна аналізувати як «ціле», що складається з різних «частин». По-друге, жодна функціональна система (наприклад, політика, економіка) не є центром суспільства, з якого випливає остаточне джерело влади над усіма іншими системами. Натомість структуру сучасного суспільства часто пояснюють за допомогою метафори «мереж», де різні суб'єкти (індивіди, організації) можуть стати важливими «вузлами», а аналіз повинен зосереджуватися головним чином на відносинах між вузлами [36].

Таким чином, вироблення політики відбувається через інтерактивні форми управління, які залучають багатьох акторів з різних сфер. Часто ідея, що «мережі» визначають структуру сучасного суспільства, пов'язується з концепцією "мережевого суспільства", в якому держава розглядається як лише один з численних учасників у широкій мережі взаємодій.

Для побудови політичної та культурної ідентичності місцеві та регіональні органи влади набули більшого значення, будучи в найтіснішому контакті між державою та громадами. Проте зрозуміло, що в теорії М. Кастельса держава стала децентралізованим джерелом влади. Має значення те, що нова система влади характеризується множинністю джерел влади, національна держава є лише одним із цих джерел [39].

Загальноприйнято стверджувати, що врядування – це складна концепція, яка містить багато різних підходів до неї і є важливою концепцією про відносини між державою і громадою. За своєю суттю «управління» концептуалізується на відміну від «уряду», з одного боку, та «нового публічного менеджменту» з іншого. Погляд на політику та надання державних послуг має бути ширшим і всеосяжнішим, ніж концепція уряду [40].

Під загальним терміном «Нове публічне управління» (NPM) нові ідеї сформувалися в науковій літературі та державній політиці з середини 1980-х

років. Спільним занепокоєнням у критиці НПМ є покращення державних послуг: їх економічності, ефективності та дієвості [41]. Основними моделями в дискурсі НПМ є контракування, децентралізація, надання більшої свободи дій управлінцям, розширення можливостей вибору для громадян або клієнтів, дерегуляція, організація з метою розширення конкуренції, і визначення ефективності відповідно до вимірювання результату [42, с. 128].

Однак, на початку 1990-х років у Великій Британії виникла думка, відповідно до якої рух до НПМ тлумачився в іншому світлі. Згідно з так званою моделлю «диференційованого державного устрою» [42], держава стає дедалі більш фрагментована. Більше того, держава була спустошена через приватизацію та контракти, збільшення використання незалежних державних установ, передачу функцій та обмеження свободи дій громадськості, службовців через методи НПМ (такі як вимірювання ефективності, управлінська підзвітність, політичний контроль).

Управління слід аналізувати як дедалі складнішу «інституційну суміш» ієрархій, ринків і мереж, і вона наголошує, що мережам як «новому інгредієнту», необхідно приділяти значної уваги. Концепція "змішаного стилю керівництва" завжди мала місце, але мережеві моделі управління все ще вважаються пріоритетними. [43]. Концепція «метауправління» [44] намагалася поєднати перевагу мереж із новою керівною роллю держави. Існують наступні шляхи метауправління: сприяння самоврядуванню; політичне, фінансове, інституційне та дискурсивне формування самоврядних мереж, організацій і груп; або опосередковано через наявність сильної ієрархії.

Держава є важливим учасником ширших механізмів координації в мережах управління, і тактики, яким надається перевага, пов'язані з перемовинами та іншими неформальними тактиками, хоча держава все ще має в своєму розпорядженні інші більш примусові заходи. У європейських державах соціального забезпечення, наприклад, самоорганізовані установи соціального забезпечення діють «у тіньовій державі», тобто в ієрархічно

визначеній структурі, встановленій урядом. Незважаючи на те, що держава все ще може покладатися на форми примусової влади в політиці та наданні державних послуг, у літературі про метауправління наголошується, що це не позиція за замовчуванням: його роль сьогодні набагато рефлексивніша, роль головного координатора (включаючи координацію власної децентралізованої діяльності), посередника, засобу демократичної підзвітності та легітимності та інституційного підприємця [45; 46].

Вважалося, що ієрархії поступаються місцем ринкам і мережам через цей розпад держави. Мережеве управління можна коротко описати як щось подібне до диференційованого державного устрою, що характеризується державою, головною виконавчою владою, яка намагається тягнути важелі контролю, і, що особливо важливо, величезне зростання мереж. Таким чином, у центрі уваги цієї дослідницької традиції стали політичні мережі з особливою турботою про те, хто приймає участь у політичному процесі та якими є відносини влади. Це поняття «диференційованого державного устрою» мало велике значення в теорії управління [43] і знаменує перехід від держави до «управління» в розумінні ролі держави в політиці та наданні державних послуг. У цьому підході децентралізація держави є основним припущенням, навколо якого будується поняття управління.

В Україні практично мало наукової літератури щодо взаємодії думок громадян та державного управління, можливості її використання у державній практиці та впливу громадської думки на формування демократичності. В основному тематична література з такого напрямку сьогодні представлена за рахунок зарубіжних джерел.

Налагодження конструктивного діалогу та співпраці між громадою та органами публічної влади є найважливішою умовою ефективного функціонування неурядових організацій, формування сприятливих умов для участі індивідів у схваленні та реалізації рішень, включення їх потенціалу в досягнення загальнонаціональних цілей країни. Для уточнення та збагачення дискусії про взаємодію громад з державною політикою та управлінням, слід

визнати, що еволюція цього взаємозв'язку в академічному світі слугує основою для визначення стратегій розвитку в галузі наукових досліджень та практичних застосувань у демократизації держави. Втручання громад у сферу публічної влади є критичною передумовою для розвитку демократії, закріплення громадянського суспільства, забезпечення соціальної стабільності та ефективного здійснення публічних адміністративних функцій.

Розвиток громадянського суспільства в контексті державної політики та вплив на громадську участь у державному управлінні може сприяти зміцненню легітимності державних владних інституцій. Такі категорії, як "участь у державному управлінні", є важливими в контексті впливу громадського сектору на державну політику та адміністрацію.

Отже, наведена характеристика вплив ГС на ПП і управління хоча і є такою, що переважає в науці державного управління, проте не є загальноновизнаною.

Для побудови політичної та культурної ідентичності місцеві та регіональні органи влади набули більшого значення, будучи в найтіснішому контакті між державою та громадами. Проте зрозуміло, що в теорії М. Кастельса держава стала децентралізованим джерелом влади. Має значення те, що нова система влади характеризується множинністю джерел влади, національна держава є лише одним із цих джерел [39].

Широко визнано, що управління є комплексною та багатовимірною концепцією, яка включає численні підходи та визначає ключові аспекти взаємодії між державою і суспільством. Відмінно від традиційного поняття «урядування», яке зосереджено на формальних структурах влади, концепція «управління» вносить акцент на більш гнучкі, динамічні взаємодії. Вона стоїть на роздоріжжі між класичним урядуванням, що орієнтоване на ієрархічні процеси, та «новим публічним менеджментом», який наголошує на ефективності, інноваціях та орієнтації на результати у державному управлінні. Погляд на політику та надання державних послуг має бути

ширшим і всеосяжнішим, ніж концепція уряду [40].

Під загальним терміном «Нове публічне управління» (NPM) нові ідеї сформувалися в науковій літературі та державній політиці з середини 1980-х років. Спільним занепокоєнням у критиці НПМ є покращення державних послуг: їх економічності, ефективності та дієвості [41]. Основними моделями в дискурсі НПМ є контракування, децентралізація, надання більшої свободи дій управлінцям, розширення можливостей вибору для громадян або клієнтів, дерегуляція, організація з метою розширення конкуренції, і визначення ефективності відповідно до вимірювання результату [42, с. 128].

Однак, на початку 1990-х років у Великій Британії виникла думка, згідно з якою цей рух до НПМ тлумачився в іншому світлі. Згідно з так званою моделлю «диференційованого державного устрою» [42], держава стає дедалі більш фрагментована. Більше того, держава була спустошена через приватизацію та контракти, збільшення використання незалежних державних установ, передачу функцій та обмеження свободи дій громадськості, службовців через методи НПМ (такі як вимірювання ефективності, управлінська підзвітність, політичний контроль).

Управління слід аналізувати як дедалі складнішу «інституційну суміш» ієрархій, ринків і мереж, і вона наголошує, що мережам як «новому інгредієнту», необхідно приділяти значної уваги. Тобто, це не свідчить, що взаємодія «змішаного режиму управління» була відсутня раніше, однак, мережа залишається основним способом управління [43]. Концепція «метауправління» [44] намагалася поєднати перевагу мереж із новою керівною роллю держави. Існують наступні шляхи метауправління: сприяння самоврядуванню; політичне, фінансове, інституційне та дискурсивне формування самоврядних мереж, організацій і груп; або опосередковано через наявність сильної ієрархії.

Держава є важливим учасником ширших механізмів координації в мережах управління, і тактики, яким надається перевага, пов'язані з перемовинами та іншими неформальними тактиками, хоча держава все ще

має в своєму розпорядженні інші більш примусові заходи. У європейських державах соціального забезпечення, наприклад, самоорганізовані установи соціального забезпечення діють «у тіньовій державі», тобто в ієрархічно визначеній структурі, встановленій урядом. Як відомо, держава все ще може покладатися на форми примусової влади в політиці та наданні державних послуг, у літературі про метауправління наголошується, що це не позиція за замовчуванням: його роль сьогодні набагато рефлексивніша, роль головного координатора (включаючи координацію власної децентралізованої діяльності), посередника, засобу демократичної підзвітності та легітимності та інституційного підприємця [45; 46].

Вважалося, що ієрархії поступаються місцем ринкам і мережам через цей розпад держави. Мережеве управління можна коротко описати як щось подібне до диференційованого державного устрою, що характеризується державою, головною виконавчою владою, яка намагається тягнути важелі контролю, і, що особливо важливо, величезне зростання мереж. Таким чином, у центрі уваги цієї дослідницької традиції стали політичні мережі з особливою турботою про те, хто бере участь у політичному процесі та якими є відносини влади. Це поняття «диференційованого державного устрою» мало велике значення в теорії управління [43] і знаменує перехід від держави до «управління» в розумінні ролі держави в політиці та наданні державних послуг. У цьому підході децентралізація держави є основним припущенням, навколо якого будується поняття управління.

Таким чином, концепція «вплив громадянського сектору на публічну політику та управління» визначається як активна участь громадян у керуванні державними справами. Цей процес тісно пов'язаний з втіленням принципу народного суверенітету, який є ключовим елементом демократичного режиму, оскільки він сприяє залученню громадськості до процесів управління національними інтересами та розвитку суспільства.

1.2 Наукові дослідження впливу громадянського суспільства на публічну політику й управління у вітчизняній і зарубіжній літературі

Про необхідність поглибленого дослідження концептуальних та практичних питань впливу громадянського суспільства (ГС) на публічну політику (ПП) та управлінські процеси в період значних соціальних змін свідчать широкі обговорення в академічних колах. В останні роки спостерігається значний науковий інтерес до аспектів розвитку ГС, його впливу на формування публічної політики та управління, а також до його завдань, функцій, форм та правової регуляції. Однак, більшість цих аспектів залишаються поверхнево дослідженими і продовжують викликати дискусії у науковій спільноті (er.dduvs.in.ua), що підкреслює важливість та актуальність їх подальшого аналізу. На сучасному етапі розвитку суспільства виникає потреба в оновленні підходів до розуміння цього явища та його впливу на ПП і управління, особливо враховуючи зміни, що мали місце в останній час.

Також, імплементація цієї концепції сприяє подальшому розвитку демократичної, соціальної та правової системи країни, базуючись на прогресивних теоріях і законодавстві [37, с. 140].

Звернення до цієї тематики знайшло своє відображення у численних наукових роботах філософів, політичних аналітиків та юристів, які наголошують, що лише у тісній взаємодії з тенденціями розвитку суспільства правові інститути та відносини можуть бути адекватно зрозумілими, поясненими, вдосконаленими і трансформованими [38, с. 236].

Здійснення впливу ГС на ПП та управління можливе тільки в державі, яка ставить захист прав і свобод людини як вищу соціальну цінність, як зазначено у ст. 3 Конституції України [39]. Тобто, така держава активно сприяє розвитку ГС, що є ключовою передумовою ефективного впливу на ПП і управління.

Теоретичні основи громадянського суспільства можна знайти у працях стародавніх софістів, таких як Антіфрон, Гіппія, Протагор, а також у творах

класиків античної філософії та права — Аристотеля, Платона, Сократа, а також римських юристів — Гая, Юліана, Африкана, Помпонія, Ульпіана.

У період Відродження теорія громадянського суспільства була активно розглянута в працях таких мислителів як Томас Аквінський, Френсіс Бекон, і Гуго Гроцій. Суттєвий внесок у розуміння громадянського суспільства зробили Томас Гоббс, Джон Локк та інші вчені нової доби. Епоха Просвітництва принесла розвиток теорій громадянського суспільства, особливо в аспекті громадського контролю, що відображено в роботах Вольтера, Гольбаха, Дідро та інших. Німецькі філософи, такі як Іммануїл Кант і Йоганн Готліб Фіхте, зробили значний вплив на теорію громадянського суспільства, зокрема на його контрольну функцію. Карл Маркс підняв поняття громадянського суспільства на новий рівень, виявивши його матеріальну основу та розробивши теорію суспільно-економічних формацій.

На межі XIX та XX століть, вчені Російської Імперії, такі як Ніколай Бердяєв, Іван Ільїн, Богдан Кістяківський, Павло Новгородцев, Михайло Сперанський, та Борис Чичерін внесли значний вклад у розвиток теорій громадянського суспільства та громадського контролю.

У радянський період розвиток досліджень громадянського суспільства просунувся вперед. Такі дослідники, як Я. Здір, О. Єнок, М. Єропкін та інші, підняли питання національної специфіки управлінського контролю та внесли вагомий вклад у теоретичні основи взаємодії громадянського суспільства з публічною політикою.

Сьогодні Україна переживає важливий період свого історичного розвитку, працюючи над закладенням соціал-демократичних основ, реформуванням системи державного управління, що вивчають такі вчені як О. Андрійко, В. Беляєв, Г. Грачов, А. Гурін, і В. Шестак.

У світлі сучасних досліджень, значення громадянського суспільства та його вплив на державну політику і управління продовжують залишатися актуальними, як підтверджують роботи Е. Арато, У. Бека, Р. Гвардіні, А.

Грамші, Р. Дарендорфа, Ю. Хабермаса, та інших вчених, що досліджують теоретичні основи і практичні аспекти громадянського суспільства на міжнародному рівні.

