

Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Міністерство освіти і науки України

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

АЛЕСКЕРОВА ОЛЕКСАНДРА СЕРГІЇВНА

УДК 351:061.2

ДИСЕРТАЦІЯ

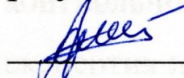
**МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА
ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: ДОСВІД
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Спеціальність 281 – Публічне управління та адміністрування

Галузь знань 28 – Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі публічного управління та адміністрування

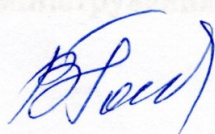
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

 Олександра Сергіївна Алескерова

Науковий керівник – Пухкал Олександр Григорович, доктор наук з державного управління, професор

Згоденість прикладати доповідь
Голова редакції
ради, д. політ. наук,
професор

Київ – 2024

 В. Н. Томшівська

АНОТАЦІЯ

Алескерова О. С. Механізми взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства: досвід Європейського Союзу для України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – публічне управління та адміністрування. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2024.

Дисертація присвячена вивченню досвіду Європейського Союзу щодо функціонування механізмів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, а також обґрунтуванню теоретико-методологічних та практичних положень його імплементації у вітчизняну практику публічно-управлінських відносин. В дисертаційній роботі вперше обґрунтовано перспективні напрями вдосконалення механізмів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в Україні на основі вивчення та адаптації досвіду Європейського Союзу у цій сфері, що полягають у вжитті комплексних заходів із оптимізації організаційного та правового забезпечення роботи: інформаційно-консультативного механізму, зокрема, щодо розширення функціоналу інструменту публічних консультацій на всі рівні управління державою; організаційно-дорадчого механізму стосовно розширення ролі громадських рад та ОСН у процесі вироблення та реалізації місцевої публічної політики); петиційного механізму щодо впровадження алгоритму систематизації і фільтрації електронних петицій; контрольного-наглядного механізму щодо оптимізації процедури громадських експертиз діяльності органів публічної влади; соціального партнерства щодо розробки дієвого механізму правового регулювання діяльності суб'єктів волонтерської діяльності в умовах повномасштабної війни і військового стану.

У роботі удосконалено понятійно-категоріальний апарат наукової галузі знань публічного управління і адміністрування за рахунок уточнення змісту

терміну "взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства", що визначено як постійний (не пов'язаний з електоральними циклами) процес взаємного узгодження позицій, поглядів, думок щодо суспільного життя та соціально-економічного розвитку, у ході якого держава збирає інформацію про пануючі у суспільстві настрої, практики, отримує експертні дані, необхідні для прийняття/корегування владних рішень або утримання від них, а громадяни та їх організації в свою чергу отримують інформацію про дії влади і можливість бути залученими до процесу вироблення і реалізації політики, тобто висловлюючи свою позицію і артикулюючи власні інтереси, можуть здійснювати безпосередній або опосередкований вплив на розробку, прийняття та реалізацію публічно-управлінських рішень.

Удосконалена класифікація механізмів взаємодії органів публічної влади та ІГС.

Зокрема, вони класифікуються на: інституціолізовані, що включають в себе механізми безпосередньої двосторонньої взаємодії (інформаційно-консультативний, петиційний, організаційно-дорадчий, контроль-наглядний, соціального партнерства) та механізми опосередкованої взаємодії (політико-правові механізми державної організаційної і фінансової підтримки ІГС); неформальні механізми (неінституціолізовані форми громадського тиску на органи влади), де критерієм визначена організаційно-правова форма реалізації відповідних суспільно-владних відносин.

Крім того, в дисертаційній роботі удосконалено правове забезпечення поліпшення функціонування організаційно-дорадчого механізму досліджуваної взаємодії шляхом обґрунтування внесення змін у наступні законопроекти: щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування № 7283; про внесення змін до Закону "Про органи самоорганізації населення" щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення № 6319.

Вагому увагу в роботі також приділено вдосконаленню підходу до оптимізації механізму соціального партнерства, який на відміну від вже існуючих, ґрунтується на актуальності та терміновості вжиття урядом в умовах повномасштабної війни і військового стану комплексу заходів, спрямованих на розробку дієвих способів покращення нормативно-правового та організаційного забезпечення діяльності суб'єктів волонтерської діяльності.

Дістало подальшого розвитку характеристика механізмів взаємодії інституцій публічної влади і громадянського суспільства на рівні Європейського Союзу, зокрема таких: ініціативи європейських громадян; публічні консультації; петиції в Європейський парламент; громадянський діалог; діалог заінтересованих сторін. Узагальнено особливості імплементації європейських стандартів взаємодії органів публічної влади та ІГС країнами-членами ЄС, зокрема такими як Польща, Литва, Болгарія та Ірландія.

Зокрема, у роботі на прикладі досвіду Польщі доводиться, що за умов сприятливої державної політики щодо взаємодії з громадянським суспільством публічні консультації перетворюються у досить дієвим способом підвищення ефективності досліджуваної взаємодії. Водночас литовська практика свідчить, що без належно громадського тиску на публічну адміністрацію, ефективність роботи будь-яких механізмів відповідної суспільно-владної взаємодії, зокрема, результативність внеску литовських ІГС у формування національної і європейської політики, може суттєво знижуватися. Поряд із цим, вивчення досвіду Болгарії дозволяє оцінити його як приклад слабкої інституційної взаємодії публічної влади та громадянського суспільства, що багато в чому повторює українські патерни суспільно-владних відносин. Обґрунтовано, що у контексті оцінки можливостей для адаптації Україною зарубіжного досвіду правової регламентації та врегулювання механізмів досліджуваної взаємодії, підхід Ірландії, який вирізняється з-поміж інших, вмонтованими в систему національної оцінки нормативно-правової бази процедурами проведення

публічних консультацій, доцільно розглядати в якості ефективної альтернативи поточній українській моделі роботи даного інструменту.

Також у дисертації набуло подальшого розвитку визначення актуальних проблем імплементації стандартів ЄС у вітчизняну практику взаємодії органів публічної влади та ІГС, серед яких ключове значення мають: упереджене ставлення інституцій публічної влади до ІГС як до рівноцінного партнера; високий рівень законотворчої завантаженості органів публічної влади; значна питома вага неформальних соціальних практик у професійній діяльності представників органів публічної влади.

Окремий акцент у роботі було поставлено на розумінні інституційної та суспільно-політичної природи феномену публічної влади та громадянського суспільства за рахунок уточнення в понятійному апараті державно-управлінської науки поняття "органи публічної влади", яке визначається як сукупності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, конституюючими ознаками яких є владні повноваження, юридичне вираження яких знаходиться у їх компетенції (права та обов'язки, функції та повноваження, предмети відання), визначеній Конституцією чи законами про повноваження органу, а також поняття "інститути громадянського суспільства" – як сукупності організацій та об'єднань, що охоплюють всі сфери життєдіяльності суспільства, складовою діяльності яких є діалог з публічними органами влади з приводу їх статутних цілей.

Ключові слова: органи публічної влади, громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства, взаємодія, механізми двосторонньої взаємодії, публічно-управлінські відносини, інституціоналізація, публічні консультації, організаційно-дорадчі органи, соціальне партнерство, громадянський діалог, ініціативи громадян, громадська участь, політико-правовий механізм, організаційно-правові форми.

ABSTRACT

Aleskerova O. S. Mechanisms of interaction between public authorities and civil society institutions: the experience of the European Union for Ukraine. – Qualification scientific work on the rights of manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 281 – Public Administration and Management – Taras Shevchenko National University of Kyiv – Kyiv, 2024.

The dissertation is devoted to the substantiation of theoretical, methodological and practical provisions of the implementation of the European Union experience in the domestic practice of functioning of mechanisms of interaction between public authorities and civil society institutions. The dissertation for the first time substantiates promising areas for improving the mechanisms of interaction between public authorities and civil society institutions in Ukraine based on the study and adaptation of the European Union's experience in this area, which consist in taking comprehensive measures to optimize the organizational and legal support of the work: an information and advisory mechanism, in particular, to expand the functionality of the public consultation tool to all levels of government; an organizational and advisory mechanism for

The work improves the conceptual and categorical apparatus of the scientific field of public management and administration by clarifying the meaning of the term "interaction of public authorities and civil society institutions", which is defined as a permanent (not related to electoral cycles) process of mutual coordination of positions, views, opinions on public life and socio-economic development, during which the State collects information about the prevailing public attitudes and practices, and receives expert data necessary for making/adjusting government decisions

Improved classification of mechanisms of interaction between public authorities and CSIs.

In particular, they are classified into: institutionalized ones, which include mechanisms of direct bilateral interaction (information and advisory, petition, organizational and advisory, control and supervisory, social partnership) and mechanisms of indirect interaction (political and legal mechanisms of state organizational and financial support for CSIs); informal mechanisms (non-institutionalized forms of public pressure on the authorities), where the criterion is the organizational and legal form of implementation of the relevant public-power relations.

In addition, the dissertation improves the legal framework for improving the functioning of the organizational and advisory mechanism of the studied interaction by justifying amendments to the following draft laws: on democracy at the level of local self-government No. 7283; on amendments to the Law "On Self-Government Bodies" regarding improvement of the procedure for organization, operation and termination of a self-government body No. 6319.

The work also focuses on improving the approach to optimizing the mechanism of social partnership, which, unlike the existing ones, is based on the relevance and urgency of the government's taking a set of measures aimed at developing effective ways to improve the regulatory and organizational support of volunteer activity in the context of a full-scale war and martial law.

The author further develops the description of the mechanisms of interaction between public authorities and civil society at the level of the European Union, in particular, the following: initiatives of European citizens; public consultations; petitions to the European Parliament; civil dialogue; and stakeholder dialogue. The article summarizes the peculiarities of implementation of European standards of interaction between public authorities and CSIs by EU member states, in particular, Poland, Lithuania, Bulgaria and Ireland.

In particular, the paper uses the example of Poland to prove that under conditions of favorable state policy on interaction with civil society, public consultations turn into a rather effective way to increase the efficiency of the studied interaction. At the same time, Lithuanian practice shows that without

proper public pressure on the public administration, the effectiveness of any mechanisms of relevant public-private interaction, in particular, the effectiveness of Lithuanian CSIs' contribution to national and European policy making, may be significantly reduced. At the same time, the study of Bulgaria's experience allows us to evaluate it as an example of weak institutional interaction between public authorities and civil society, which largely repeats the Ukrainian patterns of public-power relations. It is substantiated that in the context of assessing the possibilities for Ukraine to adapt foreign experience of legal regulation and regulation of the mechanisms of the studied interaction, the Irish approach, which stands out among others due to the public consultation procedures built into the system of national assessment of the legal framework, should be considered as an effective alternative to the current Ukrainian model of this instrument.

The thesis also further develops the identification of current problems of implementation of EU standards in the national practice of interaction between public authorities and CSIs, among which the key ones are: biased attitude of public authorities to CSIs as an equal partner; high level of lawmaking workload of public authorities; significant share of informal social practices in the professional activities of public authorities.

A special emphasis is placed on understanding the institutional and socio-political nature of the phenomenon of public authorities and civil society by clarifying the concept of "public authorities" in the conceptual apparatus of public administration science, which is defined as a set of public authorities and local self-government bodies whose constitutive features are powers of authority, the legal expression of which is within their competence (rights and duties, functions and powers, subjects of jurisdiction) as defined by the Constitution or by law.

Keywords: public authorities, civil society institutions, interaction, mechanisms of bilateral interaction, public-power relations, institutionalization, public consultations, civil society, organizational and advisory bodies, social partnership, civil dialogue, citizen initiatives, public participation, political and legal mechanism, organizational and legal forms.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України

1. Теробун О.С. Інституціалізація публічних консультацій як інструменту взаємодії органів публічної влади і інституцій громадянського суспільства у східноєвропейських членах Європейського Союзу: уроки для України. *Економіка, управління та адміністрування*. 2023. № 1(103). С. 128–134. DOI: 10.26642/EMA-2023-1(103)-128-134
2. Теробун О.С. Концептуалізації взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади. *Інвестиції: практика та досвід*. 2022 р., № 3. С.119-122. DOI: 10.32702/2306-6814.2022.3.119
3. Теробун О.С. Особливості функціонування інформаційно-консультативного механізму взаємодії органів публічної влади і інституцій громадянського суспільства в Україні. *Наукові інновації та передові технології*. 2024. № 3(31) 2024. С. 325-336. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-3\(31\)](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-3(31))
4. Теробун О.С. Проблеми європейського досвіду інституціалізації діалогових форм міжсекторальної співпраці органів публічної влади і інституцій громадянського суспільства: досвід для України. *Наукові перспективи*. 2023. № 10(40). С. 280-291. DOI: 10.52058/2708-7530-2023-10(40)-280-291

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

1. Теробун О.С. Досвід європейських країн щодо залучення громадськості у виробленні публічної політики. *Шевченківська весна - 2023: публічне управління та державна служба* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених, м. Київ, 29 берез. 2023 р. / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2023. С.225-226.

2. Теробун О.С. Особливості взаємодії влади і громадськості щодо захисту прав людини в умовах російсько-української війни. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього* : матеріали щорічної міжнародної наук.-практ. конф. 7-8 червня 2022 року. Київ : Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби КНУ імені Тараса Шевченка, 2022. С.63-65.
3. Теробун О.С. Особливості функціонування інформаційно-консультативного механізму взаємодії органів публічної влади та інституцій громадянського суспільства в Україні. *Вітчизняний парламентаризм: виклики в сучасному геополітичному вимірі* : матеріали щорічного Всеукраїнського круглого столу до Дня Гідності та свободи України / за заг. ред. Л.Г. Комахи: ННІ ПУДС КНУ. Київ, 2023. С.103-105

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ І СКОРОЧЕНЬ	13
ВСТУП	15
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТРУМЕНТАРІЮ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	24
1.1. Наукові підходи дослідження відносин публічної влади і громадянського суспільства	24
1.2. Поняття, зміст та сутнісні ознаки взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства та її механізмів	44
Висновки до розділу 1	74
РОЗДІЛ 2. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	78
2.1. Політико-правова основа взаємодії урядових структур і громадянського суспільства в ЄС	78
2.2. Інституціоналізація механізмів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства на рівні ЄС	94
2.3. Аналіз імплементації європейських стандартів взаємодії органів публічної влади та ІГС в країнах-членах ЄС (на прикладі інструменту публічних консультацій)	112
Висновки до розділу 2	129
РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА НАПРЯМИ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ В УКРАЇНІ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ВИВЧЕННЯ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	133
3.1. Особливості формування та функціонування механізмів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в Україні	133

	12
3.2. Актуальні виклики та перспективи імплементації стандартів ЄС щодо механізмів взаємодії органів публічної влади та ІГС в Україні	165
Висновки до розділу 3	185
ВИСНОВКИ	189
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	194
ДОДАТКИ	227

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ І СКОРОЧЕНЬ

ВРУ	– Верховна Рада України
ГО	– Громадська організація
ГР	– Громадські ради
ДБР	– Державне бюро розслідувань
ДФЄС	– Договір про функціонування Європейського Союзу
ДЄС	– Договір про Європейський Союз
ЕП	– Електронна петиція
ЗМІ	– Засоби масової інформації
КМУ	– Кабінет Міністрів України
НАБУ	– Національне антикорупційне бюро України
НАЗК	– Національне агентство з питань запобігання корупції
Нацсоцслужба	– Національна соціальна сервісна служба України
НПА	– Нормативно-правовий акт
НПВС	– Національний план відновлення та стійкості Польщі
НУО	– Неурядові організації
ОБСЄ	– Організація з безпеки і співробітництва в Європі
ОВВ	– Органи виконавчої влади
ОГС	– Організації громадянського суспільства
ОДВ	– Органи державної влади
ОМС	– Органи місцевого самоврядування
ООН	– Організація Об'єднаних Націй
ОСН	– Органи самоорганізації населення
ПГС	– Платформа громадянського суспільства
ПДВ	– Податок на додану вартість
Порядок	– Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики
РПР	– Реанімаційний пакет реформ
США	– Сполучені Штати Америки

Угода про асоціацію	– Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами
ЦОВВ	– Центральний орган виконавчої влади
ЄЕСК	– Європейський економічний та соціальний комітет
ЄС	– Європейський Союз
ЄСПП	– Єдина сільськогосподарська політика
ЄСІФ	– Європейські структурні та інвестиційні фонди
ІГС	– Інститути громадянського суспільства
ІЄГ	– Ініціатива європейських громадян
СМ/Rec	– Рекомендація ухвалена Комітетом міністрів
РЕТІ	– Committee on Petitions (Комітет по петиціям)
REFIT	– The European Commission's regulatory fitness and performance programme (програма «Поточної оцінки придатності та ефективності регулювання»)
RIA	– Regulatory Impact Assessment (оцінка регуляторного впливу)

ВСТУП

Актуальність дослідження. У процесі розвитку України як сучасної демократичної і правової держави, що відбувається у вкрай екстремальних умовах повномасштабної російсько-української війни, яка триває вже понад два роки, надзвичайно важливою є розбудова ефективної співпраці між публічною владою та громадянським суспільством та основних дійових осіб такої взаємодії – органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства (далі – ІГС). У нинішніх умовах внесок останніх у підтримку Сил оборони та постраждалих від воєнних дій громадян є безпрецедентним, що значною мірою сприяє розвантаженню військово-цивільних адміністрацій і органів місцевого самоврядування по багатьох напрямках їх функціональної діяльності, що робить їх дуже цінними партнерами для держави.

З огляду на європейське майбутнє України як кандидата в члени Європейського Союзу та в контексті удосконалення процедур наближення законодавства України до права ЄС, створення сприятливих умов для демократичного співробітництва між цими двома секторами та встановлення якісної комунікації між їх інститутами, є одним зі стратегічних завдань української держави, що, зокрема, визначені в главі 26 Розділу V угоди про асоціацію з Європейськими Союзом [145], Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки [98] та інших важливих стратегічних і зобов'язальних документах держави.

У контексті інтеграції України в Європейський Союз, де активна участь інститутів громадянського суспільства у здійсненні публічної влади прослідковується на всіх її рівнях, аналіз європейського досвіду функціонування механізмів взаємодії відповідних заінтересованих сторін і впровадження кращих практик цього досвіду в Україні безперечно може допомогти нашій державі поглиблювати демократичні процеси в публічному управлінні, покращувати міжсекторальну співпрацю, виробляти більш ефективну публічну політику та прискорювати соціально-економічний

розвиток, особливо під час та після закінчення повномасштабної російсько-української війни.

Проблемам взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства та її механізмам приділено досить вагомому увагу як у зарубіжній, так і в українській науковій літературі.

Серед зарубіжних дослідників, котрі присвятили свої дослідницькі роботи проблемам взаємодії органів публічної влади та ІГС як на рівні Європейського Союзу, так і в країнах-членах ЄС варто відзначити таких, як Л. Бахчеванова, Д. Антонова, Р. Борткявичюте, В. Накрошис, Х. Катт, М. Мьорфі, Л. Раво С. Русак та інших.

Теоретичним і практичним аспектам взаємодії публічної влади та громадянського суспільства, а також проблемам імплементації відповідного європейського досвіду в Україні присвячені наукові праці таких відомих українських вчених як Л. Антонова, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Н. Бондарчук, В. Гончарук, В. Гошовська, А. Колодій, С. Кравченко, О. Мороз, Л. Мельник, Л. Приходченко, О. Пухкал, І. Рейтерович, В. Серьогін, М. Томенко та інші.

У цілому, можна констатувати, що фахова література пропонує досить широкий спектр підходів до проблематики механізмів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Зворотнім боком цього є неоднозначність позицій вчених та практиків стосовно оптимальних шляхів та підходів щодо імплементації досвіду Європейського Союзу у вітчизняну практику публічно-управлінських відносин. Водночас, варто зазначити, що у вітчизняній науковій літературі все ще немає комплексних досліджень, присвячених аналізу конкретних проблем і викликів у сфері законодавчого та політичного регулювання цих відносин у самому Європейському Союзі, участі громадськості у формуванні політичних рішень національними урядами країн-членів ЄС через відповідні механізми взаємодії з владою, а також напрямам імплементації цього досвіду в Україні.

Тому в умовах європейської інтеграції України, правового режиму воєнного стану, в якому понад два роки функціонує наша держава, проблематика вивчення механізмів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, а також імплементації досвіду ЄС у відповідній сфері у вітчизняну практику публічно-управлінських відносин є актуальною, своєчасною та перспективною.

Мета та завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є вивчення досвіду Європейського Союзу щодо функціонування механізмів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, а також обґрунтування теоретико-методологічних та практичних положень його імплементації у вітчизняну практику публічно-управлінських відносин.

Для забезпечення досягнення поставленої мети визначені наступні завдання:

- розкрити інституційну та суспільно-політичну природу публічної влади та громадянського суспільства;
- визначити сутність та ключові характеристики поняття «взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства», а також «механізмів» відповідних суспільно-владних відносин;
- виокремити та охарактеризувати механізми взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства на рівні Європейського Союзу;
- розкрити особливості імплементації європейських стандартів взаємодії органів публічної влади та ІГС країнами-членами ЄС (на прикладі публічних консультацій);
- виявити актуальні проблеми, пов'язані з імплементацією стандартів ЄС у вітчизняну практику взаємодії органів публічної влади та ІГС;

- визначити перспективні напрями вдосконалення механізмів взаємодії органів публічної влади та ІГС в Україні на основі досвіду ЄС та розробити відповідні практичні рекомендації.

Об'єкт дослідження – механізми взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства.

Предмет дослідження – вивчення досвіду ЄС із формування та розвитку механізмів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства та його імплементація у вітчизняну практику публічно-управлінських відносин.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційної роботи стали різноманітні філософські, загальнонаукові та спеціальні наукові методи, що використовувалися для досягнення мети дослідження та вирішення поставлених дослідницьких завдань.

Логіко-семантичного метод та метод понятійного аналізу були використані для визначення ключових понять даного дисертаційного дослідження, зокрема вдосконалення понятійно-категоріального апарату державно-управлінської науки.

Методи загальнонаукового аналізу, системний метод та метод узагальнення застосовувалися для аналізу теоретичних підходів щодо розуміння природи громадянського суспільства та публічної влади, а також класифікації механізмів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства.

Методи компаративного аналізу і, зокрема, його варіація – порівняльно-правовий метод дозволили розкрити особливості імплементації європейських стандартів взаємодії органів публічної влади та ІГС країнами-членами ЄС.

За допомогою структурно-функціонального методу ідентифіковано та охарактеризовано сукупність механізмів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства на рівні Європейського Союзу та на рівні країн-членів ЄС.

Інституціональний, інформаційний та синергетичний методи застосовувалися для виявлення та характеристики актуальних проблем, пов'язаних із імплементацію стандартів ЄС у вітчизняну практику взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства

Діалектичний метод, методи синтезу, індукції, абстрагування, моделювання та узагальнення застосовувались у даній роботі з метою визначення перспективних напрямів удосконалення механізмів взаємодії органів публічної влади та ІГС в Україні і формулювання загальних висновків дослідження.

В основі інформаційного забезпечення дисертаційного дослідження лежить широкий пласт наукових публікацій зарубіжних та українських науковців, аналітичні матеріали науково-дослідних підрозділів європейських інституцій влади, країн-членів ЄС та організацій громадянського суспільства, а також наукові статті та матеріали науково-практичних конференцій самого автора дослідження. Крім того, солідну частину джерел інформації, що розширюють та доповнюють контекст дослідження, складають міжнародні правові документи (правові та конвенційні акти Європейського Союзу, ООН, Ради Європи та інших міжнародних організацій), законодавчі акти України, у тому числі закони та постанови Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів публічної влади.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є першим у вітчизняній державно-управлінській науці комплексним дослідженням, в якому узагальнено досвід Європейського Союзу щодо функціонування механізмів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, обґрунтуванні теоретико-методологічні та прикладні положення його імплементації у вітчизняну практику публічно-управлінських відносин та розроблені практичні рекомендації щодо вдосконалення відповідної діяльності. У межах проведеного дослідження отримано наступні основні результати, що відзначаються науковою новизною і виносяться на захист:

уперше:

- обґрунтовано перспективні напрями вдосконалення механізмів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в Україні на основі вивчення та адаптації досвіду Європейського Союзу у цій сфері, що полягають у вжитті комплексних заходів із оптимізації організаційного та правового забезпечення функціонування: інформаційно-консультативного механізму шляхом розширення функціоналу публічних консультацій на всі рівні управління державою; організаційно-дорадчого механізму шляхом посилення ролі громадських рад та ОСН у процесі вироблення та реалізації місцевої публічної політики; петиційного механізму за допомогою впровадження алгоритму систематизації і фільтрації електронних петицій; контрольного-наглядового механізму шляхом оптимізації процедури громадських експертиз діяльності органів публічної влади; механізму соціального партнерства шляхом впровадження дієвого правового регулювання діяльності суб'єктів волонтерської діяльності в умовах повномасштабної війни і воєнного стану.

удосконалено:

- понятійно-категоріальний апарат наукової складової галузі знань публічного управління та адміністрування за рахунок уточнення змісту поняття "взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства", що визначено як постійний (не пов'язаний з електоральними циклами) процес взаємного узгодження позицій, поглядів, думок означених суб'єктів взаємодії щодо суспільного життя та соціально-економічного розвитку, у ході якого органи публічної влади збирають у ІГС інформацію про пануючі у суспільстві настрої, практики, отримують експертні дані від них, необхідні для прийняття/корегування владно-управлінських рішень або утримання від них, а ІГС своєю чергою, отримують інформацію про дії влади і можливість бути залученими до процесу вироблення і реалізації політики, тобто висловлюючи свою позицію і артикулюючи власні інтереси, можуть

здійснювати безпосередній або опосередкований вплив на розробку, прийняття та реалізацію публічно-управлінських рішень;

- класифікацію механізмів взаємодії органів публічної влади та ІГС шляхом поділу їх на: *інституціоналізовані (формальні) механізми*, до яких відносяться механізми безпосередньої двосторонньої взаємодії (інформаційно-консультативний, петиційний, організаційно-дорадчий, контрольно-наглядний, соціального партнерства) та механізми опосередкованої взаємодії (політико-правові механізми державної організаційної і фінансової підтримки ІГС); *неформальні механізми (неінституціоналізовані)*, до яких відносяться, зокрема, неінституціоналізовані форми громадського тиску на органи публічної влади (адвокаси, громадське лобювання тощо). Критерієм такої класифікації визначена організаційно-правова форма реалізації відповідних суспільно-владних відносин;

- правове забезпечення поліпшення функціонування організаційно-дорадчого механізму досліджуваної взаємодії шляхом вироблення пропозицій про внесення змін: до законопроекту №7283 щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування; до Закону України "Про органи самоорганізації населення" щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення (законопроект № 6319);

- підхід до оптимізації механізму соціального партнерства, який на відміну від вже існуючих, ґрунтується на актуальності та терміновості вжиття урядом в умовах повномасштабної війни і воєнного стану комплексу заходів, спрямованих на розробку дієвих способів покращення нормативно-правового та організаційного забезпечення діяльності суб'єктів волонтерської діяльності.

набули подальшого розвитку:

- характеристики механізмів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства на рівні Європейського Союзу, зокрема таких як: громадські ініціативи; публічні консультації; петиції в

Європейський парламент; громадянський діалог; діалог заінтересованих сторін;

- узагальнення особливостей імплементації європейських стандартів взаємодії органів публічної влади та ІГС країнами-членами ЄС, зокрема такими як Польща, Литва, Болгарія та Ірландія;

- визначення актуальних проблем імплементації стандартів ЄС у вітчизняну практику взаємодії органів публічної влади та ІГС, серед яких ключове значення мають: упереджене ставлення органів публічної влади до ІГС як до рівноцінного партнера; високий рівень законотворчої завантаженості органів публічної влади; значна питома вага неформальних соціальних практик у професійній діяльності представників органів публічної влади;

- розуміння інституційної та суспільно-політичної природи публічної влади та громадянського суспільства за рахунок уточнення в понятійному апараті публічно-управлінської науки понять "органи публічної влади" та "інститути громадянського суспільства".

Практичне значення роботи. Отримані у цьому дослідженні основні положення, висновки та рекомендації мають значний практичний потенціал для подальшого розвитку досліджуваної суспільно-владної взаємодії.

Зокрема, результати дисертаційної роботи можуть бути використані створення методичних рекомендацій для посилення взаємодії українських урядових інституцій та організацій громадянського суспільства у нормотворчому процесі, особливо у контексті імплементації європейських правових норм у вітчизняну правову базу забезпечення сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні в контексті євроінтеграційного процесу.

Крім того, одержані результати можуть бути використані для розробки курсів підвищення кваліфікації та професійних компетенцій для посадових осіб відділів ОБВ, що відповідають за зв'язки з громадськістю. Окремі положення дисертаційної роботи можуть зацікавити громадських активістів та інших представників українського громадянського суспільства, оскільки

вони можуть допомогти останнім у розумінні нормотворчих і внутрішньоуправлінських процесів, що відбуваються всередині інституцій влади. Нарешті, отримані результати можуть послужити основою для створення навчальних посібників та курсів для студентів і аспірантів, які спеціалізуються на питаннях публічного управління та адміністрування.

Зокрема, на сьогодні основні положення дисертаційної роботи використані в практичній діяльності:

- Департаменту культури і туризму, національностей та релігій Чернігівської обласної державної адміністрації (довідка від 25.12.2023р. №01-3253/8)

- Громадській організації «Рада партнерського розвитку» (довідка від 15.10.2023 р. №15/11)

- Чернігівській районній раді Чернігівської області (довідка від 01.03.2024 р. №01-03/78)

Таким чином, сформульовані у дисертації наукові положення відкривають широкі можливості для практичного використання у різних сферах, спрямованих на підвищення ефективності публічного управління та активізації участі вітчизняних ІГС у прийнятті публічно-владних рішень.

Особистий внесок здобувача. Усі положення новизни, що виносяться на захист та висновки, зроблені в цій дисертації, отримані авторкою самостійно, апробовані та опубліковані у відповідних статтях та тезах конференцій одноосібно.

Публікації. Основні положення дисертаційного дослідження викладені у 7 наукових публікаціях, зокрема, 4 статті опубліковано у наукових фахових виданнях України та 3 тез у матеріалах науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів з висновками, загальних висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 231 сторінок, із них 178 сторінки основного тексту. Список використаних джерел нараховує 259 найменування, у тому числі 97 іноземними мовами.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТРУМЕНТАРІЮ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

1.1. Наукові підходи дослідження відносин публічної влади і громадянського суспільства

Складовою частиною процесу визначення теоретичних засад дисертаційного дослідження, а саме інструментарію взаємодії інститутів громадянського суспільства і органів публічної влади, початковий етап наукових пошуків буде ґрунтуватись на таких ключових теоретико-концептуальних складових: визначення сутності інститутів громадянського суспільства і публічної влади; аналіз поняття, змісту та сутнісних ознак взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства та її механізмів; систематизація основних механізмів взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади.

Реалізація поставлених наукових цілей передбачає, насамперед, комплексного розуміння новітніх здобутків теорій публічного управління і громадянського суспільства, що необхідно для розкриття сутності публічної влади і громадянського суспільства як соціокультурних та інституціональних просторів, де відбувається формування і розвиток об'єктів вивчення.

Громадянське суспільство як соціокультурний явище має давню історію дослідження. Можна виділити принаймні два ключові періоди у філософському осмисленні цього феномену: на першому етапі аналізувалася дихотомія «природне проти громадянського» (Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо), а на другому – відносини між «громадянським і державним» (Г. Гегель, Ш. Токвіль) [128, с. 29–30]. Варто зауважити, що в основі сучасної теорії громадянського суспільства лежать переважно ідеї другої «традиції».

Зокрема, Г. Гегель у своєму трактаті "Філософія права" на відміну від більшості своїх попередників, розглядав громадянське суспільство і державу як самостійні сфери соціальних інтеракцій. Громадянське суспільство, як зазначав філософ, існує поряд із державою, а не в неї. Найважливішими принципами, на базі яких функціонує громадянське суспільство, він виділяв власність, особисту свободу, вільно сформовану громадську думку, правосуддя та інші. Хоча і зауважував, що зіткнення приватних інтересів, притаманних громадянському суспільству, можливо врегулювати лише через державу [57, с. 98].

Французький мислитель А. Токвіль у ХІХ столітті заклав фундамент для розуміння громадянського суспільства як незалежної від держави сфери, де відбуваються взаємодії між громадянами. У своєму творі "Демократія в Америці" він підкреслює, що основу демократичного суспільства складають асоціації вільних громадян, котрі відіграють ключову роль у формуванні активного громадянського середовища, сприяючи розвитку солідарності, толерантності, співпраці та появи так би мовити "пильного громадського ока", яке контролює дії влади [139, с. 385].

Відповідні "класики" сформуливали уявлення про громадянське суспільство як явища, що має дві ключові та взаємопов'язані характеристики: незалежну від держави сферу соціальних взаємин, де реалізуються повсякденні інтереси приватних осіб чи їх об'єднань, та поля взаємодії між суспільством та державою. Більшість сучасних вчених схильні розглядати цей концепт саме у такому контексті.

Згідно з популярним визначенням американського вченого Дж. Александера, "громадянське суспільство" є сферою інститутів, організацій та окремих осіб, яка існує поза межами сім'ї, держави та ринку, і, де люди добровільно об'єднуються для реалізації спільних інтересів [3, с. 47].

Американські політологи Дж. Коен та Е. Арато також розглядають громадянське суспільство як поле соціальної взаємодії між економікою та державою, що містить у своїй структурі індивідуальну сферу (індивіди і

сім'я), добровільні об'єднання індивідів, суспільні рухи та форми публічної комунікації [7, с. 15].

Роберт Д. Патнам також підкреслює важливість взаємодії громадянського суспільства з державою, вважаючи, що воно характеризується активною громадянською позицією, спрямованою на досягнення суспільних цілей, егалітарною у своїй основі політичною взаємодією та суспільними відносинами, заснованими на довірі та співпраці, які він називає “соціальним капіталом”. Патнам вважає, що соціальний капітал, накопичений через участь громадян у громадянських об'єднаннях, може бути використаний ними для підсилення демократичних принципів у публічному врядуванні [76, с. 114].

Прихильником даного підходу можна назвати і представника європейської політичної думки і Дж. Кіна. Останній вказував на критичний залежності здійснення демократичного врядування в державі від наявності розвинутого громадянського суспільства. Він підкреслює, що без існування громадянського суспільства буде неможливою взаємодія та обмін думками та поглядами серед громадян, адже завдяки цьому вони мають змогу відкрито визначати свою ідентичність, виконувати свої зобов'язання у межах демократичної політико-правової системи, яка гарантує мирне співіснування громадян, ефективність уряду, соціальну рівність і, перш за все, реалізацію принципу відповідальності влади перед суспільством [55, с. 78].