Дослідження матеріалів з питань соціального контролю показує, що на вітчизняному та міжнародному рівнях існує обширна теоретична та емпірична база щодо впливу громадянського суспільства (ГС) на публічну політику (ПП) та управління, зокрема щодо організації соціального контролю (aord.com.ua). Проте, ця база досі не об'єднана під єдиною методологією або теоретичною конструкцією, і не існує цілісного розуміння сутності та мети соціального контролю як елементу управління в сучасних умовах.

С. Абакумов зосередив увагу на всебічному дослідженні ролі громадянського суспільства у соціальному контролі державної діяльності в умовах глобалізації, визначивши ключові особливості та зміст такого контролю [40, с. 21-43].

В контексті демократизації та формування громадянського суспільства в Україні, Н. Бойко була однією з перших, хто вивчив соціальний контроль, підкреслюючи його значення для розвитку демократичної та правової держави [41, с. 4-7]. Вона також відзначила, що нерівномірний розвиток агентів соціального контролю може призвести до зміщення контрольних повноважень.

Юридичний аспект соціального контролю в Україні вивчали такі вчені як О.Бермічева, Т.Коломоєць, М.Косюта, В.Малюга, В.Шестак, О.Шинкарев та інші. Їх дослідження зазвичай розглядаються у наукових статтях або в рамках ширших тем, що ускладнює формування юридичної доктрини.

Теоретичні та методологічні основи дослідження впливу громадянського суспільства на публічну політику і управління як механізму реалізації демократії представлені в роботах Г.Алмонда, Е.Арато, С.Верби, Р.Даля, Дж.Кіна, Дж.Л.Коена, Р.Патнема, Ю.Хабермаса та інших видатних дослідників.

У процесі аналізу демократичних процесів у контексті глобалізації, О.

Тодика акцентує на зростанні впливу громадян на роботу державних структур через контрольні механізми. Він підкреслює, що глобалізаційні зміни впливають на свідомість людей, сприяючи їх самоорганізації та активній участі у цивільному суспільстві, що має значний вплив на державні інституції [42, с. 233]. Тим не менш, відзначається, що науковий інтерес до активізації цієї частини населення ще недостатньо розвинений.

В Україні останнім часом значно зросла увага до ролі громадського сектору в політичному процесі та управлінні, що спонукало до більш інтенсивних наукових досліджень у цій галузі. Ці розробки мають на меті створення теоретичної бази для розвитку ефективних стратегій громадського впливу.

Науковці з різних галузей, включаючи філософію, соціологію, економіку та юриспруденцію, зробили значний вклад у розробку стратегій громадського впливу. Серед них С. Грабильніков, Т. Демченко та інші, які розглядають різні аспекти цього впливу.

Проте, загальний теоретичний аналіз державного управління в цьому контексті часто має обмежений і дискусійний характер, існують питання, що залишаються малодослідженими, особливо щодо майбутнього громадянського суспільства і його впливу на публічну політику в умовах глобалізації.

О. Кондратьєв вказує на важливість права громадян брати участь у державному управлінні, вважаючи це основою для формування політичної свідомості та волі [44, с. 4-5]. Також згадується пропозиція О. Чуба про створення українського центру для навчання виборчих технологій, що відображає тенденції розвитку в сучасній політичній арені України.

Таким чином, дослідження вказує на ключову роль права громадян в участі в управлінні державою, як це визначено Конституцією і законами України,

Дослідження впливу громадської участі на управління державою та її законодавчі процеси обговорюються в наукових працях таких авторів, як

О.Коломитцева, С.Кушнір, Т.Наливайко, Г.Пришляк, С.Шестак та інших. В ході своїх досліджень О.Коломитцева аргументує, що активна участь громадськості є ключовим елементом для розвитку громадянського суспільства та правової держави, служачи індикатором їхньої ефективності і забезпечення законності та правопорядку. Вона також визначає критично важливі аспекти громадського впливу, такі як нагляд за законодавством, захист прав і свобод громадян, розподіл фінансових ресурсів, екологічну безпеку, охорону здоров'я, національні проекти, виборчий процес та контроль за виконавчою владою [47, с. 4-5].

З точки зору конституційного права, демократичний контроль громадськості над державним управлінням і публічною політикою визнається як складовий елемент ширшого правового інституту. Цей вид контролю варто включити до системи контрольного права як його вирішальний елемент. Важливу роль в дослідженні відіграє аналіз соціально-правових відносин між учасниками демократичного впливу, які виявляються в їх діалектичній єдності та розходженні, висвітлено в роботах І.Сікорського, де детально розглядаються питання юрисдикційного контролю [48, с. 342-352]. Концепція автора підкреслює важливість координації і узгодженості дій різних гілок влади, що забезпечується за допомогою комплексної контрольної влади, яка об'єднує демократичні і державні форми контролю.

Органи громадянського суспільства відіграють ключову роль у моніторингу за тим, як владні структури враховують думку громадян під час прийняття управлінських рішень, як це вказує С. А. Косінов [49, с. 112]. Він також пропонує заснувати інститут конституційно-правової відповідальності для членів громадських палат, рад, а також незалежних експертів та інших громадянських представників, що співпрацюють з державними органами, для відповідальності за правопорушення, скоєні під час їхньої діяльності.

В контексті політологічних досліджень акцентується на важливості інституціоналізації громадянського суспільства, яка залежить від активної громадянської участі та розвитку політичної культури. Особливий інтерес у

цей час представляють концепції електронної демократії та електронного уряду, які можуть забезпечити більш ефективну участь громадян у державному управлінні [50, с. 110-111].

Науковці в роботі «Контроль над владою» подають аналіз контролю як механізму влади, підкреслюючи, що контроль слід розглядати як владу, а не як антивладу. Важливо забезпечити, щоб громадський вплив на політичні процеси та управління сприяв конституційній динаміці, не підриваючи управлінський апарат, а допомагаючи йому вирішувати задачі більш ефективно [51, с. 119].

Проблематика взаємодії громадянського впливу і державного управління залишається недостатньо розробленою, тому вивчення громадської думки та її ролі у демократизації політичної культури є актуальним. Науковці, як Л. Горovenko, В. Вовк та інші, вказують на потенціал громадської думки як інструменту політичних змін в українському контексті, де знання здебільшого надходить завдяки іноземній технічній допомозі.

Аналіз важливості розвитку та діяльності громадських рад в Україні стає особливо актуальним у сучасних умовах. Вивчення цієї проблематики проводилося видатними вченими, серед яких Т. Андрійчук, М. Віхляєв, В. Глуховський, А. Дідух, О. Красносільська, М. Лациба, К. Левченко, К. Павлюк, Г. Попова, О. Хмара, Ю. Шайгородський та інші.

Створення та розвиток інституцій громадянського суспільства в Україні набуває значущості як з теоретичної, так і з практичної точок зору. Неурядові організації стають невід'ємною частиною будь-якої демократичної системи, при цьому їх кількість постійно зростає.

Важливою передумовою ефективної роботи неурядових організацій є встановлення продуктивного діалогу та співпраці з державними установами, створення умов для активної участі громадян у прийнятті та реалізації державних рішень, а також залучення їх потенціалу до досягнення національних цілей.

Слід зазначити, що останнім часом з'являється все більше освітньої літератури з цієї тематики, зокрема, було видано перший навчальний посібник "Неурядові правозахисні організації України", редагований Л.Наливайко. [52, с. 11].

Підсумовуючи результати дослідження, можна сказати, що розуміння ролі громадських рад у процесах політики і управління стало основою для визначення шляхів розвитку демократичних практик у державі (er.dduvs.in.ua). Вплив цих інституцій є ключовим для становлення демократії, зміцнення громадянського суспільства та забезпечення соціальної стабільності.

1.3. Нормативно-правове забезпечення впливу громадянського суспільства на публічну політику й управління

Дослідження правових механізмів, що забезпечують участь громадянського суспільства у формуванні публічної політики та управлінні, виокремлюється як вирішальне в умовах російської військової агресії проти України. Якість такої взаємодії впливає на легітимність влади, її ефективність та стабільність. У передвоєнні роки Україна переживала етап глибокої модернізації соціальних інститутів як частину демократичних трансформацій. Проте перехід був ускладнений не тільки пандемією, а й відкритою військовою агресією з боку російської федерації, яка 24 лютого 2022 року ініціювала широкомасштабну війну на території України.

Ангажування громадянського суспільства в розв'язання проблем, що виникли внаслідок воєнних дій, залежить від стану держави та її здатності виконувати свої базові функції. В умовах війни можуть застосовуватися певні обмеження основних прав та свобод громадян, визначені Конституцією України в статті 64, що ставить перед суспільством виклик забезпечення демократичного нагляду та контролю над діями влади. Водночас існує ризик маніпуляції громадською думкою та ігнорування необхідних управлінських

процедур. Це підкреслює важливість здійснення суспільного контролю та відстеження ситуації в країні.

Ефективність публічної політики та управління зростає, коли громадянське суспільство має безперешкодний доступ до здійснення контролю над державними діями, розглядаючи кожен проблему через призму знаходження відповідного рішення. У військовий час роль громадянського суспільства стає особливо значущою, адже воно вирішує ключові завдання для збереження суверенітету та цілісності держави. На владу часто лягає спокуса ігнорувати голос громадян, тому згуртування і координація зусиль громадянського суспільства є життєво необхідними для захисту прав і свобод.

На зорі незалежності України одним із ключових нормативних актів, який сприяв залученню громадянського суспільства до публічної політики та управління, став Указ Президента від 11 квітня 2001 року №245/2001 «Про Комісію зі сприяння розвитку громадянського суспільства», який мав на меті підтримку громадської ініціативи і стимулювання розвитку демократичних інституцій [1].

Згідно з Указом Президента України від 7 жовтня 2002 року №898/2002, Комісія зі сприяння розвитку громадянського суспільства була перетворена на Комісію сприяння демократизації та розвитку громадянського суспільства. Основні завдання оновленої комісії включали:

- Координацію політичних реформ і проведення консультацій між громадянськими асоціаціями та державними структурами для досягнення консенсусу в цій сфері;
- Сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства на принципах політичної різноманітності, організація громадянських форумів на місцевому та всеукраїнському рівнях;
- Підготовка пропозицій щодо залучення громадськості до контролю діяльності держави, сприяння запобіганню порушень законодавства у соціально-політичній сфері;

- Підтримка розвитку суспільного телерадіомовлення, що базується на широкому представництві різних верств населення [2].

Ключовим документом, який на тривалий час визначив механізми співпраці між органами влади та інститутами громадянського суспільства, стала Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 року №1378. Цією постановою було затверджено порядок проведення консультацій з громадськістю щодо формування та реалізації державної політики, створено Громадську раду при Кабінеті Міністрів України та прийнято положення про Громадську раду на центральному і місцевому рівнях. Крім того, було затверджено Типове положення про громадську раду при органах виконавчої влади [3].

Зазначений Порядок-2004 встановив важливі вимоги до організації і проведення консультацій з громадськістю, а також визначив перелік питань, щодо яких консультації мають проводитися обов'язково, зокрема це стосується проектів нормативно-правових актів, які впливають на права, свободи та законні інтереси громадян, державних і регіональних програм, а також звітів про використання бюджетних коштів.

Для ефективної координації діяльності, пов'язаної з консультаціями громадськості та моніторингом врахування громадських думок, документ передбачав створення консультативно-дорадчих органів - громадських рад при органах виконавчої влади (ОВВ). Ці ради формувалися за положеннями, що затверджувалися цими самими органами, і до їх складу входили представники громадських організацій, профспілок, місцевого самоврядування, та медіа.

Крім того, Порядок-2004 встановив вертикальну ієрархію громадянських рад. Зокрема, пункт 6 Порядку визначав, що Громадська рада при Кабінеті Міністрів України мала забезпечувати методичну допомогу громадським радам при ОВВ у питаннях організації консультацій з громадськістю та підготовки на їх основі узгоджених пропозицій з розвитку державної політики та соціально-економічного розвитку.

Особливо було підкреслено важливість формування консультацій з громадськістю, які могли бути реалізовані у формі публічних обговорень або через оцінювання громадської думки.

Порядок-2004 також передбачав, що органи виконавчої влади повинні були складати щорічний орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю, який мав бути затверджений до початку календарного року. Такий план готувався на основі пропозицій, підготовлених громадською радою, і включав основні завдання, визначені у програмах діяльності уряду, державних програмах, планах законотворчості та результатів попередніх консультацій.

Важливим кроком у розвитку взаємодії між органами влади та інститутами громадянського суспільства стало прийняття Кабінетом Міністрів України в 2007 році Концепції сприяння розвитку громадянського суспільства, яка визначила важливість такої взаємодії для становлення України як демократичної, правової та соціальної держави. Вона включала засади соціального партнерства, рівних можливостей, взаємовідповідальності, відкритості, та ефективності процесів, що сприяють розбудові відносин між громадянським суспільством та державою [10].

Згідно з Концепцією-2007, визначено нові нормативні рамки для взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства (ІГС), які включали:

- участь ІГС у розробці та обговоренні законопроектів, що впливають на соціально-економічний розвиток країни, захист прав та свобод громадян;
- контроль за діяльністю органів виконавчої влади (ОВВ) з боку ІГС, особливо у вирішенні питань загальнонаціонального значення через громадський моніторинг;
- підготовка та реалізація рішень, оцінка їх ефективності та подання експертних рекомендацій виконавчій владі;
- надання ІГС соціальних послуг на основі договірних відносин;
- створення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів

для забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики;

- співпраця з ОБВ у сферах перепідготовки кадрів, навчання держслужбовців та представників ІГС навичкам ефективного взаємодія, ознайомлення громадськості з можливостями участі у держуправлінні;

- моніторинг та аналіз громадської думки з боку ОБВ, забезпечення своєчасної відповіді на пропозиції та зауваження громадськості;

- реалізація спільних проектів інформаційного, дослідницького, благодійного та соціального характеру.

Ця концепція також знайшла відображення у Плані заходів, затвердженому Кабінетом Міністрів України у 2008 році, який включав 24 пункти, спрямовані на удосконалення нормативно-правової бази для розвитку ІГС, доступу громадян до інформації, та подання на розгляд уряду проектів законів щодо доступу до інформації, спрощення процедур реєстрації громадських об'єднань, участі громадськості у державному управлінні, а також проведення громадської експертизи діяльності ОБВ (Розпорядження КМУ від 28.05.2008 № 784-р) [5].

План дій, узгоджений в рамках Концепції 2008 року, охоплював ряд ініціатив, спрямованих на активізацію громадянського суспільства. Він передбачав організацію громадських слухань, які були зосереджені на важливих питаннях розвитку громадянського суспільства. Одним із ключових пунктів було введення системи моніторингу, яка оцінювала б ефективність, з якою органи виконавчої влади надають інформаційні послуги через свої офіційні веб-сайти.

Додатково, план включав заходи на підтримку функціонування громадських рад та забезпечення систематичного аналізу громадської думки про діяльність ОБВ. Це включало збір і аналіз даних через опитування громадськості, моніторинг зауважень і пропозицій в ЗМІ, що стосуються діяльності державних інституцій, та публічне реагування на висловлені пропозиції та критику.

Зазначені заходи також включали залучення ІГС до управління державними справами, надання соціальних послуг, виконання наукових досліджень, реалізації освітніх програм, а також проведення інформаційних та освітніх кампаній.

У виконання цих заходів, центральні органи влади ухвалили відповідні нормативно-правові акти, деталі яких було наведено в таблиці 1.2, опублікованій на відповідних ресурсах (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Індексація нормативних актів, ратифікованих державними інституціями в рамках імплементації Концепції залучення органів виконавчої влади до розвитку громадянського суспільства

№	Нормативно-правовий акт	Відомство, дата видачі та реєстраційний номер
1	Акт про реалізацію плану дій за Концепцією розвитку громадянського суспільства 2008 року	МОЗ України; Наказ від 22.10.2008 №601
2	Нормативний документ щодо проведення електронних консультацій через веб-сайт "Громадянське суспільство і влада"	Мінекономіки; Наказ від 01.04.2009 №296
3	Регламент щодо електронних консультацій на порталі "Громадянське суспільство і влада"	Мінжитлокомунгосп; Наказ від 02.04.2009 №87
4	Процедурний акт щодо електронних консультацій на ресурсі "Громадянське суспільство і влада"	Міністерство юстиції України; Наказ від 13.04.2009 №324/7
5	Документ про затвердження щорічного плану дій на основі Концепції розвитку громадянського суспільства	Мінжитлокомунгосп; Наказ від 22.04.2009 №115
6	Постанова про затвердження плану дій з реалізації Концепції сприяння на 2009 рік	НКРЕ; Наказ від 28.04.2009 №323
7	Ухвала про ратифікацію плану заходів з розвитку громадянського суспільства на 2009 рік	Держкомтелерадіо України; Наказ від 28.04.2009 №168
8	Норматив за затвердженням плану дій для 2009 року згідно Концепції	Мінекономіки; Наказ від 29.04.2009 №411

9	Положення про електронні консультації на державному порталі	НКРЕ; Наказ від 29.04.2009 №333
10	Регламент заходів з реалізації Концепції розвитку ГС у 2009 році	Держмитслужба України; Наказ від 30.04.2009 №408
11	Затвердження річних планів заходів з реалізації Концепції на 2009 рік	Міністерство юстиції України; Наказ від 05.05.2009 №373/7
12	Протокол про проведення електронних консультацій через урядовий сайт	НКРЗ; Рішення від 14.05.2009 №1505
13	Ратифікація плану дій МОЗ для реалізації Концепції в 2009 році	МОЗ України; Наказ від 22.05.2009 №348
14	Офіційне затвердження плану НКРЕ на 2009 рік	НКРЕ; Наказ від 06.2009 №436
15	Постанова про план заходів Державної судової адміністрації на 2009 рік	ДСА України; Наказ від 30.06.2009 №71
16	Ухвала про план заходів Держкомтелерадіо на 2009 рік	Держкомтелерадіо України; Наказ від 30.06.2009 №234
17	Зміни до плану заходів Міністерства юстиції на 2009 рік	Міністерство юстиції України; Наказ від 30.06.2009 №578/7
18	Протокол затвердження плану заходів Мінпромполітики на 2009 рік	Мінпромполітики; Наказ від 01.07.2009 №439
19	Постанова про план заходів Мінжитлокомунгосп на 2009 рік	Мінжитлокомунгосп; Наказ від 14.09.2009 №282
20	Оновлення плану консультацій і заходів НКРЕ на 2009 рік	НКРЕ; Наказ від 21.10.2009 №623
21	Ревізія орієнтовного плану консультацій НКРЕ та плану заходів на 2009 рік	НКРЕ; Наказ від 30.10.2009 №634

Джерело: узагальнено автором

Важливо зазначити, що діяльність інститутів громадянського суспільства (ІГС) регулюється не тільки спеціальними нормативно-

правовими актами, які формують механізми взаємодії з державними органами, а й загальними законодавчими актами в конкретних правових сферах. Зокрема, Закон України від 1 грудня 1998 року №281-XIV "Про молодіжні та дитячі громадські організації" встановлює основи для створення та функціонування молодіжних та дитячих організацій, включаючи державні гарантії для їхньої підтримки [6]. Також Закон України від 16 вересня 1997 року №531/97-ВР "Про благодійництво та благодійні організації" визначає принципи благодійності, створюючи правові рамки для діяльності благодійних організацій [7]. Інший важливий нормативний акт, Закон України від 7 жовтня 1997 року №554/97-ВР "Про професійних творчих працівників та творчі спілки", регламентує діяльність творчих працівників у сферах культури та мистецтва, закріплюючи їх правовий статус і соціальні гарантії [8].

Ці правові акти підкреслюють необхідність подальшого розвитку громадянського суспільства в Україні, створення ефективних механізмів співпраці між ІГС і державою на принципах партнерства і взаємної відповідальності, а також відповідності до європейських стандартів захисту прав людини. Стратегічне значення цих зусиль підтверджується Указом Президента України від 25 січня 2012 року №32/2012 "Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні", що передбачає створення Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України і затверджує її положення [12].

Відповідно до розділу 3 Положення було встановлено ключові обов'язки Координаційної ради:

1. Розробка концепцій та механізмів державної підтримки розвитку громадянських структур на основі аналізу суспільно-політичних подій в Україні та вивчення міжнародних практик;
2. Створення проекту Стратегії державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства в Україні, враховуючи напрацьовані напрями та пропозиції від державних органів і ІГС, а також

розроблення планів первинних і щорічних заходів для втілення Стратегії;

3. Організація та сприяння проведенню громадських дискусій, наукових конференцій та круглих столів на теми розвитку громадянського суспільства в Україні, захисту прав і свобод людей, а також аналіз громадських настроїв з відповідних питань;
4. Аналіз ефективності Стратегії, моніторинг виконання планів першочергових заходів і щорічних планів, а також розробка пропозицій для їх корекції;
5. Розробка законопроектів для підтримки громадянського суспільства в Україні, які мають бути внесені Президентом України на розгляд Верховної Ради, а також підготовка пропозицій до президентських актів у цій сфері;
6. Участь у підготовці звернень Президента України до народу, а також щорічних і позачергових послань до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище держави;
7. Сприяння налагодженню ефективної співпраці між державними органами та інститутами громадянського суспільства. На наступному етапі, спрямованому на покращення механізмів співпраці між владою та громадськими інституціями, Президент України затвердив Стратегію державної політики щодо розвитку громадянського суспільства та План першочергових заходів для її реалізації [13].

За розпорядженням Президента України, датованим 26 лютого 2016 року, було впроваджено Національну стратегію, спрямовану на підтримку розвитку громадянського суспільства в країні на період з 2016 по 2020 рік. Відповідно до цього указу було також створено Координаційну раду, що виконує роль консультативного органу при Президенті [14]. Стратегія вимагала регулярного, щорічного затвердження планів дій на кожен наступний рік до 10 січня, включаючи моніторинг і оцінювання реалізації цих планів з подальшою публікацією звітів про виконання до 20 лютого.

Затвердження планів дій передбачалося з урахуванням висновків громадських обговорень. Додатково, стратегія включала пропозиції щодо фінансування з Державного бюджету України відповідно до законопроектів, що розглядалися у 2017 році і в наступні роки.

Національна стратегія 2016-2020 також відзначилась важливим акцентом на відповідь на нові виклики у відносинах між державою та суспільством, особливо у контексті інтеграції з Європейським Союзом, згідно з Угодою про асоціацію. Вона підкреслила значення зміцнення взаємодії між українськими громадськими організаціями та країнами ЄС.

Оновленням у стратегічному плануванні стало включення нових тенденцій у розвитку громадянського суспільства, зокрема збільшення впливу громадських ініціатив на реформи на всіх рівнях управління, сприяння електронному урядуванню, а також координація волонтерської підтримки у складних періодах, як-то військові дії чи кризові ситуації [15].

Значним кроком у правовому регулюванні взаємодії влади і громадянського суспільства став Указ Президента України від 7 вересня 2021 року № 487/2021, яким було запроваджено Національну стратегію на 2021-2026 роки [20]. Цей документ вирізняється глибоким аналізом останніх тенденцій і діяльності у відповідних сферах, включаючи збільшення кількості юридичних осіб, які представляють інтереси громадянського суспільства, як показують дані Державної служби статистики України.

Таблиця 1.3

Квантитативний аналіз представництва громадянських організацій
через юридичні особи в Україні

	Юридичні особи в Україні	Загальна кількість, один.		Підвищення у %
		2016	2021	
	Неурядові організації	71 343	93 550	31,5
	Громадські спілки	753	1 875	149,0
	Благодійні організації	14 362	17 824	27,7
	Конфесійні інституції	23 261	26 651	14,6

Творчі спілки (інші професійні організації)	279	317	13,6
Професійні об'єднання	25 321	28 713	9,1
Органи самоорганізації населення	1 415	1 527	16,8
Сума	136734	170457	26,2

Джерело: Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки [20].

За даними, середня кількість неурядових організацій, представлених у формі юридичних осіб, зросла на 26,2%. Основна ціль Стратегії полягає у створенні умов, які б сприяли активізації громадської ініціативи та самоврядування, формуванню та розвитку цих організацій, а також підтримці взаємодії між громадянами, громадськими об'єднаннями та державними структурами, включаючи органи місцевого самоврядування. Це передбачає залучення громадськості до процесу прийняття та реалізації урядових рішень, захист прав і свобод людини, а також задоволення загальних суспільних потреб. Стратегія ґрунтується на принципах, викладених у таблиці 1.3.

Таблиця 1.3

Основоположні доктрини Національної стратегії з підтримки розвитку громадянського суспільства в Україні протягом 2021-2026 років [20]

№ п/п	Назва принципу	Суть принципу
1	Автономність громадянських ініціатив	Держава і місцеві органи поважають і підтримують право громад на самостійне формування і участь у громадських організаціях, дозволяючи їм самим визначати свої цілі та методи роботи, з деякими законними обмеженнями в інтересах захисту громадського порядку, національної безпеки, здоров'я або прав інших осіб.
2	Еквівалентність можливостей	Усі державні інституції забезпечують умови для всіх громадян для реалізації їхніх цивільних прав, незалежно від їхньої раси, віросповідання, соціального чи майнового

		статусу, чи інших факторів.
3	Участь та інклюзія	Під час ухвалення стратегічних рішень, влада інтегрує інтереси та потреби громадянського суспільства через активне використання публічних консультацій, сприяючи активній участі всіх секторів суспільства.
4	Партнерські відносини	Держава, громадянське суспільство, та приватний сектор співпрацюють для досягнення цілей Стратегії, що сприяє позитивним змінам у суспільстві та створенню громадського блага.
5	Відкритість і звітність	Інформація щодо виконання Стратегії публічно доступна через офіційні веб-ресурси органів влади, що забезпечує можливість громадянам і громадським організаціям брати участь у моніторингу та оцінці.
6	Обопільна відповідальність	Учасники Стратегії, включаючи державні органи та громадські інституції, зобов'язані в межах своїх можливостей і ресурсів забезпечувати ефективне виконання завдань, встановлених Стратегією.

На сьогодні ІГС працюють у більшості суспільних сфер: захисту прав людини та громадянина, представлення інтересів різних груп громадян, надання соціальних та інших послуг, провадження благодійної та волонтерської діяльності, реалізації освітніх і культурних проектів, захисту довкілля, проведення аналізу реалізації державної політики, моніторингу діяльності органів влади, провадження антикорупційної діяльності та інших. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки визначає чотири стратегічних напрями:

1) забезпечення ефективних процедур громадської участі у формуванні та реалізації державної політики на національному та регіональному рівнях, вирішенні питань місцевого значення;

2) створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організації громадянського суспільства;

3) мотивування участі ІГС в соціально-економічному розвитку

України;

4) створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці.

Однак вторгнення армії російської федерації в Україну, яке розпочалося ракетними обстрілами вранці 24.02.2022 року створено нові правила та принципи до підходів взаємодії публічних органів влади та елементів громадянського суспільства, що є основою для вирішення соціально- економічних проблем держави, створення безпечних умов для кожного громадянина, міжсекторальній співпраці, актуалізації нормативно-правової бази.

Відповідно до Указу Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 року, було запроваджено воєнний стан в Україні, що призвело до імплементації певних обмежень конституційних прав і свобод громадян [21]. Визначення воєнного стану, як зазначено у статті 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», виокремлює його як спеціальний правовий режим, який може бути запроваджений на всій території держави або в окремих її частинах у відповідь на збройну агресію, загрозу нападу, чи небезпеку для державної незалежності та територіальної цілісності. Цей режим передбачає делегування особливих повноважень державним органам, військовому керівництву та місцевому самоврядуванню для відвернення загрози агресії та забезпечення національної безпеки, включно з тимчасовим обмеженням конституційних прав і свобод [21].

Закон «Про правовий режим воєнного стану» також стипулює внесення процедурних модифікацій у взаємодію державних структур із органами громадянського суспільства. Наприклад, частина 10 статті 9 цього Закону зазначає, що протягом воєнного стану акти місцевого самоврядування та відповідних адміністрацій можуть бути прийняті без обов'язкового публічного обговорення, що підриває стандарти відкритості і гласності в ухваленні нормативних актів.

Додатково, імплементація воєнного стану вплинула на реалізацію Закону України № 2939 «Про доступ до публічної інформації» та Положення

про набори даних, які повинні оприлюднюватися у формі відкритих даних, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів від 21 жовтня 2015 року № 835, встановлюючи, що розпорядники інформації мають обов'язок публікувати необхідні дані на своїх офіційних веб-сайтах [23].