Слідуючи за цією думкою, відома українська фахівець з громадянського суспільства А. Колодій, справедливо зазначає, що саме існування та ступінь розвиненості громадянське суспільство не може не залежати від держави – від політичного режиму, дотримання владою принципів верховенства права. Тобто захищеність конституційних прав громадян є фундаментальною умовою автономності громадянського суспільства і запобіжником проти беззаконного правління [49, с. 9]. Саме остання одна із перших в українській науці державного управління акцентувала увагу на наявність у сучасній теорії громадянського суспільства третього вектору наукових уявлень про

даний соціокультурний феномен, що розвивається у рамках структурно-функціонального підходу, – як про новітній етап розвитку суспільства, поява якого уможлиблюється за певних (сприятливих), передусім, соціо-політичних умов. На думку дослідниці, сучасне громадянське суспільство не просто представляє собою окрему сферу, але також є типом взаємодії та моделлю соціальної структури, які історично склалися в певних країнах. Ці аспекти вона вважає реалізованими, якщо вони приймають інституційні обриси та впливають на культурно-психологічні особливості індивіда [47, с. 110].

Деякі іноземні науковці, зокрема Е. Холл, поділяють думку, що сучасне громадянське суспільство можна розглядати як сферу, де історично сформувалися індивідуальні права, свободи та добровільні об'єднання. Ця сфера базується на неполітичній конкуренції, яку гарантує держава, для задоволення особистих потреб та інтересів громадян. Автор вважає, що такий “зрілий” етап розвитку суспільства характеризується наявністю низки основних рис, як індивідуалізм, приватне життя, ринкові відносини, плюралізм та соціальна диференціація [207]. Така позиція відстоюється у працях інших відомих західних представників політичної науки, зокрема Р. Арона, В. Гавела, Е. Гелнера, В. Клауса та низки інших [58, с. 21].

У дослідженні ми спираємось на синтез вище вказаних підходів, що включає насамперед сукупність суспільних відносин, що склалися за певних унікальних соціально-політичних і соціокультурних обставинах та інститутів незалежних від втручання державної влади. На наш погляд, найбільш точно передає результат синтезу сучасних та історичних підходів теорії громадянського суспільства автори монографічного дослідження “Громадянське суспільство: політичні та соціально-правові проблеми розвитку” (2013 р.). Вони вважають, що громадянське суспільство доцільно розуміти у декількох вимірах: як форму співіснування людей, що розвивається і задовольняє потреби своїх членів через працю; як набір первинних груп, створених індивідами за власним бажанням, таких як сім'ї, асоціації, кооперативи, комерційні корпорації, громадські організації,

професійні, культурні, етнічні, релігійні та інші об'єднання (цей перелік не містить урядові структури і політичні організації); як автономну від держави мережу суспільних відносин, що у тому числі соціально-політичні зв'язки; і як простір для самореалізації вільних осіб та їх асоціацій, який захищений законодавством від безпосереднього втручання і випадкової регуляції з боку держави. При цьому, всі ці елементи такого суспільства тісно інтегровані, взаємопов'язані та взаємозумовлені [28, с. 51-52].

Характерними ознаками громадянського суспільства на сучасному етапі його розвитку виступають: інститут приватної власності; здатність громадян до самоорганізації та самоуправління; діяльність різноманітних асоціацій громадян (громадських об'єднань), що відображають інтереси різних груп населення та активні інтеракції між останніми та державою з різних питань суспільного життя; наявність механізмів контролю суспільством діяльності публічної влади. Синтез різних підходів дає найбільш цілісне розуміння громадянського суспільства та іманентній його властивості взаємодії з публічною владою.

Отже, громадянське суспільство – це сукупність суспільних відносин, що ґрунтуються на інституті приватної власності, здатності громадян до самоорганізації та самоуправління, наявності механізмів контролю суспільства за діяльністю органів публічної влади та незалежній від втручання держави діяльності організованих об'єднань громадян.

З позицій структурно-функціонального підходу, внутрішню структуру громадянського суспільства формують її інституціоналізовані форми насамперед, організаційні – незалежні від втручання органів влади держави самоврядні інститути, асоційовані із найбільш вживаним у спеціалізованій науковій і публіцистичній літературі терміном «інститути громадянського суспільства». Однак, як влучно зазначають фахівці Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса, даний термін є настільки поширеним, наскільки й невизначеним. Адже протягом тривалого часу це поняття у фаховій літературі використовується здебільшого інтуїтивно,

ототожнюючи його з найпоширенішими інституційними формами громадянського суспільства – «громадською організацією» [141, с. 96], а також іншими близькими за змістом концептами «громадського об'єднання», «недержавної організації», «неурядової організації» «третього сектору» тощо, що свідчить про відсутність узгодження в термінології серед науковців.

Безперечно найуживанішим в українській фаховій літературі терміном, що позначає інститути громадянського суспільства, є громадські організації та громадські об'єднання. Останнє обумовлено глибокою традицією дослідження цього суспільного явища за радянського періоду розвитку суспільно-політологічних наук. У пострадянський період знайомство з західними підходами та нові реалії суспільно-політичного та економічного буття спричинили переосмислення ролі громадських організацій в соціальному та політичному процесах, що і відбилося на варіативності термінології. Вітчизняні та зарубіжні дослідники, абсорбуючи західний досвід характеризують структурні одиниці громадянського суспільства в контексті наявності характерних ознак, властивих цим утворенням.

Звернемось до деяких найбільш знакових інтерпретацій ІГС, що знайшли своє відображення передусім у сучасній філософсько-політичній думці.

На думку, відомого американського політолога Ф. Шміттєра, інститути громадянського суспільства (самоорганізовані медіаторні (посередницькі) групи – як авторський відповідник інститутам громадянського суспільства) можна ідентифікувати по чотирьом основним ознакам: 1) здатність виконувати колективні дії, спрямовані на захист чи досягнення групових інтересів; 2) незалежність як від органів публічної влади, так і від приватних комерційних об'єднань; відсутність намірів і прагнення захопити державну владу та/або підмінити собою владні структури; прагнення діяти в межах встановлених законом політико-правових норм [151].

Ще один американський фахівець із світовим ім'ям М. Ховард у своїй роботі «Слабкість громадянського суспільства у посткомуністичній Європі»

(2003 р.) визначаючи ІГС (сам дослідник використовує термін «добровільні організації» (*voluntary organizations*)) як «незалежні і конституційно захищені громадські (в оригіналі використовується слово *public* – наша примітка) організації, групи і асоціації, добровільно створені пересічними громадянами» [150, с. 51], наділяє їх схожими параметрами:

- наявність договірних відносин між учасниками добровільних організацій;
- відкритість і прозорість – основні принципи їх діяльності, що мають відрізнити їх від закритих груп, наприклад, злочинних організацій;
- демократична організація управління, що передбачає передусім горизонтальну взаємодію між структурними елементами організації за відсутності притаманної деяким іншим суспільним інститутам ієрархічності (державної бюрократії, економічних організацій тощо);
- дотримання, як добровільними організаціями визначених правових норм і правил.

У свою чергу провідний спеціаліст із розвитку демократії і громадянського суспільства у Східній Європі С. Елісон, вважає за необхідне виокремлювати з-поміж широкого спектру інститутів громадянського суспільства, найбільш структуровану (інституціоналізовану) його частину – неурядові організації (англ. *non-governmental organizations, NGO*), котрим притаманні такі основні елементи: 1) наявність власної інституційної структури; 2) відокремленість від уряду на інституціональному, організаційному і політичному рівнях; 3) їм не притаманна функція розподільника прибутку, тобто вони діють не полі комерційного сектору; 4) саморегульованість; 5) добровільність членства в організаціях [198, с. 164]. Щоправда вище вказані характерні риси властиві всім незалежним самоврядним суб'єктам публічних відносин, що мають організаційну структуру, з якими асоціюються громадянське суспільство. Таким чином, з інтерпретації С. Елісона не зрозуміло, чим неурядові організації (далі – НУО)

такі особливі й вирізняються від інших інститутів громадянського суспільства – непарламентських політичних партій, організації за інтересами, релігійних організацій, благодійних фондів тощо. Адаже фактично С. Елісон характеризує ІГС загалом.

Отже, під досліджуване явище потрапляють досить різні за суттю інститути громадянського суспільства. У зв'язку з цим у фаховій літературі досить розповсюдженим є термін «третій сектор». Це поняття ґрунтується на тому, що перший сектор охоплює владні та політико-управлінські відносини, які репрезентує держава і всі пов'язані з нею інститути. Другий сектор охоплює економічні відносини, пов'язані з діяльністю комерційних (прибуткових) інститутів (у широкому розумінні ринок). Третій – власне громадянське суспільство, що охоплює сукупність неприбуткових і державних організацій, які можуть займатися найрізноманітнішою діяльністю.

Апологети «третього сектору», підкреслюючи не- або антикомерційний статус інститутів громадянського суспільства відносять до першого неприбуткові організації (цей термін популярний у США), тобто організації, які функціонують, не маючи на меті отримання прибутку за підсумками цієї діяльності; волонтерські організації (термін поширений у Великій Британії) та інші, що діють завдяки добровільній праці. В контексті протиставленню державному сектору розповсюдженими є такі терміни як недержавні або неурядові організації (у європейському контексті уряд не підмінює собою державу, тому часто-густо ці поняття інтерпретують як синонімічні), які чітко вказують на те, що такі організації є виключно продуктом самоорганізації громадян, сформовані без жодного урядового втручання [251, с. 15]; неурядові організації розвитку, які акцентують увагу в своїй діяльності на розвитку суспільства, зокрема в контексті зменшення бідності [216, с. 1]. Також з «третім сектором» асоціюються терміни, що мають відношення до міжнародної діяльності: міжнародні неурядові організації, транснаціональні неурядові організації та інші.

В Україні більшість науковців під поняттям «третій сектор» розуміють всю сукупність громадських (неурядових) організацій. Проте досить часто поняття «третій сектор» також вживається як синонім поняття «громадянське суспільство», що приводить до звуженого розуміння концепції громадянського суспільства [119, с. 38].

Як видно із наведених даних, термін «третій сектор» претендує на універсальність. Проте на наш погляд зазначене поняття не передає специфіку діяльності інститутів громадянського суспільства. Підкреслюючи відмінність ІГС від державних та комерційних структур, термін «третій сектор» паралельно вносить додаткову плутанину в питаннях ідентифікацій різних типів організацій громадянського суспільства. Все це робить «третій сектор» не конкретним і дещо публіцистичним за характером поняттям, для визначення суті ІГС особливо у контексті відносин із інституціями публічної влади. Тому у контексті даної дисертаційної роботи зазначене поняття ми пропонуємо вживати для змістовного підсилення незалежності ІГС від інституцій публічної влади та комерційних структур, і не більше. Тим більше предметом дослідження виступають конкретні механізми такої взаємодії, що потребує більшої ясності у розмінні поняття «інститут громадянського суспільства» як чітко визначеної сукупності організаційно-правових форм даного суб'єкта правових відносин. Звернення до нормативного підходу зумовлює й обраний науковий напрям дисертаційного дослідження.

Варто відзначити, що в Україні дефініція «інститут громадянського суспільства» законодавчо не унормована. В чинному Законі України «Про громадські об'єднання» є термін «громадське об'єднання». Він описує добровільні об'єднання громадян, що можуть мати різний юридичний статус, і які створюються з метою реалізації та відстоювання ними своїх прав і свобод, а також для задоволення соціальних, економічних, культурних та інших інтересів. Однак до організаційно-правових форм громадського об'єднання Закон відносить тільки громадську організацію або громадську спілку. Українське законодавство встановлює, що регулювання діяльності

політичних партій, релігійних груп, некомерційних організацій, створених за рішеннями державних органів, добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, профспілок та інших некомерційних організацій, підпадає під дію окремих законодавчих актів.

Разом з тим, поняття «інститути громадянського суспільства» відображено в підзаконних нормативних актах. У постанові Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. за номером 976 «Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [94] під ІГС розуміється наступне: «громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні, релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації, інші непідприємницькі товариства, установи, легалізовані відповідно до законодавства» [94].

Відповідно до роз'яснення Міністерства юстиції України, ІГС як нормативно-правова категорія тлумачиться наступним чином: «це система суб'єктів, наділених правами і обов'язками щодо відстоювання своїх легітимних інтересів у процесі подальшої розбудови громадянського суспільства в Україні та участі в управлінні державними справами, зокрема, у формуванні та реалізації державної правової політики» [149]. Безпосередньо до ІГС відносяться усі суб'єкти правових відносин, що визначені у вище вказаній постанові Кабміну № 976 від 5 листопада 2008 р.

Отже, підзаконні акти і методичні роз'яснення з правозастосування положень профільної нормативно-правової бази акцентують увагу на широкій інтерпретації інститутів громадянського суспільства, як сукупності організацій та об'єднань, що охоплюють всі сфери життєдіяльності суспільства, складовою діяльності яких є діалог з публічними органами влади з приводу їх статутних цілей. Даний підхід є практичним по своїй суті, оскільки віддзеркалює реальну зарубіжну, європейську, практику взаємодії громадянського суспільства і влади. На рівні Євросоюзу і у державах-членах

Європейського Союзу, як буде показано у наступному розділі, ІГС є повноцінними учасниками публічного діалогу із політичною владою.

Зокрема, Європейська Комісія відносить ІГС до форм самоорганізації населення, що утворюються й діють поза урядом і органів публічного управління, розглядаючи їх як активних учасників інклюзивної публічної політики за рівні Євросоюзу, а саме: учасники ринку праці, такі як профспілки та об'єднання роботодавців; організації, які виступають від імені учасників соціальної та економічної сфер (наприклад, споживчі організації); неурядові організації та місцеві громадські об'єднання, що беруть активну участь у житті територіальних громад; релігійні громади та недержавні медіа [185].

Важливим теоретичним моментом у нормативній концепції ІГС є визначення конкретних організаційно-правових форм таких інститутів, що виступають маркерами конкретних напрямів взаємодії з органами публічної влади. Це підводить нас до проблеми їх класифікації.

Класифікації зазвичай розробляються на основі різних критеріїв. Серед найбільш вживаних критеріїв є: суб'єкт і об'єкт діяльності, сфера діяльності, тип та напрямок діяльності, цілі організації, і тому подібне. Існують класифікації, які претендують на універсальність, включаючи багато критеріїв, але зазвичай типології базуються на одному або двох основних критеріях, оскільки врахувати всі аспекти функціонування об'єкту класифікації є складним завданням.

З цієї причини деякі дослідники вважають, що ключовою характеристикою організацій громадянського суспільства є тип їх діяльності, який визначається напрямком та змістом [13, с. 17]. Відповідно до цих критеріїв, ІГС можна поділити на:

- організації, які зосереджені на собі: передусім, це т.з. «захисні», які часто діють як групи тиску для врахування своїх інтересів на державному рівні;

- організації, спрямовані на інших: благодійні; правозахисні; громадсько-політичні організації та рухи.

Інші дослідники звертають увагу на сферу діяльності інститутів громадянського суспільства. Вони класифікують їх на організації:

- в політичній сфері (організації захисту гендерних, національних та інших прав; екологічні рухи тощо).
- в економічній сфері та сфері трудових відносин (споживчі спілки, адвокатські колегії, профспілки, кооперативи).
- в соціальній сфері (благодійні; ветеранські; організації осіб з інвалідністю).
- в науковій, релігійній та культурній сферах (релігійні установи; наукові товариства; творчі спілки та ін.).
- в сфері відпочинку та дозвілля (спортивні; спілки за інтересами тощо) [54, с. 19].

Деякі фахівці з державного управління навіть класифікують ІГС за історичними фазами виникнення, виділяючи чотири покоління незалежних, недержавних, некомерційних та соціально спрямованих організацій:

- організації першого покоління – це благодійні установи, які зосереджували свої зусилля на поліпшенні соціальних та побутових умов життя суспільства в цілому та окремих груп населення зокрема;
- організації другого покоління – це асоціації громадян, що діяли у межах певної ідеології, спрямовуючи свою діяльність передусім на відстоювання прав місцевого населення чи окремих соціальних груп;
- організації третього покоління – це орієнтовані на ініціювання реформ у соціально-економічній та політичній сферах організації в державі;
- організації четвертого покоління – це організації, чия діяльність спрямована на консолідацію та активізацію різних груп населення. Вони також виконують функцію артикуляції інтересів груп громадян, доповнюючи арсенал різноманітних механізмів впливу суспільства на

публічну владу за рахунок освоєння технологій лобіювання, соціального маркетингу, правового захисту, артикуляції громадської думки тощо [119, с. 39]

Деякі дослідники пропонують класифікувати ІГС за критерієм ступеню впливу на публічно-владні рішення, що на наш погляд, є продуктивним підходом. Класифікація інститутів громадянського суспільства за обраним критерієм представлена таким чином:

1. Посередницькі організації: це організації, які взаємодіють з органами публічної влади. Вони поділяються на: групи інтересів, що займаються лобіюванням соціальних інтересів на різних рівнях влади; аналітичні центри, які здійснюють дослідження та аналіз політичних процесів.
2. Асоціації в економічній сфері та сфері трудових відносин: включають об'єднання підприємців та профспілки, які захищають права своїх членів через переговори та угоди з урядовими інституціями (органами публічної влади та іншими державними установами).
3. Традиційні правозахисні організації: зосереджені на захисті політичних прав різних соціальних груп.
4. Організації громадянського контролю: виконують нагляд за діяльністю виконавчих органів влади та дотриманням законності електоральних процедур під час виборів.
5. Організації громадських ініціатив: мають на меті розвиток партнерських відносин між громадянським суспільством і державою [130, с. 128].

Безумовно, кожна класифікація має свої переваги і кожна з них акцентує увагу на різних напрямках статутної діяльності ІГС. Тим не менш, з вище наведеного матеріалу стає зрозуміло, що у структурі громадянського суспільства існує значна диференціація за ступенем активності взаємодії з органами публічної влади. Є такі організації, наприклад, творчі спілки і т.п., котрі взаємодіють із суб'єктами владних повноважень спорадично і тільки по

окремим питанням, а є такі, що функціонально орієнтовані на співпрацю з публічною владою для відстоювання і представництва інтересів не стільки своїх членів, а скільки цілих спільнот.

Однак світовий досвід показує, що в розвинених демократіях, зокрема в державах-членах Європейського Союзу, існують асоціації громадян, які для досягнення суспільних або групових/корпоративних інтересів постійно взаємодіють з органами публічної влади та політичними партіями, тим самим впливаючи на вироблення публічно-владних рішень. У зарубіжній фаховій науковій літературі і нормативно-правових актах, зокрема актах комунітарного права такі ІГС зазвичай позначають терміном *non-governmental organizations*, тобто неурядовими організаціями (НУО).

Чимало зарубіжних дослідників підкреслюють, що НУО, які виступають на захист громадянських прав різних соціальних, професійних та національних груп, виконують роль посередників і мають здатність впливати на рішення публічної влади [182, с. 12; 203, с. 2; 251, с. 15].

Такої ж точки зору дотримуються багато вітчизняних вчених, (див., наприклад [14, с. 28; 48; 61, с. 55; 70; 144]), які акцентують увагу на цій особливій рисі неурядових організацій представляти та відстоювати інтереси окремих груп громадян, інших громадських об'єднань, надавати їм певні послуги і допомогу у налагодженні їхньої співпраці між собою та з державними інституціями шляхом активної взаємодії з публічною владою.

Отож, можна погодитись думкою, що неурядові організації як інститути громадянського суспільства представляють та відстоюють інтереси окремих груп громадян шляхом активної взаємодії з органами публічної влади.

Аналіз типологій ІГС дає можливість провести більш детальну загальнотеоретичну характеристику їх функцій. Адже саме у функціях відображається сутність та зміст їх діяльності. У фаховій літературі [15; 16; 31] в залежності від спрямованості діяльності ІГС їх функції умовно поділяють на дві великі взаємопов'язані групи – зовнішні та внутрішні. До внутрішніх функцій відносяться: установча, організаційна функція;

управлінська функція; функція розширення кола членів громадської організації; здійснення комерційної, підприємницької діяльності, але виключно для реалізації функцій та завдань організації (наприклад, видавнича діяльність); правотворча та інші.

До їх зовнішніх функцій дослідники [15, с. 194; 16, с. 44], відносять: представництво спільних інтересів різних груп населення; забезпечення та захист прав і свобод осіб; створення умов для ефективної реалізації громадянами своїх прав і виконання обов'язків; участь у формуванні законодавства; співпраця з органами публічної влади та політичними партіями; благодійна діяльність; надання інформаційних та консультативних послуг тощо.

Однак у рамках проблемного поля дослідження нас цікавлять функції ІГС у контексті їх взаємодії з органами публічної влади. Ми пропонуємо акцентувати увагу на зовнішніх аспектах їхньої діяльності, конституюючих ІГС як суб'єктів взаємодії з органами публічної влади. На нашу думку, основними функціями ІГС будуть наступні:

- функція представництва суспільних інтересів, оскільки ІГС виконують роль посередника між різними соціальними групами та органами публічної влади. ІГС поширюють громадську думку на рівень прийняття публічно-владних рішень з тим, щоб публічна політика і управління приймалася з урахуванням суспільних або групових інтересів;
- функція продукування суспільно корисних ідей та рішень. Це функція генерування нових ідей для публічної влади (аналітичної продукції, новаторських ідей або пропозиції та механізми їхньої реалізації), у тому числі на рівні законотворчої діяльності, за допомогою яких здійснюється вплив на формування публічної політики;
- функція соціально-політичної стабілізації, згідно з якою ІГС своєю діяльністю зменшують соціальну напруженість у суспільстві,

ініціюють конструктивний діалог між державною владою і різними соціальними групами, тим самим, збільшуючи стабільність політичної системи;

– правозахисна функція, що спрямована на захист прав і свобод людини і громадянина; створення сприятливих умов для їх реалізацію громадянами;

– функція політичної соціалізації, яка підвищують політичну активність громадян та формує політичних лідерів.

Досліджуючи взаємодію публічної влади і громадянського суспільства, не можна не відзначити, що якщо ми говоримо про інституціоналізовані форми подібних взаємовідносин, то останні можуть існувати лише в рамках розвинутого інституційного середовища, котрим є система публічного управління. За останні роки у вітчизняній науковій літературі усталена у пострадянській теорії та практиці державного управління сама категорія, що позначає управлінську діяльність держави як її «організуючого і регулюючого впливу... на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу» [8, с. 33] зазнала суттєвих концептуальних змін відповідно сучасним тенденціям і практиці функціонування демократичного врядування в розвинених державах світу. На зміну старому концепту і моделі державного управління прийшло нове розуміння ролі держави та її органів в управлінні та регулюванні суспільних відносин, відоме як публічне управління (врядування), в якому аспект взаємодії публічної влади і громадянського суспільства грає одну з центральних ролей.

Незважаючи на різноманітність інтерпретацій поняття публічного управління в міжнародному та національному контекстах, ключовим аспектом цієї концепції є, по-перше, діяльність управлінських структур, що спрямована на пошук балансу інтересів між органами влади та суспільством, включаючи різні групи інтересів та інститути громадянського суспільства, які можуть бути як об'єктами, так і суб'єктами управління. По-друге, це характер

управлінської діяльності, який, як випливає з самої назви, є публічним, тобто відображає відкритість, доступність та народний характер влади [142, с. 37].

У зв'язку з цим, деякі українські фахівці в області державного управління розглядають публічне управління як, по-перше, комбінацію управлінського впливу та відкритої взаємодії між державним апаратом і суспільством у процесі прийняття рішень, важливих для громадян; по-друге, як сферу суспільних інтересів, що відкрита для участі всіх соціальних інститутів та громадян, які можуть бути як об'єктами, так і суб'єктами управління, тобто діючи як незалежні учасники у відносинах із владними структурами [45, с. 11].

Розглядаючи публічне управління як систему (по аналогії із системою державного управління), ряд дослідників мають рацію, уявляючи даний концепт як функціонування декількох складних соціальних систем: система, що управляє – держава як визначальний суб'єкт управління; система керована – компоненти суспільства, які схильні до державного впливу як об'єкти управління; система взаємовпливу – різні інститути держави та громадянського суспільства, що реалізують зв'язки: прямі та зворотні, вертикальні та горизонтальні [4, с. 10].

Іншими словами, публічне управління у широкому значенні може розумітися як система управління суспільним розвитком, що розкривається у діяльності її відносно підзвітних суспільству владних інститутів (публічної влади і управління), котрі приймають та займаються втіленням державної, регіональної, місцевої політики за активної участі громадянського суспільства.

До архітипових ознак державної (публічної) влади дослідники [156; 9] відносять:

1. Інституційний характер: вона діє через систему організованих інститутів, які разом з державними та комунальними установами та необхідними ресурсами формують механізм держави.

2. Загальність: така влада охоплює всі аспекти суспільного життя та всіх громадян країни.
3. Загальнообов'язковість: її рішення є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами на даній території, при необхідності забезпечується примусово.
4. Універсальність: її присутність є характерною для всіх суспільств протягом всієї, принаймні писемної, історії.
5. Легітимність: вона спирається на суспільну згоду щодо її впливу на діяльність громадян.
6. Правові форми: вона діє відповідно до законодавчо встановленої процедури, а її рішення оформлюються у вигляді правових актів.
7. Територіальна організація: вона діє на певній території, обмеженій державним кордоном.
8. Безперервність: вона функціонує неперервно, з можливістю створення тимчасових органів за певних обставин.

Вище наведені ознаки публічної влади віддзеркалюють загальноприйнятий у вітчизняній державно-управлінській традиції підхід з приводу того, що остання існує у двох формах – державній і муніципальній, втілених в системі органів державного управління – «органи влади, установи, підрозділи апарату управління чи посадові особи, які розробляють і ухвалюють державно-управлінські рішення щодо здійснення керівного впливу на підпорядковані об'єкти управління або регулювання певних процесів та відносин у різних сферах суспільної діяльності» [74, с. 613], – а також системі органів місцевого самоврядування, що «здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи» [158].

Наприклад, тут можна навести популярну наукову дефініцію публічної влади: «це цілісна система органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють управління суспільно значущими справами

від імені та за дорученням суверена – народу, постійно діють в правовому режимі при реалізації організаційно-розпорядчих функцій і повноважень через визначені Конституцією України та законами України форми реалізації управління справами держави і територіальних громад, які функціонують згідно з їх статусами у всіх сферах і в територіальних одиницях держави» [65].

Вважаємо, що таке розуміння публічної влади є похідним від конституційної норми (ст. 5 Конституції України), в якій постульовано способи здійснення влади народом – безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Отже, за основу у даному дисертаційному дослідженні буде взято усталене у вітчизняній науці державного управління розуміння органів публічної влади (і управління) – як сукупність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, конституюючими ознаками яких є владні повноваження, юридичне вираження яких знаходиться у їх компетенції (права та обов'язки, функції та повноваження, предмети відання), визначеній Конституцією чи законами про повноваження органу. Відповідно рішення, які приймаються органами публічної влади та є обов'язковими до виконання для всіх категорій осіб та організацій, на які поширюється їхня компетенція, називаються публічно-владними. Ці рішення мають загальнообов'язковий характер і є частиною механізму державного регулювання та публічного управління.

Поряд із цим їх публічно-владні рішення невід'ємно пов'язані із необхідністю постійного узгодження інтересів різних груп асиметричного суспільства, що зумовлює серед іншого формування системи взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

Отже, публічна влада є системою установ, органів та процесів, яка забезпечує вирішення суспільних питань та виконання функцій, пов'язаних з управлінням державою.

Відповідно, у контексті даного дослідження українська публічна влада має відповідати загальноприйнятим у європейських державах стандартам роботи її інститутів, тобто вона повинна:

- мати високий рівень прозорості та підзвітності, тобто відповідати критеріям відкритості щодо використаних матеріальних ресурсів і досягнутих результатів роботи;
- відповідати принципам верховенства права і поваги до прав людини;
- забезпечувати якісне надання публічних послуг населенню;
- сприяти розвитку громадянського суспільства як інституціонального середовища формування проактивної частини учасників суспільно-політичних, соціально-економічних і соціокультурних відносин;
- сприяти широкій участі громадян та їх організацій у виробленні та реалізації суспільно важливих політико-управлінських рішень шляхом розвитку зрозумілих широкому загалу процедур громадської участі в управлінні державними і місцевими справами, громадського контролю та соціального партнерства;
- забезпечувати формування фахового адміністративного апарату (публічних службовців) на засадах аполітичності;
- мати достатній для вирішення передбачених законодавством функцій на національному, регіональному, місцевому рівнях обсяг фінансування [142, с. 36-37].

Підсумовуючи варто зауважити наступне: розглядати органи публічної влади та ІГС як рівноправні підсистеми загальної системи управління державою навіть у рамках популярної із 2000-х рр. в Європейському Союзі управлінської парадигми публічного врядування, відомої як «добре врядування» (англ. *good governance*), що відводить передусім урядовим інститутам (політичним органам влади) меншу роль в управлінні суспільним розвитком ніж це було раніше, буде некоректно. Попри зростаючу роль

неурядових учасників в управлінні державою і місцевими справами, ІГС на відміну від органів публічної влади, не мають політичної влади або офіційних повноважень, які були б делеговані державою. Вони не можуть безпосередньо використовувати політико-правові інструменти, які є в розпорядженні інституцій публічної влади, для забезпечення функціонування держави та реалізації її стратегічних цілей. Їхня діяльність полягає скоріше у здійсненні заходів впливу на процес вироблення та реалізації урядових рішень, адвокації суспільних інтересів, моніторингу та забезпеченні громадянського контролю. Тим більше, що характер здійснення публічної управління в сучасних демократичних державах дозволяє через відповідні правові механізми громадської участі інтерпретувати інститути громадянського суспільства в якості повноцінних суб'єктів взаємодії з публічною владою.

1.2. Поняття, зміст та сутнісні ознаки взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства та її механізмів

Для розкриття теоретико-методологічних засад механізмів взаємодії інститутів громадянського суспільства й органів публічної влади важливо з'ясувати зміст та сутнісні ознаки такого співробітництва. З теорії систем управління відомо, що будь-яка система соціального управління, у тому числі система публічного управління, не існує у відриві від інших соціальних систем, наприклад, громадянського суспільства. Відповідно їй притаманна іманентна властивість відкритих систем реагувати на сигнали ззовні, у тому числі, з приводу оцінки вихідних сигналів (публічно-владних рішень), від чого, до речі, залежить її стабільність. Тобто управлінська система не в змозі функціонувати і виробляти відповідні рішення без позитивного та негативного зворотного зв'язку.

Сутність концепції зворотного зв'язку часто розглядається саме через призму співробітництва державного апарату і суспільства, котре за

допомогою інструментів суспільної думки, співпраці, різних ініціатив інформує, консультує, впливає і контролює його дії, у зв'язку з цим публічна влада змушена постійно аргументувати свої дії перед тими, хто перебуває під їхньою юрисдикцією. Дослідники небезпідставно вважають, що зміна структури взаємовідносин публічної влади та громадянського суспільства у бік зміцнення зворотних зв'язків сприяють підвищенню стійкості системи публічного управління [155, с. 58].

Тобто про дієву систему публічної влади і управління може йти мова лише у тому випадку, якщо ця система не замкнута сама на собі, а постійно і результативно взаємодіє із зовнішніми акторами, у тому числі інститутами громадянського суспільства, за-для обміну ідеями, отримання експертних знань, зміцнення легітимності політичного режиму. Все це вказує на об'єктивну вигоду держави від співпраці з ІГС.

У фаховій літературі неодноразово зазначалося, що демократичній правовій державі об'єктивно вигідно співпрацювати із ІГС через низку важливих причин [69, с. 75; 80, с. 23]. Перш за все, ІГС відіграють ключову роль у підтримці демократичних процесів та розвитку місцевого самоврядування, а також сприяють зниженню соціальної напруги. Вони забезпечують різні можливості для активної участі громадян у житті суспільства, включаючи обговорення у засобах медіа, здійснення соціологічних досліджень та моніторингу громадської думки, що сприяє взаєморозумінню між владою та населенням.

Другим аспектом є те, що багато ІГС, особливо неурядові організації, створені для вирішення соціальних проблем, аналогічних сфері компетенцій державних органів, таких як підтримка малозабезпечених, хворих, соціально вразливих категорій населення, освіта молоді, збереження культурної спадщини та інше, виконуючи ці завдання на некомерційній основі.

Третє, для держави часто є вигідною стратегією укладати контракти з громадськими організаціями, які беруть на себе виконання конкретних завдань, в тому числі залучаючи волонтерів, ніж створювати нові структурні

одиниці. Це пов'язано з тим, що в деяких випадках (наприклад, у сфері соціальних послуг) діяльність ІГС може бути більш успішною та ефективною, ніж робота установ державного сектору.

Четверте, існує потреба в неурядових аналітичних центрах, які можуть запропонувати альтернативу державним аналітичним службам експертизу. Остання значно спрощує процес прийняття рішень у різних сферах урядової політики.

З цих причин ми можемо погодитися з думкою, що демократичний політичний режим базується на партнерських відносинах між державою та громадянським суспільством. Сама ефективність демократичного устрою визначається можливістю останнього реально впливати на державні процеси за допомогою інструментів як прямої так і представницької демократії [43, с. 8].

Ряд дослідників виділяють дві основні форми співробітництва органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства – вплив та взаємодія, які часто поєднуються між собою [119, с. 40]. Однак концепт взаємодії є більш загальним, а вплив є похідним від першої.

У загальнофілософському контексті, взаємодія є унікальним видом зв'язку між об'єктами, де кожен із них впливає на інші, ініціюючи їх трансформацію, та одночасно зазнає зворотного впливу, що призводить до зміни його власного стану [129, с. 77].

У контексті партнерських відносин держави і громадянського суспільства для осмислення концепту взаємодії публічної влади та інститутів громадянського суспільства варто звернутися до політико-філософського і наукового доробку зарубіжних та вітчизняних дослідників.

Проблеми та перспективи взаємодії органів публічної влади із ІГС є не менш актуальними і для держав Європейського Союзу. Варто відзначити, що в країнах Західної Європи триває активне наукове обговорення щодо створення моделі суспільства, в якій ІГС відіграють центральну роль у формуванні взаємин між державою та громадянами.

Важливу роль у теоретичному осмисленні взаємодії ІГС та держави на сучасному етапі відіграють концепції дорадчої і деліберативної (учасницької) демократії.

Теоретичну модель дорадчої демократію було вперше сформульовано представниками Единбурзької школи К. Гансеном та К. Ростболлом, котрі розглядали її як логічне розширення представницької демократії [35, с. 585]. Її основна ідея полягає в тому, що для ефективного функціонування сучасного суспільства необхідна активна участь громадян, які об'єднуються в різні групи та асоціації, щоб контролювати законність дій публічної влади. Ю. Хабермас справедливо зазначав: «сучасна модель взаємин держави і громадян має вибудовуватися ...на механізмах «комунікативної поведінки», тобто на суб'єкт-суб'єктних відносинах, на принципах визначення рівноправності як людини суспільної, так і людини «приватної», що передбачає як головну демократичну процедуру «діалогову комунікацію» державної влади і «вільної громадськості» [148, с. 30-31]. Теоретики дорадчої демократії вважають, що її практичне застосування найкраще проявляється у різних неформальних методах дискусії та обміну думками між учасниками: від консенсусних конференцій до планувальних комітетів, від громадянських журі до фокус-груп. Ці діалогові методи характеризуються відсутністю жорсткої правової регламентації їх проведення, специфічністю обговорюваних тем, та принципами їх організації [35, с. 589].

Теорія «учасницької демократії» була покликана максимально наблизити зміст політики до потреб та інтересів пересічних громадян. На думку теоретиків вказаної теорії Г. Алмонда та С. Верби, концепція «учасницької політичної культури» сфокусована на активній участі особистості в житті держави, яка проявляється не лише під час виборів, але й у вияві політичних інтересів, пошуку інформації, набутті знань, формуванні суспільної думки та активному членстві в різноманітних організаціях [5]. Саме значенню інститутів громадянського суспільства прихильники теорії «учасницької демократії», наприклад Б. Барбер, приділяли головну увагу в

процесі подальшого осмислення та удосконалення форм участі громадян в діяльності органів влади [10, с. 258].

Загалом модель деліберативної демократії невід'ємно пов'язана із концептом інституту участі громадян у здійсненні публічної влади. Ємким визначенням терміну «участь громадян» можна вважати дефініцію, сформульовану американськими науковцями К. Джандою, Дж. Бері та Дж. Голдманом, а саме: це дії окремих громадян, за допомогою яких вони прагнуть вплинути на публічну владу (уряд) та політику або підтримати їх [212, с. 226].

Такому розумінню «участі громадян» американських вчених на перший погляд відповідає правова категорія національного законодавства, відома як «участь в управлінні державними справами». Однак формулювання цієї конституційної норми (ст. 38 Конституції України) має надто звужений зміст, ототожнюючи участь лише з певними імперативними формами здійснення представницької і прямої демократії, наділяючи громадян тільки правом формувати органи публічної влади через вибори та референдуми, а також вступом на державну службу та службу в муніципальних органах [51]. Вочевидь термін «участь в управлінні державними справами» має небагато спільного із вище означеними політико-філософськими концепціями і реальною практикою громадської участі у сучасних демократичних державах як європейським, так і України.

Окремі українські науковці пропонували модифікувати зміст даної категорії, зокрема, тлумачачи її як усю сукупність не заборонених законом дій громадян у сфері здійснення публічної влади, яка має на меті не тільки формування самої влади, але також і контроль за діяльністю її безпосередніх суб'єктів, тобто органів усіх гілок влади [132]. Однак і це визначення не змінює принципово зміст існуючої конституційної норми.

Частина дослідників схильні розглядати участь громадян у широкому значенні, не стільки як правовий, а як соціально-політичний інститут. Відповідно концепт участі може позначати як міру (рівень) залучення

громадян до процесів політичного життя через будь-які форми активності і дії, маючих за мету вплинути на інститути влади та на результати функціонування політичної системи загалом, так і потребу самої демократичної держави у забезпеченні стабільного функціонування органів публічної влади і управління, що має місце в багатьох сферах публічно-владної діяльності: при формуванні складу органів публічної влади (через вибори); визначення векторів її розвитку (через референдуми); допомоги в ухваленні владних рішень (через законодавчі ініціативи, громадські слухання, публічні консультації); контролю за її діяльністю (через громадські експертизи та т.п.) тощо [40, с. 45-46].

Сучасним відображенням концепту участі як соціально-політичного інституту в українській науці і практиці державного управління стала категорія «громадська участь у прийнятті та реалізації владних рішень», що вже певний час використовується в основних політико-правових і нормативно-правових документах держави. Іншими її лексичними формами є також: «участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики» та «громадська участь у формуванні та реалізації державної політики на національному та регіональному рівнях, вирішенні питань місцевого значення».

Законодавство України не містить спеціальної дефініції даної категорії. Її, зокрема, немає, ні в постанові Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 р. «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [89], що так би мовити «популяризувала» дане поняття у практиці відносин держави і громадянського суспільства, ні в колишній (від 26 лютого 2016 року), ні в новій Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки [99]. Однак із аналізу змісту положень профільної нормативно-правової бази з питань забезпечення розвитку громадянського суспільства, можна сформулювати узагальнене розуміння громадської участі як можливість громадян впливати на прийняття державних рішень, а також реалізовувати

право на участь у місцевому самоврядуванні, правовими формами якої законодавство України визначає вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, консультації з громадськістю (вони ж публічні консультації), громадські слухання, місцеві ініціативи, електронні петиції, громадська експертиза, участь громадян та їх об'єднань у роботі громадських рад та органів самоорганізації населення (ОСН) тощо. При цьому провідне місце у реалізації громадської участі означені документи недвозначно відводять ІГС.

Такий інструментальний за своїм характером підхід конкретизує правові форми участі громадян та ІГС в державній і місцевій політиці, що значно краще відображає реальність взаємодії держави і громадянського суспільства, ніж застарілий термін «участь в управлінні державними справами». Однак цей підхід не робить диференціації політичних і неполітичних, прямих і не прямих форм участі громадян у здійсненні публічної влади і управління, що робить громадську участь не стільки складовою досліджуваної взаємодії, а скільки (через її правові форми) «просунутим» вираженням концепту участі в управлінні державними справами або взагалі ототожнює останню із поняттям взаємодії.

Як правило такий підхід користується вагомим впливом серед фахівців науки держави і права.

Зокрема, О. Зарічний, у рамках своєї класифікації форм участі громадськості у здійсненні публічної влади фактично ототожнює близькі за звучанням, але не за змістом концепти. Він класифікує такі форми участі громадськості по наступним критеріям:

- за видами публічної влади, в яких громадяни беруть участь (державна і муніципальна);
- за учасниками, якщо це тільки громадяни, то такими формами є вибори, референдуми, участь в політичних партіях, якщо це всі особи, незалежно від громадянства, то такими формами є демонстрації, мітинги, і т.п.;

- за часом, що діляться на одноразові, тривалі; за періодом (виборча, міжвиборча);
- за наслідками (успішна, коли досягається компроміс між громадянським суспільством та державною владою; неуспішна, коли компроміс не досягається);
- за гуманітарною складовою (мирна, військова);
- за ступенем масовості (масова, групова, колективна, індивідуальна);
- за правовим змістом (законна і незаконна (тобто захоплення державних будівель, псування державного майна, незаконне застосування зброї));
- за сферою (політична, економічна, соціальна тощо);
- за основними етапами (стадіями) здійснення публічної влади (на етапі формування, функціонування та контролю);
- за масштабами (участь на загальнонаціональному, субнаціональному і місцевому рівнях);
- за формами здійснення публічної влади, де участь громадськості поділяється науковцем на вибори, референдум, індивідуальні та колективні звернення, участь у діяльності політичних партій, громадська ініціатива та консультування, експертиза та моніторинг тощо [40, с. 51].

Поняття громадськості, що використовує цей та багато інших дослідників у даному контексті, має вже усталену інтерпретацію в суспільстві і державних інститутах в Україні. Воно включає в свій зміст й інститути громадянського суспільства, позаяк громадськість часто ототожнюється з громадянським суспільством у побутовому сенсі. У той же час, як ми знаємо, ІГС у сенсі громадських об'єднань, НУО, не є безпосереднім суб'єктом політичного процесу, на відміну від політичних партій і окремих громадян, котрі через електоральний та рекрутаційний механізми можуть брати пряму участь у публічній владі і бути залученим до

її органів. Судячи із вище наведених матеріалів, О. Зарічний вочевидь більше схиляється до широкого розуміння громадськості як «конституційного» поняття народу. Тому можна прийняти логіку подібних дослідників, що участь громадян (народу) у прийнятті та реалізації владних рішень включає всі вище перелічені форми. Однак, розглядаючи форми «участі громадськості» через призму її суб'єктів, то далеко не всі із цих форм кореспондуються з неполітичним характером функціонування ІГС як суб'єктів громадської участі і відповідно досліджуваної взаємодії.

Більш методологічно коректною є позиція інших дослідників, котрі диференціюють безпосередні і опосередковані форми участі громадян у прийнятті та реалізації публічно-владних рішень.

Зокрема, А. Євгенєва через призму аналізу участі громадськості в законодавчому процесі має рацію, коли розрізняють її формами на безпосередні і опосередковані. До безпосередньої участі громадськості дослідниця відносить: референдуми; право народної правотворчої ініціативи; народне вето.

Формами опосередкованої участі вона виділяє такі:

- петиційні форми, які включають звернення громадян або їхніх об'єднань до законодавчих органів з пропозиціями щодо законодавства; організацію акцій, спрямованих на вплив на законодавчий процес; лобіювання законопроектів.
- консультативні форми, які демонструють бажання державних органів одержати зворотній зв'язок від громадськості у процесі вироблення та реалізації державної політики. Це, передусім, громадські консультативно-дорадчі органи, що утворюються при органах публічної влади, публічні консультації (у форматі громадських слухань, конференцій, форумів, "круглих столів", зустрічей із громадськістю тощо). Також до цього відносяться теле- та радіодебати, "гарячі лінії", соціологічні дослідження для вивчення громадської думки тощо [147, с. 43-44].

Нарешті, не можна вважати коректним із погляд деяких науковців з приводу ототожнення того, що взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства відбувається виключно у правових формах громадської участі.

Наприклад, на думку низки дослідників [62; 4, с. 36–37], така взаємодія виражається в тому, що ІГС приймають участь:

- у нормотворчій діяльності держави, тобто у розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів.
- у правозастосовній діяльності держави, тобто шляхом передачі їм повноважень органів публічної влади повністю або частково, а також громадського контролю;
- у правоохоронній діяльності держави шляхом сприянні органам внутрішніх справ у забезпечення охорони громадського порядку, здійснення спільних заходів щодо припинення адміністративних правопорушень і злочинів і т.п.

Судячи з загального характеру спрямованості форм участі ІГС в діяльності держави (а вона носить характер сприяння), такі науковці фактично ототожнюють взаємодією навіть не стільки з громадською участю, а скільки конституційною категорією участі в управлінні державними справами. Це безумовно занадто сильно звужує зміст взаємодії і викривляє суть самої громадської участі, відображеної у чинних нормативно-правових актах України.

Підводячи проміжний підсумок щодо правових і наукових інтерпретацій в Україні концепту громадської участі, варто зазначити наступне. Через відсутність у вітчизняних нормативно-правових актах дефініцій такої участі та її варіантів частим явищем у наукових публікаціях стає ототожнення понять громадської участі і участі громадськості. Наразі методологічно коректним критерієм їх термінологічної диференціації вважаємо виділення суб'єкта такої участі. Враховуючи неполітичний статус ІГС, доцільно визнати, що громадська участь як участь останніх у

взаємовідносинах із органами публічної влади може стосуватися тільки форм т.з. опосередкованої участі громадськості (в широкому значенні жителів держави, суспільства) у прийнятті та реалізації публічно-владних рішень.

Водночас у європейському розумінні поняття громадської участі має принципову різницю з вітчизняним тлумаченням даного концепту. Європейський підхід, по-перше, повністю дистанціює цей концепт від електоральних форм волевиявлення та інших політичних форм участі громадян в публічній політиці і управлінні (державна служба, політичні посади, участь у політичних партіях і т.п.), а по-друге, фокусує увагу на головному критерії громадської участі – рівнях залучення різноманітних суспільних груп інтересу до різних етапів процесу прийняття політичних рішень, де рівень участі прямо залежить від інтенсивності (що залежить від сприяння передусім збоку органів публічної влади) залучення громадськості до відповідного процесу.

Зокрема, таке тлумачення участі громадян пропонується у «Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення» [46], котрий визначає основні параметри залучення громадянського суспільства до процесу вироблення публічно-владних рішень, а також важливу роль ІГС на різних етапах політичного процесу, окреслюючи відповідні обов'язки органів публічної влади та головні механізми подолання розриву між обома дійовими особами.

Цей документ вирізняється тим, що він окреслює чотири основні рівні участі громадян, які визнані в Європейському Союзі, і варіюються від базового до найглибшого рівня залучення у процесі ухвалення політичних рішень. Ці рівні включають: інформування, консультування, діалог та партнерство. Вони можуть бути застосовані на будь-якій стадії процесу прийняття рішень, але найчастіше вони найбільш релевантні на певних етапах.

Інформування є фундаментальним для розвитку інших рівнів участі. Зазвичай на цій стадії основною метою є забезпечення громадянського

суспільства інформацією з боку державних органів. Участь громадськості на цьому етапі є обмеженою.

Консультації служать як засіб отримання відгуків, коли громадськість за запитом публічних органів влади надає свої зауваження та рекомендації. Зазвичай, саме останні є ініціаторами консультацій. Консультації є ключовими на всіх стадіях процесу прийняття рішень, особливо під час підготовки проектів, моніторингу та перегляду.

Діалог є універсальним методом, який може бути використаний на будь-якій стадії прийняття рішень і може бути ініційований будь-якою стороною. Він може включати двостороннє обговорення певних питань спільного інтересу (так званий діалог взаємодії) або широке обговорення політичного порядку денного (широкий діалог). Форми діалогу можуть варіюватися від відкритих слухань до регулярних або спеціальних засідань.

Партнерство розглядається як найвищий рівень залучення громадськості у процес прийняття рішень, що передбачає спільну відповідальність на всіх його стадіях. Воно може реалізуватися у таких формах, як форуми зацікавлених сторін, спільні органи, або залучення громадськості до надання певних соціальних послуг, наприклад через аутсорсинг [46].

Даний документ не має обов'язкового характеру, водночас наведені там викладки відображають реальні практики взаємодії учасників демократичного процесу із конкретного практичного досвіду діалогу та співпраці між неурядовими організаціями та органами публічної влади в державах Європейського Союзу.

Отже, згідно з європейським підходом ми також не можемо розглядати взаємодію між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства у відриві від концепту громадської участі у виробленні публічно-владних рішень. Однак тут важливо зробити ще одну уточнюючу ремарку. Якщо слідувати далі логіці авторів Кодексу, то можна зробити цікавий висновок, що зі зростанням рівня участі, що базується на параметрах

інтенсивності залучення ІГС до процесу прийняття рішень (тобто принципах участі (див. нижче)), зростає і рівень (що до речі виражається у конкретних формах залучення, як-то партнерство) впливу громади на сам процес і його кінцевий продукт – політичне рішення.

Категорія «вплив» є такою ж загальною як і взаємодія і власне вважається поряд із участю її складовою. Якщо звернутися до Академічного тлумачного словника української мови, то слово «вплив» виражає передусім виявлення дії певної особи, предмета чи явище стосовно іншої особи чи предмета [133, с. 751]. В людських стосунках у кінцевому рахунку суб'єкт впливу намагається змусити об'єкт впливу зважати на свої дії. Конкретно у контексті взаємодії ІГС і органів влади вплив перших виражається не тільки у представництві позиції, але і в активному просуванні громадських або групових інтересів через офіційні (через участь у процесі вироблення та реалізації публічно-владних рішень) або інші не заборонені законом канали (ЗМІ, вуличні акції та ін.) з метою активнішого включення в процес публічного управління та/або посилення підзвітності органів публічної влади перед суспільством. Саме в такому контексті більшість вітчизняних науковців схильні розглядати вплив ІГС на діяльність і рішення органів публічної влади.

У наукових публікаціях із досліджуваної тематики вплив ІГС часто розглядається через ті ж самі вище розглянуті безпосередні й опосередковані (як інституціолізовані, так і неінституціолізовані) форми участі громадськості у підготовці і прийнятті публічно-владних рішень. Зокрема, дослідниками виокремлюються [127, с. 88-89; 60, с. 15]: форми безпосередньої участі у при формуванні органів публічної влади (вибори, референдуми); опосередковані форми представництва інтересів громадян (через депутатів усіх рівнів, виборних посадовців, політичні партії); опосередковані форми участі у законотворчій (правотворчій) ініціативі (через публічні і електронні консультації, звернення (направлення пропозицій, петицій до органів публічної влади); форми громадського контролю (підготовка громадських

експертиз, експертних висновків й оцінок як щодо документів, рішень, так і їх проектів); організація громадських акцій (мирні збори); діяльність громадських рад, створених при публічних органах законодавчої й виконавчої влади; обговорення в медіа, соціологічні дослідження та моніторинги громадської думки з приводу рішень по суспільно важливих проблемах; участь громадян у спільних заходах організованими органами влади за участю експертів, зацікавлених груп, засобів масової інформації (як-то проведення громадських слухань, семінарів, «круглих столів», форумів тощо.

У той же час, вище вказані форми громадської участі не вичерпують всю суть категорії впливу ІГС на з органи влади. Зокрема, доречно згадати безпосередні форми впливу, тобто орієнтовані на в першу чергу на "просування" певного політичного рішення, вигідного певній групі інтересу як через неформальні канали представлення інтересів, так і роботу з представниками органів влади зусиллями лобістів-професіоналів.

У сучасних демократіях до найбільш ефективних і перевірених часом форм впливу ІГС на діяльність і рішення органів публічної влади у такий спосіб доцільно віднести адвокати, себто представництво і захист прав та інтересів громадян, коли ІГС представляють інтереси або недостатньо репрезентованих груп, або навпаки впливових, через переговори (тиск) з владними структурами і т.з. громадський лобізм.

Розглянемо їх детальніше.

Під поняттям "адвокати" або "представництво інтересів" часто мається на увазі комплекс підходів та технік, які використовуються для вираження інтересів різних суспільних груп, як формальних, так і неформальних [11, с. 35]. У широкому сенсі, "адвокати" відноситься до процесу, в якому громадяни та організації висловлюють свої побоювання щодо порушень своїх прав і активно діють для їх захисту. Це також включає діяльність, спрямовану на представлення інтересів громадян у процесі прийняття рішень, що має на меті змінити політику на місцевому чи державному рівні, а також серію пов'язаних між собою дій, які спрямованих на досягнення довгострокових

змін у суспільстві, локальній спільноті чи в методах прийняття політичних рішень через мобілізацію громадськості [161, с. 2].

Відповідно до методів адвокати у багатьох наукових публікаціях (див., зокрема: [37; 44; 67] та ін.) відносять такі форми громадської активності як:

- переговори з представниками влади. Яскравим прикладом є діалог профспілок з державними структурами для вирішення питань, пов'язаних з захистом прав працівників, таких як зміни в оплаті праці, зайнятості та інших елементів трудових відносин;
- формування коаліцій. Ефективність адвокати, а також лобіювання, зростає, коли неурядові організації об'єднуються з іншими ІГС для створення сильної платформи, яка представляє інтереси громадськості з конкретних питань;
- використання медіа та організація громадських кампаній. Цей метод також включає інформаційні кампанії, метою яких є поширення серед населення інформації, яка може бути не новою, але раніше була недоступною або прихованою;
- набуття членства в державних структурах, коли представники ІГС обирається до законодавчих органів влади. Ця практика тісно пов'язана з лобізмом, тому ми не будемо детально зупинятися на цій формі «представництва».

Отже, поняття "адвокати" не має чіткого визначення. Воно, як випливає із наведених тлумачень та характеристик, може позначати цілу сукупність інструментів впливу ІГС на публічну владу, у тому числі, таке явище як громадський лобізм.

Дійсно, деякі дослідники відзначають, що в європейських державах до складу системи представництва інтересів у якості її компонентів входить і лобістська діяльність у її різних проявах [11, с. 40; 20, с. 117]. Варто визнати, що між механізмами адвокати та лобізму є багато спільного. По суті громадський лобізм також спрямований на представництво інтересів певних суспільних груп, що дозволяє деяким дослідникам, як вище зазначалося

відносити його особливої форми адвокати. Проте, на нашу думку, лобіювання варто виокремити в окрему форму впливу ІГС на публічну владу.

Лобізм (від англ. «lobby» – кулуари, коридор, закрите приміщення), а також поняття, що описують процесуальні сторони цього явища (лобіювання або лобістська діяльність), зазвичай розуміється як набір стратегій та методів, які використовуються різними заінтересованими групами для впливу на органи публічної влади, що робиться з метою прийняття урядових рішень, які вигідні цим групам [21, с. 58; 42, с. 15-21; 138, с. 236].

Тобто лобіювання орієнтовано в першу чергу на «протаскування» певного політичного рішення, і як правило, охоплює дії, спрямовані на оплачуване просування приватних інтересів, а не суспільних, тоді як адвокати націлена на стейкхолдерів як всередині, так і поза урядом та стосується здебільшого просування суспільних інтересів через зміну політики влади на місцевому або державному рівні і часто без висування конкретних вимог до органів влади [20, с. 117; 160].

Часто лобістську діяльність ІГС пов'язують із підтримкою та просуванням громадських інтересів у законодавчому процесі, включаючи вплив на обраних посадових осіб під час законотворчого процесу. Вплив на законодавчі органи є одним з найбільш розповсюджених і ефективних способів впливу. Інститути громадянського суспільства беруть участь у формуванні законодавства, здійснюють громадську експертизу законопроектів, публікують заяви та заклики до громадян у медіа, організують громадські акції (наприклад, пікети та семінари), лобіюють конкретні законодавчі ініціативи через депутатів, моніторять виконання рішень та аналізують отримані результати. Втім, сучасне лобіювання не обмежується рамками впливу лише на законодавчі органи публічної влади, охоплюючи і органи виконавчої влади.

Так, у практиці держав Європейського Союзу можна виділити наступні типи лобізму, в рамках яких можуть діяти неурядові організації:

- прямий лобізм як безпосередня робота з представниками влади, що здійснюється професійними лобістами, яких наймають групи тиску;
- непрямий лобізм: організація адвокаційних кампаній, що часто супроводжується активним просуванням свого нарративу у медіа, збір підписів, ініціювання петицій, що підтримують або виступають проти певних рішень влади,
- внутрішній лобізм: захист інтересів всередині органів публічної влади особами, які працюють в них або мають прямий доступ до них. Хоча ІГС не мають такого ж доступу до центрів прийняття урядових рішень, як ті ж політичні партії, вони можуть впливати на державні структури через особисті зв'язки своїх членів із посадовими особами цих органів або парламентарями.

Отож, в залежності від поставлених цілей ІГС можуть використовувати різні методи та форми публічного лобіювання, що фактично за своєю формою можуть збігатися із вище вказаними формами участі у законотворчій діяльності через такі формальні правові інструменти як звернення, публічні консультації, громадські експертизи нормативно-правових актів, роботі в громадських радах та в експертних групах по підготовці проектів правових документів; а також через неінституціолізовані форми участі, як-то кампанії лобіювання чи адвокації.

Повертаючись до проблеми розуміння взаємодії публічної влади та інститутів громадянського суспільства, то варто підкреслити, що така взаємодія є двостороннім процесом, що характеризується взаємними впливами цих двох суб'єктів. Тому цілком справедливо вести мову і про форми впливу органів публічної влади на інститути громадянського суспільства, до яких дослідники небезпідставно відносять [12, с. 353; 18, с. 71; 64, с. 103; 127, с. 88-89]:

- контроль за діяльністю інститутів громадянського суспільства з метою забезпечення їх діяльності у руслі закону;

- створення умов для фінансової підтримки і фінансової стабільності ІГС; сприяння залученню ІГС до надання соціальних послуг;
- моніторинг й аналіз громадської думки, забезпечення своєчасного реагування на зауваження та пропозиції ІГС;
- організації навчання представників інститутів громадянського суспільства та ознайомлення широких верств населення з формами його участю у виробленні та реалізації державної політики;
- залучення ІГС до виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування;
- організація державних й муніципальних грантів, ярмарок громадських об'єднань і проектів тощо.

За виключенням законодавчого контролю ці форми впливу держави на ІГС мають нормативне вираження у політиці сприяння розвитку громадянського суспільства, від ефективності якої залежить інституційна спроможність відповідних суб'єктів громадянського суспільства взаємодіяти зі структурами публічної влади. До основних напрямів такої політики на сучасному етапі її розвитку відносяться:

- підвищення ефективності громадської участі, а саме: забезпечення дієвих механізмів для участі громадян у процесі вироблення та реалізації державної політики, як на національному, так і на регіональному рівнях, а також у вирішенні локальних питань.
- підтримка громадянського суспільства через створення умов, що сприяють розвитку та інституційному зміцненню ІГС.
- Стимулювання активної участі громадянських інститутів у соціально-економічному розвитку України.
- заохочення міжсекторальної співпраці через формування умов, які сприятимуть взаємодії між різними секторами суспільства [99].

Отже, як теоретичний конструкт взаємодію публічної влади та інститутів громадянського суспільства можна розглядати як постійний (не

пов'язаний з електоральними циклами) двосторонній процес взаємного узгодження позицій, поглядів, думок щодо суспільного життя та соціально-економічного розвитку, у ході якого держава збирає інформацію про пануючі у суспільстві настрої, практики, отримує експертні дані, необхідні для прийняття/корегування владних рішень або утримання від них, а громадяни та їх організації в свою чергу отримують інформацію про дії влади, можливість висловлювати свою позицію та артикулювати власні інтереси, здійснюючи тим самим безпосередній або опосередкований вплив на розробку, прийняття та реалізацію владного рішення.

У демократичних європейських державах є нормою, що громадяни активно самоорганізуються для того, щоб збільшувати свій вплив на діяльність органів публічної влади з метою активнішого включення в процес управління й посилення їх підзвітності, а останні своє чергою користуються експертними та іншими послугами інститутів громадянського суспільства для розв'язання суспільнозначимих проблем. Для того, щоб прояснити функціональну роль явища взаємодії у суспільному процесі, систематизувати і надати останньому чітких правових форм, зрозумілих для всіх його суб'єктів, потрібен системний підхід, що дозволяє розглядати даний феномен як систему взаємопов'язаних механізмів.

Треба відзначити, що поняття «механізм» прийшло у гуманітарні науки з інженерно-технічної сфери, проте сьогодні воно широко використовується в науці з державного управління, політології, економіці, правознавстві, соціології, психології, менеджменті та інших соціальних науках. Якщо звернутися до етимології цього слова, то воно походить від грец. μηχανή (машина), що означає систему рухів або дій; пристрій або пристосування, у якому і за рахунок якого здійснюються, керовані законами природи, рухи або дії. Відповідно у загальному філософському сенсі механізм будь-якого явища часто представляється як процес, система, засіб (інструмент) для вирішення певних завдань [2, с. 371].

Виходячи з того, що взаємодія ІГС і органів публічної влади є двостороннім процесом взаємовпливів, котрі викликають соціальні зміни у різних сферах життєдіяльності суспільства – політичній, соціальній, економічній та духовній, – механізми такої взаємодії доцільно відносити до соціальних механізмів. Адже до загальних рис соціального механізму дослідники відносять:

- регулювання соціальних процесів відповідно до суспільних потреб;
- специфічна суб'єктність, де основними суб'єктами механізму є соціальні групи, які залежно від типу механізму створюють специфічні системи на основі обміну результатами якої-небудь діяльності;
- опора на соціальні інститути, якими є стала нормативна база, що визначає і підтримує необхідні форми соціальної поведінки, зокрема через мережу формальних організацій;
- зміст, який становлять матеріальні і духовні цінності, явища суспільного буття і суспільної свідомості;
- системний характер, на що вказує характер зв'язків між елементами механізму [2, с. 371].

Отже, кожен із параметрів соціального механізму відповідає змісту та характеру взаємодії ІГС і органів публічної влади:

- 1) така взаємодія прагне до якісного впорядкування суспільних відносин;
- 2) ІГС і органів публічної влади як специфічні соціальні групи є суб'єктами досліджуваної взаємодії;
- 3) механізм взаємодії безумовного ґрунтується на формальних інститутах, якими є законодавство і принципи правової держави;
- 4) на системну цілісність досліджуваної взаємодії вказує спільна участь її суб'єктів у процесі узгодження часто різноспрямованих потреб, цінностей та інтересів тих чи інших соціальних груп, котра реалізується за допомогою сукупності певних інструментів двосторонніх взаємовпливів.

Вищенаведене дозволяє нам запропонувати таке визначення поняття «механізм взаємодії ІГС і органів публічної влади»: це сукупність організаційно-правових та інших не політичних і не заборонених законом способів спільного, ІГС і органів публічної влади, способів вирішення суспільно важливих питань або проблем у різних сферах життєдіяльності суспільства, що турбують певні соціальні групи, виразниками (захисниками) інтересів яких виступають ІГС.

На практиці механізми взаємодії органів публічної влади та ІГС, як в державах Європейського Союзу, так і України реалізується за допомогою конкретних правових способів і форм публічного узгодження інтересів, до яких можна віднести:

- фінансову підтримку ІГС з боку органів публічної влади, що реалізується через: а) цільове фінансування громадських організацій, які займаються соціально значущою роботою; б) конкурсне розподілення державних або муніципальних коштів серед громадських об'єднань, що дозволяє сконцентрувати відповідні ресурси на вирішенні певного вузького кола проблем;
- залучення ІГС до вироблення політики: ІГС залучаються до процесу формування політики, особливо до розробки та обговорення проектів нормативно-правових актів, які впливають на соціально-економічний розвиток, інтереси громадян, а також на захист їх прав і свобод. Суть цього способу полягає в тому, що органи публічної влади, зберігаючи за собою право прийняття рішень, залучають ІГС за допомогою інструментів деліберативної демократії до вирішення суспільно значимих проблем, моніторингу, оцінки ситуації щодо стану реалізації політики, розробки певних установчих документів, що визначатимуть чи корегуватимуть політичний курс й т.п. До конкретних форм такої взаємодії можна віднести:
 - а) петиційні – висловлення громадськістю і обробка органами влади зауважень, пропозицій, електронних петицій з метою

забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження ІГС;

– б) інформативно-консультативні – публічні консультації, у тому числі електронні, що забезпечують збір важливої для розробки політики інформації (від громадської позиції по стратегічним ініціативам уряду до спеціалізованих експертних даних щодо проектів нормативно-правових і регуляторних актів);

– в) діалогові – організація спільних консультативно-дорадчих та експертних органів (рад, комісій, груп), публічних майданчиків (офлайн- і онлайн-форумів, круглих столів, конференції, теле-радіодебатів, громадських слухань), зборів громадян (на місцевому рівні) та інших заходів, де здійснюється обговорення (у формі дебатів) проектів державної і місцевої політики;

– громадський контроль, що реалізується, зокрема, у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень органів публічної влади, громадської експертизи проектів діяльності ОБВ, громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів т.п.;

– партнерство у сфері соціальнокорисної діяльності, що проявляється через делегування ІГС частини функцій із надання соціальних послуг населенню відповідно до укладених з органами публічної влади угод. Ці угоди можуть бути і тристоронніми – між органами влади, підприємцями та ІГС. Сюди ж доречно віднести співпрацю органів публічної влади з громадськими об'єднаннями в процесі підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання державних службовців та представників ІГС навичкам ефективної взаємодії при виробленні та реалізації державної і місцевої політики. Це може включати реалізацію спільних ініціатив, які можуть мати інформаційний, аналітичний, благодійний або соціальний характер.

На основі вище наведених викладок можна запропонувати наступну

класифікацію механізмів взаємодії органів публічної влади та ІГС залежно від організаційно-правової форми їх реалізації:

1) інституціоналізовані механізми, тобто ті, що мають закріплену у нормативно-правовій базі праву процедуру реалізації й, які асоціюються з конкретними правовими формами громадської участі (надання інформації, консультації, діалог і соціальне партнерство), а саме:

- механізми безпосередньої двосторонньої взаємодії, до яких належать організаційно-дорадчий, петиційний, інформаційно-консультативний механізм і механізм соціального партнерства;

- механізми опосередкованої взаємодії, що реалізуються у політико-правових формах організаційної і фінансової підтримки ІГС з боку держави (стратегії, концепції, базові закони, що регулюють діяльність ІГС), спрямовані на інституціоналізацію вище вказаних механізмів безпосередньої двосторонньої взаємодії, а також забезпечення інституційного розвитку громадянського суспільства;

2) неінституціоналізовані або неформальні механізми, що реалізуються у формі акцій адвокати і громадського лобювання (підняття і обговорення тієї чи іншої суспільно важливої проблеми у ЗМІ, організація адвокати-кампаній для артикуляції певної позиції організованого громадянського суспільства, неформальні канали діалогу представників ІГС із політиками та чиновниками через особисті контакти), виконання окремих акцій інформаційного і соціального спрямування. При цьому інституціоналізовані, так і неінституціоналізовані механізми, не виключають один одного і можуть взаємодоповнюватися.

Отже, світова практика пропонує широкий спектр механізмів взаємодії органів публічної влади та ІГС, зокрема у контексті вироблення публічно-владних рішень. Деякі з них вже реалізуються в Україні (дане питання детально буде проаналізовано у Розділі 3).

Говорячи про взаємодію як двосторонній процес, слід все ж враховувати, що не зважаючи на необхідність самої зацікавленості інститутів

громадянського суспільства бути залученими до цього процесу, котра в розвинутих демократіях є іманентною властивістю громадянського суспільства, участь ІГС у ньому апріорі не може не залежати від політико-правових умов, створюваних державою та панівних державі політичних та правових ідей, засад, керівних настанов, що визначають найважливіші правила, за якими така взаємодія є відбувається. Іншими словами взаємодія органів публічної влади та ІГС має спиратися на певні принципи.

Наприклад, О. Пухкал, І. Рейтерович та низка інших дослідників, вважають, що основними з них є такі:

- принцип визнання важливості кожної зі сторін у розвитку демократичної системи;
- принцип визначення цінностей, спільних та важливих для кожної зі сторін;
- принцип відкритості влади, відповідно до якого інформація про процес прийняття публічно-владних рішень має бути доступною для всіх соціальних груп та зацікавлених сторін, які беруть участь у розробці та прийнятті цих рішень.
- принцип єдності та адекватності критеріїв поведінки, що передбачає необхідність встановити чіткі та справедливі критерії поведінки та умови для прийняття рішень, які будуть однаковими для всіх учасників.
- принцип прямого спілкування, що передбачає оптимізацію діяльності посадових і службових осіб органів публічної влади, відповідальних за взаємодію з ІГС;
- принцип зворотного зв'язку, за яким результати обговорень та консультацій повинні впливати на практичну діяльність та прийняття рішень [119, с. 41].