За новелізацією постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996, зміни були внесені 16 серпня 2022 року, що модифікували процес діяльності громадських рад в умовах воєнного стану. Під час воєнного стану встановлені наступні положення: нові склади громадських рад формуватимуться виконавчими органами через шість місяців після завершення або скасування воєнного стану; повноваження чинних громадських рад продовжуються до моменту затвердження нових складів; також можливе встановлення обмежень доступу до приміщень органів, участі співробітників у роботі ради та оприлюднення інформації про їхню діяльність, яка має бути оприлюднена протягом шести місяців після завершення воєнного стану [25].

Це рішення направлене на забезпечення безперервності роботи громадських рад та зниження ризиків для безпеки їхніх членів та співробітників виконавчих органів. В останні роки законодавчі зміни сприяли активізації діяльності інститутів громадянського суспільства. Серед важливих законодавчих ініціатив, Закон «Про основні засади молодіжної політики» визначає фундаментальні механізми залучення молоді до молодіжної політики, включаючи інформування, консультації та партнерські взаємодії.

В контексті впливу громадських ініціатив, створено консультативно-дорадчі органи на місцевому та національному рівнях, які включають молодіжні ради та Національну раду з питань молоді при Кабінеті Міністрів України. Окрім того, Закон «Про публічні консультації» створює умови для здійснення публічних консультацій усіма органами державної влади та місцевого самоврядування, з метою сприяння активнішій участі громадян у формуванні та реалізації державної політики, зобов'язуючи також

Президента України, державні колегіальні органи та Національний Банк України до проведення цих консультацій [25].

Прийняття змін, які стосуються практичного застосування електронних конкурсних процедур, стало значущою подією. Створення веб-платформи «Взаємодія» Міністерством цифрової трансформації України (Мінцифри) дозволило здійснювати конкурсні відбори в онлайн форматі. Електронні конкурси забезпечуються прозорими процедурами, автоматизацією рейтингових оцінок проєктів та стандартизацією заявок учасників, з уніфікованими правилами для всіх без втручання з боку організаторів.

Проте, в умовах воєнного стану проведення таких конкурсів тимчасово призупинено. Що стосується інституційної спроможності українських громадських організацій (ІГС), то вони продемонстрували високий рівень адаптивності. Зокрема, в умовах пандемії COVID-19 вони вже мали досвід переорієнтації діяльності, зміни організаційних засад на дистанційний режим.

Масштабна війна РФ проти України істотно вплинула на діяльність ІГС, зіткнувшись з викликами, такими як неможливість реалізації запланованих проєктів, втрата організаційної стабільності, потреба переміщення до безпечніших регіонів чи за кордон, а також необхідність адаптації до умов воєнного стану. Незважаючи на ці виклики, інституційна спроможність ІГС продемонструвала життєздатність у перші місяці війни, а доступна та швидка процедура державної реєстрації допомогла зберегти високий рівень діяльності. Реєстрація громадських чи благодійних організацій є безкоштовною і відбувається протягом трьох днів для громадських організацій та одного дня для благодійних організацій.

В результаті ІГС спрямували свою діяльність на евакуацію цивільних, забезпечення правової допомоги, створення гарячих ліній для правових консультацій, складання процесуальних документів та судову допомогу, навіть на окупованих територіях. Прийняття Закону України «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб», створеного за

участю експертів ІГС, свідчить про поступовий розвиток їх впливу на публічну політику, що включає запровадження консультацій з громадськістю, формування Громадської ради та затвердження планів розвитку взаємодії органів влади з ІГС.

Висновки до першого розділу

У першому розділі магістерської роботи здійснено загальнотеоретичний аналіз сутності впливу ГС на ПП і управління як елементу публічного управління визначено, що термін "вплив громадського сектору на публічну політику та управління" у контексті державного управління часто інтерпретується як форма моніторингу; вона може означати процеси перевірки, спостереження для контролю, нагляду, ведення обліку, аудиту дій, справ і фінансів; а також як засіб збору інформації.

Категорія «вплив ГС на ПП і управління » розглядається нами як участь громадськості в управлінні державними справами, що нерозривно пов'язана з реалізацією принципу народовладдя.

Узагальнено наукові підходи до розуміння дефініції «вплив ГС на ПП й управління», зокрема історичний, діалектичний, аксіологічний та герменевтичний підходи, які використовувалися в наукових працях софістів, у трактатах учених, у працях філософів епохи Нового часу. Порівняльно-історичний підхід представлений німецькою класичною філософією І. Канта, І. Фіхте; компаративний працями Г. Алмонда, Е. Арато, Р. Даля, Дж. Кіна, Дж. Л. Коена, Р. Патнема, Ю. Хабермаса, ін., в яких обґрунтовані тенденції правової політики у сфері реалізації політичних прав громадян.

За допомогою системного, комплексного, структурно-функціонального та державно-управлінського підходів розкрито види впливу ГС на ПП і управління, його функції, принципи у наукових працях сучасних вітчизняних вчених таких як Т. Андрійчук, В. Глуховський, Т. Демченко, С. Денисюк, О. Красносільська, М. Лациба, К. Левченко, О. Пухкал, О. Хмара, Ю. Шайгородський, І. Сквірський, О. Чуб, С. Шестак, В. Халтобін, В. Яценко та

ін.

Вплив громадянського суспільства на державну політику та управління визначається як системна діяльність ІГС для вирішення основних соціальних проблем окремі громадяни захищають і забезпечують її права і свободи людини, задоволення потреб та інтересів суспільства. На сучасному етапі використовуються такі поняття, як: «участь в управлінні державними справами», «соціальний контроль», «цивільний контроль», «публічний контроль» тощо, які є одними із пріоритетних елементів участі.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА ПУБЛІЧНУ ПОЛІТИКУ Й УПРАВЛІННЯ

2.1. Форми впливу громадянського суспільства на публічну політику й управління

Формування та еволюція впливу громадянського суспільства на державну політику та управління тісно пов'язані з трансформацією соціальної політики, соціально-економічних умов, ідеологічних наративів та інших аспектів взаємодії. Саме тому теоретичні підходи до громадського контролю є одними з найбільш динамічних елементів в сфері державно-громадянських відносин, оскільки вони відображають нагальні завдання, що стоять перед Україною сьогодні [53, с. 79]. Збільшення наукових досліджень, спрямованих на визначення ефективних форм громадського контролю, відіграє ключову роль у прискоренні процесів демократизації суспільного життя.

Це питання має значний теоретичний та практичний інтерес для подальшого розвитку правової держави та відкритого суспільства в Україні. Аналіз та систематизація форм впливу громадянського суспільства на публічну політику та управління, який проводився в українській та зарубіжній науковій літературі з позицій різних наукових дисциплін (філософії, соціології, політології, юриспруденції, науки про державне управління), демонструє вагомий внесок вчених таких як О. Андрійко, А. Буханевич, С. Денисюк і інші [54, с. 80]. Однак, наявність значних трансформацій у суспільстві вказує на необхідність глибшого дослідження цієї тематики.

Можливість громадянського суспільства впливати на управління країною через різні форми контролю є характеристикою відкритого

суспільства, де такий контроль підпорядковується принципам верховенства права. Це відкриває можливість для перетворення України на повноцінну правову державу [55, с. 24]. За давньою традицією Україна розглядалася лише як суб'єкт єдиної влади, з суспільством в ролі об'єкта реалізації цих повноважень, але сьогодні прямий контроль народу над державною владою втілюється через різні форми громадського впливу.

Поняття "форма" є багатогранним і охоплює різноманітні аспекти в організації соціального та державного контролю. Недостатня увага до дослідження форм громадського контролю, зокрема їх класифікації та визначенню поняття, є прогалиною у науковому дискурсі, яка потребує додаткового аналізу, особливо з огляду на сучасні виклики [59, с.25]. Різні форми громадського контролю, як прямі, так і непрямі, відіграють важливу роль у визначенні його специфіки та цілей у сучасній Україні.

Розглядаючи різноманітні види громадського контролю, важливо зазначити тлумачення В. Федорова, який вважає такий контроль діяльністю суспільства та його інститутів, проявляючись через юридично значущі дії, які спричиняють юридичні наслідки [60, с. 134]. Однак, це розуміння може бути неточним у контексті юридичних наслідків, адже відомо, що дії громадського контролю не завжди зустрічають адекватну реакцію з боку публічної влади, а результати часто мають рекомендаційний характер.

С. Денисюк, аналізуючи громадський контроль над правоохоронними органами, виділяє такі його форми: звернення громадян, створення громадських комітетів, проведення громадської експертизи, моніторинг дотримання прав людини у правоохоронних органах та діяльність громадських організацій [61, с. 98].

Г. Пришляк акцентує на правових формах народного контролю і включає в цей список всенародні голосування, громадські ініціативи, збори та зібрання громадян за місцем проживання, а також реалізацію громадянами їхніх політичних прав і свобод [62, с. 128-129]. Однак, авторка зазначає, що не всі форми громадського контролю можуть бути однаково ефективними в

різні періоди, підкреслюючи, що деякі форми можуть втратити свою актуальність залежно від контексту суспільного розвитку.

Організаційно-правові форми громадського контролю включають безпосередні форми, такі як загальні збори громадян, громадські палати, публічні акції, медіаконтроль; опосередковані форми, як-от звернення до адміністративних органів, участь у виборах, всенародне голосування; а також міжнародні форми, зокрема звернення до Європейського суду з прав людини, Ради з прав людини ООН, договірних органів ООН з прав людини та Міжнародного кримінального суду [63, с. 75-149].

Потреба у перегляді та уточненні класифікації форм громадського контролю є актуальною, адже певні види, як-от вибори та всенародне голосування (референдуми), не можуть розглядатися як опосередковані форми через їхню особистісну участь громадян, яка прямо передбачена законодавством. Також змішування зовнішніх та внутрішніх форм громадського контролю в теорії та практиці видається необґрунтованим.

І. Сквірський у своєму аналізі нормативних актів визначає існування загальних, спеціальних та опосередкованих форм громадського контролю. Загальні форми включають звернення, запити на отримання інформації, масові зібрання, участь громадян у колегіальних органах влади, громадські слухання, місцеві ініціативи, громадські дискусії. Спеціальні форми, такі як громадські ради та громадська експертиза, вимагають від громадськості певної підготовки [64, с. 222-261]. Опосередковані форми, з іншого боку, визначаються діяльністю публічних органів, що сприяє інформуванню громадськості [65].

О. Андрійко акцентує на таких формах громадського контролю як публічні обговорення, громадські експертизи, консультації [66, с. 140]. П.Десятих розглядає громадський контроль над органами внутрішніх справ через такі його форми: спеціалізовані організації, НУО, правозахисні організації, вивчення громадської думки та участь громадян у забезпеченні правопорядку [67, с. 45-67].

Є. Захаров додає до цього переліку звернення, інформаційні запити, громадські опитування, слухання, моніторинг та активність правозахисних і адвокаційних організацій як ключові інструменти громадського контролю [68].

Л. Рогатіна визначає вплив громадянського суспільства на управління та публічну політику як складний набір процедур, що включає моніторинг, облік, аналіз та оцінку дій державних органів, зокрема за допомогою громадських рад та інших форм взаємодії між владою та суспільством, які сприяють отриманню зворотного зв'язку від громадян [69, с.171-172]. Автор підкреслює важливість медіаконтролю, який відіграє основну роль у доступі до інформації про діяльність державних органів.

За словами Є. Ткаченка, важливі аспекти впливу громадянського суспільства на управління охоплюють діяльність інститутів прямої демократії, таких як всенародні голосування та відкриті громадські обговорення, включаючи онлайн платформи, а також інші громадські ініціативи [70, с. 84].

З аналізу думок фахівців та національного законодавства видно, що традиційне розуміння участі суспільства у держуправлінні зосереджено на представницьких механізмах, включно з участю в виборах і референдумах.

Законодавство України також визначає звернення як ефективний спосіб захисту прав громадян, закріплений в Конституції України (ст. 40) та інших нормативних актах, як «Закон про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року [71-73].

У сучасній Україні посилюється інституціоналізація механізмів громадського контролю, включаючи громадські слухання та моніторинг, які забезпечують підзвітність та прозорість влади.

Громадська експертиза, яка оцінює вплив управлінських рішень на інтереси громадян, є важливим інструментом, що сприяє прозорості влади [74, с. 67-71].

Підтримка ідеї самовизначення є ключовою для легітимності правової

системи, а громадські обговорення нормативних актів є одним із засобів її забезпечення [75, с. 115].

Наприклад, громадське обговорення проекту Конституції України у 1992 році залучило тисячі організацій, освітніх і наукових установ, що свідчить про активну участь громадян у формуванні законодавства.

Громадські обговорення поряд з референдумами є виразом народовладдя, яке спрямоване на посилення демократичності суспільства та створення зв'язку між державними органами та громадськістю. Ці механізми дозволяють не лише врахувати думки та інтереси громадян, а й сприяють формуванню в них відповідальності. Розвиток суспільних відносин спонукає до прийняття нових законодавчих ініціатив, зокрема Закону України "Про громадське обговорення проектів нормативно-правових актів". Завдяки цьому, під час прийняття законів враховується думка громадськості.

Громадський моніторинг є важливим інструментом впливу на публічну політику та управління, дозволяючи стабільно і систематично оцінювати діяльність органів влади [76]. Результати такого моніторингу використовуються для коригування роботи державних органів під час стратегічного планування та визначення основних напрямків розвитку країни, при цьому результати необхідно публічно оприлюднювати.

Резолюція КМУ "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", ухвалена 3 листопада 2010 року, надала новий імпульс до оптимізації формування громадських рад при різних рівнях управління, від міністерств до обласних адміністрацій.

Громадянська непокора в сучасній Україні набуває особливої ваги у контексті державотворення та формування права. Актуальність дослідження цього феномену полягає в аналізі його легітимності, де громадянська непокора виступає як протест проти недоліків системи, спрямований на захист прав та свобод. Вивчення цього явища має показати, що суспільні рухи мають бути правомірними.

Одним із прикладів активної громадянської позиції є Революція

Гідності 2013-2014 років у Києві, яка виступила проти недоліків у системі управління та набула ознак протесту проти тоталітаризму. Майдан став логічним результатом розвитку протестних рухів, що відповідає глобальним трендам у світі [77, с. 3].

Важливим інструментом впливу громадянського суспільства на управління та публічну політику є публічна звітність державних органів. Принципом публічної звітності державних органів є оприлюднювання інформації про результати своєї діяльності за встановленим законодавством строки. Справжня публічна підзвітність і підконтрольність державних службовців суспільним інтересам у своїй діяльності є ознакою ефективної державної політики та універсального принципу «належного управління» [78, с. 11-14].