На думку О. Мороз, такими принципами мають бути:

- соціальне партнерство, суть якого полягає у створенні позитивного діалогу між урядовими структурами та громадськими

організаціями для вирішення проблем у сфері публічного управління та соціальної сфери.

- рівність можливостей, згідно з якими держава має забезпечити однакові умови для всіх інститутів громадянського суспільства, що займаються захистом прав людей та наданням соціальних послуг;
- спільна відповідальність, суть якої полягає у тому, що як чиновники, так і представники громадських об'єднань мають нести рівну відповідальність за порушення законів;
- відкритість і прозорість як забезпечення органами влади доступу громадських об'єднань до інформації;
- невтручання уряду: урядові інституції не повинні втручатися в роботу громадських організацій, окрім випадків, прямо передбачених законодавством.
- підтримка діяльності, себто створення сприятливих умов для легальної роботи ІГС та забезпечення ефективної професійної співпраці.
- підвищення ефективності процесу взаємодії, тобто досягнення позитивних результатів у процесі взаємодії органів публічної влади із громадськими об'єднаннями, прийняття органами влади рішень з урахуванням суспільних потреб та інтересів [63, с. 9-10].

Л. Усаченко до основних принципів вказаної взаємодії відносить:

- відкритість: передбачає регулярне інформування населення про діяльність державних органів. Комунікації від державних структур до НУО мають бути зрозумілими та простими, підкріпленими чіткими доказами замість необґрунтованих заяв;
- реалізація громадських ініціатив, що означає залучення НУО до процесу формування та впровадження публічно-владних рішень. НУО повинні мати можливість висловлювати свої погляди на значущі ініціативи та плани до того, як буде ухвалене остаточне рішення;

- соціальне партнерство, що передбачає формування партнерських стосунків між державою та громадськими об'єднаннями, організація та підтримка продуктивного діалогу з ІГС, та заохочення НУО до активної співпраці з державою, що сприяє об'єднанню зусиль для вирішення важливих суспільних проблем;
- відповідальність: діяльність як органів публічної влади, так та ІГС має бути прозорою, відповідальною та підзвітною громадськості;
- політична незалежність, тобто свідоме усунення державної влади від участі у процесі створення й функціонування неурядових організацій; відмова органів державної влади від прямого нав'язування своїх рішень організаціям громадянського суспільства;
- етичність. Необхідне дотримання у взаємодії державної влади і неурядових організацій етичних принципів. Зокрема, організувати та сприяти участі ІГС у такій взаємодії мають морально відповідальні державні службовці [145].

В. Головій до структуроутворюючих принципів взаємодії громадянського суспільства й держави відносить:

- відкритий і збалансований механізм прийняття рішень, у тому числі, прозорість прийняття рішень;
- забезпечення ефективного доступу громадян до інформації щодо рішень і діяльності урядових структур;
- суспільний контроль за діями органів влади та їхня підзвітність перед суспільством;
- субсидіарність як основний принцип організації влади й розподілу повноважень між її структурними складовими й рівнями;
- участь ІГС на всіх етапах процесу підготовки та прийняття урядових рішень [23].

Із вище наведених матеріалів чітко прослідковується, що за змістовним наповненням погляди українських вчених збігаються щодо основних принципів досліджуваної взаємодії, маючи в своїй основі декілька джерел, основними з

яких є “Біла Книга Європейського врядування” (2001 р.) [159] і вже згадуваний нами Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення.

Біла Книга чітко визначає кредо сучасного європейського підходу до розуміння демократичного врядування, тобто політиці, що підготовлена та впроваджена у найбільш інклюзивний спосіб. Даний документ виділяє п’ять принципів ефективного (інклюзивного) врядування: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагодженість.

Так, принцип відкритості передбачає більшу прозорість дій владних структур. Важливо, щоб інформація, яку вони надають, була доступною та зрозумілою для всіх громадян. Це вважається Білою Книгою ключовим елементом у відновленні довіри до складних державних інституцій, якими є органи публічної влади.

Принцип участі підкреслює, що висока якість та ефективність політичних рішень залежать від активної участі різноманітних осіб та організацій на кожному етапі розробки політики, від планування до імплементації. Як стверджується Білою Книгою, більш широка участь може зміцнити довіру до політичних рішень та інституцій, що їх впроваджують.

Принцип підзвітності вимагає забезпечення чіткості та відповідальності від усіх, хто бере участь у розробці та реалізації політики ЄС на будь-якому рівні.

Принцип ефективності означає розробку та впровадження політики вчасно та ефективно, засновану на чітких цілях, оцінці майбутнього впливу та, де це можливо, на попередньому досвіді. Реалізація принципу ефективності, як підкреслюється у Білій Книзі, також залежить від пропорційного впровадження політики ЄС та прийняття рішень на найбільш відповідному рівні.

Нарешті, принцип злагодженості вказує на необхідність узгодженості політики та управлінських заходів так, щоб вони були послідовними та зрозумілими для громадян [159].

Важливо підкреслити, що кожен із цих принципів, що позиціонуються як засадами демократії та принципу верховенства права у державах-членах ЄС, є важливим сам по собі і не може бути застосований шляхом виконання окремих розрізнених дій.

Засади та принципи місцевого демократичного врядування висвітлені в окремому документі – «Європейській Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні» [157] затвердженою Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 р. Стратегія прагне активізувати та спонукати дії на різних рівнях управління, щоб кожен громадянин європейських країн відчував переваги якісного демократичного управління. Це пропонується досягнути шляхом неперервного покращення місцевих громадських послуг, залучення громадян у процес формування місцевої політики та реалізації принципу, що громадяни та їх об'єднання повинні стояти в центрі всіх демократичних процесів у ЄС.

Даний документ визначає дванадцять принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні, серед яких також присутні:

- ефективність і результативність (забезпечення досягнення поставлених цілей з оптимальним використанням ресурсів);
- відкритість та прозорість (гарантування вільного доступу до інформації та зрозумілості процесів управління для громадськості);
- верховенство права (гарантування справедливості та політичної нейтральності дій місцевої влади);
- етична поведінка (перевага загальнодоступних інтересів над індивідуальними);
- компетентність та спроможність (забезпечення здатності представників місцевої влади кваліфіковано виконувати свої функції);
- підзвітність (встановлення відповідальності посадових осіб ОМС за їхні рішення та дії перед громадянами) [157, с. 42-43].

Якщо вказані документи комунітарного права ЄС постулюють принципи, котрим повинні слідувати органи публічної влади у взаємодії із

ІГС, то такий документ як «Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення» є цінним тим, що акумулює спільні засадничі правила поведження обох суб'єктів досліджуваної взаємодії.

Згідно з Кодексом, принцип участі означає, що ІГС займаються агрегацією та артикуляцією позицій своїх членів, інших зацікавлених громадян та груп, що має вирішальне значення для процесу прийняття політичних рішень, підвищуючи якість, розуміння і довгостроковий характер застосування політичної ініціативи. Своєю чергою органи публічної влади мають забезпечити вільний та доступний процес участі.

Принцип довіри виходить із припущення, що чесна взаємодія між різними акторами та секторами є основою для відкритого та демократичного суспільства. Незважаючи на різні ролі, які виконують ІГС та органи публічної влади, спільне прагнення до покращення життя громадян можливе тільки на основі довіри, яка включає в себе прозорість, взаємоповагу та надійність.

Принцип підзвітності та прозорості вимагає, щоб діяльність, спрямована на суспільне благо, була відкритою та зрозумілою, забезпечуючи відповідальну поведінку та підзвітність як з боку ІГС, так і державних установ на кожному кроці;

Принцип незалежності гарантує, що ІГС визнаються як вільні та незалежні учасники, з правом самостійно діяти та представляти власні погляди, навіть якщо вони відрізняються від офіційних позицій влади, з якою вони можуть взаємодіяти [46].

Таким чином, методом порівняння можна встановити лінію спадкоємності принципів взаємодії, що висвітлюють більшість вітчизняних вчених, від означених правових і доктринальних документів Європейського Союзу. Своєю чергою, чинна Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки власне базується на синтезі та синергії принципів європейського комунітарного права сфері врядування та громадської участі в ньому, що добре видно з нижче наведених формулювань її принципів:

- самоврядність громадянського суспільства – державні та місцеві органи влади визнають та поважають право громадян на самоорганізацію та участь у діяльності ІГС, котрі є вільними у визначенні своїх цілей і діяльності в межах законодавства;
- рівність можливостей – владні структури забезпечують однакові умови для всіх громадян для здійснення їхніх прав, без дискримінації за будь-якими ознаками;
- участь та інклюзивність - рішення, пов'язані з реалізацією Стратегії, базуються на аналізі потреб громадян та забезпеченні можливостей для їх участі через публічні консультації та інші правові форми взаємодії, з метою представлення інтересів різних соціальних груп;
- партнерство – органи публічної влади, ІГС та бізнес співпрацюють для втілення цілей та завдань Стратегії, спрямованої на соціальні зміни та створення загального блага;
- прозорість та підзвітність: Інформація про хід виконання Стратегії є доступною для громадськості та публікується на веб-сайтах владних органів, що дозволяє громадянам та їх організаціям брати участь у моніторингу та оцінці ефективності її реалізації;
- взаємна відповідальність – усі причетні до реалізації Стратегії несуть спільну відповідальність за її успішне виконання, використовуючи свої повноваження та ресурси для досягнення поставлених завдань.

Це дозволяє розглядати процес реалізації Стратегії нічим іншим, ніж процесом взаємодії публічної влади та ІГС конкретно в реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.

Отож, можна підсумувати, основою взаємодії ІГС і органів публічної влади становлять, по-перше, умови, що роблять можливим даний процес – передусім це принципи, що визначають демократичні правила функціонування публічної влади в державі (принципи демократичного

врядування – «доброго врядування» – якнайкраще ілюструють її в такій якості); по-друге, це принципи, на яких ґрунтується державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства – політика, що спрямована на підвищення ефективності самої взаємодії, й котрі визначають не лише характер соціальної взаємодії у форматі «публічна влада – громадянське суспільство», а й рівень готовності обох суб'єктів до взаємовигідного партнерства.

На завершення даної частини роботи, важливо підкреслити, що ефективність взаємодії органів публічної влади та ІГС істотно різниться залежно від ступеню проблеми, з якою мають справу громадські організації.

Так, на проблеми загального характеру, такі як ядерна зброя або національна безпека неурядовим організаціям важко вплинути навіть в державах ЄС. Ці проблеми вимагають додаткових часових витрат, а також матеріальних і людських ресурсів, а їх глобальний масштаб ускладнює визначення пріоритетів та розуміння викликів на поточному етапі. Водночас локальні питання, такі як гендерна рівність, соціальний захист та інше, як правило, можуть бути вирішені більш ефективно за допомогою продуктивного діалогу між органами публічної влади та ІГС, у тому числі завдяки тому, що вони зазвичай не вимагають настільки значних витрат і не ставлять під загрозу основоположні цінності чи права людини. Все це, а також готовність публічної влади взаємодіяти із ІГС значною мірою залежить від спроможності організацій громадянського суспільства впливати на публічно-владні рішення.

Висновки до Розділу 1

Аналіз теоретико-методологічних засад дослідження механізмів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в дозволяє стверджувати, що принципове значення мають такі авторські узагальнення за результатами аналізу наукових джерел:

1. У зарубіжній і вітчизняній фаховій науковій літературі не існує узгодженого підходу до трактування сутності публічної влади та інститутів громадянського суспільства, що ускладнює аналіз їх взаємодії. Відповідно запропоновано уточнення в понятійному апараті дослідження щодо визначення суб'єктів досліджуваної взаємодії. Автор пропонує розглядати ІГС, ґрунтуючись на широкій інтерпретації даного поняття у рамках нормативної концепції, а саме: як сукупність організацій та об'єднань, що охоплюють всі сфери життєдіяльності суспільства, складовою діяльності яких є діалог з публічними органами влади з приводу їх статутних цілей. В свою чергу обґрунтовано використання в дисертаційному дослідженні усталеної у вітчизняній науці державного управління розуміння органів публічної влади (і управління) – як сукупності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, конституюючими ознаками яких є владні повноваження, юридичне вираження яких знаходиться у їх компетенції (права та обов'язки, функції та повноваження, предмети відання), визначеній Конституцією чи законами про повноваження органу.

Визначені основні функції ІГС в контексті взаємодії з органами публічної влади, а саме: функція представництва суспільних інтересів; функція продукування суспільно корисних ідей та рішень; функція соціально-політичної стабілізації; правозахисна функція; функція політичної соціалізації.

2. Уточнено дефініцію поняття «взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства», а саме: як постійний (не пов'язаний з електоральними циклами) процес взаємного узгодження позицій, поглядів, думок означених суб'єктів взаємодії щодо суспільного життя та соціально-економічного розвитку, у ході якого органи публічної влади збирають у ІГС інформацію про пануючі у суспільстві настрої, практики, отримують експертні дані від них, необхідні для прийняття/корегування владно-управлінських рішень або утримання від них, а ІГС своєю чергою, отримують інформацію про дії влади і можливість бути залученими до

процесу вироблення і реалізації політики, тобто висловлюючи свою позицію і артикулюючи власні інтереси, можуть здійснювати безпосередній або опосередкований вплив на розробку, прийняття та реалізацію публічно-управлінських рішень.

З'ясовано, що європейська та вітчизняна практика пропонує широкий спектр механізмів взаємодії органів публічної влади та ІГС. Автор пропонує наступну їх класифікацію залежно від організаційно-правової форми їх реалізації:

1) інституціолізовані, що диференціюються на: механізми безпосередньої двосторонньої взаємодії, які асоціюються з конкретними формами громадської участі (надання інформації, консультації, діалог і партнерство), а саме це: інформаційно-консультативний, петиційний, організаційно-дорадчий механізми і механізм соціального партнерства; механізми опосередкованої взаємодії, що реалізуються у політико-правових формах організаційної і фінансової підтримки ІГС з боку держави (стратегії, концепції, базові закони, регулюючі діяльність ІГС та громадської участі), спрямовані на створення сприятливих умов для їх формування, інституційного розвитку та власне інституціолізації інструментів безпосередньої взаємодії;

2) неформальні механізми, що реалізуються у неінституціолізованих формах громадського тиску на органи влади – акцій адвокати і громадського лобіювання, як з метою привертання уваги урядових структур та суспільства в цілому до певної соціальної проблеми/явища, так і з ціллю просування у порядок денний державної чи місцевої політики конкретного проекту або концепції її вирішення.

Обґрунтовано, що механізми взаємодії органів публічної влади та ІГС ґрунтуються на принципах демократичного врядування («доброго врядування») і принципах державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, а саме: прозорості і відкритості, участі,

партнерства, взаємної відповідальності, незалежності, рівності можливостей, етичності.

РОЗДІЛ 2

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

2.1. Політико-правова основа взаємодії урядових структур і громадянського суспільства в ЄС

На важливості постійної взаємодії органів публічної влади й інститутів громадянського суспільства в Європейському Союзі наголошується в базових документах ЄС.

У Договорі про Європейський Союз (далі – ДЄС) [188] постулюється, що європейські інституції (органи влади) повинні забезпечити громадянам та їх представницьким об'єднанням можливість «висловлювати та публічно обмінюватися своїми думками у всіх сферах діяльності Європейського Союзу» [188]; також ці інституції мають «підтримувати відкритий, прозорий та постійний діалог з представницькими асоціаціями та громадянським суспільством» [188]. Відповідні формулювання були запроваджені статтею 8 Лісабонського договору про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейського Співтовариства [254]. У ст. 10 ДЄС та ст. 15 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС) [188] зазначається, що органи влади мають приймати рішення та робити свою роботу максимально відкрито з метою сприяння належному врядуванню та забезпеченню в ньому участі громадянського суспільства.

Хоча Договори не містять визначення досліджуваної взаємодії, однак основні цінності, стандарти та правила реалізації останньої можуть бути виведені з актів європейського комунітарного права, а також положень міжнародних та регіональних документів.

Передусім така взаємодія базується на цінностях Союзу, що закріплені у статті 2 ДЄС (повага до людської гідності, свобода, демократія, рівність,

верховенство закону, повага до прав людини) та основних (фундаментальних) правах, задекларованих Хартією основних прав ЄС, зокрема [174]:

- праві, що наголошує на офіційному визнанні ролі ІГС у політичному, економічному і соціальному житті, – фундаментальному праві на свободу зборів та об'єднань на всіх рівнях, у тому числі, у політичних та громадських питаннях (стаття 12). Це право є засадничим для функціонування вільного громадянського простору – концепції ООН (див. відповідні документи ООН нижче), що втілюється в ідеї сприятливого середовища, котре дозволяє окремим особам та групам людей вносити внесок у розробку політики, яка впливає на їхнє життя, у тому числі шляхом: доступу до інформації, участі у діалозі, висловлення згоди чи незгоди, та власне праві об'єднуватись для вираження своїх поглядів [257];
- правах, що гарантують інклюзивність та рівність ІГС у взаємодії з органами публічної влади, а саме: рівність усіх перед законом (стаття 20), у тому числі, між жінками та чоловіками (стаття 23) та щодо людей, що належать до меншин та інших вразливих та маргіналізованих груп населення (стаття 21); праві на культурну, релігійну та мовну різноманітність (стаття 22); визнанні потреб людей із обмеженими можливостями (стаття 26);
- праві, що гарантує підзвітність роботи органів публічної влади та управління відповідно стандартам доброго врядування, а саме праві на неупереджений та уважний розгляд останніми справ громадян та їх обов'язку обґрунтовувати свої рішення (стаття 41);
- правах громадян та їх об'єднань на легкодоступну, своєчасну, безкоштовно та безперешкодну інформацію відповідно до фундаментального права на доступ до інформації (стаття 11) та доступу до документів установ та органів влади ЄС, незалежно від їхнього носія (стаття 42);

- праві на ефективні засоби правового захисту (стаття 47), що передбачає обов'язок інституцій влади зі створення всеосяжної нормативної бази, регулюючої функціонування всіх форм досліджуваної взаємодії.

На основі цих прав, згідно статті 52 Хартії [174], реалізується все законодавство ЄС, як на загальноєвропейському рівні, так на рівні країн-членів.

Отже, ключовим призначенням відповідних установчих документів стосовно ціннісних основ взаємодії органів публічної влади та ІГС в ЄС полягає, по-перше, у створенні і визнанні сильної демократичної інфраструктури в Європейському Союзі, що ґрунтується, у тому числі, на значному внеску громадянського суспільства у захист фундаментальних прав і цінностей людини та розробці політики, яка відображає потреби громадян.

Зокрема, ще у 2013 р. Європейська комісія у «Посібнику з підтримки Європейським Союзом громадянського суспільства у країнах розширення на 2014-2020 рр.» констатувала, що роль ІГС у демократичному врядуванні, підтримці верховенства закону та основних прав є ключовою, особливо у сприянні «підвищення прозорості, підзвітності та ефективності державних установ та їх уваги до потреб громадян при розробці політики» [206].

По-друге, установчі документи ЄС чітко виводять саму ідею взаємодії організованого громадянського суспільства і владних інституцій із концепції громадської участі у демократичному процесі прийняття рішень, котра в свою чергу ґрунтується на міжнародних стандартах партисипативної демократії та демократичного врядування.

Так, у роз'ясненні Європейського економічного та соціального комітету (ЄЕСК) – консультативного органу, котрий є офіційною платформою для артикуляції позицій європейських т.з. соціально-професійних груп інтересів з питань ЄС перед Радою ЄС, Європейською комісією та Європейським парламентом і, консультації з яким у певних випадках є обов'язковими для Ради та Єврокомісії [164], – щодо тлумачення змісту частини першої і другої

статі 11 Договору про Європейський Союз зазначається, що зміцнення взаємодії між ІГС та особами, уповноваженими приймати рішення, потребує створення міцних та ефективних механізмів діалогу, консультацій та співпраці на всіх рівнях [233]. Відповідно ключові положення договорів про Європейський Союз визнаються політико-правовою основою для інституалізації основних інструментів безпосередньої і опосередкованої взаємодії, що мають місце на рівні керівних органів ЄС.

Варто відзначити, що стаття 11 ДЄС є правовою основою одразу до декількох складових механізму досліджуваної взаємодії, передусім є базою для більшості існуючих правил та стандартів участі організованого громадянського суспільства у політиці ЄС.

Так, частина третя цієї статті (11(3)) робить обов'язковим для Єврокомісії проводити широкі публічні онлайн консультації із «заінтересованими сторонами з метою забезпечення послідовності і прозорості дій Союзу» [188] для того щоб «всі приватні особи та організації», до яких зараховують також і організації громадянського суспільства, могли висловити думку, яка «може включати факти, погляди, цінності та уподобання» [173, с. 417] щодо конкретних ініціатив Комісії або дієвості існуючих політик та правових актів.

Консультації вважаються одним із чотирьох головних інструментів партисипативної демократії на рівні Євросоюзу поряд із ініціативою європейських громадян, діалогами з громадянами та петиціями до Європейського парламенту, конкретний механізм роботи яких у контексті теми дисертаційного дослідження ми проаналізує у наступному підрозділі. Але наразі зазначимо, в ЄС побутує думка, що в консультаціях беруть участь переважно професіонали та експерти організованих груп інтересу [245]. Тому розглядати публічні консультації саме як інструмент взаємодії європейських інституцій, у тому числі, з інститутами громадянського суспільства є цілком виправданим з методологічної точки зору.

Стаття 11(4) ДЄС та перший абзац статті 24 ДФЄС є правовим фундаментом для функціонування ініціатив європейських громадян (ІЄГ) – інструменту, що передбачає можливість для «щонайменше одного мільйона громадян значної кількості чверті країн-членів проявити ініціативу та запропонувати Європейській комісії в рамках її повноважень внести будь-яку відповідну пропозицію з тих питань, що, на думку громадян, потребують правого акту Союзу з метою реалізації Договорів» [188] (мається на увазі цієї статті ДЄС).

Тут варто зробити ремарку, що хоча правовий механізм ІЄГ передбачає збір підписів серед окремих громадян, тим не менш, на думку багатьох фахівців, даний інструмент використовують для взаємодії із Комісією саме ІГС. Позаяк організувати успішні кампанії зі збору підписів (а їх треба, нагадуємо, щонайменше мільйон) під силу тільки організованим групам інтересів (див. [230, с. 440; 245; 255]).

Вже згадуване вище положення ДЄС про зобов'язання європейських інституцій «підтримувати відкритий, прозорий та постійний діалог з представницькими асоціаціями та громадянським суспільством» [188] (ст. 11(2)) також є правовою основою ще для двох формальних інструментів досліджуваної взаємодії – діалогів із громадянами (англ. citizens' dialogues) і громадянського діалогу (англ. civil dialogue).

Діалоги з громадянами позиціонуються як «публічні дебати», в ході яких представники Європейської комісії (єврокомісари), члени Європейського парламенту, інших органів ЄС та осіб, які ухвалюють рішення в ЄС, обговорюють з громадськістю будь-які важливі питання європейської політики [175]. Такий «діалог» проходить у форматі зустрічей громадян і представників Комісії, що зазвичай транслуються онлайн, наприклад на Твіттер, і являє собою серію питань та відповідей тривалістю від 60 до 90 хвилин присвячених, або одній конкретній темі політики ЄС, або стосуються більш широкого порядку денного.

Однак за багатьма оцінками, діалоги з громадянами не є інструментом реального обміну думками між суб'єктами владних повноважень і ОГС, які можуть вплинути на політичний порядок денний ЄС [195]. Як такого спеціального регулювання, як, наприклад, це має місце стосовно публічних консультацій й ІЄГ (див. п.п. 2.2), яке визначає чіткий регламент і методологію роботи цього інструменту, не існує. Відповідно результати таких обговорень не фіксуються, не аналізуються і не використовуються у процесі прийняття рішень.

Таким чином, через відсутність двостороннього каналу комунікацій ми не можемо розглядати діалоги з громадянами попри її офіційну назву – «публічні дебати» – як інструмент досліджуваної взаємодії. Навпаки діалоги з громадянами повстають перед нами виключно як односторонній канал інформування широкої громадськості про політичний порядок денний з боку європейських інституцій, а у випадку з Єврокомісією фактично є «частиною її комунікаційної стратегії» [245].

Що стосується громадянського діалогу, то на рівні Союзу він визнається як «демократичний і визначаючий суспільну думку процес, котрий може набувати різних форм залежно від залучених суб'єктів» [233]. Однак таке розлоге формулювання не відповідає усталеному у середовищі громадянського суспільства Європейського Союзу визначенню даного інструменту, що міститься у вище згаданих «Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення» [46] та «Керівництві Кабінету Міністрів Ради Європи щодо громадянської участі у процесі прийняття політичних рішень» [205], ухваленому 27 вересня 2017 р., а саме: як добре організованої, довготривалої, цілеспрямованої і побудованої на спільних інтересах взаємодії між органами публічної влади та ІГС, що супроводжує весь процес прийняття рішень, починаючи з визначення стратегій і закінчуючи оцінкою реалізованої політики.

Тому, громадянський діалог, на противагу соціальному діалогу, котрий має встановлені норми, зокрема, у статтях 151-156 Договору про

функціонування Європейського Союзу, що визначають учасників, повноваження та процедури участі у формуванні політики ЄС у соціальній сфері та сфері зайнятості, все ще не має чіткого правового регулювання, визначення сфери дії, учасників, основних стандартів та процедур.

Нарешті положення статі 11(2) ДЄС є правовою основою для діалогу заінтересованих сторін, як однієї з форм здійснення секторального діалогу в ЄС, що відбувається у формі консультативних органів. Більше того, згідно опитування головних інституцій Євросоюзу та ІГС, що взаємодіють із ними на постійній основі, проведеного у 2018 р. платформою «Громадянське суспільство Європи» [179], більшість директоратів Комісії ведуть «діалог» із ІГС виключно у такому форматі. Це, до речі, породжує підміну понять, коли діалог заінтересованих сторін ототожнюється чиновниками Комісії з громадянським діалогом (див. детальніше п.п. 2.3).

Політико-правовою основою для ще однієї форми досліджуваної взаємодії – права на петицію до Європейського парламенту – є стаття 227 ДФЄС. Вона звучить наступним чином: «Будь-який громадянин Союзу та будь-яка фізична або юридична особа, яка проживає або має зареєстровану у державі-члені штаб-квартиру, має право звернутися, індивідуально або спільно з іншими громадянами або особами, з петицією до Європейського Парламенту з питання, що відноситься до сфер діяльності Союзу та яке безпосередньо торкається відповідної особи» [188].

Згідно з цим дуже широким визначенням, правом петиції до Європейського парламенту, котра може приймати форму звернення, скарги чи зауваження щодо конкретного питання європейської чи національної політики або ж законодавства ЄС, можуть скористатися організовані групи інтересу, у тому числі ІГС.

Вважається, що такий інструмент дозволяє Європейському парламенту привернути більше уваги до будь-якого порушення прав європейського громадянина з боку країни-члена, місцевих органів влади чи іншої владної інституції [231]. І поряд із цим право на петиції можна розглядати й як

інструмент двосторонньої комунікації між Європарламентом та ІГС щодо всіх повноважень, що входять до мандату цього органу [245].

Отже, політико-правова основа Євросоюзу, що міститься в установчих документах ЄС, гарантує існування різних типів та форм активної взаємодії ІГС та інституцій публічної влади на загальноєвропейському і національному рівнях. Разом із тим, ми не спостерігаємо єдиного підходу у здійсненні такої взаємодії, форми і дієвість якої значно різняться залежно від установи чи органу ЄС, або відповідної галузі політики. Тому поточні політичні процеси, такі як Європейський план дій щодо демократії, висунутий Європейською комісією [186] та міжвідомча ініціатива щодо проведення Конференції з майбутнього Європи [187], пропонують ключові можливості для переосмислення того, як громадяни та ІГС, котрі представляють їх інтереси, можуть зробити свій внесок у формування загальноєвропейської політики як на рівні ЄС, так і на національному рівні. Зокрема, у проекті звіту Комітету з конституційних питань Європейського парламенту [195] пропонується, серед іншого, створення постійного незалежного форуму громадянського суспільства.

Такі зусилля також узгоджуються з міжнародним зобов'язанням ЄС щодо підзвітних та інклюзивних інституцій на всіх рівнях та визнання ролі організованого громадянського суспільства як партнера владних інституцій у вирішенні суспільно важливих проблем шляхом дотримання відповідних світових і регіональних стандартів.

Так, важливими міжнародними документами ООН, на яких ґрунтуються європейські стандарти взаємодії органів публічної влади та ІГС, доцільно назвати такі, що спрямовані на створення сприятливого політичного і правового середовища досліджуваної взаємодії. Це, зокрема, документи, що закликають до створення безпечних і сприятливих умов діяльності громадянського суспільства та відповідно підходящого середовища для його безперешкодного і ефективного функціонування (т.з. громадянського простору). Таким можна відзначити, зокрема:

резолуції Ради ООН з прав людини «Простір громадянського суспільства: створення та підтримка безпечних та сприятливих умов на законодавчому рівні та на практиці, безпечне та сприятливе середовище» [180] від 23 вересня 2013 року, «Простір громадянського суспільства» [181] від 3 жовтня 2014 р. та Звіт Верховного комісара ООН з прав людини «Практичні рекомендації для створення та підтримки безпечного й сприятливого середовища для громадянського суспільства, на основі передового досвіду і одержаних знань» [232] від 11 квітня 2016 р., в яких наголошується на необхідності визнання державами-учасницями важливої ролі організованого громадянського суспільства у дотриманні прав людини, демократичних норм і верховенства права, а також у процесах прийняття рішень. В останньому із цих документів пропонується ключові фактори для підтримання відповідного сприятливого середовища, а саме: ретельно працююча нормативно-правова база, що відповідає міжнародним стандартам, та надійна система захисту прав людини, гарантуючу сприятливі умови для забезпечення та реалізації громадянських свобод асоціації, зборів, вираження думок та недоторканності приватного життя; сприятливе суспільно-політичне середовище діяльності громадянського суспільства, що включає в себе кроки зі стимулювання та заохочення партнерства між державою, приватним сектором та ІГС; доступ до інформації; можливості для участі громадянського суспільства у процесах розробки політики, планування та прийняття рішень на основі девізу «ніяких рішень без нашої участі»; довготривала інституційна і фінансова підтримка організацій громадянського суспільства та гарантування доступу до телекомунікаційних та інших ресурсів;

документи ООН щодо захисту правозахисників. Зокрема, Декларація ООН A/RES/53/144 «Про правозахисників» [191] та Резолуції Ради ООН з прав людини від 21 березня 2013 року [236] закликають країн-членів до створення сприятливих умов для діяльності правозахисників (та відповідно

організацій) через значний і регулярний внесок останніх у моніторинг та внесення пропозицій у законодавство.

Як можна побачити, ключовим компонентом такого сприятливого середовища є визнання і закріплення за організованим громадянським суспільством роль повноцінного партнера держави у формуванні політики. Тому доцільно також виокремити окремий пласт міжнародних документів, що закликають Європейський Союз та європейські держави до створення сприятливого політичного середовища для виконання ІГС такої функції, у тому числі шляхом вироблення мінімальних стандартів для їхньої участі у процесі прийняття рішень. До цієї когорти, зокрема можна віднести:

декларацію Генеральної Асамблеї ООН A/RES/53/144 від 8 березня 1999 р. «Про права та обов'язки окремих осіб, груп осіб та органів громадянського суспільства заохочувати та захищати загально визнані права людини та основні свободи» [191], в якій декларується право ІГС брати участь в процесах прийняття рішень;

резолуції Ради ООН з прав людини щодо стандартів рівної та ефективної участі всіх громадян та їх асоціацій в політичному житті та державних (публічних) справах «Рівна участь у політичному житті» від 8 жовтня 2013 р. [200] та «Рівноправна участь у політичних і громадських справах» від 12 жовтня 2015 р. [199] в яких наголошується на критичній важливості сприяння країнами-членами «рівної участі у політичному житті для цілей демократії, верховенства права, соціальної інтеграції та економічного розвитку, а також забезпечення гендерної рівності та реалізації всіх прав і основних свобод людини» [200], де в якості інструменту рівної участі зазначається, зокрема, «проведення дебатів на основі плюралізму» шляхом полегшення доступу громадянам та їх організаціям до інформації та відповідних інформаційних та комунікаційних засобів;

прийняті безпосередньо органами Ради Європи або під їх егідою документи, зокрема:

- Рекомендацію СМ/Rec(2007)14 «Щодо правового статусу неурядових організацій у Європі» [122], де серед іншого визначається зобов'язання європейських держав сприяти участі ІГС у прийнятті рішень, а саме: забезпечувати активну та безперешкодну участь ІГС (тут - неурядових організацій) у процесах діалогу та консультування, що стосуються цілей розвитку та політичних рішень, а також сприяти доступу до офіційної інформації; здійснювати обговорення з представниками громадянського суспільства під час створення законодавчих актів, які впливають на їхній правовий статус, фінансування чи область діяльності;
- Резолюцію Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) від 28 січня 2016 р. «Як можна попередити встановлення необґрунтованих обмежень для діяльності НУО в Європі?» [209], що також закликає держави-учасниць, щоб вони, зокрема, гарантували активну участь неурядових організацій у консультативному процесі, пов'язаному з новими законодавчими ініціативами, які їх торкаються, а також у вирішенні інших важливих суспільних питань;
- Рекомендації СМ/Rec (2001)19 щодо громадської участі у місцевій політиці «Про участь громадян у місцевому публічному житті» [124] і СМ/Rec(2018)4 «Щодо участі громадян у місцевому публічному житті» [123], в яких підкреслюється значення ІГС як важливих партнерів в розвитку, підтримці й практичному впровадженні демократичної участі на місцевому рівні й які рекомендують органи місцевої влади держав-учасниць активніше застосовувати дорадчі механізми ухвалення рішень, що передбачають консультативні, петиційні, інформаційні та діалогові форми участі притаманні місцевому рівні (збори громадян, громадські комітети круглі столи, опитування громадської та ін.);
- Рекомендацією СМ/Rec(2009)1 «Щодо електронної демократії (е-демократії)» [238], в якій у рамках широких рекомендацій щодо

необхідність докласти зусиль із впровадження та розвитку електронної демократії, визнається, що за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій різноманітні стейкхолдери, у тому числі неурядові організації, можуть значно активніше взаємодіяти із органами публічної влади з приводу вироблення політики, і використовувати е-демократію у своїх інтересах у кожному з типів громадської участі (надання інформації, проведення консультацій і обговорень, організаційна взаємодія у різних варіаціях (укладання спільних угод і органів) брати безпосередню участь у процесі прийняття рішень) шляхом електронних варіантів партисипативної демократії: е-ініціативи, електронні консультації, е-дискусії, електронні петиції тощо;

- вище згадані нами документи, що визначають принципи та мінімальні стандарти досліджуваної взаємодії у контексті процесу громадської участі в прийнятті рішень, – «Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення» [46] та «Керівництво щодо громадянської участі у процесі прийняття політичних рішень» [205]. Останній фактично формалізує на рівні Кабінету Міністрів Ради Європи усі попередні положення Кодексу, підтверджуючи принципи, форми (надання інформації, консультування, діалог і активна участь), інструменти та механізми громадської участі та рекомендує усім європейським державам з метою сприяння виконанню його положень продовжувати створювати сприятливе політико-правове середовище для ефективної громадської участі, а саме: формувати «політичну структуру, нормативу бази і практичну бази», що гарантує ІГС (неурядовим організаціям) бути залученими до процесу прийняття органами публічної влади рішень на різних його стадіях, а також зобов'язатись не ухвалювати остаточні рішення без закінчення необхідних процедур громадської участі, «якщо цього не

вимагають виняткові обставини, і за умови наявності чітких обґрунтувань»;

- рекомендації Комітету Міністрів державам-членам щодо гарантування рівних прав та можливостей участі у взаємодії з інституціями влади окремих категорій громадян безпосередньо або через організації, що представляють їх інтереси, наприклад, жінок, молоді, національних меншин і т.п. (СМ/Rec (97)3 «Щодо участі молоді та щодо майбутнього громадянського суспільства»; Rec(2003)3 «Щодо збалансованої участі жінок та чоловіків у прийнятті політичних і громадських рішень»; СМ/Rec (2004)13 «Щодо участі молоді в громадському житті на місцевому та регіональному рівні»; Rec(2006)1 «Щодо ролі національних молодіжних рад у розвитку молодіжної політики»; СМ/Rec(2011)14 «Щодо участі інвалідів у політичному та громадському житті» тощо);

документи ОБСЄ, зокрема «Рекомендації щодо сприяння більш ефективній участі об'єднань громадян у процесах прийняття рішень» [126], розроблених Форумом громадянського суспільства у Відні 15-16 квітня 2015 р., що містить практичні рекомендації країнам-учасницям ОБСЄ, зокрема, щодо покращення деяких стандартів інформаційно-консультативного механізму взаємодії, а саме: проводити консультації щодо будь-якої ініціативи, яка має потенційний вплив на треті сторони; забезпечувати вільний та вчасний доступ до будь-якого документу, правовому акту та законопроекту, що розробляється, та відповідної загальної інформації; встановити чіткі мінімальних строків проведення консультацій щодо проектів політики та законодавчих актів; запровадити чіткі стандарти зворотного зв'язку, зокрема звітності щодо результатів публічних консультацій; встановити санкції за недотримання вимог законів щодо обов'язкового проведення публічних консультацій; створити систему моніторингу та звітності щодо дотримання обов'язкових стандартів участі громадськості та ін. [126].

Окрім вище означених міжнародних документів важливим компонентом створення в Європейському Союзі сприятливого середовища для взаємодії органів публічної влади й ІГС у рамках концепції громадської участі є участь європейських держав у ряді міжнародних ініціатив, що впроваджують сучасні стандарти демократичного врядування, таких як Партнерство «Відкритий уряд». Остання започаткована 20 вересня 2011 р. у рамках сесії Генеральної Асамблеї ООН і, членство в якій забезпечується підписанням «Декларації відкритого уряду» [228]. Декларація, узагальнюючи напрацювання ООН та інших міжнародних організацій, що інкорпоровані в установчі акти ЄС щодо основних прав людини і цінностей демократичного врядування, визначає зобов'язання держав дотримуватися при взаємодії урядових структур різного рівня з громадянами та ІГС принципів ефективного публічного управління – прозорості, відкритості при виробленні політики та прийняття рішень, підзвітності діяльності органів влади і управління, – забезпечувати впровадження нових технологій та інновацій в ім'я цих принципів. Наразі серед країн-членів ЄС учасниками ініціативи є Болгарія, Греція, Данія, Естонія, Іспанія, Ірландія, Італія, Латвія, Литва, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Португалія, Словацька республіка, Румунія, Хорватія, Чеська республіка, Фінляндія, Франція, Швеція [218].

До ключових актів міжнародного права, що визначають і закріплюють права ІГС на участь у демократичному процесі прийняття рішень й, котрі лежать в основі доктринальної і правової бази ЄС, можна віднести:

Орхуську Конвенцію, підписану Європейським Союзом 25 червня 1998 р. [188]. Орхуська Конвенція, котру ратифікувала і Україна [105], встановлює мінімальні вимоги щодо взаємодії органів влади та ІГС через інформаційні і консультативні інструменти участі громадськості в прийнятті рішень із питань навколишнього середовища, а саме шляхом доступу до інформації та можливості подання зауважень та міркування до проектів документів із питань навколишнього середовища;

Конвенцію Ради Європи «Про захист прав людини та основоположних свобод» [174] від 4 листопада 1950 р., підписантом якої є і Україна (див. ратифіковану 17 липня 1997 р. версію документа: [50], в якій в статтях 10 і 11 гарантуються права, що визнають суб'єктність ІГС у процесі прийняття рішень органами публічної влади на всіх рівнях управління – право кожної людини на свободу вираження поглядів (свободу дотримуватися власних поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання інституцій публічної влади) та право на свободу об'єднуватися в організації з метою захисту своїх інтересів. Як можна побачити, відповідні положення, лежать в основі статті 12 Хартії основних прав ЄС [174];

Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування, датований 16 листопада 2009 року (див. офіційний переклад: [30]), зобов'язує країни-підписанти забезпечити громадянам право активної участі у діяльності місцевих органів влади, зокрема, впливати на прийняття рішень та виконання обов'язків органу місцевої влади, а також забезпечення необхідних інструментів для реалізації цього права на практиці;

Конвенцію Ради Європи щодо доступу до офіційних документів від 18 червня 2009 року (CETS №205) [190], що визначає право громадян на доступ до офіційних документів, що знаходяться в розпорядженні органів публічного, управління шляхом запровадження мінімальних стандартів, які повинні застосовуватись ними при обробці запитів про відповідний доступ. Аналогічні положення, як ми бачимо, присутні в статтях 11 і 42 вище згаданої Хартії основних прав Європейського Союзу (С 326/391).

Акти комунітарного права ЄС та міжнародні документи, що визначають політико-правові засади взаємодії органів публічної влади та ІГС, мають безпосередній вплив і на національне законодавство у цій області. Вони серед іншого визначають зобов'язання країн-членів імплементувати процедури та правила відомих форм досліджуваної взаємодії в різноманітних типах правових документів, котрі своєю чергою диференціюються на ті, що мають обов'язкову юридичну силу (законодавчі акти і акти головного органу

виконавчої влади) і ті, що не мають імперативного правового характеру (стандарти, керівництва, меморандуми). Варто зазначити, що документи з обов'язковою юридичною силою мають апріорі сильніший потенціал у розвитку і належному функціонуванні механізму досліджуваної взаємодії, а також посилення гарантій щодо права ІГС на спільну з органами публічної влади участь у виробленні і реалізації публічної політики. Тому перший тип правового регулювання взаємодії є набагато поширенішим в країнах-членах ЄС, ніж другий (останній, наприклад, має місце в Австрії, Ірландії, Хорватії).

Рада Європи в огляді стандартів та практик участі ІГС в процесі прийняття рішень в європейських державах [147] відносить до першого типу документи, що мають включати в себе:

- правовий обов'язок органів влади публікувати законопроекти, експертну документацію та інформацію;
- принципи взаємодії;
- чіткий і вичерпний перелік зацікавлених сторін консультативних та інших форм досліджуваної взаємодії;
- правила та процедури залучення представників ІГС до різноманітних консультативних органів та робочих груп;
- документи, щодо яких публічні консультації є обов'язковими (закони та проекти політичних рішень);
- зобов'язання публікації оголошень про початок процесу консультацій та о наступних його етапів;
- мінімальні часові межі для публічних консультацій;
- рекомендації щодо застосування різних методів консультацій;
- способи надання зворотного зв'язку у процесі та з питань консультацій;
- визначення урядового суб'єкту, відповідального за моніторинг та реалізацію публічних консультацій;
- критерії відповідності правилам консультацій та інше.

На додачу до них у державах ЄС приймаються власні політико-правові (програмні) документи, у яких викладено загальні основи і напрями посилення співпраці між ІГС та органами публічної влади.

Зокрема, це: двосторонні угоди (меморандуми), у яких зазначаються спільні зобов'язання офіційного органу та ІГС, і стратегічні документи уряду або окремого органу влади, у яких можуть бути викладені конкретні зобов'язання останнього щодо підтримки розвитку громадянського суспільства чи секторів, пов'язаних із діяльністю ІГС (наприклад, стратегії розвитку громадянського суспільства, стратегії інформаційної політики і т.п.).

Отже, політико-правова основа взаємодії урядових структур і громадянського суспільства в Європейському Союзі структурно орієнтована на створення сприятливого середовища для ефективної співучасті ІГС публічному врядуванню як на рівні ЄС, так і країн-членів, квінтесенцією чого є визнання ролі організованого громадянського суспільства як повноцінного партнера у формуванні політики розвитку європейського співтовариства. Поряд із цим, варто зауважити, що хоча в ЄС на політико-правому рівні важливість подібних відносин значною мірою визнається загальноєвропейськими інституціями влади, його поточна практика, як буде показано нижче, все ж таки не забезпечує належного рівня відкритості, прозорості та структурованості.

2.2. Інституціоналізація механізмів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства на рівні ЄС

Аналіз політико-правової основи взаємодії органів публічної влади та ІГС в ЄС показує, що основними інструментами взаємодії політиків та інституцій ЄС із загальноєвропейськими організаціями громадянського суспільства є ініціатива європейських громадян (ІЄГ), публічні консультації, у тому числі різні публічні заходи (конференції, круглі столи); організаційно-дорадчі форми взаємодії, такі як спеціалізовані експертні групи або інші

подібні консультативні організації. Крім цих каналів, які переважно використовує Європейська Комісія, загальноєвропейські ІГС також намагаються використати можливості громадянського діалогу, який за відсутності «основи всеосяжної політики, яка визначає загальний базовий підхід до реалізації статті 11 ДЄС... в основному реалізується в рамках процесів «згори донизу» або носить неформальний характер» [253, с. 19]. Зокрема, у цьому ІГС спираються на свій досвід адвокації та численні знайомства із політиками та чиновниками європейських інституцій.

На думку деяких авторитетних дослідників, ініціатива європейських громадян є першим у світі транснаціональним інструментом прямої демократії [204, с. 5] і найбільш помітною формою досліджуваної взаємодії на рівні ЄС. Формально ІЄГ за своєю правовою природою прирівнюється до права на законодавчу ініціативу, наданому Європейському парламенту згідно статті 225 ДФЄС та Раді Європейського Союзу (ст. 241 ДФЄС) [188], та доповнює право громадян на подання петицій до Європейського парламенту (ЄП) та право на звернення до Європейського омбудсмена [246].

Щоправда, як зазначають окремі дослідники, внаслідок досить поспішного включення даного інструменту у Лісабонський договір, юридичний текст статей окреслює контури ІЄГ лише у загальних рисах [194, р. 1809]. Тому визначена у Договорах правова основа ІЄГ була доповнена спеціальними правовими актами, що містили детальний регламент збору підписів, їх модерації Єврокомісією, подальшого розгляду та імплементації – «Положенням Європейського парламенту та Ради про ініціативу громадян» від 16 лютого 2011 р. т.з. Регламент ЄС № 211/2011 та відповідною Постановою Комісії № 1179/2011 від 17 листопада 2011 р. про впровадження даного положення, в якій додатково визначено технічні характеристики збору підписів онлайн.

Процедура подачі і розгляду Комісією ІЄГ складається з п'яти послідовних етапів, а саме: 1) створення комітету громадян для збору підписів; 2) реєстрація ініціативи; 3) збирання заявок на її підтримку; 4)

перевірка заявок на підтримку ініціативи; 5) процедура подачі та подальшого контролю (модерації).

Разом із тим, незважаючи на «простоту» схеми роботи ІЄГ, остання не розглядається європейськими дослідниками в якості ефективної форми взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства. Ініціативи не розкрили свій потенціал передусім як інструмент законодавчої ініціативи «знизу до гори», позаяк їх правовий і політичний вплив виявився незначним. В якості аргументу часто наводиться той факт, що за десять років існування інструменту (з 2012 р. по сьогодні) було зареєстровано 89 ініціатив, однак із них лише шість були розглянуті Комісією [248], тобто зібрали один мільйон підписів. І при цьому жодна з ініціатив не призвела до законодавчих дій. Єдине умовне виключення з цього став перегляд Водної директиви (98/83/ЕС) на пропозицію ініціативи «Right2Water» (мала за мету оголосити послуги водопостачання та каналізації правом людини), але, на думку ряду науковців, цьому також сприяли звіт REFIT (спеціального аналітичного інструменту Єврокомісії з оцінки нормативних і регуляторних актів)¹ та намір Комісії досягти Цілей сталого розвитку [245].

З моменту старту роботи цього інструменту причинами більшості фахівців в основі такого стану речей вбачали передусім негнучке та складне регулювання ІЄГ – процедурні перепони, що виникали на всіх основних етапах життєвого циклу даного інструменту. В багатьох дослідженнях [166; 246; 245; 195] відзначалися одні й ті ж самі серйозні недоліки: відсутність юридичного статусу для комітету громадян, що виступають ініціаторами ІЄГ; складні технічні, фінансові та адміністративні умови підготовки ініціатив; недостатність подальших кроків Європейської Комісії щодо тих ініціатив, які подолали мінімальний бар'єр в 1 млн підписів та ін.

¹ Програма «Поточної оцінки придатності та ефективності регулювання» або REFIT є одним із інструментів т.з. «кращого регулювання» (див. нижче), що спрямований на виявлення можливості для спрощення законів, оптимізації процедур та усунення непотрібного адміністративного тягаря без шкоди для цілей та переваг тієї чи іншої політики [239].

Варто відзначити, що критика роботи ІЄГ була почута Комісією і це відповідно призвело до прийняття нового чинного Регламенту № 2019/788 від 17 квітня 2019 р. [242]. Поліпшення правил ІЄГ багато в чому спростило перші чотири етапи проходження ініціативи.

Зокрема, спростилась процедура реєстрації ініціативи, що стала менш жорсткою, і відтепер Регламент дає можливість «часткової реєстрації» ініціативи для перегляду організаторами своїх пропозицій замість повної відмови від реєстрації, як це було раніше.

Суттєво збільшився час для проведення кампаній зі збору підписів, адже термін у дванадцять місяців після реєстрації ІЄГ вважався надто коротким, особливо з урахуванням трудомістких завдань в умовах мовних і культурних бар'єрів, юридичних відмінностей та інших транскордонних аспектів щодо створення системи збору підписів та підготовки мас даних для перевірки національними органами публічної адміністрації. Збільшився також і час перевірки заявок Комісією до шести місяців.

Було спрощено процедуру збору заяв про підтримку ініціативи, зокрема, шляхом: зниження мінімального віку для підтримки ініціативи до 16 років (раніше мало місце неузгодженість між загальноєвропейським (у 18 років) та національним віковим цензом для підписання ІЄГ (наприклад, в Австрії він становить 16 років)); запровадження нової і безкоштовної централізованої системи онлайн-збору підписів; систематизації та спрощення вимог збору персональних даних, які у різних країнах-членах відрізнялись (замість 13 різних форм, які використовувалися раніше країни-члени тепер можуть вибирати тільки одну з двох форм).

На новий рівень було виведено систему інформаційно-організаційної підтримки ІЄГ. Регламент зобов'язав кожну країну-члена створити щонайменше один контактний центр для надання безкоштовної інформації та допомоги ініціативним групам. А сама Єврокомісія запустила новий веб-сайт ІЄГ, що містить оновлені облікові записи організаторів, що дає можливість останнім реєструвати та проводити свої ініціативи на одній платформі.

Крім того, Єврокомісія запустила з 7 січня 2020 р. новий інструмент інфраструктурної підтримки ІЄГ – однойменний Форум [202]. Форум надає громадянам, ІГС та власне організаторам доступ до навчальних матеріалів, можливості обговорити та поділитися своєю думкою щодо конкретних ідей для ініціатив та тем, пов'язаних з інструментом ІЄГ, а також отримати індивідуальні консультації з проведення кампаній та збору коштів та різних юридичних питань [217].

Усі вищезгадані зміни безперечно покращили зручність використання інструменту потенційними ініціаторами ІЄГ та прихильниками тієї чи іншої ініціативи. Утім незважаючи на суттєвий прогрес в удосконаленні процедури проходження ІЄГ, ряд вагомих недоліків у роботі даного інструменту взаємодії залишаються неподоланими.

Зокрема, новий Регламент ЄС № 2019/788 не відреагував на критику щодо відсутності юридичного статусу для комітету громадян, що виступають ініціаторами ІЄГ. Відповідно до статті 5 Регламенту члени комітету мають бути виключно фізичними особами, що, по-перше, накладає на них особисту відповідальність за будь-які неправомірні дії, котрі можуть бути здійснені під час проведення ІЄГ (це може бути, наприклад, необережне поводження з персональними даними прибічників ініціативи окремими членами комітету), а по-друге, може бути додатковою перепорою для збору коштів на ініціативу. Такі обмеження є одним із вагомих чинників того, що дуже мала кількість ініціатив спроможна набрати один мільйон підписів.

Також перегляд Регламенту ІЄГ практично не вплинув на дії Комісії щодо подальшого розгляду і реакції на успішну ініціативу. Відповідно до діючого Регламенту, Комісія має публікувати повідомлення, в якому висвітлює свою позицію щодо розглянутої ініціативи, або вказуючи про наміри вжити якість дії, або обґрунтовує причини, чому вона вирішила не розглядати ініціативу. Однак це накладає юридичного обов'язку Комісії вживати будь-які дії нормотворчого характеру у відповідь на розглянуту пропозицію. Іншими словами, нові правила не змінюють основи її

інституційної влади, що прямо впливають із установчих документів ЄС, котрі закріплюють право ініціювати законодавство виключно за Комісією (Стаття 17(2) ДФЄС). Передусім саме внаслідок цього монопольного права Європейської Комісії, яким вона очевидно не бажає жертвувати, серед ІГС і експертного співтовариства панує впевненість про відсутність впливу інструменту на законодавство ЄС.

Отож, удосконалення процедури ІЄГ дозволило подолати ряд обтяжливих для організаторів технічних і адміністративних перепон, що очевидно підвищить значення даного інструменту у першу чергу як механізму формування повістки дня політики Комісії через артикуляцію позиції організованого громадянського суспільства (нагадаємо, організувати успішні кампанії ІЄГ під силу як раз інституціолізованим заінтересованим групам) стосовно того чи іншого суспільно важливого питання. Однак сучасне регулювання жодним чином не змінює ситуацію стосовно використання ІЄГ як інструменту законодавчої ініціативи, що має передбачати більш глибоку двосторонню взаємодію між ІГС й європейськими інституціями.

Правовою основою для консультацій на рівні ЄС, нагадаємо, є стаття 11(3) ДЄС. На загальноєвропейському рівні інструмент онлайн-консультацій пов'язаний виключно з Європейською Комісією, яка має завдяки цій статті конституційні повноваження ініціювати, проводити та оцінювати результати консультацій. Разом із тим принципи та процедуру проведення цим органом консультацій визначають два основних документа – «Загальні принципи та мінімальні стандарти проведення Комісією консультацій заінтересованих сторін – на шляху до зміцнення культури консультацій та діалогу» COM(2002)0704 [252], прийнятий Комісією 11 грудня 2002 р. і методичний посібник Комісії з кращого регулювання SWD(2021) 305 final від листопада 2021 р. [170].

Повідомлення Комісії щодо загальних принципів та мінімальних стандартів консультацій, як випливає з назви, встановлює загальні принципи та стандарти, якими Єврокомісія зобов'язується керуватися під час

підготовки нових ініціатив та пропозицій, а також при управлінні та оцінці чинного законодавства.

Такими принципами, що регулюють відносини генеральних директоратів Комісії зі стейкхолдерами, у тому числі неурядовими організаціями, є: участь, що передбачає інклюзивний підхід, тобто консультації мають проходити якнайширше; відкритість та підзвітність, що означає необхідність зробити процес консультацій максимально прозорим для учасників та широкому загалу; ефективність, що означає зобов'язання проводити консультації тоді, тобто у той проміжок часу, коли думки зацікавлених сторін ще можуть мати значення; узгодженість, що забезпечує послідовність процесів консультацій, аналізу, огляду та контролю якості.

Ці принципи доповнюються п'ятьма мінімальними стандартами консультацій, а саме:

- ясністю – вимогою до консультаційних документів бути чіткими, короткими і включаючи всю необхідну інформацію для зручності учасників при формуванні ними відповідей;
- адресністю – означає те, що стратегія консультацій має бути спрямована на всі зацікавлені сторони;
- охопленням, тобто вимогою забезпечувати адекватні рівні обізнаності та публічності відповідно до потреб усіх цільових аудиторій; зокрема, вся інформація про процес публічних консультацій має бути опублікована на веб-порталі «Вислови свою думку» (англ. Have Your Say);
- достатнім часом для участі, що передбачає виділення достатнього часу для обмірковування та формулювання відповідей і коментарів (мінімально 12 тижнів) [252].

Згідно з матеріалами методичного посібника Комісії з кращого регулювання (її останньої редакції від листопада 2021 р.) консультації з заінтересованими сторонами позиціонуються в якості одного із основних інструментів т.з. «кращого регулювання» – відносно нової концепції

регуляторної політики Євросоюзу, основні принципи і постулати якої зафіксовані у Повідомленні Комісії СОМ/2021/219 від 29 квітня 2021 р. «Найкраще регулювання: об'єднання зусиль для створення найкращих законів» [171]. Це підхід за яким Комісія «прагне розробити та підготувати політику та закони ЄС таким чином, щоб вони досягали своїх цілей найефективнішим способом», тобто «відкритим та прозорим способом, на основі найкращих наявних даних, у тому числі шляхом всебічного залучення зацікавлених сторін» [171; 170].

Отож, Комісія у відповідних документах дає чітко зрозуміти, що консультації з громадськістю вона розглядає в якості структурної частини стандартного циклу вироблення політики, передусім таких етапів циклу як підготовка та перегляд, а також як допоміжний інструмент для багатьох експертиз та перевірок законодавчих і регуляторних актів у рамках програми REFIT.

Як йдеться у посібнику Комісії, «доброю» практикою використання потенціалу зацікавлених сторін в рамках «кращого регулювання» є проведення консультацій на основі підходу, відомого як «заклик до надання доказів» (англ. «call for evidence»), який визначає зацікавлені сторони, котрі потенційно зачіпає законодавча ініціатива генеральних директоратів Комісії, та надає можливість останнім бути залученими у процес, що має на меті збір всієї необхідної інформації та думок стосовно оцінки або розробки законодавства ЄС.

Процес консультацій, що проводить Комісія, розбитий на три взаємопов'язані етапи:

Перший етап – планування та розробка стратегії консультацій. Цей етап покликаний інформувати громадськість про заплановані ініціативи Комісії та консультаційні заходи, а також заздалегідь підготувати їх до участі. Під час першої фази консультацій відповідний генеральний директорат повинен підготувати відповідну стратегію у формі спеціального документу, в якому має бути визначені наступні елементи: проблема, яку необхідно вирішити;

обґрунтування значення цієї проблеми для ЄС не порушуючи принципу субсидіарності; доступні варіанти політики та їх потенційний вплив; у разі, якщо ініціатива передбачає відповідні зміни поточної політики, можливостей для підвищення її ефективності (йдеться про зниження витрат на її реалізацію, тобто регуляторного впливу), а також заходів спрямованих на спрощення відповідного впливу, котрі безпосередньо не впливають на досягнення поставлених цілей. Належною практикою вважається, якщо заходи, викладені у стратегії консультацій, будуть частково чи повністю охоплювати п'ять обов'язкових критеріїв оцінювання політики: актуальність, ефективність, результативність, узгодженість та додаткова цінність для ЄС. На основі цього документу, який публікується на веб-порталі «Вислови свою думку» всіма офіційними мовами ЄС, зацікавлені сторони можуть надати зворотний зв'язок у форматі онлайн-анкет також будь-якою мовою ЄС [170].

Також важливим елементом стратегії консультацій є визначення груп заінтересованих сторін, з якими необхідно провести консультації, а також найбільш підходящих методів та інструментів для проведення консультацій. Консультації, що проводить Єврокомісія, проводяться за двома методами. Перший, що офіційно називаються «публічними», розраховані відповідно до принципу інклюзивності на необмежено велику кількість зацікавлених сторін, тобто на «всіх приватних осіб та організації» [170]. Проводяться вони у тих випадках, коли Комісія очікує отримати найбільш широку підтримку і схвалення з боку громадськості (європейських громадян) для своєї ініціативи.

Наприклад, такий метод консультацій застосовувався щодо обговорення ініціативи з приводу збереження чи скасування літнього часу, в якому взяло участь 4,6 мільйона громадян ЄС. Відповідна публічна консультація проводилась 4 липня 2018 р. по 16 серпня 2018 р. [237].

Утім, «публічні» консультації не вважаються Комісією достатньо репрезентативними для цілей т.з. регулярної законотворчості. Тому Комісія зазвичай практикує т.з. «цільові консультації», коли визначається цільова група залежно від політики, що проводиться, а отже учасниками консультацій

переважно становляться організовані групи інтересів, включаючи насамперед лобістські групи [245], представників громадського суспільства, наукових і технічних експертів.

Другий етап – проведення консультаційних заходів. Він починається після того, як стратегію консультацій було доопрацьовано та доведено до відома міжвідомчої групи разом з відповідними документами, та складається з наступних кроків:

- оголошення, що передбачає публікацію оголошення на веб-сайті консультацій у формі, яка враховує інтереси всіх цільових аудиторій;
- проведення консультаційних заходів, що можуть включати такі форми як електронні консультації, збори, слухання, конференції тощо;
- інформування про отримані відповіді, у тому числі короткого резюме ключових питань, порушених у ході публічних консультацій (наприклад, у формі звіту, протоколу зустрічі цільових груп та/або списку чи таблиці матеріалів), яка здійснюється на веб-сторінці консультацій протягом 8 тижнів після завершення консультаційних заходів;
- аналіз відповідей, що включає в себе короткий опис профілю респондентів, фіксацією всіх думок, у тому числі негативні [170].

3) інформування про процес розробки політики, яке означає, що матеріали, отримані під час консультаційного процесу, мають бути використані у подальшій роботі над політичною ініціативою. Зокрема провідний генеральний директорат повинен надати інформацію про результати спільної консультаційної роботи, можливі висновки та будь-які інші пов'язані з цим питання. Обов'язковою вимогою для генерального директорату-розробника законодавчої ініціативи є фіксація у пояснювальній записці до законопроекту посилання на результати консультацій із заінтересованими сторонами [170].

Як і у випадку з ІЄГ, останнім часом процедура консультацій була дещо оптимізована.

Зокрема, раніше багатьма ІГС зазначалося, що мова, яка використовується в публічних консультаціях, часто була занадто «бюрократичною» для сприйняття пересічними громадянами. Це, своєю чергою, перешкоджало широкій участі в процесі консультацій [179]. Тепер же належною практикою, якщо ми виходимо з вище розглянутих рекомендацій Комісії, вважається складання на початку консультаційних заходів короткого резюме нетехнічною мовою по питанню, що виноситься на обговорення, і в контексті ширшого політичного порядку денного ЄС з метою підвищення громадської обізнаності.

Також відомою проблемою було те, що консультаційні документи часто публікувалися лише англійською мовою, що значно обмежувало внесок неангломовних громадян ЄС. Тепер же публічні та цільові консультації обов'язково проходять усіма мовами ЄС.

Серед найпоширеніших проблем фігурували дуже короткі терміни консультацій. Наприклад, це знайшло відображення опитуванні 2018 р., коли близько 70% респондентів оцінили зручність онлайн-консультацій у цьому відношенні як незадовільну, низьку або дуже низьку [208].

Значній критиці також піддавали процедуру консультацій у частині організації зворотного зв'язку по результатам консультацій, зокрема, щодо того, яким чином були враховані відповіді, і особливо, чому ті чи інші відгуки не розглядалися. У зв'язку з цим наголошувалося на маніпулюванні результатами консультацій. Зокрема, підкреслювалась наявність ризиків навмисної селекції відповідей відповідальними за консультації директоратами з метою свідомого просування конкретного порядку денного [208]. Але, як бачимо, у новітній версії методичного посібника Комісії ці критичні зауваження зацікавлених груп були враховані у формі конкретних рекомендацій для ГД публікувати у звітах про результати консультацій усю сукупність відгуків, що надійшли від учасників.

Разом із тим, усі вище зазначені доопрацювання процедури консультацій принципово не змінюють саму суть цієї форми взаємодії: вона

задумана як інструмент зворотного зв'язку в системі публічного управління, тобто передачі інформації й експертних знань від громадськості директивним органам, а отже не дає ІГС прямого контролю за розробкою політики чи участі у ній. Тому у цьому випадку важко не погодись з думкою низки дослідників щодо реального «внеску» громадськості у розробку політики за допомогою відповідного інструменту, котра полягає у тому, що вони (консультації) можуть сприяти підвищенню легітимності прийнятих рішень і то в кращому разі, якщо політична еліта готова враховувати громадянську та експертну думку у відповідному процесі [174, р. 419, 422].

Право на подачу петицій вважається найдавнішим інструментом участі і формою взаємодії ІГС з європейськими інституціями, передусім Європейським парламентом: прописане ще в Маастрихтському договорі (ДЕС) від 7 лютого 1992 р. Інститут петицій не має окремого документу, регулюючого його функціонування. Процедура розгляду петицій є структурною частиною Регламенту Європейського Парламенту (викладена у правилах 226-230 та Додатку VI (XX) до нього [244].

Основним інструментом і каналом подання петицій (як нових так і в підтримку до вже існуючих) в Європарламент є процедура онлайн реєстрації на спеціальному порталі для петицій [249], хоча залишається можливість подання їх у письмовому вигляді. Далі вони, текст яких може бути складений будь-якою офіційною мовою ЄС, беруться на розгляд Комітетом по петиціям (т.з. ПЕТІ), у повноваження якого входить також і позасудове вирішення піднятих заявниками питань, пов'язаних із сферами діяльності Союзу.

Утім, на відміну від ІЄГ петиції від початку свого існування ніколи не розглядалися як інструмент законодавчої ініціативи. Якщо на національному рівні петиції, згідно поширеного правового визначення даного інституту участі, розуміються насамперед як інструмент, за допомогою якого значна кількість осіб, які мають право голосу, при досягненні певного бар'єру по кількості зібраних підписів спроможні викликати реакцію уряду або стимулювати пленарні дебати [259], то на рівні ЄС петиції зазвичай не

призводять до нормотворчих дій. Відповідно, до них не висуваються жорсткі вимоги по реєстрації, як наприклад, необхідної кількості підписантів, і процедури проходження. При цьому РЕТІ на свій розсуд вирішує, які з петицій вважаються прийнятними для розгляду, а які ні. А тому петиція може бути закрита на будь-яких етапах процедури, як у ході експертизи на прийнятність, так і після обговорення на засіданні Комітету тощо. Хоча у разі позитивного рішення РЕТІ має широкі повноваження по вирішенню питань і може вдатися до наступних дій:

- попросити Єврокомісію провести попереднє розслідування щодо петиції та надати інформацію про дотримання відповідного законодавства ЄС²;
- передати петицію до інших комітетів Парламенту для отримання інформації або вжиття подальших заходів (відповідний комітет може, наприклад, надати РЕТІ висновок, обговорити або врахувати петицію у своїй законодавчій, політичній чи контрольній діяльності);
- якщо петиція стосується конкретного випадку, який потребує особливої уваги, Комітет може зв'язатися з відповідними органами влади або втрутитися через своє постійне представництво у відповідній країні-члені для врегулювання питання;
- зробити будь-які інші дії, які будуть вважатися доцільними, щоб спробувати вирішити питання або надати відповідь на звернення [250].

Петиції в Європейський парламент, безумовно, можна вважати найдоступнішим для пересічних громадян ЄС і тим більше для організованих груп громадянського суспільства країн-членів способом взаємодії з європейськими інституціями влади. Водночас за своїм функціоналом даний інститут, незважаючи на свою назву, більшою мірою виконує функцію громадського контролю. Адже, по-перше, за допомогою петицій громадяни та

² Загалом, під час розгляду петицій РЕТІ зазвичай тісно співпрацює з Європейською комісією, яка надає у його розпорядження додаткову інформацію для оцінки справи, зокрема щодо європейського та національного законодавства та порядку його застосування [165, с. 6].

юридичні особи отримують від Європарламенту інформацію про питання, які їх турбують (якщо вони відносяться до компетенції ЄС), а по-друге, Парламент отримує зворотній зв'язок від суспільства щодо проблем, явищ і відносин, що пов'язані з правозастосуванням компетенцій європейських інституцій на місцях. В цьому сенсі, як зазначають окремі європейські дослідники, більшість із них набуває виражений характер індивідуальних скарг [245]. Через це, очевидно, Європейським парламентом, судячи зі звіту про діяльність РЕТІ за 2014-2019 рр. (див.: [165]), найчастіше розглядаються петиції з питань фундаментальних прав людини в ЄС, правосуддя, охорони здоров'я та навколишнього середовища.

Громадянський діалог в Європейському Союзі є менш формалізованим порівняно з іншими видами взаємодії. Це пояснюється тим, що він передбачає створення різноманітних платформ владними органами для спілкування з ІГС та суспільством в цілому, включаючи такі заходи, як публічні слухання та громадські форуми [205]. Проте, ці заходи, як правило, не служать каналом для постійного діалогу, який відповідає визначенню, закріпленому в основних документах про участь громадськості, таких як “Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення” [48]. Ці заходи більше націлені на обмін думками та досвідом між зацікавленими сторонами, а не на забезпечення функціонування повноцінної платформи для специфічних видів громадянського діалогу, таких як секторальний чи комплексний («наскрізний») діалог³.

Цей підхід, зокрема, можна простежити на прикладі Саміту ЄС проти расизму, який був організований спільно португальським головуванням у Раді ЄС, Європейською комісією та міжурядовою групою Європейського парламенту по боротьбі з расизмом (ARDI) і відбувся 21 березня 2021 року.