На основі проведеного аналізу в Україні спостерігаються значні виклики у контексті об'єктивного та своєчасного поінформування громадян про події, що відбуваються у суспільстві. Існує потреба в створенні дійсно інформаційно відкритої суспільної атмосфери, яка б могла забезпечуватися через активне використання публічних онлайн-обговорень на та інші легітимні засоби отримання та обміну інформацією.

2.2. Функції та принципи впливу громадянського суспільства на публічну політику й управління

Вплив громадянського суспільства на державну політику та управління поділяється на загальну із загальнотеоретичної точки зору та контрольну функцію, а контроль характеризується як елемент державного управління та власний (спеціальний), що відображає позицію контролю в державній формальній системі. До неї можна віднести регулюючу функцію, функцію соціальної профілактики, правоохоронну функцію [79, с. 23–35].

Інший метод пропонує Ю. Барабаш, який є визначає варіанти керування, виправлення та виконання, інформаційна та аналітична функції

[80, с. 43].

Загальні функції, на які спрямовані всі правові форми діяльності (включаючи контроль), включають:

1. *Функція регулювання.*

Державний контроль виступає як ключовий компонент адміністративного механізму держави, реалізуючи регуляцію суспільних відносин через правове врегулювання. У цьому контексті, громадянське суспільство відіграє значущу роль у регулюванні соціальних відносин, забезпечуючи частину контрольного механізму. У демократичних суспільствах загальноприйнята форма контролю виявляється через цілеспрямоване та ефективне втручання соціальних акторів у поведінку агентів соціальної взаємодії з метою покращення діяльності соціальної системи. З огляду на сучасні динамічні процеси, спостерігається зростаючий вплив громадянського суспільства на формування публічної політики та управління через громадський контроль у ключових життєво важливих сферах, які підлягають правовому регулюванню [81].

Контрольна діяльність переважно виконує наглядові функції, коли необхідно реагувати на встановлені факти невідповідності встановленій моделі поточного стану речей.

2. *Охоронна функція.* Вплив громадянського суспільства на публічну політику та управління здійснюється через контроль як різновид соціального контролю охороняє визнані в суспільстві цінності, вимагає збереження традицій тощо.

Ефективне виконання відповідних функцій цілить на легітимізацію публічної влади. У цьому контексті ми підтримуємо позицію, що легітимність публічної влади реалізується наскільки ефективно громадянське суспільство та його інститути можуть впливати на формування публічної політики та управління, викорінюючи ризики узурпації влади будь-якою соціальною групою, політичною партією або кланом [82, с. 36]. Можливості для впливу громадянського суспільства на публічну політику та

управління можуть бути реалізовані через активний контроль, який «безсумнівно є однією з ключових складових демократичної системи управління в сучасних державах» [83, с. 102].

Завдання громадського контролю в публічному управлінні включають:

- моніторинг діяльності публічних органів управління для оцінки суспільного сприйняття порушень або потенційних ризиків;
- перевірка законності дій у сфері публічного управління;
- інформування суспільства про поточний стан і ефективність публічного управління, його потенціал для подальшого розвитку;
- запобігання відступам публічних органів від виконання їх обов'язків;
- забезпечення дотримання національних стандартів, норм і регламентів;
- застосування правових заходів для виявлення та припинення правопорушень відповідно до законодавства України;
- підвищення продуктивності та результативності в публічному управлінні.

У контексті «принципів впливу громадянського суспільства на публічну політику та управління», важливо зазначити, що ці принципи формуються в рамках громадянського суспільства, що сприяє становленню та розвитку взаємодій між приватними особами та державою.

Дуже важливим є принцип верховенства права, що виступає універсальною вимогою і має на меті заперечити свавільну владу звичайної людини, особи, групи чи політичного інституту (наприклад, у формі диктатури) парламентської більшості тощо. Це явне і однозначне заперечення будь-яких проявів сваволі та егоїстичної демократії [85, с. 64-76].

Основним принципом громадського контролю залишається ієрархічна перевага закону, який, хоча і згадується часто, досі не здобув повної та універсальної визнаності. У науковій літературі України домінує дискусія про принцип законності [86, с. 82]. Цей принцип, у контексті впливу

громадянського суспільства на публічну політику та управління, підкреслює необхідність базування соціального контролю перш за все на Конституції та законодавстві України.

Принципи, що формують систему впливу громадянського суспільства на публічну політику та управління, також включають засади публічного управління, які ґрунтуються на правових нормах і спрямовані на досягнення загальної мети – глибокої і всебічної реалізації прав та свобод особистостей та ефективної діяльності органів публічної влади.

При визначенні принципів, що регулюють вплив громадянського суспільства на публічну політику та управління, критично важливо враховувати особливості контрольних механізмів, що здійснюються громадськістю. З одного боку, це стосується унікальності громадського контролю, який відрізняється від формального нагляду владних інституцій. З іншого боку, необхідно інтегрувати відповідні управлінські теорії, концепції та категорії, які є актуальними для діяльності публічної влади, щоб забезпечити ефективність та релевантність громадського впливу у цій сфері.

Таким чином, можливо вести мову про наступні принципи здійснення впливу на публічну політику та управління громадянського суспільства:

– *принцип прозорості*. Вплив громадянського суспільства на публічну політику та управління не може реалізовуватися у скритих формах, у спосіб, який не дозволяє суб'єктам публічного управління бути присутніми під час реалізації експертних, контрольних заходів. Подібне розуміння принципу прозорості випливає з положень ч. 7 ст. 3 Закону України «Про громадські об'єднання», де, зокрема, зазначено про роль прозорості ГС, вільного доступу до публічної інформації;

– *принцип відповідальності*. Вплив громадянського суспільства на публічну політику та управління не може здійснюватися лише заради контролю. Одним із основних завдань є покращення функціонування суб'єктів публічного управління. Відповідно, суб'єкти впливу громадянського суспільства на публічну політику та управління, отримуючи

доступ до службової документації, службових приміщень тощо мають орієнтуватися на мету форми контролю, експертизи, моніторингу ставлячись відповідально до своєї діяльності, яка не повинна перешкоджати/заважати роботі посадових і службових осіб органів публічної влади;

– *принцип орієнтації на консенсус*. Як відомо, доволі часто вплив громадянського суспільства на публічну політику та управління супроводжуються конфліктними ситуаціями, які виникають між представниками суб'єкта та об'єкта. У чималій кількості випадків подібні ситуації виникають через те, що представники громадськості володіють недостатнім рівнем знань про структуру органів влади, їхні повноваження та компетенцію;

- принцип справедливості. Справедливість виступає ключовою умовою для гармонійного співіснування в суспільстві. Відповідно до цього принципу, висновки та рішення, які приймаються на основі громадських заходів, повинні відповідати діям (чи бездіяльності) суб'єктів публічного управління [87, с. 279].

- принцип ефективності. Ефективність громадянського впливу на публічну політику та управління оцінюється через два основні критерії: перше, співвідношення витрат, понесених на організацію та проведення дій, до досягнутих результатів; друге, міра виконання цілей, які були поставлені перед громадським контролем та експертизою.

Врахування цього принципу дозволить суб'єктам впливу громадянського суспільства на публічну політику та управління уникнути витрачання зайвих матеріальних та людських ресурсів у даній сфері;

– *принцип результативності*. Цей принцип, якщо дивитися через призму змін, які настали у сфері публічного управління внаслідок проведених громадськістю дій, є фактично найважливішим. З огляду на це зазначений принцип має бути забезпечено за допомогою покладання на суб'єктів публічного управління обов'язку не лише брати до відома результати громадської участі, контролю, але й враховувати їх під час

власної нормотворчої та правозастосовної діяльності;

– *принцип стратегічного бачення*. Вплив громадянського суспільства на публічну політику та управління повинен орієнтуватися не лише на вирішення поточних завдань, але й на розв’язання стратегічних питань розвитку державного управління. Важливою гарантією, яка перешкоджає виродженню контрольної, експертної, моніторингової функцій, зведенню їх до банального підрахунку цифр та порівняння їх з відповідними показниками минулих років є принцип стратегічного бачення;

– *принцип систематичності*. Вплив громадянського суспільства на публічну політику та управління запроваджено в Україні в якості постійно діючого інституту участі приватних осіб в управлінні державними справами. Забезпечення реалізації даного принципу, на наш погляд, може бути досягнуто за рахунок планування суб’єктом громадського контролю власних контрольних заходів;

– *принцип безсторонності*. Вплив громадянського суспільства на публічну політику та управління не може перетворюватись у засіб досягнення політичних, ідеологічних чи приватних цілей. З огляду на це не можуть бути учасниками громадського контролю громадяни, які перебувають у родинних або дружніх стосунках із посадовими чи службовими особами, діяльність яких перевіряється. Дотримання принципу безсторонності є важливою гарантією підвищення довіри до даного інституту;

– *принцип об’єктивності*. Як і будь-який інший вид правозастосовної діяльності, вплив громадянського суспільства на публічну політику та управління повинен бути заснованим виключно на фактичних даних. Підхід до об’єктивності ставить перед суб’єктами громадського контролю вимогу забезпечення, щоб їх висновки на підставі здійсненого контролю були вмотивовані та підкріплені адекватними даними і матеріалами. Ці матеріали мають відповідати визначеним критеріям щодо комплексності, необхідності, достатності та актуальності;

– принцип оперативності. Втручання громадянського суспільства в публічну політику і управління, враховуючи різноманіття напрямків діяльності та потенційно значну кількість учасників, повинне бути здійснене у короткі терміни. Затримки можуть призвести до того, що діяльність публічних адміністраторів буде ефективно "заморожена" громадськістю, включаючи контролюючих органів. Окрім того, швидке відгук на порушення в сфері публічного управління, які стали відомими суспільству, є критично важливим для оперативності.

З наведеного визначення випливає декілька важливих моментів, які більш повно характеризують категорію «принципи впливу громадянського суспільства на публічну політику та управління».

По-перше, принципи впливу громадянського суспільства на публічну політику та управління формуються в межах інституту громадянського суспільства, оскільки саме на цьому рівні відбувається становлення та розвиток правил взаємодії приватних осіб та держави. Зрозуміло, що громадянське суспільство та його взаємовідносини з державою не обмежуються лише громадським контролем, проте принципи функціонування громадянського суспільства є базисом для розвитку принципів громадського контролю.

По-друге, принципи впливу громадянського суспільства на публічну політику та управління дозволяють розширити уяву про громадський інститут як про правовий інститут.

По-третє, в нашій державі вплив громадянського суспільства на публічну політику та управління, у його демократичних формах, є відносно молодим явищем, яке все ще не отримало належного нормативного регулювання. З огляду на це суб'єкти впливу громадянського суспільства на публічну політику та управління за відсутності необхідних юридичних актів з питань організації громадського контролю можуть/повинні керуватися в процесі його здійснення названими вище принципами.

По-четверте, принципи можуть бути охарактеризовані також в якості

напрямків розвитку законодавства про громадянське суспільство, форми його впливу на публічну політику та управління.

З огляду на значення принципів впливу громадянського суспільства на публічну політику та управління для належного функціонування даного інституту необхідним виглядає обов'язкове закріплення названих вище принципів у майбутньому Законі України «Про громадські об'єднання». Бажаним було б дати також розширене тлумачення кожного з названих принципів. Принципи організації та здійснення впливу громадянського суспільства на публічну політику та управління мають бути закріплені і в усіх інших нормативних актах, які закладають джерельну базу даного інституту.

2.3. Суб'єкти та об'єкти впливу громадянського суспільства на публічну політику й управління

Аналіз наукових робіт демонструє, що сьогодні існує кілька підходів до створення системи суб'єктів, які впливають на формування публічної політики та управління від імені громадянського суспільства. За З. Гладуном, ключовими суб'єктами впливу є окремі громадяни та їх об'єднання, такі як політичні партії, професійні спілки та інші громадські організації [88, с. 64]. Л. Рогатіна вважає, що важливу роль у цьому процесі відіграють інституційні структури громадянського суспільства [89, с. 6]. В свою чергу, В. Колпаков та О. Кузьменко називають як суб'єкти впливу громадські організації, трудові колективи, органи самоорганізації населення, збори громадян за місцем проживання, а також простих громадян [90, с. 531].

А. Крупник вирізняє дві основні форми впливу: організовану та неорганізовану громадськість. Він відносить до організованої громадськості органи самоорганізації населення, ЗМІ, різноманітні громадські, профспілкові та творчі організації. Щодо неорганізованої громадськості, до

цієї категорії Крупник включає політичні партії, які не мають представництва у парламенті, державні і міські партійні організації, які не здобули місць у місцевому самоврядуванні, а також громадян і їхні сім'ї, які діють незалежно, представляючи інтереси своїх соціальних груп [91].

Література акцентує увагу на таких суб'єктах впливу громадянського суспільства на державне управління та публічну політику, як політичні партії. Закон України "Про політичні партії в Україні" надає політичним партіям право публічно оцінювати роботу органів влади, зокрема міліції, що дозволяє їм виступати як учасники громадського контролю. Однак ефективний контроль можливий лише за умови представництва цих партій у відповідних державних структурах, тому вплив опозиційних партій обмежений [92]. Наша позиція відрізняється: політичні партії, представлені в управлінні, не можуть вважатися повноцінними суб'єктами громадського контролю, оскільки вони беруть участь у формуванні державного апарату та не можуть забезпечити неупереджену оцінку його діяльності. Тому до суб'єктів впливу можна зарахувати тільки ті партії, які не мають представництва у владі.

Також Л.Рогатіна визначає роль ЗМІ як форму медіа контролю, який дозволяє збирати, обробляти і розповсюджувати інформацію про порушення в діяльності державних органів, включаючи корупцію та неефективність [93, с. 6].

За думкою І.Сквірського, суб'єкти громадського контролю поділяються на фізичних і юридичних осіб [94]:

1. Фізичні особи згідно з Конституцією України та іншими законодавчими актами можуть бути громадянами України, іноземцями або особами без громадянства. Всі вони мають право активно впливати на громадське життя, працюючи індивідуально чи колективно [95].

2. Юридичні особи діляться на суб'єкти приватного і публічного права. При цьому суб'єкти публічного права не можуть бути учасниками громадського контролю, оскільки їх діяльність сама підлягає перевірці.

Юридичні особи приватного права поділяються на підприємницькі та непідприємницькі, залежно від мети їх діяльності [95].