³ Згідно з позицією Економічного та соціального комітету, секторальний діалог вважається більш організованою формою взаємодії між громадськими інститутами та законодавчими і виконавчими органами влади. У свою чергу, комплексний діалог повинен відбуватися щодо ширших питань розвитку Європейського Союзу та його політики, які охоплюють більш глобальні теми [229]., такі як екологія, «зелений перехід» тощо.

Ця подія зазнала критики з боку декількох неурядових організацій, включаючи Європейську мережу проти расизму та Ініціативу за рівноправ'я за расову справедливість, які висловили занепокоєння щодо недостатньої можливості для громадянських організацій зробити суттєвий внесок у формування порядку денного саміту та забезпечення його інклюзивності [167].

Відсутність чіткого правового регулювання громадянського діалогу в ЄС призводить до того, що не існує єдиної координаційної структури для такого діалогу як всередині, так і між європейськими інституціями. Це спричиняє значні відмінності у практиці його застосування залежно від конкретного органу влади.

Згідно з опитуванням, проведеним Європейським громадянським форумом у 2018 році, більшість ІГС відзначили можливість взаємодії з Європейською Комісією, але менш активною була взаємодія з Європейським парламентом, і дуже обмеженими були можливості для діалогу з Радою ЄС. Прозорість процесу прийняття рішень Радою була оцінена як незадовільна приблизно 25% респондентами; оцінку «погано» поставило близько 40%, а «дуже погану» - близько 45% [253, с. 24].

Щодо Єврокомісії, з якою ІГС взаємодіють найчастіше, її структурні підрозділи часто неправильно інтерпретують громадянський діалог, власне як й інші форми правової взаємодії, зокрема публічні консультації. Це підтверджується тим, що в Плані дій ЄС щодо демократії основним результатом зусиль Єврокомісії з розвитку демократії участі вказані лише різні форми публічних консультацій [224]. Разом із тим, згідно з опитуваннями, проведеними у 2018 та 2020 роках, 80% європейських ІГС оцінили ефективність секторального та комплексного громадянського діалогу з європейськими інституціями через інструмент публічних консультацій як дуже слабку або низьку [253].

Групи громадянського діалогу є ще однією інституційною формою досліджуваної взаємодії. Вони є підвидом експертних груп, котрі

zareєстровані в Реєстрі прозорості ЄС – інформаційної бази, створеної для забезпечення прозорості та відкритості діяльності інституцій ЄС, у тому числі шляхом участі заінтересованих груп у формуванні законодавчих і політичних ініціатив ЄС [241]. Групи громадянського діалогу, особливо ті, що причетні до Єдиної сільськогосподарської політики (ЄСПП), вважаються успішним прикладом здійснення секторального діалогу. Вони мають міцну політико-правову базу, втілену в рішенні Комісії щодо порядку участі відповідних груп в обговоренні питань ЄСПП [183] і допомагають Генеральному директорату з сільського господарства та розвитку сільських районів вести регулярний діалог з питань вироблення та реалізації ЄСПП [176].

Важливо зазначити, що до складу груп громадянського діалогу входять не лише представники громадянського суспільства, але й бізнес-асоціації та інші соціально-економічні групи, zareєстровані в Реєстрі прозорості. При цьому, бізнес-організації та лобісти часто мають більше представництво, а отже і вплив, у цих групах, ніж неурядові організації. Тому такий формат взаємодії краще описувати як діалог заінтересованих сторін, що базується на статті 227 ДФЄС (див. п.п. 2.1).

Загалом, в ЄС переважає думка, що Єврокомісія використовує цей інструмент переважно для демонстрації прозорості прийняття рішень, а не для створення більш структурованих форм громадянського діалогу.

Зокрема, Європейський економічний та соціальний комітет вважає, що така форма взаємодії служить насамперед для передачі інформації від громадян до інституцій ЄС [233].

Щодо майбутнього інституціоналізації громадянського діалогу, хоча Європейський парламент ще у 2009 році закликав «максимально використовувати існуючі правові положення та передовий досвід для активізації діалогу з громадянами та організаціями громадянського суспільства» [193], Європейський Союз серйозно звернув увагу на це

питання лише у 2019 році, включивши його до обов'язків тодішнього віце-президента Європейської комісії [256].

Однією з ключових ініціатив ЄС, спрямованих на зміцнення інституціонального потенціалу громадянського діалогу, є прийняття «Європейського кодексу поведінки щодо партнерства» [184]. Цей документ, затверджений Єврокомісією, має на меті забезпечити ефективне виконання програм Європейських структурних та інвестиційних фондів (ЄСІФ) на основі принципу партнерства. Він передбачає тісну співпрацю між органами публічної влади, економічними та соціальними партнерами, а також організаціями громадянського суспільства на всіх рівнях – національному, регіональному та місцевому – протягом усього циклу реалізації програм ЄСІФ [184].

Однак, незважаючи на певні ініціативи, значних змін у сфері громадянського діалогу не відбулося, що може бути пов'язано з глобальними викликами, такими як пандемія Covid-19 та повномасштабна Російсько-українська війна, які вплинули на пріоритети та ресурси Європейського Союзу.

На противагу громадянському діалогу, діалог між заінтересованими сторонами регулюється законодавством. Рішення Комісії від 30 травня 2016 року С(2016) 3301 [201] встановлює правила для створення та функціонування таких структур як експертні групи. Ці групи реєструються у Реєстрі прозорості ЄС і повинні слідувати однаковим правилам та процедурам. Проте, з-поміж численних експертних груп, які позначаються у Реєстрі різними назвами - «комітети», «робочі групи», «групи громадянського діалогу» тощо – стає вкрай складно вирізнити ті, які можна ідентифікувати саме як платформи для співпраці між ІГС та органами влади.

Крім вищезазначеного, слід відмітити, що директори Єврокомісії мають повноваження самостійно обирати учасників консультативних органів. Згідно з проведеним дослідженням Європейського громадянського форуму та платформи «Громадянське суспільство Європи» [179; 253], багато експертних

груп при Комісії формуються переважно з представників країн-членів. У випадках, коли до складу експертних груп входять недержавні організації, більшість із них (до 70%) складають представники бізнесу та корпоративні лобісти, а деякі групи навіть використовуються в якості інструменту для просування комерційних інтересів їх учасників. Більше того, замість справжнього діалогу та дебатів, діалог заінтересованих сторін, який і так не є систематичним, часто обмежується односторонніми інформаційними сесіями, організованими чиновниками директоратів [179].

В інших європейських інституціях, де, на відміну від Єврокомісії, формалізовані структури для роботи експертних груп взагалі не представлені, неурядові організації вказують на ще більшу непрозорі практики залучення представників громадянського суспільства [253].

Таким чином, проблеми з недостатньою прозорістю та відсутністю послідовності у роботі діалогу заінтересованих сторін призводять до зниження його ефективності. Основною проблемою є нерівномірне представництво у цих діалогових структурах різних груп зацікавлених осіб – від країн-членів, органів влади, до бізнесу, – а також погана якість зворотного зв'язку, що робить мету та порядок денний цього процесу нечіткими для багатьох ІГС.

Основні правові форми участі ІГС у здійсненні публічної влади на рівні ЄС, що становлять інструментальну основу означених у першому розділі інституціоналізованих механізмів досліджуваної взаємодії, загалом успішно інтегровані в інституційно-правову базу Європейського Союзу. Остання в цілому сприяє представленню інтересів та позиції європейських громадян і громадянського суспільства на рівні ЄС у процесі вироблення та реалізації політики і своєю чергою, забезпечуючи політичні ініціативи європейських інституцій відповідною експертною та громадською підтримкою, передусім через інструмент публічних консультацій. Поряд із цим, ми можемо констатувати недостатність інституційних зусиль щодо забезпечення загальноєвропейськими органами публічної влади можливостей для розвитку

найбільш інклюзивних форм досліджуваної взаємодії, насамперед діалогових.

2.3. Аналіз імплементації європейських стандартів взаємодії органів публічної влади та ІГС в країнах-членах ЄС (на прикладі публічних консультацій)

Як було показано вище, європейські інституції в контексті взаємодії з ІГС мають тенденцію віддавати перевагу обмеженому набору механізмів, серед яких домінуюче місце займає інформаційно-консультативний механізм, що реалізується, передусім, у правовій формі консультацій із заінтересованими сторонами (публічних консультацій). Ця тенденція не є унікальною для європейського рівня, адже національні органи влади в країнах ЄС також часто надають вищий пріоритет консультативним формам взаємодії. Така практика зумовлена законодавчими вимогами, які зобов'язують органи публічної влади організовувати консультації та залучати до них організації громадянського суспільства на різних рівнях, у тому числі на регіональному і місцевому. Ці вимоги безпосередньо випливають із законодавства та політики ЄС. Особливо важливими публічні консультації стають, коли вони стосуються розподілу та використання коштів Європейських структурних та інвестиційних фондів (ЄСІФ), а також стратегічних напрямів спільної європейської політики. Відтак, національне законодавство, що регулює процедуру публічних консультацій, особливо у сферах, що мають велике значення для співпраці між національними державами в рамках ЄС, зазвичай є добре опрацьованим і стабільним, навіть у країнах Східної Європи, де рівень розвитку громадянського суспільства та взаємодії з інституціями влади, як правило, вважається нижчим порівняно з державами Західної Європи.

Так, відповідно до положень Закону Республіки Польща від 8 жовтня 2010 року, який регулює співпрацю між Радою міністрів та Парламентом у

контексті членства держави в Європейському Союзі [222], публічні консультації у Польщі ініціюються з питань європейської політики та законодавства. Закон встановлює обов'язок для уряду Республіки Польща готувати пропозиції стосовно проектів законодавчих актів ЄС, що, хоча формально не є обов'язковим, але на практиці часто передбачає залучення стейкхолдерів до дискусії з компетентними органами. Для забезпечення ефективної участі заінтересованих сторін, уся необхідна інформація про процес консультацій зазвичай є доступною на офіційних веб-сайтах відповідних міністерств. Всі коментарі та пропозиції, отримані в ході консультацій, підлягають ретельному аналізу. Деякі міністерства проводять консультації щодо всіх проектів ЄС, тоді як інші фокусуються тільки на окремих, проте найбільш важливих євроініціативах. У будь-якому разі більшість міністерств завжди оприлюднюють результати консультацій на своїх сайтах.

Наприклад, польські міністерства відзвітували для останнього великого звіту щодо участі громадянського суспільства в політиці ЄС від 2018 року, підготовленого найбільшою загальноєвропейською мережею неурядових організацій «Громадянське суспільство Європи», що вони протягом попередніх років регулярно проводили публічні консультації, зокрема по таким напрямам

Наприклад, польські міністерства на замовлення найбільшої пан'європейської мережі ІГС «Громадянське суспільство Європи» (у рамках їх великого дослідницького проекту, опублікованого у 2018 р.) надали інформацію, що стосується участі громадянського суспільства у політиці ЄС. У звіті відзначено, що протягом попередніх років вони систематично здійснювали публічні консультації, зокрема у таких сферах:

- по проектах політики та законодавства ЄС у сфері цифрових технологій (відповідне Міністерство провело консультації щодо 28 проектів у 2016 році та 5 проектів у 2017 році);

- по пропозиціям Єврокомісії у сфері енергетики (відповідне Міністерство провело публічні консультації по 4 регламентам та 3 директивах у період з вересня 2016 року до вересня 2017 року);
- щодо пропозиції Єврокомісії з модернізації авторського права (Міністерство культури та національної спадщини провело консультації у вересні 2016 року; загалом даний орган виконавчої влади регулярно публікує звіти по консультаціям з 2012 р.);
- тощо [179].

Загалом проведення публічних консультацій у сфері політики та законодавства ЄС в Польщі вважається однією з найефективніших практик у сфері публічного управління, згідно з оцінками експертів з організації “Громадянське суспільство Європи” [179]. Незважаючи на відсутність імперативної норми, яка б безпосередньо зобов’язувала польські державні органи до проведення таких консультацій, на практиці міністерства країни демонструють свідоме та добровільне слідування європейським та міжнародним правовим нормам та стандартам, включаючи принципи “доброго врядування” щодо залучення інститутів громадянського суспільства до процесу вироблення політики.

У контексті взаємодії з Європейськими структурними та інвестиційними фондами, польські урядові інституції вже зобов’язані проводити публічні консультації, як це передбачено європейським та національним законодавством. Закон від 6 грудня 2006 року, що стосується політики розвитку [221], вимагає проведення консультацій щодо проектів національних програм, які отримують фінансування від ЄСІФ, включаючи проекти національних стратегій розвитку та державної політики. Згідно зі статтею 6 цього закону, Міністерство фінансів та регіонів має обов’язок публікувати в загальнонаціональній газеті («Gazeta Polska») та на офіційних веб-сайтах (kro.gov.pl та funduszeuropejskie.gov.pl) інформацію про початок публічних консультацій, які мають тривати не менше ніж 30 днів, з метою залучення заінтересованих сторін до участі у цьому процесі. Коментарі,

зауваження та пропозиції можуть бути подані також під час дебатів та публічних слухань.

У Польщі дискусії щодо таких документів зазвичай відбуваються в рамках Міжвідомчої групи по стратегії «Європа 2020», членство в якій беруть національні інститути громадянського суспільства, включаючи такі НУО, як Польський комітет Європейської мережі боротьби з бідністю та Робоча спільнота асоціацій соціальних організацій. Проте, у певних ситуаціях, публічні консультації можуть виходити за рамки цієї постійної групи і набирати ширшого масштабу. Так сталося, наприклад, під час розробки Національного плану відновлення та стійкості Польщі [215] (далі – НПВС), ключового документу для отримання фінансової підтримки у розмірі 58 мільярдів євро від Європейського фонду відновлення та стійкості. На той час ця ініціатива Єврокомісії була наймасштабнішою за весь час існування таких програм і була спрямована на подолання безпосередніх економічних та соціальних наслідків пандемії COVID-19 для всіх країн-членів, а також зміцнення їхньої стійкості перед викликами та можливостями, пов'язаними з “зеленим” та “цифровим” переходами [243]⁴.

НПВС став предметом широких консультацій на всіх рівнях із залученням усіх можливих заінтересованих груп польського суспільства, у тому числі ІГС. Як інструмент взаємодії органів публічної влади та організацій громадянського суспільства публічні консультації щодо НПВС реалізовувалися у таких форматах:

⁴ Всі країни-члени були зобов'язані затвердити відповідні плани з детальним обґрунтуванням послідовних пакетів реформ та державних інвестиційних проектів до 30 квітня 2021 р. для отримання кредитів та грантів на загальну суму 672,5 млрд євро для підтримки реформ та інвестицій, які мають впроваджувати країнами-членами строком до 2026 року [239]. Наразі обговорюється питання затвердження подібної ініціативи для відновлення економіки України, що зазнала масштабних втрат від російської військової агресії у 2022 р.

- електронних консультацій на веб-сайтах kro.gov.pl та funduszeuropejskie.gov.pl, де через онлайн-форму для коментарів можна було подати коментарі з усього плану чи окремих компонентів;
- громадських слухань (внаслідок COVID-19 проводились в онлайн-форматі), де за спільною ініціативою соціальних та економічних партнерів (представництво яких забезпечується в рамках Комітету з Угоди про партнерство на 2014-2020 рр.) та неурядових організацій (Національної федерації польських НУО (OFOP)) було проведено п'ять слухань у березні 2021 року. Загалом в них приймало участь близько 600 осіб у режимі онлайн та ще понад 220 осіб надіслали коментарі та зауваження щодо проекту;
- консультативно-дорадчих органів і робочих груп: Підкомітету з розвитку партнерства, що діє у рамках Комітету з Угоди про партнерство, до складу якого входять також і представники неурядових організацій, та Міжвідомчої групи по стратегії «Європа 2020» [215].

Наведений вище приклад демонструє, що польські центральні органи виконавчої влади прагнуть послідовно дотримуватися законодавчих норм у сфері взаємодії з інститутами громадянського суспільства через м інструмент публічних консультацій, активно залучаючи їх до діалогу, особливо щодо питань, важливих для соціального розвитку, таких як НПВС. Згідно з фінальною версією Плану, він містив спеціальний розділ, присвячений ключовим змінам, внесеним по результатам консультацій [234].

Зокрема, польським ІГС вдалося домогтися включення до складу Комітету з моніторингу виконання Плану представників найбільш значущих національних громадських організацій разом з представниками місцевої влади та бізнесу, хоча спочатку в Комітеті передбачалася лише участь представників органів публічної влади [177, с. 29-30].

Отож, досвід Республіки Польща свідчить, що при позитивному ставленні державних органів до ведення діалогу з інститутами громадянського суспільства та наявності в останніх сильної організаційної

складової, застосування законодавчих положень щодо публічних консультацій може досить ефективно покращити рівень досліджуваної взаємодії.

Ще в якості актуального для України прикладу належної практики імплементації на національний ґрунт європейських стандартів забезпечення консультативних форм досліджуваної взаємодії доцільно вказати досвід Литви. В цій прибалтійській країні проведення публічних консультацій щодо проектів правових актів унормовано на рівні законодавчого акту про нормотворчу діяльність: Закону від 18 вересня 2012 р. «Про нормативно-правову базу» [223]. Такий підхід вигідно відрізняється інших тим, що наділяє процедуру консультацій обов'язковою юридичною силою щодо всієї нормативно-правової бази держави.

Відповідно до положень статті 7 цього закону, проекти актів, що стосуються ключових питань державної політики повинні пройти процес консультацій з громадськістю відповідно до двох принципів: ефективності – консультації мають бути своєчасними та по суттєвим питанням (передусім на консультації виносяться законодавчі ініціативи, передбачені документами стратегічного планування); пропорційності – пройти у необхідному обсязі. Відповідно метою публічних консультацій Закон проголошує «забезпечення відкритості та прозорості законодавства, отримання зворотного зв'язку від громадськості з питань правового регулювання та їх вирішення, надання громадськості можливості впливати на зміст проекту правового акту та краще оцінювати позитивні та негативні наслідки від його реалізації..., подання пропозицій, що стосуються законодавчих ініціатив та проектів правових актів..., а також моніторингу їх реалізації» [223].

Ключовим елементом унормування інструменту публічних консультацій у Литві є т.з. Інформаційна система законодавства Канцелярії Сейму Литовської Республіки, в якій обробляються та публікуються усі законодавчі ініціативи, проекти правових актів і пов'язані із ними матеріали і документи а також, що головне для нас у даному контексті, вичерпна

інформація про проведення публічних консультацій по відповідним правовим ініціативам (тобто строки, порядок та результати).

Таким чином, дане положення Закону робить проведення органами влади консультацій із громадськістю та пов'язані із ними процедури обов'язковою законодавчою нормою в Литовській Республіці.

Вибір методів проведення публічних консультацій та облік їх результатів є відповідальністю органів публічної влади, які ініціюють такі консультації. Згідно з практикою, електронні консультації є вкрай поширеним вибором. На прикладі платформи E-Citizen [196], згідно з даними литовських дослідників, з березня 2014 року по березень 2020 року було проведено 85 публічних консультацій, з яких 54 базувалися на інструментах онлайн-участі. Основними методами консультування були опитування (42,6%), які використовуються для аналізу політики та інформування громадськості про прийняття рішень, та збір коментарів та пропозицій (40,7%), необхідних для вивчення громадської думки [172, с. 145-146].. Однак, через спеціалізовану тематику більшості електронних консультацій (59,3%), коло потенційних учасників було обмеженим. Також зазначено, що лише в п'ятій частині звітів про консультації зазначено про плани щодо реалізації одержаних зауважень та коментарів (14,8%) [172, с. 147], що свідчить про низьку ефективність онлайн консультацій у Литві.

Публічне обговорення проектів, що стосуються загальноєвропейської політики, хоч і не так активно використовується як електронні консультації, все ж залежить від політичної волі до взаємодії з громадянським суспільством, а також від культури та практик, які переважають у публічній адміністрації. Це також пов'язано з рівнем інституційного розвитку громадянського суспільства. В якості ілюстрації такої практики можна проаналізувати процес публічних консультацій на прикладі Литовського Національного плану відновлення та стійкості «Литва нового покоління» [197], що відбулися у березні-квітні 2021 року.

Як і польський, литовський План також містить розділ під назвою «Консультації». І за його даними було проведено консультації чотирьох видів:

- 6 національних публічних консультацій, що транслювалися у прямому ефірі на соціальних медіа-платформах у березні 2021 р.. У кожній із яких взяли участь від 40 до 200 партнерів та експертів, включаючи неурядові організації;
- 40 галузевих консультацій із зацікавленими сторонами, що були проведені міністерствами по розділам Плану, які відносяться до сфери їх відповідальності (також у березні);
- одна електронна консультація, що проходила у квітні за методом збору коментарів та пропозицій, у якій брали участь близько 700 осіб. Усього міністерствами було надано близько 270 відповідей на запитання, поставлені різними організаціями та приватними особами;
- одна консультація у формі круглого столу за участю експертів у галузі державної політики, науковців та підприємців (також у квітні) [197].

У результаті, як вказано у даному розділі, загалом було враховано 37% пропозицій, 40% - частково та 23% - не враховано. Однак означені матеріали не містять детальної інформації, які саме інститути громадянського суспільства Литви брали участь у консультаціях і з них були найефективніші щодо врахування владою їхніх думок.

Зі слів представників громадянського суспільства, в обговоренні Плану приймало участь близько 100 соціально-економічних партнерів, тобто НУО, бізнес-асоціацій і профсоюзів. За даними ІГС, публічні консультації за їх участі проводилися протягом дуже короткого періоду часу (на ознайомлення з документом було виділено менше тижня) і ґрунтувалися виключно на презентаціях пакету урядових соціально-економічних програм, де План позиціонувався лише в якості однієї зі складових цього пакету [247]. Тому повноцінна взаємодія органів публічної влади (міністерств) та ІГС через інструмент публічних консультацій фактично мала місце в рамках круглого

столу. Однак останній, за інформацією ряду литовських ІГС, був оформлений скоріше як низка брифінгів представників міністерств з можливістю поставити їм питання, ніж як якісний процес консультування з громадськістю [219].

Подібний підхід литовських державних органів до залучення громадськості у консультаційних процес щодо документів європейської політики, особливо тих, що передбачають фінансування з ЄСІФ, викликав значний суспільний резонанс. Це мало своїм наслідком продовження терміну проведення публічних консультацій до кінця квітня. Однак, через недостатню звітність з боку тих органів, які ініціювали консультації, зокрема Міністерства фінансів, виникли труднощі у відстеженні громадськістю внесених у План змін.

Отже, публічні консультації щодо конкретних тем в Литві відповідно до букви закону оголошуються заздалегідь на сайтах органів влади, конкретні пропозиції фіксуються та аналізуються, а по закінченні консультацій на сайті публікується коротка інформація. Однак литовський досвід показує, що на практиці, незважаючи на те, що європейська методологія рекомендує організувати публічні консультації ще до створення проекту програмно-стратегічного чи законодавчого документу, компетентні органи схильні розпочинати цей процес на досить пізніх стадіях нормотворчого процесу, коли внести зміни за результатами консультацій стає вкрай складно як із технічної точки зору, так і політичної.

У цілому, литовський досвід підкреслює важливість активного тиску на органи публічної влади з боку інститутів громадянського суспільства та інших соціальних та економічних партнерів для забезпечення ефективності правових форм взаємодії з публічною адміністрацією. Без такого тиску, як показує досвід, можливості для розвитку загальної культури взаємодії між публічною владою та громадянським суспільством можуть бути обмежені, що в свою чергу впливає на ефективність не тільки консультативних

процесів, але й інших форм співпраці. Це також відображається у досвіді Болгарії, іншої країни-члена ЄС зі східноєвропейського регіону.

В Болгарії, як і у Литві, обов'язок органів публічної влади проводити публічні консультації передбачені єдиним законодавчим актом, що регулює законотворчість в державі, – законом «Про нормативні акти» від 3 квітня 1973 р. (з останніми змінами від 3 травня 2016 р.) [38]. Згідно ст. 26 процес розробки нормативного акту передбачає проведення громадських консультацій з громадянами та юридичними особами. Закон зобов'язує розробника акту здійснювати обов'язкову публікацію проекту з відповідним звітом про причини його прийняття та попередньою оцінкою впливу на цільовий об'єкт рішення.

У Болгарії, як і в Литві, існує спеціалізована платформа для забезпечення громадських консультацій – це Портал громадських консультацій. Ця платформа використовується органами виконавчої влади, які є розробниками законодавчих актів, для публікації пропозицій, отриманих від учасників консультацій. Відповідні органи також зобов'язані аргументовано доводити, чому пропозиції громадськості не були прийняті⁵. Отож, жоден проект нормативно-правового акту не може бути прийнятий без відповідної процедури. Крім того, Закон встановлює мінімальний термін публічних консультацій – не менше 30 днів (в окремих випадках – 14 днів).

Водночас загальна система забезпечення консультативної взаємодії в Болгарії виявилася досить нестабільною. Єдиний портал, призначений для проведення публічних консультацій, на практиці використовується переважно для обговорення внутрішніх стратегічних та законодавчих документів. Тим часом, консультації щодо законопроектів та політик ЄС в Болгарії здійснюються через інший портал, який є частиною Координаційного механізму у справах ЄС, створення якого [52] передбачено ст. 16b Постанови Ради Республіки № 85 від 17 квітня 2007 року (з останніми змінами від 7

⁵ Якщо розробником є орган місцевого самоврядування, то публікація і консультації здійснюються на сайті відповідного муніципальної органу.

жовтня 2016 р.) «Про організацію та координацію питань, що стосуються Європейського Союзу» [80]. Ціллю даного механізму є забезпечення виконання зобов'язань Болгарії щодо членства в ЄС шляхом просування рамкових позицій країни з питань, що обговорюються на самітах Ради Європейського Союзу та Європейської Ради, а також імплементації законодавства ЄС у болгарську правову систему та його реалізацію. Згідно з цією постановою, всі ключові позиції, які стосуються участі Болгарії у процесі прийняття рішень Європейського Союзу, розглядаються спеціалізованим міжвідомчим консультативним органом, відомим як Рада у європейських справах.

Хоча в окремих джерелах є згадки про проведення публічних консультацій на сайті даного консультативного органу, наприклад, стосовно Пропозиції про «Регламент Європейського Парламенту та Ради, що змінює Регламент (ЄС) № 1303/2013 щодо деяких положень, що стосуються фінансового управління для певних країн-членів, які зазнають або перебувають під загрозою серйозних труднощів щодо їхньої фінансової стабільності», що мало місце з 5 по 27 липня 2016 р. [179]. Однак, наразі доступ до цього порталу обмежений, і сторінка не доступна, тому інформація про консультації та їх результати через цей ресурс наразі відсутня.

Ще одним механізмом для залучення інститутів громадянського суспільства до співпраці з державними органами у Болгарії є участь у процесі обговорення законопроектів та політик ЄС у рамках організаційно-дорадчого механізму досліджуваної взаємодії. Представники ІГС можуть брати участь у цьому процесі двома основними шляхами: вони можуть бути присутніми на щотижневих засіданнях Ради, як це визначено в статті 6а (5) постанови № 85/2007, або ж вони можуть брати участь у роботі робочих груп, комітетів та підкомітетів, як це описано в статтях 7 (6) і 8 (1) [80].

Щодо ролі ІГС як суб'єкта консультацій у рамках представленого механізму, то вона полягає в тому, що представники НУО, особливо будучи залученими до роботи комітетів, можуть давати рекомендації та вносити

пропозиції, коли це є доцільним та пов'язано з предметом їх діяльності. Побічно їхній внесок відображається в тому, що всі рамкові позиції щодо участі Болгарія в процесі прийняття рішень ЄС є публічною інформацією відповідно до законодавства про доступ до публічної інформації.

Водночас, на практиці в Болгарії не існує чітко визначених формальних критеріїв для відбору ІГС до участі в комітетах, хоча зазвичай запрошуюються представники галузевих громадських організацій, таких як соціальні, екологічні, освітні, наукові та культурні організації. Участь у роботі постійних та тимчасових робочих груп відбувається відповідно до компетенції представників громадських об'єднань, а склад груп затверджується більшістю членів, присутніх на засіданні. Однак, як відзначається низкою дослідників [169], консультативні органи, до яких входять відповідні організації, часто не є активними і можуть бути створені з формальних мотивів, наприклад, для виконання вимог законодавства, що має помітну схожість з українською практикою функціонування громадських рад.

Важливо відзначити, що проблеми з доступом до публічної інформації в контексті консультативних взаємодій в Болгарії є частиною ширшої проблеми. У той час як в інших країнах-членах ЄС публічні консультації щодо національних програм розвитку, що фінансуються ЄСІФ, є відкритими та доступними для громадськості, в Болгарії цей процес виявився значно менш прозорим.

Згідно з оцінками як європейських, так і болгарських організацій громадянського суспільства, процес консультацій щодо Національного плану відновлення та стійкості Болгарії був дуже непрозорим [168; 177, р. 41]. Усього урядом було опубліковано три варіанти плану: 30 жовтня 2020 р., 8 лютого 2021 р. і 16 квітня 2021 р. При цьому офіційний раунд публічних консультацій мав місце лише після публікації першого проекту Плану. Консультації проходили протягом одного місяця і тільки в електронній формі і до того ж із порушенням законодавства. Зокрема, основні соціальні й економічні партнери публічної адміністрації (НУО, бізнес-асоціації та

профспілки) жодним чином не були поінформовані про те, які з пропозицій були прийняті, які ні, та з яких причин.

Обговорення третьої версії проекту Плану пройшло з серйозним порушенням законодавства, оскільки воно було фактично зірване внаслідок недостатньо виділеного часу для ефективного аналізу інститутами громадянського суспільства та іншими зацікавленими сторонами його змісту. І, якщо в Литві теж мала місце подібна ситуація стосовно останньої версії Плану (тут варто враховувати ту обставину, що уряди країн-членів мали подати остаточні версії планів на вимогу Єврокомісії в заздалегідь встановлені терміни – до кінця квітня 2021 р.), там активність місцевого громадянського суспільства та вищий, ніж в Болгарії рівень культури взаємодії з неурядовим сектором в системі публічної влади, дозволили відкоригувати процес консультацій. В Болгарії ж не було проведено жодних додаткових заходів.

Варто наголосити, що така картина спостерігається на тлі начебто позитивної динаміки у розвитку в останні шість років інституціонального сприяння співпраці ІГС із національними органами влади у прийнятті рішень, зокрема організаційно-дорадчих і консультативних форм такої взаємодії. Ще 2016 р. відповідно до статті 4 Закону про некомерційні юридичні особи [72] було ініційовано створення спеціально призначеного для виконання цієї функції консультативно-дорадчого органу – Болгарської ради з розвитку громадянського суспільства. У 2019 р. було ухвалено правила її роботи [80], згідно з якими завданням Рада є сприяння розробці та реалізації політики у сфері розвитку громадянського суспільства у Болгарії. Це серед іншого означає: підготовку Радою висновків щодо всіх проектів нормативних актів, стратегій, програм та планів дій, що стосуються громадянського суспільства; координація, контроль, оцінка та сприяння просуванню національної стратегії громадянського суспільства та відповідних планів дій; визначати пріоритети, приймати правила та процедури, сприяти фінансовій підтримці проектів, що мають суспільне значення, з-поміж ІГС; сприяння

співпраці між обома суб'єктами досліджуваної взаємодії (це стосується і підготовки, організації і проведення публічних консультацій з проектів рішень, що стосуються громадянського суспільства та його організацій).

Хоча Рада фактично запрацювала із травня травня 2020 р., до сьогодні інформаційна підтримка та забезпечення її діяльності залишається на вкрай низькому рівні. З офіційних джерел (офіційної веб-сторінки Ради) [136] неможливо оцінити її внесок у розвиток механізму досліджуваної взаємодії і, зокрема її консультативних форм, та бодай простежити якусь активність.

Отже, болгарський досвід вказує на проблеми у взаємодії між органами публічної влади та ІГС. Це схоже на ситуацію в Україні, де ключовими факторами є не лише законодавчі рамки, але й практика застосування законів та обмежена інституційна ефективність як державних органів, так і громадських організацій.

Ірландія, за оцінкою мережі європейських НУО «Civil Society Europe», не один рік демонструє серед країн-членів ЄС поступальний прогрес у зміцненні взаємодії органів публічної влади та ІГС [178].

У цій державі проведення публічних консультацій за участі ІГС є структурною частиною т.з. «Аналізу регуляторного впливу» (анг. скорочення RIA) – спеціальної процедури оцінки всіх законодавчих ініціатив, що передбачають внесення змін у національну нормативно-правову базу. При цьому, і ця процедура, і власне публічні консультації та інші форми взаємодії влади і громадянського суспільства не регламентуються актами з обов'язковою юридичною силою. Тим самим модель правового регулювання досліджуваної взаємодії Ірландії є прикладом другого типу, де присвячені цим питанням урядові документи не мають імперативного правового характеру.

Стосовно публічних консультацій, то процедура їх проведення у рамках процедури RIA описана у Додатку III Керівництва Кабінету Міністрів Ірландії [192]. Згідно документу, насамперед значимість та вплив законодавчих ініціатив і пропозиції на національну правову базу

обумовлюють вибір урядовими інституціями одного з двох (або двох у послідовному порядку⁶) можливих рівнів аналізу: скринінгового та повного. Процедура консультацій передбачена в обох випадках. У рамках першого вона має форму опитування і відповідно узагальнення органом публічної влади думки «усіх ключових зацікавлених сторін, ...включаючи будь-які відповідні інтереси споживачів та інших урядових відомств» [192]. Водночас у рамках повного RIA відбувається «офіційний процес консультацій із розумними часовими рамками, необхідними для отримання відповідей. Думки, висловлені під час цього процесу, мають бути узагальнені та враховані у документі RIA» [192]. Саме в рамках повного RIA відбуваються широкі публічні консультації з проектів політики та законодавства Європейського Союзу та стратегічних програм та планів соціально-економічного розвитку держави. Проходять вони на сайтах міністерств на відомств в електронній формі (для консультацій створюється окрема сторінка), у форматі онлайн-конференцій, круглих столів, у тому числі форумів партнерства з галузевими стейкхолдерами, засідань консультативно-дорадчих органів і робочих груп.