Політичні партії

Відповідно до статті 2 Закону України "Про політичні партії в Україні" [96], політичні партії мають право на публічне висловлення своїх політичних поглядів з питань державного будівництва, обґрунтування соціальних проєктів та висловлення критичної оцінки дій і рішень владних органів, а також вносити свої пропозиції до органів влади. Закон України "Про громадські об'єднання" [94] надає громадським організаціям та спілкам право подавати пропозиції, декларації і скарги до органів державної влади, отримувати публічну інформацію, брати участь у процесах контролю за нормативно-правовими актами та проводити мирні зібрання за установленим порядком.

Громадські організації, в свою чергу, представляють широкий спектр видів і цілей, що дозволяє говорити про їх значну різноманітність. Види цих організацій включають громадські рухи, національні товариства, молодіжні та дитячі організації, жіночі об'єднання, асоціації професійної спрямованості, товариства охорони природи і культури, фізкультурно-спортивні асоціації, наукові об'єднання та багато інших, включаючи благодійні фонди [93, с. 39–40].

Професійні спілки, діючи на основі Закону України "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності" [96], відіграють важливу роль у громадському контролі за діяльністю публічного управління, що має як національне, так і міжнародне значення.

Враховуючи широкий спектр суб'єктів впливу громадянського суспільства на публічну політику та управління, існує потреба в чіткому законодавчому регулюванні громадського контролю, що дозволить забезпечити ефективність участі цих суб'єктів у публічному управлінні.

Досить важливим є також питання про об'єкти впливу громадянського суспільства на публічну політику та управління, оскільки від цього залежить

«глибина» проникнення останнього у сферу публічного управління.

Недоліки у чіткості формулювань можуть стати зручним інструментом для виведення певних рішень та дій з-під сфери громадського контролю у сфері публічного управління, що є неприйнятним у рамках демократичної та правової держави. Таким чином, роблячи проміжний аналіз, можна стверджувати, що об'єктом впливу громадянського суспільства на управлінські процеси є результати діяльності публічного управління, які можуть бути представлені через юридичні акти чи конкретні дії (або їх відсутність).

Підтримуючи погляди європейських науковців, можна згадати їх пропозицію об'єднати всі рішення та дії публічних органів управління у категорію «інструменти діяльності», які залежно від їх впливу на учасників правовідносин можуть включати нормативні акти, адміністративні акти, акти-дії, адміністративні договори та акти-плани.

Роблячи загальний висновок, слід зазначити, що питання суб'єктів та об'єктів впливу громадянського суспільства на публічну політику та управління в українському науковому середовищі досі залишається недостатньо вирішеним. Це веде до низької ефективності громадського контролю, обмеженої ініціативності громадськості в цій сфері та неготовності публічних органів управління до повної відкритості та прозорості своєї діяльності перед суспільством.

Висновки до другого розділу

У дослідженні розглянуто різні форми впливу громадянського суспільства на управління та формування публічної політики, які класифікуються за організаційно-правовими особливостями:

1. Прямі форми: це включає загальні збори громадян, громадські палати, акції громадської участі, медіаконтроль, експертизи та моніторинг;
2. Посередні форми: звернення до адміністративних органів, участь у виборах, подання відгуків, проведення референдумів;

3. Міжнародні форми: подання скарг до Європейського суду з прав людини, Ради з прав людини ООН, міжнародних договірних органів ООН та Міжнародного кримінального суду. Сучасні дослідження також пропонують інші класифікації форм впливу: загальні, спеціалізовані та посередні.

Серед загальних форм громадського контролю виділяються звернення, запити на доступ до публічної інформації, масові зібрання, участь у колегіальних органах, громадські слухання, місцеві ініціативи, громадські дискусії, громадська непокора, референдуми. Спеціалізовані форми включають громадські ради, експертизу, публічну звітність, консультації, слухання, обговорення та моніторинг. Посередні форми здебільшого ініціюються органами публічного управління.

Ці класифікації є актуальними у контексті демократизації суспільства, інтеграції України у європейську спільноту та підтримують ідею необхідності ухвалення Закону України про громадське обговорення проектів нормативних актів.

Також визначено різні підходи до класифікації суб'єктів громадського контролю: громадські організації, політичні партії поза урядовими структурами, трудові колективи, органи самоорганізації, збори за місцем проживання та окремі громадяни. Виокремлено організовану та неорганізовану громадськість, зазначено їх функції, що включають регулятивні та охоронні ролі. Основні функції громадського контролю в публічному управлінні охоплюють спостереження, оцінку законності, інформування та нагляд.

Принципи, які регулюють вплив громадянського суспільства, включають громадський контроль, верховенство права, ієрархічну вищість закону, публічне управління, відповідальність, орієнтацію на консенсус, справедливість, ефективність, результативність, стратегічне бачення, систематичність, безсторонність та об'єктивність.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА ПУБЛІЧНУ ПОЛІТИКУ ТА УПРАВЛІННЯ

3.1. Вплив громадянського суспільства на публічну політику та управління у зарубіжних країнах

Аналіз методів впливу громадянського суспільства на публічну політику та управління в країнах Європейського Союзу підкреслює їх ключову роль як фундаментальний елемент демократії. Ця діяльність визнається основним механізмом забезпечення права громадян на участь у державному управлінні. Цей висновок підкріплений декількома важливими міжнародними документами, зокрема, Європейською хартією, яка встановлює участь громадян в управлінні державними справами як один з основних демократичних принципів, що дотримуються усіма державами-членами Ради Європи [100]. Додатково, рекомендації Ради Міністрів РЄ щодо прав місцевих державних послуг підкреслюють, що якість цих послуг регулярно перевіряється з урахуванням потреб користувачів та результати таких оцінок обговорюються публічно [101].

В Сполучених Штатах Америки та державах-членах ЄС, як вказує література, ключовим фактором впливу громадянського суспільства на управління є принцип транспарентності. Цей принцип обумовлює, з одного боку, обов'язок державних органів забезпечувати доступ до інформації та ресурсів, доступних їхнім представникам, а з іншого боку – право громадян запитувати таку інформацію або пов'язану з нею інформацію, як вказано у відповідних документах [102, с. 5].

Принцип прозорості в діяльності органів державного управління (у нашому випадку) є складною формою, в якій виділяють 10 підпринципів або вимоги, які мають бути забезпечені (задоволені) у процесі забезпечення функціонування публічної влади. прозорий. Ці підпринципи (вимоги)

охоплюють наступні аспекти:

- Принцип всеосяжного розкриття інформації вимагає, що вся інформація, яка є в розпорядженні публічних органів, має бути доступна для оголошення громадськості. Винятки з цього правила мають бути суворо обмежені, а органи влади зобов'язані доказувати необхідність та законність таких обмежень. У випадку відмови у доступі до інформації, пояснення відмови повинні бути чітко обгрунтовані.

- Обов'язок публічного оголошення. Законодавство зобов'язує публічні органи регулярно публікувати основну інформацію, що включає деталі про функціонування державного управління, такі як місія, фінансування, бухгалтерські звіти, стандарти, досягнення, а також важливу інформацію про можливості громадян подавати запити, скарги або інші звернення, описи процедур та механізмів.

- Стимулювання прозорості уряду. Публічні органи мають активно діяти на користь прозорості державної діяльності. Це включає зобов'язання уряду навчати громадян, як отримати доступ до інформації, чітко визначати, яка інформація підлягає розкриттю, та забезпечувати громадянам можливості реалізувати своє право на інформацію.

- Обмежений обсяг винятків. Винятки з правила доступу до інформації мають бути сформульовані чітко і вузько. Кожен виняток має проходити суворо перевірку на "шкоду" та "суспільний інтерес" для визначення його законності та обгрунтованості.

Якщо органи влади не в змозі продемонструвати, що інформація витримує "тест з трьох частин", то відмова у розкритті інформації вважається необгрунтованою:

- 1) закрити інформацію. Мета інформації має бути чітко визначена законом;
- 2) розголошення інформації може завдати значної шкоди визначеній законом меті;
- 3) можлива шкода для цієї мети має бути більше важливіше, ніж

суспільні інтереси набуття інформації.

На основі вищезгаданих складових принципу прозорості державного управління дозволяє зробити висновок, що він є основною формою (видом) сформульованого на їх основі державного контролю, а нині громадськість у США та розвинених країнах Європи успішно використали ці форми.

Наразі в США та країнах Європейського Союзу розроблено чимало різноманітних підходів та інструментів, які дозволяють громадянському суспільству впливати на публічну політику та процеси управління. Ці механізми включають громадську експертизу, різні форми контролю, та інші методи, які спрямовані на забезпечення прозорості та підзвітності в діяльності уряду.

Інститути місцевих уповноважених з людини

Цей інститут був створений на основі Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, яка стосується ролі омбудсменів (уповноважених з прав людини) на місцевому та регіональному рівнях у захисті прав громадян [103]. Запровадження посад місцевих та регіональних омбудсменів мало на меті зменшити тривалість та вартість судових процедур, скоротити їх кількість, а також зблизити громадян із органами влади, сприяючи тим самим більш ефективному захисту прав громадян.

Публікації цієї Рекомендації є результатом багаторічної практики місцевих інспекторів європейських країн. Наприклад, у Великобританії місцеві інспектори діють з 1974 року, а у Франції – з 1979 року. У деяких федеральних землях омбудсмен був спочатку введений на рівні штатів, провінцій та територіальних, тобто система омбудсмена була створена знизу вгору (Канада, Австралія). Італія та Сполучені Штати продовжують експериментувати з регіональними та місцевими інспекторами. Місцеві омбудсмени в основному працюють у країнах, де парламентські омбудсмени мають повноваження лише контролювати поведінку центральних адміністративних органів, тобто контроль місцевих органів не входить до їх компетенції [104].

Звернення громадян є важливим інструментом громадського контролю, що забезпечує ефективний механізм зворотного зв'язку, дозволяючи інформувати державні органи про діяльність виконавчих органів і установ у межах їхніх повноважень та вимагати вжиття належних заходів.

Реалізація права на подання звернень різниться в залежності від країни. Наприклад, в деяких європейських державах визначено, що звернення можуть подавати тільки офіційно визнані організації або їхні складові частини, як у Австрії (стаття 11 Основного закону), Бельгії (стаття 27 Конституції) та Румунії (стаття 47 Конституції). Такий підхід, на нашу думку, не є оптимальним, адже відчутніше значення має мати не формальна приналежність заявника, а сутність поданого звернення. Це підкреслюється законодавством України, яке у статті 40 Конституції не встановлює обмежень ні на суб'єктів, ні на зміст звернень, надаючи більшу свободу та гнучкість у їх застосуванні.

Громадська участь (консультації з громадськістю)

Поширеною формою співпраці громадськості із суб'єктами публічної влади є громадська участь, під якою іноді розуміються й відповідні консультації з населенням, які вирішують спільні завдання:

- по-перше, вони інформують приватних осіб про зміни в публічній сфері діяльності;
- по-друге, громадськість, цікавлячись відповідними подіями, вступає в дискусії, подає власні пропозиції, активно включається до реалізації поставлених завдань;
- по-третє, відбувається системний контролінг громадськості за діями та рішеннями суб'єктів публічного управління.

З огляду на це в законодавстві країн, що розглядаються, закріплюють положення, які санкціонують названу форму взаємодії громадськості та влади. Наведемо приклад, як муніципальне законодавство канадського штату Саскачеван висуває певні вимоги до місцевих органів влади щодо підзвітності перед громадськістю та участі громадськості в процесі

прийняття рішень. Усі муніципалітети повинні проводити збори відкриті для громадськості. Звіти та нормативно-правові документи, підписані комітетом, є недійсними, якщо вони не затверджені громадським засіданням ради директорів. Громадські слухання проходять у формі діалогу з громадянами, а роль громадян та представників їх груп може виконувати третя особа. Результати консультації, як правило, подаються до органу, що приймає рішення, у формі офіційного письмового звіту та надається громадськості. Зазначена форма співпраці громадськості та населення з успіхом застосовується також в Америці у законотворчості. Так, під час нормотворчого процесу на суб'єктів публічного управління покладаються різноманітні обов'язки, зокрема й ті, що пов'язані із залученням громадськості до нього. У даному випадку мова йде про потребу:

- інформувати громадськість про намір вчинити відповідні юридичні дії, щоб дати їм можливість дати рекомендації щодо запропонованих юридичних дій та надати необхідну інформацію органам влади;
- забезпечення доступу громадськості до нормотворчого звіту (rule making record), що дозволить їй надавати додаткову інформацію органам влади;
- здійснення аналізу громадськістю пропозицій та надання відповідей на питання, які в них ставляться.

У свою чергу, нормотворчий процес, який здійснюється суб'єктами державного управління США, класифікують на *формальний* (formal rule making) та *неформальний* (informal rule making). Формальний процес передбачений законом, на підставі якого приймається правовий акт, і суб'єктами публічного управління (agency hearing), відображаються в подальшому у протоколі [105].

Під час неформального нормотворчого процесу (notice and comment period) суб'єкт публічного управління повинен опублікувати проект майбутнього правового акту та створити умови для проведення його публічного обговорення.

Повідомлення про розробку проекту правового акта повинно містити преамбулу, наявність же самого тексту є необов'язковою. Зазначене повідомлення повинно містити також інформацію про строки та процедуру подачі зауважень до проекту правового акта, дані контактних осіб, відповідальних за їх обробку тощо.

Суб'єкт публічної влади розміщує повідомлення про розробку проекту правового акта у Федеральному Журналі (Federal Register), який являє собою «юридичну газету» Федерального уряду. Якщо повідомлення не опубліковано у Федеральному Журналі, то суб'єкт публічної влади повинен персонально сповістити осіб, яких буде стосуватися цей правовий акт, надавши їм його копію. Зазначена процедура застосовується лише в тому випадку, коли коло зацікавлених осіб відомо суб'єкту публічної влади або таких осіб легко встановити.

Разом із цим слід наголосити на тому, що зазначений термін не є остаточним: органи влади можуть розглядати пропозиції громадськості також і після закінчення встановленого терміну. Проте громадськість повинна намагатись подавати пропозиції в межах встановленого строку, оскільки за його межами такі пропозиції можуть бути залишені поза увагою відповідних суб'єктів [106].

Отже, можна зробити висновок: органи влади намагаються отримати якомога більше пропозицій від громадськості та врахувати їх при подальшому аналізі і прийнятті остаточного варіанту правового акта, що, зрозуміло, сприятиме як підвищенню його якості, так і посиленню довіри населення до влади.

Окрім цього, повідомлення про розробку правового акта ще розміщується в публічному реєстрі (public docket), що являє собою базу даних, в якій міститься проект правового акта, його кінцевий текст, усні та письмові пропозиції, які надаються громадськістю. Публічний реєстр можна знайти на федеральному Інтернет сайті [Regulations.gov](https://www.regulations.gov). Пошук на сайті здійснюється за номером реєстру, який можна знайти на початку

повідомлення про запропонований проект правового акта [107]. Це дозволяє американським громадянам мати повне уявлення про зміст та напрямки правотворчої діяльності органу влади.

Органи влади завжди чекають на пропозиції громадськості з приводу проекту правового акта. Деколи у наданих пропозиціях зосереджується увага на суттєвих моментах, які не були враховані органами влади при підготовці проекту правового акта. Таким чином, це дозволяє органам влади переглянути свої прийняті рішення і залучати більш реально громадськість до публічного управління [108].

Отже, як випливає з викладеного, громадськість у США займає одне з центральних місць у нормотворчому процесі, що свідчить про високий рівень розвитку інституту громадського контролю. Досвід США доцільно запроваджувати в Україні для побудови власних механізмів залучення громадськості до процесу розробки та ухвалення публічних рішень.

Громадські ради

Досить поширеною є й така форма громадського контролю за публічною владою, як громадські ради (іноді, наприклад, у Польщі вони називаються громадськими комітетами [108]), які покликані виконувати консультативно-дорадчі функції при відповідних органах влади.

Громадські комітети, як правило, створюються спеціальними указами, указами або розпорядженнями місцевих і загальнодержавних органів. Детальний склад, порядок утворення, поновлення складу, функції та порядок роботи громадської ради визначаються її статутом та положенням. Члени ради директорів можуть бути обрані, призначені державними установами або повідомлені про те, щоб вони стали членами ради директорів. Деякі комітети формуються на змішаній основі, деякі члени призначаються державними установами, а деякі обираються, як у Порту-Алегрі, Бразилія.

До речі, ця система формування ради виявилася настільки ефективною, що була прийнята та адаптована іншими країнами, такими як Франція (у Сен-Дені), Іспанія (у Барселоні), Канада (у Торонто), Бельгія (Брюссель).).

Звичайною практикою є надання можливості будь-кому висунути їх на посаду до громадських комітетів. Наприклад, таке розпорядження було надано в Пріоритетному комітеті в Дейтоні, США.

У більшості випадків рішення громадського комітету полягає в тому, щоб надати консультацію національному агентству, де воно розташоване, хоча іноді громадський комітет може безпосередньо впливати на їхнє рішення.

Прикладом активного взаємодії між громадськими організаціями та муніципальною владою є Наглядний комітет Болівії, який спостерігає за використанням муніципальних ресурсів. Інший випадок, який безпосередньо впливає на діяльність державних органів, представляє Робоча група Сан-Франциско, що виконує роль медіатора між особами, яким відмовлено у наданні державних документів, та органами, що їх зберігають [109, с. 144–145].

Члени громадських рад зазвичай виконують свої функції безкоштовно. Однак, у Німеччині члени Консультативного комітету з питань глобальних змін довкілля можуть отримувати компенсацію за час та витрати на дорогу. В Канаді, члени Національного консультативного комітету з питань старіння також отримують денну виплату в розмірі 250 і 175 доларів США відповідно. Фінансування цих комітетів забезпечується засновними інституціями, а витрати відшкодовуються за державними стандартами.

У Сполучених Штатах громадські ради виконують роль організаторів громадських слухань. Наприклад, у місті Фенікс, штат Арізона, діє 77 таких рад і комісій. Всі порушені питання обговорюються на засіданнях міської ради, які відкриті для всіх мешканців.

Загалом, у країнах з розвинутою демократією концепція громадського контролю за публічним управлінням постійно розвивається і вдосконалюється. Основна ідея полягає в активному залученні громадян до управлінських процесів, що ефективно реалізується через множину законодавчих актів, більшість з яких приймається на регіональному рівні, що

сприяє децентралізації громадського контролю.

3.2 Практичні рекомендації щодо удосконалення впливу громадянського суспільства на публічну політику й управління

В Україні було розроблено та прийнято ряд програмних документів, які створюють правову основу для становлення та розвитку громадських інститутів з метою їх інтеграції в систему публічного управління. Втім, аналіз цих документів виявив деякі недоліки. Існуючі правові акти часто не містять чітких вказівок щодо осіб, які мають втілювати ці політики в життя, а також відсутні положення про відповідальність чиновників за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків у цій сфері. Це відбувається незважаючи на те, що при Кабінеті Міністрів України та інших центральних органах виконавчої влади діють Громадські ради.

Законодавча діяльність у цій чутливій області вимагає змін. Держава, прийнявши обов'язок наглядати за діяльністю своїх агентів через механізми громадського контролю, повинна непохитно дотримуватись цієї стратегії. Зміни в законодавстві, що можуть знадобитися через динаміку державного управління, повинні відбуватися швидко, з заміщенням застарілих норм новими.

Наразі в Україні не існує спеціалізованого законодавчого акту, який би регулював організацію та проведення громадського контролю як форму впливу на публічне управління. Протягом останніх років було розроблено декілька проектів таких законів, проте жоден з них не був ухвалений парламентом. Це підкреслює необхідність прийняття основного закону, наприклад, Закону України «Про громадський контроль», а також ряду спеціалізованих законів, що б деталізували процеси громадського контролю у різних сферах державного управління.

Аналіз підзаконних нормативних актів, виданих Кабінетом Міністрів України, показує, що більшість цих документів мають вузьку спеціалізацію

та часто не охоплюють питання громадського контролю безпосередньо. Це вказує на відсутність послідовної політики в цій області, що ускладнює імплементацію громадського контролю у систему публічного управління, а також на непослідовність у діяльності уряду, який часто скасовує власні регулюючі постанови.

На сьогодні в Україні відсутні всебічно розроблені та системні нормативні акти на рівні центральних органів виконавчої влади, які б детально описували механізми залучення громадськості до контролю за діяльністю державних установ. Існуючі документи частіше нагадують формальну «відписку», яка використовується для демонстрації зовнішньої активності у взаємодії з громадськістю.

Громадське суспільство, як важлива складова системи державного управління, регулюється нормами адміністративного права, які визначають порядок його організації та функціонування. Історично ці взаємодії досліджувались переважно через призму адміністративного права, але з розвитком державного управління аналіз інституту громадського суспільства став більш глибоким та включав оцінку його розвитку в контексті вітчизняної історії управління.

На ранніх етапах розвитку громадського суспільства в Україні концепції цього інституту існували лише на теоретичному рівні, і лише з часом почали формуватися теоретичні основи, які б дозволили громадянам реалізовувати свій вплив на державне управління через механізми громадського контролю. Цей процес включав право на об'єднання у спілки, участь у зборах, та можливість звернення з адміністративними скаргами.

Ключовим аспектом розвитку впливу громадянського суспільства в Україні є систематизація нормативних актів, які регулюють громадський контроль. Ці акти включають законодавство як на міжнародному, так і на національному рівнях. Важливу роль у цій системі відіграють також судові рішення, включаючи постанови Європейського Суду з прав людини та Конституційного Суду України, а також моральні норми, традиції та правові

звичаї, що впливають на порядок громадського контролю.

Висновки до третього розділу

На сьогодні існує доволі значна кількість нормативних актів, присвячених порядку організації та реалізації контролю громадськістю в деяких сферах (напрямах) публічного управління. Проте в зазначеній роботі не вистачає цілісності та комплексності, що пов'язано з відсутністю чіткої відповіді на питання про мету, завдання та функції громадського контролю. Без з'ясування цих аспектів не вдасться ані підготувати повноцінний загальний Закон України «Про громадський контроль» належним чином організувати цю роботу на практиці. У даному випадку йдеться про те, що мета, завдання та функції громадського контролю є, по суті, основним орієнтиром як для розбудови цього інституту, так і для його функціонування. До того часу, поки у свідомості всіх зацікавлених осіб не сформується чітка уява про сутність та призначення інституту громадського контролю, а також про можливу «глибину» його проникнення у товщу управлінської сфери, громадський контроль в Україні буде нагадувати більше теоретичну конструкцію, ніж практичний інструмент реалізації приватними особами права управляти справами на державному рівні.

Вивчення підготовлених на сьогоднішній день проектів законів про громадський контроль показує, що їх розробники доволі часто ігнорують необхідність формулювання мети громадського контролю, не вбачають різниці між останньою та завданнями громадського контролю. Іноді мета громадського контролю формується в доволі обмеженому варіанті у преамбулі проектів ЗУ.

Отже, в існуючих законопроектах відбулося часткове змішування мети, завдань, функцій та форм громадського контролю, що є беззаперечним свідченням відсутності сталих наукових поглядів на сутність та зміст названих категорій.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі надано теоретичне висвітлення наукової проблеми та розробкою практичних пропозицій з удосконалення впливу громадянського суспільства на публічну політику та управління. За результатами дослідження сформульовано деякі висновки, пропозиції, спрямовані на реалізацію сформованої мети та завдань дослідження, які зазначені нижче.

1. Здійснивши загальнотеоретичний аналіз сутності впливу ГС на ПП та управління як елементу публічного управління, визначено, що має функціонувати уточнення основних категорій, які складають його зміст. Основною з них є поняття «публічна політика», яка знайшла відповідне йому місце у теорії та практиці застосування. Публічна політика є комплексним поняттям, яке складається з низки елементів більш низького системного рівня. Центральним з таких елементів є категорія державного управління. З огляду на це, державою та суспільством розроблено механізми впливу ГС на ПП та управління як елементу публічного управління, що, як наслідок, дозволяє розглядати останнє в якості об'єкту громадського контролю, експертизи, моніторингу та інших заходів.

Вплив ГС на ПП та управління в сфері публічного управління часто трактується як контроль; як спостереження; як нагляд; як облік; як ревізія вчинків, справ, рахунків; як засіб отримання інформації тощо.

2. Узагальнено наукові погляди вчених щодо визначення категорії «впливу громадянського суспільства на публічну політику та управління», зокрема історичний, діалектичний, аксіологічний та герменевтичний підходи, які використовувалися в наукових працях софістів (Антифрона, Гіппія, Протагора, Локофрона), у новелах римських юристів (Аристотеля, Платона, Сократа), у трактатах учених, діячів епохи Відродження (Ф. Аквінський, Ф. Бекона, Г. Грацій та ін.), у працях філософів епохи Нового часу (Т. Гоббс,

Дж. Локка та ін.), епохи Просвітництва. Порівняльно-історичний підхід представлений німецькою класичною філософією І. Канта, І. Фіхте; компаративний – працями Г. Алмонда, Е. Арато, Р. Даля, Дж. Кіна, Дж. Л. Коена, Р. Патнема, Ю. Хабермаса, ін., в яких обґрунтовані тенденції правової політики у сфері реалізації політичних прав громадян.

За допомогою системного, комплексного, структурно-функціонального та державно-управлінського підходів розкрито види форми впливу громадянського суспільства на публічну політику та управління, функції, принципи у наукових працях сучасних вітчизняних вчених таких як Т. Андрійчук, В. Глуховський, Т. Демченко, С. Денисюк, О. Красносільська, М. Лациба, К. Левченко, О. Пухкал, О. Хмара, Ю. Шайгородський, І. Сквірський, О. Чуб, С. Шестак, В. Халтобін, В. Яценко та ін.

3. У дослідженні виокремлено різні форми впливу громадянського суспільства на публічне управління в Україні, згруповані за організаційно-правовими характеристиками:

- прями форми включають загальні збори громадян, громадські палати, публічні громадські акції та медіаконтроль;
- опосередковані форми охоплюють звернення до адміністративних органів, участь у виборах, подачу відгуків, процеси розпуску чи відсторонення від посади, звернення до омбудсмена, а також проведення всенародних голосувань;
- міжнародні форми мають звернення до Європейського суду з прав людини, Ради з прав людини ООН, договірних органів ООН з прав людини, та Міжнародного кримінального суду.

Сучасні дослідження також висвітлюють іншу класифікацію форм громадського контролю:

- Загальні форми включають звернення, запити на отримання публічної інформації, масові зібрання, участь громадян у діяльності колегіальних органів, громадські слухання, місцеві ініціативи, громадські дискусії, громадська непокора та референдуми.

- Спеціалізовані форми охоплюють громадські ради, громадську експертизу, публічну звітність, громадське консультування, громадські слухання, громадські обговорення та громадський моніторинг.

Ці класифікації активно використовуються в умовах демократизації суспільства та сприяють інтеграції України в європейське співтовариство, що вимагає прийняття спеціалізованих законів, таких як "Про громадський контроль" та "Про громадське обговорення проектів нормативно-правових актів".

Дослідження виявило наукові методи визначення суб'єктів, через які громадянське суспільство впливає на публічну політику та управління. Вчені З.Гладун, А.Крупник та Л.Рогатіна розрізняють суб'єкти на організовану та неорганізовану громадськість, а В.Колпаков, О.Кузьменко та І. Сківський класифікують їх як фізичні та юридичні особи. Ці підходи допомагають глибше розуміти структуру та механізми взаємодії між громадянами і державними органами.

4. Організовану громадськість представляють громадські об'єднання, політичні партії, які не представлені в органах публічної влади. Під неорганізованою громадськістю розуміються громадяни та їхні сім'ї, які не об'єднуються в жодну форму організації та представляють власні інтереси або спільні інтереси мешканців, користувачів чи споживачів конкретних соціальних груп за конкретних обставин.

Визначено ключові функції та принципи, які стосуються впливу громадянського суспільства на публічну політику та управління

Функція регулювання реалізується через механізм правового регулювання суспільних відносин, тому є частиною механізму регулювання суспільних відносин.

До *функцій* громадського контролю у публічному управлінні доцільно віднести спостереження за діяльністю суб'єктів публічного управління; оцінка законності; інформування громадськості про стан справ; здійснення

нагляду за станом справ; вжиття заходів правового характеру з виявлення порушень чинного законодавства України.

Описано ключові принципи, які регулюють взаємодію громадянського суспільства з публічною політикою та управлінням. Ці принципи включають: принцип верховенства права, ієрархічну вищість законів, основи публічного управління, відповідальність, орієнтацію на досягнення консенсусу, справедливість, ефективність, результативність, стратегічне планування, систематичний підхід, непристрасність, об'єктивність та оперативність у прийнятті рішень.

Отже, принципи впливу громадянського суспільства на публічну політику та управління формуються в межах інституту громадянського суспільства, оскільки саме на цьому рівні відбувається становлення та розвиток правил взаємодії приватних осіб та держави, що дозволить розширити уяву про громадський інститут як про правовий інститут.