Так, в якості прикладу організації процесу широкомасштабних публічних консультацій в Ірландії доцільно навести розробку та обговорення Національного плану відновлення та підвищення стійкості [211]. Публічні консультації щодо НПВС за участю ІГС були проведені у низці форматів:

- письмових (електронних) консультацій, що були організовані у лютому 2021 р. Міністерством Прем'єр-міністра Ірландії – Тіішек (англ. Department of the Taoiseach) – органом, що забезпечує діяльність глави виконавчої влади республіки. Такі консультації спрямовані на отримання відгуків і пропозицій від максимально широкого кола

⁶ Повна оцінка має проводитися у випадку, якщо скринінгова RIA виявить значний вплив на галузі національної економіки, соціальної сфери, навколишнього середовища тощо, а також якщо витрати для казначейства або третіх сторін (щонайменше для однієї групи або сектора) виявляться значними або непропорційно високими.

зацікавлених сторін, включно з органами місцевого самоврядування, політичними партіями, бізнесу та усієї сукупності інститутів громадянського суспільства: асоціацій роботодавців, профспілок, фермерської спільноти, НУО, волонтерських організацій, жіночих мереж, молодіжних організацій, юридичних та інших професійних організацій. Під час електронних консультацій надійшло понад 110 письмових матеріалів від учасників;

- зустрічей стейкхолдерів із представниками уряду до і після подачі письмових пропозицій. Зокрема, у таких круглих столах примали участь екологічні та волонтерські неурядові організації. Отримані від них пропозиції були узагальнені за шістьма флагманськими напрямками Фонду відновлення та стійкості та передані у відповідні міністерства для розгляду в рамках розробки проекту Плану. Як відзначається в тексті ірландського НПВС, загальний підхід до структури і окремих напрямків Плану був узгоджений за результатами цих консультацій. Також ряд галузевих питань стали предметом розгляду, зокрема, в рамках Економічного форуму роботодавців та найманих працівників під головуванням Тіішек, на якому зібралися представники профспілок і роботодавців і, на якому обговорювались державні інвестиції та підтримка таких секторів, як охорона здоров'я [211].

Судячи з урядового звіту про хід цих консультацій з детальним висвітленням внеску кожного учасника консультацій [220], суб'єкти владних повноважень, принаймні при підготовці стратегічних програм соціально-економічного розвитку країни, дотримуються рекомендацій, висвітлених у вище вказаному Керівництві Кабінету Міністрів. Однак і в цій державі існують певні проблеми, пов'язані щоправда не стільки з самою процедурою консультацій, а скільки з інформаційно-комунікативною складовою цього процесу.

Зокрема, в середовищі великих ірландських НУО, передусім Pavee Point (Центр у справах переселенців та ромів) і BirdWatch (це найбільша в країні організація екологічної спрямованості) висловлювались непоодинокі зауваження [177, с. 43-44; 210] з приводу недостатньої прозорості та незадовільного рівня проведення публічних консультацій саме з представниками громадянського суспільства. Уряд Ірландії не поділився додатковою інформацією про те, що саме з пропозицій учасників обговорень було враховано і остаточній версії НПВС і як саме ІГС будуть залучені до процесу реалізації та моніторингу Плану.

В цілому ж, як впливає з певної структурованості матеріалів тематичних сторінок центральних органів публічної влади, останні мають сильні традиції залучення ІГС та інших заінтересованих груп до вироблення політики, незважаючи на відсутність імперативної складової у нормативно-правовому забезпеченні публічних консультацій.

Отже, країни-члени ЄС доклали значних зусиль для впровадження європейських норм та основоположних принципів співпраці між органами публічної влади та ІГС. Проте, активне залучення інститутів громадянського суспільства в процеси ухвалення рішень, особливо через найпоширенішу правову форму інформаційно-консультативного механізму як публічні консультації, все ще потребує покращення. Отримані в результаті даного аналізу висновки підкріплюються загальною оцінкою практики їх проведення, що наводять як загальноєвропейські організації громадянського суспільства, так і Агентство Європейського Союзу з основних прав.

Так, Агентство акумулювала наступні дані, що надали ІГС, котрі прийняли участь в опитуванні стосовно основних проблем, пов'язаних із доступом і участю на національному рівні [235, с. 46]: відсутність адекватної інформації про процеси консультацій (46% опитаних); відсутність довіри між громадянським суспільством та органами публічної влади (35% відповідно); консультації, що були організовані вже після прийняття рішень (29%); нерівні можливості для участі в процесі (24%).

Висновки до Розділу 2

Встановлено, що політично-правовий фундамент взаємодії між урядовими інституціями та організованим громадянським суспільством у Європейському Союзі в цілому спрямований на забезпечення умов, які сприяють активній участі ІГС у процесах державного управління на рівні ЄС, так і окремих країн-членів, квінтесенцією чого є визнання їх ролі як повноцінного партнера у формуванні політики розвитку європейського співтовариства.

Показано, що на рівні ЄС право ІГС бути залученими до процесу розробки політики, планування та прийняття рішень визнається загальноєвропейськими інституціями влади на конституційному рівні. Цьому значною мірою сприяють міжнародні політичні і правові документи, котрі зобов'язують інституції ЄС і країн-членів: проводити офіційні та неофіційні консультації з громадянським суспільством; залучати ІГС у процеси розробки законодавства, постійного моніторингу та перегляду політики; сприяти участі ІГС у розвитку системи соціальної піклування та інше.

Втім, незважаючи на вище наведене, поточна реальна практика взаємодії урядових інституцій та ІГС на рівні ЄС свідчить про певну невідповідність задекларованим політичним основам такої співпраці.

Так, аналіз імплементації основних правових форм громадської участі у здійсненні публічної влади, що становлять інструментальну основу досліджуваних механізмів взаємодії – т.з. «ініціативи європейських громадян» (ІЄГ), публічних консультацій (консультації з заінтересованими сторонами), петицій в Європейський парламент, громадянського діалогу і діалогу заінтересованих сторін – в інституційно-правову базу Європейського Союзу дозволяє констатувати, що остання в цілому сприяє представленню інтересів та позиції інститутів громадянського суспільства у процесі вироблення та реалізації загальноєвропейської політики. Зокрема, нещодавні удосконалення процедури ІЄГ та публічних консультацій дозволили подолати

ряд обтяжливих технічних і адміністративних перепон для участі організацій неурядового сектору.

Поряд із цим, ми можемо констатувати очевидну недостатність інституційних зусиль щодо забезпечення загальноєвропейськими органами публічної влади можливостей для розвитку найбільш інклюзивних форм досліджуваної взаємодії, насамперед діалогових, на заваді чому стоїть передусім відсутність правового регулювання громадянського діалогу та непрозорість і непослідовність функціонування діалогу заінтересованих сторін. Проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що європейські інституції віддають явну перевагу тим інструментам взаємодії, передусім консультаціям із заінтересованими сторонами, які забезпечують їх політичні ініціативи і рішення відповідною експертною та громадською підтримкою (легітимізацією).

Аналіз імплементації європейських стандартів взаємодії органів публічної влади та ІГС в законодавчу базу і практику країн-членів ЄС на прикладі найбільш вживаної правової форми інформаційно-консультативного механізму – публічних консультацій – дозволив обґрунтувати вибір в якості актуального для України досвід таких країн-членів як Польща, Литва, Болгарії та Ірландія. Основним критерієм вибору цих держав в якості об'єктів для аналізу визначений ступінь відповідності національних практик означеної взаємодії у процесі прийняття рішень загальноєвропейським правовим нормам та стандартам у цій сфері – від найменшої (Болгарії) до найбільшої (Ірландія).

Так, дослідження польського досвіду вказує на те, що коли публічна адміністрація позитивно налаштована на співпрацю з громадянським суспільством, застосування законодавства про публічні консультації може стати ефективним інструментом такої взаємодії. Це можливо навіть без наявності обов'язкових правил, які б зобов'язували урядові інституції проводити консультації з питань політики та законодавства ЄС.

Натомість литовський досвід демонструє, що відсутність активного впливу громадськості може істотно погіршити ефективність будь-яких механізмів взаємодії з органами публічної влади. Хоча литовське законодавство прямо зобов'язує урядові органи проводити публічні консультації на основі європейської методології організації цього процесу, часто консультативні процедури розпочинаються лише на пізніх етапах розробки політики, що зменшує вплив національних інститутів громадянського суспільства на формування як внутрішньої, так і загальноєвропейської політики.

Дослідження болгарського досвіду дозволяє зробити висновок, що він є виразним прикладом недостатньо ефективної співпраці між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства, що має певні паралелі з ситуацією в Україні. Як і в Україні, якість законодавства, порівняльний аналіз якого свідчить, що вона не поступається іншим європейським аналогам щодо порядку і процедури консультацій, не гарантує належне правозастосування її положень та не впливає в цілому на низьку інституційну спроможність обох партнерів взаємодіяти в рамках даного інструменту. Взаємодія, що виникає у процесі публічних консультацій часто не супроводжується адекватним доступом інститутів громадянського суспільства до необхідної інформації, а також не завжди забезпечується суворим дотриманням урядовими структурами законодавства, що регламентує цей процес.

Встановлено, що досвід Ірландії – це приклад належного рівня роботи неформальних інститутів (традицій, звичаїв і поведінки) у структурі механізму взаємодії влади та ІГС. Незважаючи на відсутність імперативної складової у нормативно-правовому забезпеченні публічних консультацій, органи публічної влади мають сильні демократичні традиції залучення ІГС та інших заінтересованих груп до вироблення політики. Тим самим у контексті оцінки можливостей для адаптації зарубіжного досвіду, підхід Ірландії до правового регулювання публічних консультацій, що вбудований в систему

національної оцінки нормативно-правової бази, доцільно розцінювати як оптимальний для імплементації в Україні.

РОЗДІЛ 3

МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА НАПРЯМИ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ В УКРАЇНІ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ВИВЧЕННЯ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

3.1. Особливості формування та функціонування механізмів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в Україні

На сьогодні в Україні існують вже усталені та інституціолізовані механізми взаємодії органів публічної влади з ІГС, як на центральному, так місцевому рівнях, які загалом можна класифікувати, як зазначалося у Розділі 1, на:

- механізми безпосередньої двосторонньої взаємодії, до яких відносяться інформаційно-консультативний (публічні консультації і т.п. правові форми взаємодії), петиційний (звернення і електронні петиції), організаційно-дорадчий (громадські ради, інші консультативно-дорадчі та експертні органи і робочі групи), контрольно-наглядовий (громадські експертизи діяльності ОВВ, громадські антикорупційні експертизи НПА) механізми, а також механізм соціального партнерства;
- механізми опосередкованої взаємодії, що втілюються за рахунок реалізації політико-правового механізму державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства у вигляді стратегічних і доктринальних документів, законодавчих актів, регулюючих діяльність ІГС та громадської участі.

Також певний вплив мають і неформальні (або ще неінституціолізовані) механізми досліджуваної взаємодії. Передусім, це адвокаційна діяльність організацій громадянського суспільства з приводу ухвалення певних важливих для суспільства або окремих його категорій державно-політичних

рішень або навпаки – щодо попередження чи застереження від прийняття якоеь неоднозначних, суперечливих, лобістських чи корупціогенних рішень державної політики.

Так, як і в державах Євросоюзу взаємодія з влади і громадськості в Україні найбільш розвинута в консультаційних процедурах при ухваленні нормативно-правових актів уряду та інших органів державної влади. Інформаційно-консультативний механізм досліджуваної взаємодії регламентується правовими актами щодо права на участь у процесі вироблення та ухвалення рішень, головним чином – Законом України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [90] та Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [88].

Окрім того, що Закон № 1160-IV вимагає, щоб органи державної влади публікували проекти регуляторних актів для того, щоб громадськість мала можливість завчасно ознайомитися із такими проектами, він також передбачає право заінтересованих сторін, включно з ОГС, надавати зауваження та пропозиції з питань підготовки цих актів, а також перегляду вже існуючих, у тому числі, шляхом участі у відкритих обговореннях тем, пов'язаних із регуляторною діяльністю, та залучатися до підготовки аналізів регуляторного впливу та експертних висновків і виконання заходів із відстеження стану імплементації регуляторних актів. При цьому, важливою нормою цього законодавчого акту є те, що жодний регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений, якщо його проект не був оприлюднений, тобто винесений на громадське обговорення (ст. 25).

Однак, якщо Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [90] включає вимогу про проведення консультацій із приводу конкретних рішень у сфері господарської діяльності, то «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» [88] (далі – Порядок),

затверджений вище згаданою постановою Кабміну № 996, регламентує саму процедуру публічних консультацій із широкого спектру питань формування й реалізації державної політики.

Публічні консультації проводяться в Україні у форматі публічного громадського обговорення, до якого належать громадські слухання, конференції, кругли столи, форуми, інтернет і відео конференції, а також в електронному вигляді (електронні консультації). Додатково у рамках формату публічного громадського обговорення може бути передбачено засідання громадської ради, що утворюються при ОВВ.

Ініціюються публічні консультації розробником проекту нормативно-правового акту – органом виконавчої влади (в окремих випадках ініціатором консультацій можуть виступати ІГС, але з питань, не включених до орієнтовного плану консультацій), що стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, екологічних питань і питань життєвого простору громадян, пільг або обмежень для суб'єктів господарювання та ІГС, інтересів територіальних громад і повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади місцевими радами, надання адміністративних послуг тощо. Вони також охоплюють проекти регуляторних актів, державних і регіональних програм соціального, економічного і культурного розвитку, питань їх імплементації, минулорічні звіти головних розпорядників бюджетних коштів та інші питання.

Як і його європейські колеги, український ОВВ-розробник проекту НПА повинен забезпечити репрезентативність усіх дотичних до обговорюваного проекту рішення заінтересованих сторін (цей термін включає соціальні групи населення, суб'єкти господарювання, ІГС, органи місцевого самоврядування тощо). Адже важливим моментом є той, що плани дій імплементації вагомої частки нормативно-правових актів держави містять пункти, в яких передбачається участь ІГС спільно з органами публічної влади у реалізації передбачених в них програм, завдань і заходів [134, с. 56].

Відповідно до Порядку ІГС можуть подавати пропозиції та зауваження в усній, письмовій та електронні формах, надсилаючи їх на поштову та/або електронну адресу розробника НПА, а також, якщо йдеться про електронні консультації, у спеціальну підрубрику «Електронні консультації з громадськістю» рубрики «Консультації з громадськістю» офіційного інтернет-представництва ОВВ. У відповідній рубриці мають оприлюднюватися і результати громадських консультацій у формі звіту, в якому надається інформація про: пропозиції, які надійшли до ОВВ внаслідок обговорення; врахування пропозицій та зауважень громадськості, включаючи обґрунтування прийнятого рішення і вказівку на причини неврахування певних пропозицій та зауважень; рішення, які були прийняті на основі обговорення. Загалом до розробника проекту НПА висувається вимога враховувати результати публічних консультацій при ухваленні остаточного рішення або в подальшій роботі відповідного органу, але це не є обов'язок імперативного характеру.

Важливою складовою процедури консультацій з громадськістю є також підготовка орієнтовного плану їх проведення «з урахуванням основних завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Державною програмою економічного і соціального розвитку України, планом законопроектних робіт та іншими документами, а також результатів проведення попередніх консультацій з громадськістю» [88], а також пропозицій громадських рад.

На місцевому рівні процедура публічних консультацій, що проходить у форматі громадських слухань⁷, регулюються іншими правовим документом –

⁷ Згідно зі статтею 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», громадські слухання є формою зустрічей між депутатами місцевої ради та посадовими особами виконавчих органів місцевого самоврядування, де члени територіальної громади мають можливість слухати звіти, ставити запитання та висловлювати свої пропозиції з питань, що входять до компетенції відповідного ОМС [95].

статутом територіальної громади відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [95].

Проаналізований європейський досвід свідчить, що механізм публічних консультацій гарантує ефективний внесок ІГС у вироблення й ухвалення державно-владних рішень, якщо їм надають достатньо часу для ознайомлення, аналізу і оцінки та надання пропозицій та рекомендацій. І треба зазначити, що більшість українських дослідників відзначають помітний прогрес у функціонуванні відповідної форми інформаційно-консультативного механізму досліджуваної взаємодії. Зараз можна вважати усталеною практикою постійні консультації з громадськістю у різних її форматах, при цьому більшість ОВВ є достатньо послідовними у виконанні ключових норм Положення, пов'язані з інформуванням громадськості щодо орієнтовних планів та повідомлень про проведення консультаційних заходів, дотримання термінів подання пропозицій.

Поряд із цим, ефективності публічних консультації в Україні перешкоджає низка суттєвих недоліків законодавчого та інституційного забезпечення роботи інформаційно-консультативного механізму досліджуваної взаємодії.

Так, важливим чинником, що підриває ефективність консультацій з громадськістю, є недостатній рівень звітності інституцій публічної влади щодо проведених консультаційних заходів. Повідомлення органів влади про проведення консультацій без надання інформації про врахування або неврахування пропозицій і рекомендацій та відгуків ІГС без зазначення причин цього, а також загальний характер наданої інформації об'єктивно перешкоджає можливості зробити точні висновки та провести комплексну оцінку впливу результативності відповідного механізму на зміст державної чи місцевої політики.

Зокрема, згідно з аналізом практик проведення консультацій серед 18 міністерств у період 2019 – першого півріччя 2020 року, проведеного ГО «Рух ЧЕСНО» на предмет дотримання норм Порядку, 28% з усіх міністерств, серед

яких Міністерство закордонних справ України та Міністерство охорони здоров'я України, не публікували звіти або надавали інформацію лише щодо окремих консультацій. Крім того, 67% міністерств надавали інформацію у формі, яка не відповідає належним стандартам. Типовим є й те, що міністерства віддають перевагу електронним консультаціям, проводячи їх у 3,5 рази частіше за консультації у форматі публічного громадського обговорення (цей показник складає відповідно 73% та 20,8%) [121].

При цьому така тенденція не є характерною виключно для того періоду (карантину) і тим більше для нинішнього воєнного часу, вона як свідчать численні дослідження була властива і для консультацій, що проводились у попередні роки. Про те, що ОБВ віддають перевагу саме електронним консультаціям, чий формат отримання відгуків від громадськості (вони надходять на електронну скриньку ініціатора консультацій) фактично не передбачає повноцінної двосторонньої взаємодії відзначалося, зокрема у таких дослідженнях: [71; 154; 153; 131] та інші.

Що стосується консультацій між комітетами Верховної Ради України та ІГС, то даний аспект взаємодії не врегульований належним чином у вітчизняній нормативно-правовій базі. Незважаючи на факт регулярного проведення спільних засідань, слухань та конференцій, активну діяльність робочих груп при парламентських комітетах, про що свідчать дані самих організацій громадянського суспільства (див., наприклад [17]), формальна звітна інформація комітетів щодо взаємодії з громадськістю ускладнює оцінку конкретного впливу ІГС на законотворчий процес.

Як наслідок, навіть при наявності якісних висновків та рекомендації від громадських та експертних організацій, реальна функціональність та вплив ІГС на прийнятті остаточних рішень за оцінкою багатьох фахівців, може залишатися на недостатньо високому рівні [134, с. 66]

Залишається достатньо обмеженою і роль ІГС як ініціатора публічних консультацій, а також її внеску у формування порядку денного політики органів влади. Як відзначається у вище вказаному опитуванні, проведеного

ГО «Рух ЧЕСНО», частка консультацій, ініційованих представниками громадськості, складала лише 5,8%. Крім того, має місце недостатня практика використання відповідними ЦОВВ опосередкованих методів проведення консультацій, таких як соціологічні дослідження, анкетування, опитування та фокус-групи: лише п'ять міністерств протягом досліджуваного періоду проводили опосередковані консультації, і лише два з них системно та ефективно використовували ці інструменти для вивчення позицій різних соціальних груп [121].

Конструктивна участь ІГС ще на етапі підготовки державно-політичних рішень через відповідний механізм взаємодії фактично не передбачена чинною процедурою проведення публічних консультацій, адже вона стосується вже розроблених проектів НПА та інших документів, опублікованих на сайтах урядових органів. На це також звертається увага численних дослідників протягом багатьох років (див., зокрема: [75, с. 56; 154; 153; 131, с. 75; 135; 134] тощо).

Питання строку оприлюднення проектів НПА та інших державно-політичних рішень також залишається актуальною проблемою взаємодії публічних органів влади та ІГС при проведенні публічних консультацій. Згідно з чинним законодавством – Законом України «Про доступ до публічної інформації» [86] (детальніше див. нижче), проекти нормативно-правових актів та рішень місцевих рад, що підлягають громадському обговоренню, мають бути оприлюднені відповідними розпорядниками інформації не пізніше ніж за десять днів до початку їх розгляду. Втім, порядок оприлюднення проектів рішень ОМС також визначають й інші норми українського законодавства, зокрема, Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», а також вище зазначена постанова КМУ № 996. Відсутність єдиного нормативного стандарту щодо цього питання призводить до того, що різні органи влади використовують різні строки для оприлюднення та обговорення проектів рішень [133, с. 33].

Загалом, що стосується місцевого рівня, то практика показує, що ОМС зазвичай керуються стандартами проведення публічних консультацій, визначених для ОВВ, але останній має для них виключно рекомендаційний характер. Більше того, на думку окремих українських дослідників, дана практика стосовно механізм громадських слухань та загальних зборів з участю мешканців територіальної громади є радше спорадичною, ніж має загальну тенденцію (див., зокрема: [128; 133, с. 33]).

Брак інституційної спроможності органів публічної влади, необхідних для організації всебічних та інклюзивних публічних консультацій, є ще однією слабкою стороною роботи цього механізму в Україні. Відсутність фахівців, які мають достатню кваліфікацію для організації та проведення консультацій з громадськістю, обмежені фінансові ресурси, велика кількість проєктів рішень, що мають обов'язково пройти консультаційну процедуру, стислі часові межі та ін. залишається вагомим викликом для них. Також надзвичайно важливим аспектом, що впливає на якість роботи інформаційно-консультативного механізму в Україні, є нерівномірна, переважна недостатня, ресурсна спроможність ІГС, передусім їх кадровий потенціал, професійна компетентність, матеріально-технічна база та фінансова стійкість. Ці аспекти відіграють критичну роль у забезпеченні високої ефективності взаємодії між публічними органами та ІГС в умовах великої кількості законодавчих ініціатив, стратегій, програм дій тощо. Тому результативна взаємодія між публічними органами та ІГС в рамках цього механізму потребує збалансованого підходу до підвищення ресурсної спроможності цих суб'єктів.

Пандемія коронавірусу, а згодом і військовий стан ще більше погіршили ситуацію з функціонуванням даного механізму. Ще під час епідеміологічних заходів, коли через необхідність дотримання заходів безпеки виникла необхідність перевести консультації, робочі групи та круглі столи в онлайн формат, ВРУ, і, до речі, місцеві ради також, перестали надавати можливості представникам громадських організацій та пресі брати

участь у засіданнях своїх комітетів. Ефективність таких онлайн-заходів, як виявилось, дещо знизилася внаслідок перепон для особистого спілкування і менший масштаб залучення учасників у подібному форматі, а з початком повномасштабної російсько-української війни засідання законодавчих органів взагалі перестали бути публічними.

В умовах воєнного стану проводити публічні консультації стало ще більш складним завданням, особливо на місцевому рівні. У більшості міст України замість місцевих державних адміністрацій були створені військово-цивільні адміністрації, котрі будучи тимчасовими органами з елементами військової організації управління, що утворюються указом Президента та діють як засіб стримування збройної агресії з боку Росії, надання допомоги і забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення на певній території [85], не надто схильні до будь-якої відкритої взаємодії з ІГС, у тому числі у форматі консультацій з громадськістю.

Отже, на ефективність функціонування інформаційно-консультативного механізму в Україні впливає недосконалість законодавства, недостатня прозорість і обмежений доступ до інформації, що ще більше загострилось у зв'язку з повномасштабною російсько-українською війною, брак ресурсів та зусиль з розбудови інституційної спроможності у відповідній сфері як органів публічної влади, так і ІГС. Крім того, брак довіри між ними ще більше загострює ці проблеми. Усунення цих недоліків вимагає узгоджених зусиль обох сторін, спрямованих на створення сприятливого середовища для ефективних публічних консультацій, які сприяють прозорості, інклюзивності та підзвітності у процесах прийняття рішень.

Найбільш поширеною формою організаційно-дорадчого механізму взаємодії органів публічної влади та ІГС в Україні є громадські консультативно-дорадчі органи, зокрема, громадські ради (далі – ГР). Останні створюються при міністерствах, інших ЦОВВ і державних адміністраціях. На сьогодні в Україні громадські ради функціонують при всіх ОВВ. Порядок їх утворення та роботи регулюються введеним вже згадуваною постановою

КМУ № 996 «Типовим положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації» [88] (далі – Типове положення про ГР). ГР визначаються як є тимчасовий колегіальний виборний консультативно-дорадчий орган, що виконує декілька важливих функцій.

По-перше, її можна розглядати як координаційний орган під час проведення консультацій з громадськістю, оскільки вона має право приймати участь у підготовці орієнтовного плану їх проведення (готує та подає ОВВ пропозиції до нього), консультує ОВВ щодо переліку залучених до публічних консультацій заінтересованих сторін, а також допомагає в агрегації цим органом пропозицій громадськості.

По-друге, ГР сама має повноваження приймати участь разом із ОВВ у підготовці проектів НПА та вдосконаленні роботи відповідного органу, надаючи передусім експертну підтримку: готує та подає обов'язкові для розгляду цим органом аналітичні матеріали і пропозиції, що стосуються питань формування та реалізації державної і регіональної політики.

По-друге, ГР може виконувати функцію громадського контролю, здійснюючи моніторинг діяльності ОВВ, враховуючи пропозиції та зауваження від громадян, забезпечуючи прозорість та відкритість у своїй роботі, а також дотримуючись антикорупційного законодавства [88].

Наразі за понад тринадцятирічну історію цього інституту в Україні в цілому вдалося впровадити чіткі правила і процедуру формування і ліквідації цих консультативно-дорадчих органів. Їх склад формується виключно з представників ІГС, що є фаховими спеціалістами (при наявності відповідних доказів (документів та інших відомостей)) у тих питаннях, що відносяться до компетенції ОВВ, при якому вони утворюються. Головою ГР може бути обраний також тільки представник неурядового сектору, який може представляти Раду у відносинах з державними і муніципальними органами,

громадськістю та медіа. Склад ГР обирається на установчих зборах шляхом відкритого рейтингового, у тому числі електронного, голосування і не повинен перевищувати 35 осіб, при цьому тільки по одному представнику від кожної ОГС. Це, до речі, унеможлиблює обрання до складу ГР посадовців державних органів, народних депутатів та депутатів місцевих рад. Строк повноважень складу ГР становить два роки. Оскільки членство в Раді є індивідуальним, передбачена процедура його припинення. Основною формою роботи ГР є щоквартальні відкриті засідання (не рідше одного разу), але за потребою їх може бути більше. Всі рішення приймаються шляхом очного чи дистанційного голосування простою більшістю голосів, присутніх на засіданні членів.

Також можна відзначити практику створення в Україні спільних урядово-громадських інституцій для підготовки та реалізації важливих державних стратегічних документів. Вони кваліфікуються українським законодавством як тимчасові консультативно-дорадчі органи, що утворюються при Кабінеті Міністрів України та інших ЦОВВ. Однак на відміну від ГР ці інституції очолюють виключно представники державних органів влади – Прем'єр-міністр України, або керівники інших міністерств та відомств. Їх персональний склад також формується шляхом призначення главою Уряду за згодою члена такої ради і складається переважно із представників органів публічної влади та окремих ІГС.

Як приклад можна навести Раду безбар'єрності, метою якої є контроль та моніторинг реалізації Національної стратегії створення безбар'єрного простору в Україні до 2030 року [108] – документу, що спрямований на підвищення рівня привабливості України для осіб з обмеженими можливостями за активної участі ІГС у цьому процесі. Особливий акцент у цій стратегії робиться на участі ІГС, які представляють інтереси подібних категорій населення – осіб з інвалідністю, ветеранів, молодіжних та дитячих організацій. При виконанні своїх повноважень Рада: здійснює аналітичну роботу щодо ситуації та проблем, які виникають при впровадженні політики

у сфері створення безбар'єрного середовища; оцінює ефективність роботи державних та місцевих органів влади, а також інших установ у цій сфері; моніторить виконання завдань, покладених на виконавчу владу, пов'язаних із створенням безбар'єрного простору; бере участь у розробці законодавчих ініціатив, спрямованих на поліпшення цієї сфери; надає Уряду пропозиції та рекомендації [109].

В цілому, до основних функцій Ради безбар'єрності і подібних до неї інституцій належить насамперед координаційна та експертна підтримка ОВВ у реалізації державної політики, у даному випадку політики створення безбар'єрного простору, що робить такий формат консультативно-дорадчих органів подібним до міжсекторальних груп з громадянського діалогу, фактично експертних рад, функціонуючих при директорах Єврокомісії. Проте під час пандемії та військового стану Міністерства та ЦОВВ все рідше стали формувати та використовувати такі формати взаємодії.

Оцінюючи загальний стан функціонування організаційно-дорадчого механізму взаємодії органів публічної влади та ІГС, можна стверджувати про наявність хронічних проблем, які залишаються досі нерозв'язаними. Передусім, це питання, пов'язані з функціонуванням громадських рад, котрі, незважаючи на їх понад тринадцятирічну історію, так і не перетворились на повноцінну форму діалогу між урядовим органам та ІГС. Зокрема це: недотримання прозорості процедури призначення представників ОГС до відповідних рад; несвоєчасним оновлення складу ГР; недотримання норми щодо формування ГР з представників лише профільних громадських об'єднань; недобросовісними та неефективними виконання ГР своїх функцій. Також через те, що значна частина звітів про результати діяльності ГР має офіційний та інформаційний характер, вкрай складно визначити ступінь впливу ГР на формування державної політики та урахування їхніх рекомендацій та застережень під час остаточного процесу прийняття рішень.

Деякі фахівці мають рацію, зазначаючи, що у взаємодії ЦОВВ та громадських організацій у відповідному форматі часто беруть участь

представники останніх, які не завжди виявляють високу ефективність і професіоналізм у своїй діяльності. Водночас, значна частина доброчесних та професійних ІГС не бере участі в консультативних органах, і внаслідок цього їхні аналітичні та моніторингові можливості щодо державної політики, її завдань та заходів залишаються невикористаними [134, с. 67].

В цілому, хоча деякі дослідники і мають рацію, вважаючи, що ГР за сприятливих умов могли б діяти ефективно і позитивно впливати на якість управлінських рішень (див., наприклад: [64, с. 194]), чимало науковців і громадських експертів оцінюють механізм ГР на даний момент, як такий, що не має жодного реального впливу на прийняття державно-політичних рішень [59, с. 144] або є повністю неефективним [34, с. 28].

Після початку повномасштабної війни, що розпочала Росія проти нашої держави 24 лютого 2022 р., функціонал ГР в умовах воєнного стану став ще більш обмеженим.

Зокрема, Кабінетом Міністрів окремим рішенням від 16 серпня 2022 р. були внесені деякі зміни до Постанови № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» наступного змісту: протягом періоду воєнного стану та наступних шести місяців після його закінчення поточний склад ГР фактично «заморожується»; доступ до приміщень органу влади членам ГР за рішенням цього органу може бути обмеженим; органам влади дозволяється не оприлюднювати на своїх офіційних веб-сайтах інформацію про діяльність ГР [83].

Загалом еволюція ГР в Україні склалася так, що первісній задум перетворити їх на ефективний інструмент громадянського діалогу, виявився нездійсненим у вітчизняних політичних реаліях. Наразі цей інститут скоріше є хоча й обов'язковим (для ОБВ), але тільки засобом формування позитивного іміджу конкретного органу публічної влади, що демонструє прозорість процесу прийняття рішень цим органом та готовності до зворотного зв'язку через акумуляцію експертного знання ІГС.

Петиційний механізм в Україні регламентує Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР «Про звернення громадян» [94], відповідно до якого громадяни, у тому числі їх організації, мають право висловлювати свої думки та звертатися до публічних органів влади та інших суспільних інституцій шляхом подання індивідуальних і колективних пропозицій, зауважень, скарг та інших звернень, що стосуються їхніх функціональних обов'язків. Крім того, вони також мають право подавати заяви та клопотання для захисту своїх особистих, соціально-економічних, політичних та інших прав та інтересів, а також висловлювати скарги у випадках, коли вважають, що їх права чи інтереси порушили.

Ключове значення у двосторонній безпосередній взаємодії владних інституцій та ІГС, на нашу думку, мають такі правові форми звернень як пропозиція (вона ж зауваження) та електронна петиція (далі – ЕП). Першу Закон описує як звернення громадян, що містить поради та рекомендації для урядових органів, місцевого самоврядування, депутатів всіх рівнів, та інших посадових і службових осіб. Її зміст також включає висловлювання позиції громадянами про те, як краще, на їх думку, регулювати суспільні відносини, покращувати умови життя, вдосконалювати законодавчу основу для державного та громадського життя, а також соціально-культурної та інших сфер життєдіяльності діяльності суспільства та держави [94]. З урахуванням того, що будь-яка форма звернення підлягає згідно законодавства зворотної реакції від органу влади чи його посадової особи (є пряме зобов'язання прийняти звернення до розгляду за умов дотримання правил їх подання, а також повідомити адресанта про результати розгляду), пропозиції та зауваження, окрім їх безпосередньої функції, є також основним і відносно легкодоступним інструментом для ІГС довести до відома органу влади певної суспільно важливої проблеми, що робить їх важливою складовою адвокаційних кампаній або кампаній громадського лобювання, а також результатів громадських експертиз діяльності ОБВ, громадських

антикорупційних експертиз проектів НПА. Тобто ця форма звернень ще й виконує функцію громадського контролю.

Поряд із тим, що цей закон зазнавав численних правок і змін (остання датується 10 квітня травня 2023 р.), основною проблемою є і залишається недосконалий механізм реалізації самого права на звернення. Серед них деякими дослідниками (див., зокрема: [71, с. 87-88; 137]) виокремлюються: відсутність обов'язку органу публічної влади обґрунтовувати свої рішення, за винятком випадків, коли має місце обмеження доступу до інформації при розгляді заяви або скарги; одноосібний порядок розгляду звернень посадовими або службовими особами без участі суб'єкту звернення; недоступність для громадськості матеріалів самої справи (у тому числі проекту рішення), що є предметом звернення, які вважаються внутрішніми документами органу влади, за винятком висновку про результати розгляду та ін.

Отож, взаємодія, що виникає між досліджуваними сторонами при реалізації права ІГС на звернення в Україні, не можна розглядати як повноцінний діалог і тим більше інструмент законодавчої ініціативи, так би мовити «знизу до гори».

Електронна петиція позиціонується як «особлива форма колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування» [94]. Остання була запроваджена в 2015 р. в результаті успішної адвокаційної кампанії низки громадських об'єднань, зокрема, ГС «Коаліція «Реанімаційний Пакет Реформ» (далі – Коаліція РПР) та ГС «Центр розвитку інновацій» [134, с. 81] через додавання в цей закон нової статті – ст. 23-1, яка визначає порядок її подання та розгляду.