5. Обґрунтовані пропозиції теоретичного та практичного характеру, які спрямовані на удосконалення впливу громадянського суспільства на публічну політику та управління за діяльністю органів публічної влади в Україні.

5.1. Потребує подальшого реформування нормотворчої діяльності впливу громадянського суспільства на публічну політику в Україні, адже практика державотворення може вимагати внесення змін до певних правових актів чи навіть їх скасування. Проте замість скасованих нормативних актів мають одразу прийматися нові документи, що на жаль не здійснюється в нормотворчій діяльності.

5.2. Відсутність спеціалізованого закону, який регулював би участь громадянського суспільства в публічній політиці та управлінні, суттєво ускладнює процес громадського контролю над діяльністю державних органів в Україні. Хоча за останні роки було розроблено кілька законопроектів у цій області, жоден з них не здобув достатньої підтримки в українському парламенті. Рекомендується прийняти базовий законодавчий акт, наприклад,

Закон України «Про громадський контроль», а також серію спеціалізованих законів, які б деталізували процедури громадського контролю у різних сферах державного управління.

5.3. Вивчення підзаконних нормативних актів з питань впливу ГС на ПП та управління, виданих КМУ свідчить, що до сьогоднішнього дня не вироблено цілісної політики у названій сфері, як наслідок, це ускладнює процес імплементації інститутів громадського суспільства у сферу функціонування центральних та органів виконавчої влади на місцевому рівні; а також законотворча діяльність Уряду України у названому напрямку є подекуди непослідовною, оскільки він визнає нечинними власні постанови, які регулювали порядок організації та здійснення впливу ГС на ПП та управління в окремих сферах. Пропонуємо КМУ унормувати державну політику щодо порядку впливу ГС на ПП та управління шляхом проведення за діяльністю державних органів влади громадського контролю.

6. Інститут громадського суспільства відіграє ключову роль у системі державного управління, адже правила цієї наукової галузі встановлюють основи для його організації та роботи. Цей факт підкріплюється аналізом розвитку громадського контролю як частини процесу становлення і удосконалення системи державного управління в країні.

6.1. Однією з основних ідей, покладених у підґрунтя розвитку впливу ГС на ПП та управління, має бути наступна: жодна сфера функціонування суб'єктів публічної влади не може бути вилучена з-під громадського контролю. Її бажано закріпити на законодавчому рівні.

6.2. Аналіз підготовлених на сьогоднішній день проектів законів про громадський контроль демонструє, що їх розробники доволі часто ігнорують необхідність формулювання мети громадського контролю, не вбачають різниці між останньою та завданнями громадського контролю. Іноді мета громадського контролю формується в доволі обмеженому варіанті у преамбулі проектів законів.

Отже, в існуючих законопроектах відбулося часткове змішування мети, завдань, функцій та форм впливу ГС на ПП та управління, що є беззаперечним свідченням відсутності сталих наукових поглядів на сутність та зміст названих категорій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Савченко О. В. Співвідношення терміну «громадський контроль» з іншими суміжними правовими категоріями. Науковий вісник Дніпропет. держ. ун-ту внутр. справ. 2017. № 3 (67). С. 77-83.
2. Федоренко В. Л. Методологія та методи дослідження проблем системи конституційного права України. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2009. № 2. С. 13-27.
3. Андрійко О. Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин. Правова держава. 1993. Вип. 4. С. 49-53.
4. Крупник А. С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України. Ефективність державного управління: Зб. наук. праць ЛРІДУ. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 14. С. 146-154.
5. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи Національний інститут проблем міжнародної безпеки. URL : <http://www.niisp.gov.ua/articles/109/>.
6. Пухкал О.Г. Публічна та державна політика : єдність та відмінності. Інвестиції: практика та досвід. Київ. 2017. № 24. С. 106-112.
7. Пухкал О.Г. Модернізація публічного управління на засадах децентралізації: європейський досвід для України. URL : http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2018/01/blog-post_25.
8. Захаров Є Громадський контроль і права людини. URL : <http://khrpg.org/index.php?id=1261552395>
9. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні: монографія. Харків, Золота миля. 2010. 368 с.

10. Сквірський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: дис. д-ра. юрид. наук.: 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 413 с.
11. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2017. № 1. URL : http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf
12. Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків. 2009. 199 с.
13. Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Запоріжжя. 2011. 247 с.
14. Пухкал О.Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління. Інвестиції: практика та досвід. Київ. 2010. № 14. С. 56-58.
15. Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: дис. канд. політ. наук: 23.00.02. Одеса. 2011. 202 с.
16. Сквірський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження: монографія. Харків, Ника Нова. 2013. 427 с.
17. Савченко О.В. Громадський контроль як вид соціального контролю: підходи до визначення поняття. Наук. Вісник Херсон. держ. ун-ту : Юридичні науки. 2014. Вип. № 6-2, Т. 1. С. 44-46.
18. Косінов С.А. Контроль у демократичній державі : загальнотеоретична характеристика : дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків. 2017. 435 с.
19. Про вищу освіту : Закон України від 07 липня 2014 р. (зі змінами і допов.). Відомості Верховної Ради України. 2014. № 37-38. С. 2004.
20. Коник Д. Л. Формування зв'язків із громадськістю в неурядових організаціях України: соціологічний аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. соціол. наук : спец. 22.00.04 «Спеціальні та галузеві соціології»

Київ. 2007. 16 с.

21. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. Офіційний вісник України. 2008. № 93. С. 3103.

22. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141 (зі змінами внесеними Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. // Офіційний вісник України. – № 19 –. Ст. 583).

23. Пухкал О.Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління. Інвестиції: практика та досвід. Київ. 2010. № 14. С. 56-58.

24. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків. 2004. 212 с.

25. Грабильніков А. В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики: дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ. 2006. 187 с.

26. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків. 2003. 35 с.

27. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія. Харків, Право. 2017. 600 с.

28. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків. 2004. 212 с.

39. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141 (зі змінами внесеними Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. Офіційний вісник України. № 19. Ст. 583).

41. Бойко Н. Л. Особливості трансформації соціального контролю в

сучасному українському суспільстві: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. соціол. наук: спец. 22.00.03 «Соціальні структури та соціальні відносини». Київ. 2002. 16 с.

43. Публічна політика та суспільні зміни в Україні в контексті євроінтеграції : монографія. авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович, О. Г. Пухкал та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. Київ : НАДУ. 2017. 248 с.

44. Кондратьєв О. В. Організаційно-правові проблеми судового контролю: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.0.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура». Харків. 2005. 19 с.

45. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків. 2004. 212 с.

46. Грабильніков А. В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.0.02 «Конституційне право, муніципальне право». Київ. 2006. 19 с.

47. Бойко Н. Л. Особливості трансформації соціального контролю в сучасному українському суспільстві: дис. на здобуття наук. ступеня канд. соціол. наук: спец. 22.00.03 «Соціальні структури та соціальні відносини». Київ. 2002. 256 с.

48. Сквірський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: дис. д-ра. юрид. наук.: 12.00.07. Запоріжжя. 2013. 413 с.

49. Косінов С. А. Контроль у демократичній державі : загальнотеоретична характеристика : дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2017. 435 с.

50. Грабильніков А. В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики: дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ. 2006. 187 с.

51. Наливайко Л. Р., Савченко О. В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади : монографія. Київ, «Хай-

Тек Прес». 2017. 276 с.

52. Наливайко Л. Р. Неурядові правозахисні організації України. Навч. посібник. Київ, Хай-Тек Прес. 2018. 331 с.

53. Савченко О. В. Співвідношення терміна «громадський контроль» з іншими суміжними правовими категоріями. Науковий вісник Дніпропет. держ. ун-ту внутр. справ. 2018. № 3 (67). С. 77-83.

54. Публічна політика в процесах реформування системи державного управління України . НАДУ. 2016. 192 с.

55. Любченко П.М. Взаємодія інституцій громадянського суспільства з органами державної влади: здобутки та актуальні проблеми. Теоретичні та прикладні питання державотворення. URL : <http://www.govforc.com/statistika/91/365/367>.

56. Телешун С.О. Сутність публічної політики: контекст політики та публічного управління. Вісник НАДУ. 2015. № 4(79). С. 23 – 30.

57. Філософія: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.. С. П. Щерба, В. К. Щедрін, О. А. Заглада ; за заг. ред. С. П. Щерби. Київ, МАУП. 2004, 216 с.

58. Бойко Н. Сучасний стан та основні тенденції самоорганізації громадян та інституціонального розвитку громадянського суспільства в Україні. URL : <http://www.govforc.com/index.php?id=366>.

59. Вітвіцький С. С. Громадська експертиза в умовах розвитку громадянського суспільства. Юридичний вісник. 2014. № 1. С. 25-30.

60. Косінов С. А. Контроль у демократичній державі : загальнотеоретична характеристика : дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2017. 435 с.

61. Денисюк С. Ф. Громадська експертиза як форма громадського контролю у сфері безпеки дорожнього руху. Державне управління та місцеве самоврядування : тези X Міжнар. наук. Конгресу. 26-27 березня 2010 р. Харків, Магістр. 2010. С. 208-209.

62. Пришляк Г. Я. Правові форми демократичного контролю в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2012. 26 с.

63. Наливайко Л. Р., Савченко О. В. Теоретико-правові засади громадського

контролю за діяльністю органів державної влади : монографія. Київ, «Хай-Тек Прес». 2017. 276 с.

64. Сквірський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: дис. д-ра. юрид. наук.: 12.00.07. Запоріжжя. 2013. 413 с.

65. Вітвіцький С. С. Громадська експертиза в умовах розвитку громадянського суспільства. Юридичний вісник. 2014. № 1. С. 25-30.

66. Великий енциклопедичний юридичний словник. За ред. Ю. С. Шемшученка. Київ, Юридична думка. 2007. 992 с.

67. Венгер, В. В. Функції публічної влади: соціально-економічна сутність і напрями реалізації. Актуал. пробл. економіки. 2017. № 12 (126). С. 10–16.

68. Захаров Є Громадський контроль і права людини. URL : <http://khp.org/index.php?id=1261552395>

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

70. Ткаченко Є. В. Форми участі населення у контролі за владою. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2018. Вип. 26. С.81-94.

71. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141 (зі змінами внесеними Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. Офіційний вісник України. 2002. № 19. Ст. 583).

72. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 р. (зі змінами і допов.). Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.

73. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Указ Президента України від 07 лютого 2008 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/109/2008>

75. Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія. Київ, Києво-Могилянська академія. 2007. 208 с.

76. Манжола П. Методика та порядок організації проведення громадянського моніторингу стану поширення корупційних діянь у політичній, економічній і соціальній сферах на загальнодержавному і місцевому рівнях. URL : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/> ипе2009/8.Мт
77. Метельова Т. Протестні рухи як сегмент громадянського суспільства й форма прямої демократії: світові тренди та український досвід. Віче. 2015. № 4. С. 2-5.
78. Європейське врядування. Біла книга. URL : <http://upi.org.ua/load/4-1-0-113>.
79. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ. 1999. 38 с.
80. Барабаш, Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : монографія. Харків, Право. 2008. 220 с.
81. Полінець, О. П. Контроль в державному управлінні: теоретико-організаційні питання : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.0. Київ. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 2003. 20 с.
82. Гаращук, В. М. Контроль та нагляд в державному управлінні. Харків, Фоліо. 2002. 176 с.
83. Барабаш, Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : монографія. Харків, Право. 2008. 220 с.
84. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія. Кол. авт.: Шемшученко Ю. С., Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Кресіна І. О., Нагребельний В. П. та ін.. за заг. ред. д.ю.н. В. Б. Авер'янова. Київ, «Юридична думка». 2018. 496 с.
85. Головатий С. Верховенство права, або ж Правовладдя: вкотре про доктринальні манівці вітчизняної науки. Право України. 2010. № 5. С. 64–76.
86. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2-х т. ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ, «Юрид. думка». 2004. Т. 1. Загальна частина. 2004. 584 с.
88. Гладун З. С. Державна політика охорони здоров'я в Україні

- (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монографія. Тернопіль, Економічна думка. 2005. 460 с.
89. Публічна політика в процесах реформування системи державного управління України. С.О. Телешун, С.В. Ситник, І.В. Рейтерович, О.Г. Пухкал. НАДУ. 2016. 192 с..
90. Колпаков В. К. Адміністративне право України. Підручник. Київ, Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
91. Крупник А. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України URL : [http : //www.ucipr.kiev.ua/publications/zarubizhnii-dosvid-gromadskogo-kontroliu-uroki-dlia-ukraini1](http://www.ucipr.kiev.ua/publications/zarubizhnii-dosvid-gromadskogo-kontroliu-uroki-dlia-ukraini1).
92. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення URL : http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.
93. Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: дис. канд. політ. наук: 23.00.02. 2011. 202 с.
94. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 1. Ст. 1.
95. Цивільний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40 – 44. Ст. 356.
96. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 р. № 2365-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 23. Ст. 118.
97. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 45. Ст. 397.
98. Синьов О. В. Ознаки та сутність адміністративного договору. URL : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/sociology/2012/183111-171-7.pdf>.
99. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141 (зі змінами внесеними Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. Офіційний вісник України. 2002. № 19. Ст. 583).

100. Європейська хартія місцевого самоврядування : Міжнародний документ від 15.10.1985 р. Офіційний вісник України. 2013. № 39. Ст. 1418.
101. Ковалевич І. П. Зарубіжний досвід залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики. Теорія і практика державного управління. 2019. Вип. 2 (25). С. 1–5.
102. Прозорість влади – умова належного урядування (аналіз та рекомендації). за заг. ред. М. Демкової. Київ, 2008. 50 с.
103. Про участь уповноважених з прав людини (омбудсменів) на місцевому і регіональному рівнях у захисті прав громадян : Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 61 (1999). Бюлетень бюро інформації Ради Європи в Україні. 2015. № 11. С. 71–72.
104. Рудік О. Інститут спеціалізованого і місцевого омбудсмена як механізм захисту прав людини: зарубіжний досвід. URL : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_3/11romlzd.pdf.
105. Administrative Procedure Act (5 U.S.C. Subchapter II). URL : <http://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure>.
106. Formal Rulemaking. URL : <http://administrativelaw.uslegal.com/administrative-agency-rulemaking/formal-rulemaking%20>.
107. Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) von 24.07.1953. URL : <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/versammlg/gesamt.pdf>.
108. Рева С. Участь громадськості у процесі формування та реалізації державної політики. Політичний менеджмент. 2016. № 5. С. 67–73.
109. Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. Запоріжжя, 2011. 247 с.