Згідно з порядком подання та розгляду ЕП, відповідні органи публічної влади зобов'язані розглянути її у визначений термін (протягом 3 місяців з дати її створення), якщо вона набирає 25000 голосів громадян [94].

Загалом інструмент ЕП значно спрощує процес звернення до відповідних органів публічної влади із пропозиціями, оскільки це робиться напряму через офіційний веб-сайт відповідного органу або через веб-сайт громадського об'єднання, яке проводить збір підписів на підтримку такої форми звернення. Наразі цим інструментом можна скористатися на сайтах центральних органів влади – Президента України [103], Кабінету Міністрів України [93] і Верховної Ради України. Для подання місцевих петицій навіть створено та введено в експлуатацію окрему інтернет-платформу (e-dem.in.ua/). Однак, якщо для перших двох розроблені відповідні порядки розгляду електронних петицій, то для Верховної Ради України аналогічно документу досі не розроблено. Тому для у взаємодії з центральними органами влади громадяни та ІГС здебільшого звертаються до Президента і Кабінету Міністрів.

Втім чинне законодавство не змушує відповідні інституції влади вживати конкретних заходів у зв'язку з поданими ЕП. Тут діють усі обмеження, що притаманні і європейському петиційному механізму загалом, коли органи влади можуть враховати подібні громадські ініціативи, лише за умови, якщо вони вважатимуть, що відповідні пропозиції є вартими того, щоб реагувати на них ухваленням якось рішення. Це робить інструмент ЕП та механізм звернень загалом в Україні, як і в ЄС, здебільшого індикатором демократичності та відкритості конкретного органу публічної влади до взаємодії із суспільством.

Крім того, через те, що в Україні й досі не приділялось практичних кроків для вирішення певних технічних питань, які стосуються алгоритму фільтрації та систематизації численних петицій, особливо Президенту України (яких там нараховується на тільки розгляді не одна сотня одночасно) [36] та Уряду (тільки протягом травня-червня 2023 р. на сайт «Електронні петиції» Урядового порталу надійшло 406 петицій) [162], існує практика дублювання петицій, коли одні й ті ж вимоги висловлюються через кілька

різних ініціатив, що безумовно ускладнює їх розглядання відповідними органами [140, С. 29-32].

Також, оскільки процедура подання та розгляду ЕП органами місцевого самоврядування регламентується статутом кожної територіальної громади, далеко не кожна із них має належний порядок їх виконання.

Зокрема, процедура їхнього підписання може бути ускладненою відсутністю у місцевих правових документах уніфікованого підходу щодо необхідної кількості голосів та достатнього часу для збору голосів на відповідні ініціативи. Вагому роль грає і наявність технічних і ресурсних можливостей у громадськості для проходження усієї процедури, адже для підпису петиції, щонайменше, необхідне інтернет-з'єднання, реєстрація на відповідному веб-сайті та проходження процедури верифікації, яка включає в себе подання інформації про номер картки платника податків [140, С. 29-32].

За даними великого національного дослідження роботи цього інструменту за період з 2015 р. по 2018 р., ЕП було запроваджено лише в 60 % міст. Електронні петиції надсилалися ОМС здебільшого з природу такі питань, як: благоустрій, транспорт, дороги, житлово-комунальне господарство і послуги. Також за підрахунками авторів дослідження, загальна результативність роботи подібного типу звернень громадян за вказаний період було на рівні 30% (це відсоток реалізованих петицій) [160]. Згідно іншого соціологічного дослідження щодо громадського залучення на місцевому рівні, у 2020 р. до застосування електронні петиції на адресу міського голови, районної чи обласної ради, а також Глави держави, порівняно із іншими механізмами досліджуваної взаємодії, зверталася доволі невелика кількість жителів територіальних громад – 4,7% [33].

Таким чином, необхідно якнайшвидше розробити механізм систематизації і фільтрації ЕП, адресованих Главі держави, Кабінету Міністрів і Верховній Раді України. Верховна Рада України має нарешті розробити порядок розгляду ЕП, що адресуються Парламенту, як це вимагають відповідні положення Закону України «Про звернення громадян».

Крім того, Міністерству юстиції України варто скористатися досвідом європейських держав щодо: розроблення методичного документу, що детально описує єдині для всіх органів публічної влади всіх рівнів регламент подання та розгляду ЕП та звернень громадян.

Одним із основних предметів взаємодії урядових інституцій та ІГС в Україні був і залишається громадський контроль та моніторинг законотворчої діяльності Уряду, Парламенту, ОМС, стану імплементації рішень державної і місцевої політики уповноваженими на це органами публічної влади, а також публічних закупівель. Основними правовими формами контроль-наглядового механізму досліджуваної взаємодії в Україні є громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади, громадська антикорупційна експертиза проектів НПА, що регулюється окремими нормативно-правовими актами.

До неінституціолізованих або комплексних форм цього механізму (тих, де відбувається сумісництво декількох правих форм участі громадськості у прийнятті державно-політичних рішень) варто віднести моніторинг заінтересованими ІГС: урядової та парламентської законодавчої активності, що передбачає відслідковування стадій розробки законопроектів та рішень, а також їхньої реалізації з метою виявлення фактів корупції та зловживань, які відбуватися у сфері бюджетних та інших державних витрат, професійної та управлінської неефективності, а також порушень законодавства з боку посадових осіб відповідних органів під час виконання своїх повноважень; електоральних процесів на предмет виявлення можливих порушень під час проведення виборів, що часто стає інструментом участі ІГС в модернізації виборчого законодавства; діяльності інституцій, що відносяться до системи правоохоронних органів та органів судової влади і прокуратури, що є актуальним в силу певної закритості останніх та важкодоступності для впливу на їхні рішення з боку громадськості. Часто така діяльність передбачає застосування відповідних громадських експертиз, реалізації права на доступ

до публічної інформації (див. нижче), формування спеціальних консультативно-дорадчих органів, а також адвокаційних кампаній.

Наприклад, механізм громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади регулює постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 5 листопада 2008 р. «Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [94] (далі – Порядок). Порядок визначає процедуру, за допомогою якої ІГС та ГР можуть проводити відповідні громадські експертизи, що включає в себе оцінку роботи відповідних органів, у тому числі, ефективності прийняття та реалізації цими інституціями влади своїх рішень, а також підготовку пропозицій та рекомендацій (і заходів з їх впровадження), що стосуються повноважень цих органів та/або мають стосунок до розв'язання суспільно значущих проблем. При цьому ОБВ зобов'язаний повністю враховувати відповідних пропозиції при виконанні своїх функціональних обов'язків.

Загалом процедура громадської експертизи з урахуванням численних змін та доповнень, ініційованих ІГС (найбільш масштабні зміни відбулися у 2015 і 2019 рр.), є досить чіткою і передбачає низку ключових етапів:

- одержання органом влади від ІГС або ГР запиту щодо проведення громадської експертизи;
- публікацію протягом 7-ми робочих днів спеціального розпорядження про проведення такої експертизи;
- утворення у разі потреби робочої групи із залученням ініціаторів проведення громадської експертизи;
- надсилання суб'єкту громадської експертизи копії документів, що мають відношення до запиту на проведення такої експертизи (протягом 5-ти, в окремих випадках 20-ти робочих днів);
- розміщення експертних пропозицій протягом 7-ми робочих днів на власному веб-сайті;
- розгляд відповідних пропозицій протягом 14-ти робочих днів за участю ініціатора такої експертизи.

– затвердження заходів, спрямованих на реалізацію наданих громадськістю рекомендацій громадської експертизи з відповідним інформуванням її ініціатора про затвержені заходи та розміщення відповідної інформації на своєму офіційному веб-сайті [94].

Отже, ІГС отримали ефективну процедуру громадської експертизи, яка дає їм змогу оцінити ефективність діяльності будь-якого органу виконавчої влади, що, на думку більшості фахівців, робить цю форму контрольно-наглядового механізму, якщо її оцінювати за критерієм впливу ІГС на вироблення державної і місцевої політики, найбільш дієвою з-поміж інших механізмів досліджуваної взаємодії – інформаційно-консультативного, петиційного чи організаційно-дорадчого, де позиція громадськості не має для урядових органів обов'язкової сили.

Поряд із цим, національна нормативно-правова база не передбачає жодних правових наслідків для тих, хто порушує процедуру громадської експертизи, зокрема, ігноруючи рекомендації ІГС. Відсутність чітких механізмів контролю за врахуванням рекомендацій громадськості може обмежувати вплив цих інституцій на процес управління та реалізацію реформ. Крім того, здійснення громадської експертизи вимагає від ІГС кваліфікованого персоналу, що є не такою вже і поширеною серед більшості українських організацій громадянського суспільства дійсністю. Це робить громадської експертизи, судячи з даних на сторінці «Громадянське суспільство і влада» Урядового порталу [27], доволі рідким явищем у повсякденній взаємодії органів публічної влади та ІГС.

Актуальною проблемою, яка залишається невирішеною в нинішньому нормативно-правовому забезпеченні громадської експертизи і має вагомий вплив, є необов'язковий характер їх проведення щодо діяльності органів місцевого самоврядування. Посадові особи в ОМС мають усі підстави відмовлятися враховувати ініціативи громадян щодо проведення громадської експертизи, не враховувати їх рекомендації та ігнорувати їх вплив на прийняття рішень.

Таким чином, процедура громадських експертиз діяльності органів публічної влади потребує подальшого вдосконалення. Як свідчать вище наведені викладки, очевидними кроками у цьому напрямі можуть стати: розширення об'єктів експертизи на органи місцевого самоврядування, Президента України, Верховну Раду України, державні колегіальні органи та інші суб'єкти з якими активно взаємодіє українське громадянське суспільство; передбачити чіткий механізм звітування органів публічної влади про результати розгляду пропозицій та рекомендацій, наданих громадськістю; створити єдиний реєстр громадських експертиз діяльності органів публічної влади та інших подібних форм контрольно-наглядового механізму досліджуваної взаємодії (громадських антикорупційних експертиз НПА, громадських антидискримінаційних експертиз і т.п.) тощо.

Також громадський контроль передбачений стосовно забезпеченням безперешкодного доступу до публічної інформації згідно з нормами Закону України «Про доступ до публічної інформації» [87] шляхом проведення громадських слухань, громадської експертизи діяльності ОВВ тощо. ІГС також мають право проводити аналіз та моніторинг інформації, розміщеної в електронній системі закупівель згідно з положеннями Закону України «Про публічні закупівлі» [104]. У цьому випадку заходи громадського контролю також включають в себе інформування органів, що здійснюють державний контроль, про виявлені ознаки порушень законодавства у відповідній сфері.

Крім суто правових форм громадського контролю в Україні запроваджено низку організаційних форм – у форматі т.з. рад громадського контролю, котрі утворені при низці ключових антикорупційних та правоохоронних органах. Такі інституції сформовані при Національному антикорупційному бюро України (НАБУ), Національному агентстві з питань запобігання корупції (НАЗК) та Державному бюро розслідувань (ДБР).

Наприклад, Рада громадського контролю при НАБУ утворюється відповідно до новел Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [96] з метою цивільного контролю за дотриманням Бюро положень і

норм законодавства, що регулює його діяльність. Рада складається з 15 членів та формується на основі відкритого конкурсу, який проводиться шляхом рейтингового інтернет-голосування громадянами, які мешкають на території України. Кандидатури для участі в конкурсі подаються профільними громадськими об'єднаннями, тобто тими, які займаються питаннями запобігання та протидії корупції протягом щонайменше двох років і мають документальні підтвердження своєї діяльності в цій сфері. Аналогічний підхід застосовується і до формування ради громадського контролю при НАЗК, утворення якої передбачено Законом України «Про запобігання корупції» [90], та ДБР, вимоги до створення якої прописані у відповідному Положенні, затвердженому Указом Президента України від 5 лютого 2020 р. № 42/2020 [77].

Разом із цим, дослідниками відзначають серйозні недоліки у механізмі формування таких громадських інституцій при антикорупційних органах в Україні. Одним із основних проблемних місць цього механізму є право участі у голосуванні щодо персонального складу цих рад будь-якого громадянина, включно із тими, які знаходяться у місцях позбавлення волі або були засуджені за корупційні злочини. Це суперечить принципу, за якого ГР мають формуватися з представників ІГС, котрі мають певний рівень професійного досвіду та активно діють у відповідній сфері громадської діяльності. Більше того, якщо Типове положення про громадські ради має чіткі кваліфікаційні вимоги до кандидатів до складу ГР, то при формуванні Рад громадського контролю при відповідних органах ці вимоги чомусь не передбачені [24, с. 39-40].

Виникають питання і щодо незалежності цих громадських інституцій від керівництва антикорупційних органів. Серед усіх рад громадського контролю тільки Рада при ДБР висловлювала критику щодо діяльності керівництва органу, яке у першому складі було сформоване без проведення інтернет-голосування (див., зокрема: [22]).

Всі ці проблеми вказують на необхідність перегляду та вдосконалення механізму формування Рад громадського контролю, передусім узгодження з нормативно-правовою базою, що регулює діяльність інших ГР.

Українські дослідники, як власне і зарубіжні, констатують помітний прогрес у питаннях інформаційної відкритості органів публічної влади, що є вкрай важливою передумовою для розвитку всіх механізмів досліджуваної взаємодії. Інформування стосовно звітності про реалізацію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства (політико-правовий механізм), про проведені публічні консультації у всій його формах, звернень та петицій, затребуваних громадськістю даних при різних формах контрольно-наглядового механізму та інше стало звичайною практикою для більшості українських органів державної влади. На це, зокрема, вказують дані на Офіційного порталу європейських даних (data.europa.eu), що публікує щорічні звіти стосовно рівня зрілості відкритих даних у різних сферах (Open Data Maturity Report) серед 27 європейських країн. Україна в останні кілька років впевнено входить до категорії країн зі швидким розвитком в цій сфері. Конкретно, якщо національний рівень відкритих даних відображався у 2020 р. у 13-му місці в рейтингу з показником 84% [225], то у 2021 р. вже у 6-му місці з показником 94% [226]. У 2022 р. Україна, не зважаючи на повномасштабне російське вторгнення, посіла 2-ге місце (після Франції), а відповідний показник склав 97% [227].

Багато в чому цьому сприяє рівень законодавчого забезпечення доступу до публічної інформації, передусім, Закону України Про інформацію [110] й особливо Закону України «Про доступ до публічної інформації» [87], запуску низки онлайн-інструментів для інформаційної взаємодії інституцій влади та ІГС відповідно до вимог означених законів: платформи «ВзаємДія» (vzaemo.diia.gov.ua/), на якій ІГС можуть брати участь у різних формах публічних консультацій стосовно у проектів НПА, розміщувати запити на проведення громадської експертизи діяльності ОБВ, залучатися до конкурсів

на фінансування проектів для ІГС від міністерств та інших ЦОВВ⁸; Єдиний державний веб-портал відкритих даних (data.gov.ua/), призначений для забезпечення можливості громадян вільно отримувати і використовувати інформацію від органів публічної влади; створених за участю ІГС та бізнесу платформ для державних закупівель – Prozorro та Prozorro+ та інше.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» можна вважати основним законодавчим актом України, що спрямований на створення правових та організаційних механізмів для забезпечення кожного громадянина правом на доступ до публічної інформації. Остання розглядається Законом як інформація, яку можна зафіксувати та зберегти різними способами та на різних носіях, що була одержана чи створена під час виконання представниками органів влади своїх повноважень, або яка перебуває у розпорядженні цих суб'єктів чи інших уповноважених осіб, що можуть нею розпоряджатися відповідно до законодавства [87]. Важливою особливістю цього закону є те, що в ньому встановленні чіткі обмеження доступу до інформації, яка перебуває у володінні т.з. розпорядників публічної інформації, у т.ч. органів публічної влади, які в законі називаються «суб'єкти владних повноважень», лише на підставі виняткових обставин, а також накладається відповідальність за відмову чи затримку у наданні інформації. Закон також встановлює короткі терміни для розгляду запитів на інформацію (загальною нормою є оприлюднення публічної інформації протягом п'яти робочих днів) та інші правові норми, що сприяють реалізації права на доступ до інформації [53, с. 17].

Реалізація права на доступ до інформації передбачає два основних способи: пасивний і активний. Пасивний спосіб передбачає систематичне та оперативне оприлюднення інформації її розпорядником будь-яким зручним для споживача способом, тобто на офіційних веб-сайтах розпорядників із обов'язковим зазначенням дати її оприлюднення і дати оновлення, а також інших офіційних інформаційних ресурсах, у тому числі і засобах медіа. Цей

⁸ Наразі відкритий доступ до платформи заблокований.

спосіб дозволяє отримувачам інформації ознайомлюватися з відомостями, які вже були оприлюднені розпорядником.

Активний спосіб – це надання інформації відповідно до запитів на інформацію, які подаються споживачами інформації. Розпорядники інформації мають забезпечити надання відповідей на ці запити, що дозволяє ІГС, серед іншого використовувати цей спосіб як складову контрольно-наглядового механізму досліджуваної взаємодії, передусім громадської експертизи діяльності ОБВ. Останнє робить, за оцінкою деяких науковців, істотним надбанням українського громадського суспільства у сфері забезпечення громадського контролю над діяльністю інституцій владний всіх рівнів через інструмент інформаційного запиту [71, с. 92].

Крім того, в Законі містяться інші вкрай важливі норми для ефективного функціонування фактично усіх механізмів як безпосередньої, так і опосередкованої взаємодії органів публічної влади та ІГС.

Зокрема, органи влади-розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати:

- нормативно-правові акти й акти індивідуальної дії (з винятком внутрішніх розпорядчих документів), які приймаються ними, а також проекти рішень, які підлягають винесенню на публічні консультації; це ж стосується й інформацію щодо нормативно-правових засад їхньої діяльності;
- інформацію, що має відношення до організаційної структури, місії, функцій, повноважень, фінансових та інших ресурсів, якими суб'єкт владних повноважень розпоряджається, а також види інформації, яку він зберігає;
- інформації у формі відкритих даних, тобто інформації «у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання» [86];

- інформацію про механізми чи процедури, що є становить користь для громадськості при представленні своїх інтересів або їх здатні впливати на реалізацію повноважень суб'єкта владних повноважень;
- тощо.

Поряд із цим, реалізація права на доступ до публічної інформації в Україні за оцінкою багатьох вітчизняних науковців та громадських експертів (див., наприклад: [1, с. 5; 53, с. 48; 214, с. 37-38] тощо) має свої слабкі місця, яким лежать не стільки у площині юридичних норм, скільки в практиці правозастосування положень відповідного законодавства, а також обмеженнями, які наразі накладає воєнний стан в нашій державі.

Так, хоча розпорядники інформації і зобов'язані надавати своєчасні відповіді на запити на інформацію, проте існують випадки, коли відбуваються порушення, як-то ненадання розпорядниками вчасної відповіді або надання не в повному обсязі. Це може бути викликано, як свідомим порушенням законодавства з боку останніх, так і низькою організаційно-кадровою спроможністю органу влади, якому не вистачає часу і досвідчених співробітників, особливо у випадках, коли запити пов'язані із наданням значного обсягу інформації, що вимагає обробки і аналізу великого масиву даних. Відповідно відповідь на такий запит може бути надана з певним запізненням. До поширених проблем у цій сфері варто відносити й низьку професійну, зокрема юридичну, підготовку персоналу самих ІГС, котрі в силу цих причин можуть запитувати ту інформацію, яка підпадає під обмеження, встановлених цим законом, а отже не отримувати жодної відповіді на запит.

ІГС стикаються з труднощами в отриманні своєчасної та повної інформації і внаслідок свідомо неправомірної класифікації такої інформації її розпорядниками шляхом віднесення останньої до категорій обмеженого доступу, тобто до конфіденційної, таємної та/або службової. Випадки, коли обмежений доступ до інформації перешкоджав ефективній взаємодії органів публічної влади та громадськості, можна було спостерігати в різних секторах,

таких як публічні закупівлі (див. зокрема: [56]) або вироблення політики у сфері охорони здоров'я (див., наприклад: [213]) та ін.

Однак за останні роки спостерігається зростання частоти відповідей на інформаційні запити з боку розпорядників інформації, у тому числі, за рахунок модернізації структури їхніх офіційних веб-сайтів, завдяки чому вони стали більш повними щодо обсягу інформації, яка там оприлюднюється. Це свідчить про позитивні зміни у спілкуванні між органами публічної влади та громадянами, а також про більшу відкритість і доступність публічної інформації.

Втім, початок повномасштабного російського вторгнення в Україну призвів до значного нівелювання досягнень попередніх років у вільному доступі громадськості до публічної інформації.

Наприклад, варто відзначити відсутність публічного оголошення порядку денного пленарних засідань Верховної Ради з початку повномасштабного російського вторгнення, що призводить до недостатньої прозорості у законотворчій роботі парламенту. ІГС та інші заінтересовані сторони фактично позбавлені можливості відстежувати, які саме законопроекти розглядаються в комітетах, що безумно створює значні перешкоди для їх участі в обговоренні законодавчих ініціатив. Як справедливо підкреслюють окремі дослідники, єдиним способом, коли громадськість може вплинути на рішення Парламенту, залишається період між прийняттям закону і його підписанням Главою держави і відповідно набуттям ним чинності [73]. Проте це вимагає значного рівня громадської активності та суспільного розголосу.

Багато публічних баз даних також були закриті, у тому числі й ті, що місять інформацію, яка не має представляти загрози для національної безпеки, але навпаки становить інтерес для цілей моніторингу ІГС за стилем і способом життя посадовців та депутатів (наприклад, станом на сьогодні продовжено мораторій на публікацію декларацій про прибутки вказаних суб'єктів). Хоча зараз спостерігається певне поліпшення з доступом до

інформації, в регіонах та територіальних громадах, які повертаються до відносно мирного життя або переживають певне затишся у бойових діях, але загальна ситуація залишається вкрай складною і далекою того рівня, який був до початку повномасштабного вторгнення.

Отож, зазначені обмеження суттєво впливають на можливість ІГС відстежувати і відповідно реагувати на прийняті рішення, розробляти альтернативні ініціативи та брати активну участь у процесі вироблення та реалізації державної або місцевої політики.

Між органами публічної влади та ІГС також розвивається активна взаємодія в неінституціолізованих її формах, таких як адвокаційна діяльність. Згідно Індексу сталості організацій громадянського суспільства у 2021 р. українські ІГС мали найвищий рівень адвокаційних можливостей серед усіх індикаторів цього Індексу: він становив 2,2 бала (за шкалою від 1 до 7, де 1 бал є найвищим рівнем) [163].

Протягом останніх кількох років завдяки активній співпраці вітчизняних ІГС із урядовими інституціями та їхньої адвокаційної активності було розроблено та прийнято кілька стратегічних нормативних документів, спрямованих на розвиток механізмів досліджуваної взаємодії відповідно до стандартів Європейського Союзу: «Концепцію розвитку електронної демократії в Україні та план заходів щодо її реалізації» [107], схвалені Кабінетом Міністрів України в листопаді 2017 р., «План дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2021–2022 рр.» [92], затвердженого КМУ у лютому 2021 р., «Стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства України на період до 2026 року» [99], прийняту у вересні 2021 р., «Національну стратегію зі створення безбар'єрного простору в Україні до 2030 року» [108], схвалену Урядом у квітні 2021 р., «Національну стратегію державної молодіжної політики в Україні до 2030 року» [98], прийняту у березні 2021 р., «Національну стратегію у сфері прав людини» [100], також прийняту у березні 2021 р. та низка інших.

Крім того, протягом останніх кількох років ІГС активно просували громадські ініціативи у законотворчій сфері з метою посилення впливу громадян на прийняття та реалізацію рішень різних галузях державної та місцевої політики.

Зокрема, можна відзначити успішні адвокаційні компанії, що призвели до ухвалення:

- Закону України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб», що «встановлює гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб» [88] і, який до речі, майже повністю розроблений фахівцями неурядових організацій;
- Закону України від 27 квітня 2021 р. № 1414-IX «Про основні засади молодіжної політики» [102], що закладає інституційно-правові засади та механізми залучення молоді до реалізації молодіжної політики;
- законопроекту від 23 жовтня 2020 р. реєстр. № 4254 «Про публічні консультації» [114] (прийняття в першому читанні 5 березня 2021 р.), що має закріпити єдині для всіх органів публічної влади в Україні стандарти проведення публічних консультацій;
- законопроект від 13 квітня 2022 р. реєстр. № 7283 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» [112], який спрямований на вдосконалення таких форм інформаційно-консультативного і організаційно-дорадчого механізмів взаємодії ОМС та ІГС як громадські слухання і консультативно-дорадчі органи при ОМС (прийняття за основу 12 січня 2023 р.);
- проект Закону України від 18 листопада 2021 р. реєстр. № 6319 «Про внесення змін до Закону «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення

органу самоорганізації населення» [113] (прийняття за основу 2 травня 2023 р.); та низку інших.

З початком повномасштабної російсько-української війни завдяки адвокаційній діяльності українських ІГС було прийнято низку важливих НПА, спрямованих, зокрема, на вдосконалення регулювання вкрай актуальної в нинішніх умовах волонтерської діяльності. Це серед іншого:

- Закон України від 15 серпня 2022 р. № 2519-ХІ «Про внесення змін до Закону України «Про волонтерську діяльність» щодо підтримки волонтерської діяльності» [82], що значно розширює перелік напрямів волонтерської діяльності;
- Закон України від 15 серпня 2022 р. № 2520-ХІ «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо сприяння розвитку волонтерської діяльності та діяльності неприбуткових установ та організацій в умовах збройної агресії Російської Федерації проти України» [83], спрямованого на спрощення процедури ввозу на територію України гуманітарної допомоги благодійними та волонтерськими організаціями;
- постанова КМУ від 22 березня 2022 р. № 344 [85], котра розширює перелік неприбуткових організацій, від яких волонтери та ті, хто потребує допомогу, можуть отримувати грошові кошти тощо.

Хоча, як справедливо зауважують деякі дослідники, адвокаційні кампанії з просування певного порядку денного публічної політики поступово нарощують свій вплив на органи влади, що значною мірою відбувається за рахунок стабільної підтримки міжнародних донорів, незавершеність адвокаційного циклу є доволі частим явищем в Україні. Адже навіть за умови прийняття на урядовому рівні позитивного рішення стосовно конкретної проблеми, реальний стан імплементації цього рішення може залишатися далеким від ідеалу [34, с. 28]. Такі виклики потребують уважного аналізу та розробки стратегій для забезпечення успішної реалізації

адвокаційних ініціатив, але не менш важливе значення має інституціалізація даного механізму взаємодії.

Водночас Україна на даний момент не має відповідного законодавства, яке б регулювало адвокаційну діяльність та громадське лобіювання. Хоча слід зауважити, що у 2020 році в Верховній Раді було зареєстровано кілька проектів законів, а саме № 3059 [115], № 3059-1 [116], № 3059-2 [118], № 3059-3 [117], спрямованих на впровадження регулювання лобістської діяльності на законодавчому рівні, ці проекти законів мали низку суперечливих положень, які не можна було ігнорувати.

Так, вони, особливо це гостро проявилось при обговоренні законопроекту № 3059-3 «Про лобістську діяльність» передбачали, що різні види діяльності ІГС, такі як адвокація, законодавчий аналіз і навіть публічні консультації, за винятком хіба що проектів технічної допомоги, де вигодоздобувачами позначалися органи державної влади, мали вважатися лобістською діяльністю. Це означало, що усі ІГС, навіть неприбуткові організації або організації, що працюють у сфері науки, освіти чи культури, повинні бути прирівняні до лобістів, котрі працюють на комерційній основі, з відповідними правовими обов'язками та відповідальністю [131, с. 35].

Подібні ініціативи зазнали щільної критики з боку українського громадського сектору та окремих урядових установ, зокрема парламентського Комітету з питань правової політики, Інституту законодавства ВРУ, Міністерства юстиції України та ін., котрі визнали означені законодавчі ініціативи як такі, що обмежуватимуть права громадян, гарантовані Конституцією України. Крім того, окремими НУО вказувалось на те, що ці законопроекти суперечать і міжнародним зобов'язанням нашої держави, передусім статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, який Україна ратифікувала. Зазначена стаття гарантує право кожної особи безпосередньо або через представників брати участь у врядуванні, що відображає основоположні принципи демократії. Через те, що відповідні проекти законів визнають більшість видів діяльності ІГС як лобістську,

несуть прямі загрози порушення цього права, а отже можуть обмежувати можливість громадян безпосередньо впливати на державні справи та виражати свою думку через громадські об'єднання (див., зокрема: [39]).

Отже, наразі адвокаційна діяльність та громадське лобювання продовжують залишатися неформальними механізмами взаємодії органів публічної влади та ІГС, у тому числі через надто нетипове для європейських країн ставлення українського істеблішменту та громадськості до інституту лобізму як до явища, що має негативні конотації із корупцією та зловживанням політичною владою.

Це серед іншого проявляється у відвертому небажанні посилювати інституційний потенціал ІГС при проведенні громадського контролю через просування законодавчих ініціатив, що погіршують якість відповідного законодавчого забезпечення. На розгляді комітетів Верховної Ради, принаймні станом на середину 2022 р., перебувало 13 законопроектів, які включають положення, що можуть бути використані для дискримінації окремих категорій представників громадянського суспільства, оскільки спрямовані на непропорційне обмеження свободи асоціацій та мирних зібрань [78, с. 21].

Означене вище, багато в чому пояснює, чому більшість українських ІГС не схильна до співпраці із владою у форматі таких інституціоналізованих механізмів досліджуваної взаємодії, як публічні консультації та консультативно-дорадчі органи, віддаючи перевагу менш формальним способам донести до громадськості та уряду свою пропозицію щодо вирішення актуальних суспільних проблем – через взаємодію зі ЗМІ, утворення спільних коаліційних проектів, співпрацю з міжнародними, у тому числі донорськими організаціями, аналітично-експертну роботи з аналізу політики та інше [25].

Частими причинами недовіри до публічної влади з боку ІГС багатьма дослідниками називаються [6, с. 66]: відсутність в органах публічної влади підрозділів зі зв'язків з громадськістю та стратегій роботи з ІГС; брак

кваліфікованих фахівців та співробітників, та/або низький рівень їх компетенції, що провокує нездатність адекватним чином та налагоджувати та організувати взаємодію з громадськістю та ефективну роботу відповідних департаментів; небажання змінювати вже існуючий стиль роботи самого органу влади, що характеризується закритістю, відсутністю гласності та іншими негативними рисами.

Нерозв'язані проблеми і завдання розвитку результативної співпраці органів публічної влади та ІГС в Україні потребують подальших кроків із вдосконалення механізмів досліджуваної взаємодії через адаптацію та імплементацію стандартів Європейського Союзу і, що вкрай актуально, це має відбуватися у складних і вкрай несприятливих для цього умовах війни.

3.2. Актуальні виклики та перспективи імплементації стандартів ЄС щодо механізмів взаємодії органів публічної влади та ІГС в Україні

Враховуючи, що для України євроінтеграція з 2014 р. є головним пріоритетом її зовнішньої політики, а з 23 червня 2022 р. вона нарешті офіційно отримала статус кандидата на членство в Євросоюзі, проблема відповідності практики взаємодії інституцій влади та ІГС європейським стандартам була і залишається одним із ключових викликів для нашої держави на цьому шляху.

Правовим базисом впровадження європейських стандартів щодо механізмів досліджуваної взаємодії є міжнародні зобов'язання України у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства та демократизації публічного управління. Ратифікація міжнародних документів національною державою насамперед означає політичну декларацію намірів перебудувувати (адаптувати) своє законодавство відповідно до принципів та інших керівних засад, викладених в цих документах.

Як відзначалося вище – у п.п. 1.3 і п.п. 2.1 – Україна разом із членами Євросоюзу вже ратифікувала чимало ключових актів міжнародного і, зокрема

європейського права, які стосуються досліджуваної теми: Міжнародний пакт про громадянські і політичні права; Орхуську Конвенцію; Конвенцію про свободу асоціації та захист права на організацію; Конвенцію Ради Європи про доступ до офіційних документів; Конвенцію Ради Європи про захист прав людини та основоположних свобод; Європейську хартію місцевого самоврядування; Рекомендацію Ради Європи щодо правового статусу неурядових організацій у Європі 2007 р. (CM/REC(2007)14), тощо.

Крім того, Україна приєдналася до низки міжнародних ініціатив у цій сфері, таких як міжнародна ініціатива ООН «Партнерство «Відкритий уряд» (Україна є учасником Ініціативи з 2012 р.), що передбачає спільну розробку урядом та ІГС дворічних планів дій з її впровадження на основі консультацій з громадськістю та незалежного оцінювання результативності імплементації цих планів [111] тощо.

Однак чи не основне стратегічне значення для України з поміж усіх міжнародних і багатосторонніх документів для імплементації стандартів ЄС у досліджуваній сфері стала «Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми країнами-членами» [143] (далі – Угода про асоціацію). В останній містяться певні положення, що безпосередньо стосуються вимог щодо заохочення ІГС до конкретних напрямів співробітництва України та ЄС.

Так, у ст. 443 глави 26 Розділу V, що має назву «Співробітництво з питань громадянського суспільства» визначено цілі такої взаємодії: посилення зв'язків та обміну знаннями між різними секторами громадянського суспільства в Україні та країнах-членах ЄС; активізація участі громадських організацій у виконанні положень цієї Угоди, включаючи контроль за її дотриманням, а також у поглибленні двосторонніх відносин між Україною та ЄС; підвищення рівня обізнаності ЄС щодо України, зокрема її історії та культурних особливостей; забезпечення більшої обізнаності про Європейський Союз в Україні, включаючи знання про його ключові цінності, принципи роботи та політику [143].

Також у вказаному документі (ст. 444) відзначається, що сторони мають активно підтримувати сприяння діалогу та співробітництву між представниками громадянського суспільства, розглядаючи це як необхідну складову відносин між Україною та ЄС.

Документ також визначає конкретні методи досягнення вказаних цілей, а саме за рахунок: посилення взаємодії та обміну знань між громадськими організаціями в Україні та країнах Європейського Союзу, включно з організацією професійних заходів та курсів для підвищення кваліфікації; підтримка розвитку та зміцнення інституційної структурованості ПГС та їх консолідації; забезпечення інформованості представників України про механізми консультацій та діалогу, що мають місце в ЄС, за-для сприяння залучення інститутів громадянського суспільства України до активнішої участі у політичному житті країни [143].

Також відповідності до ст. 469-470 Угоди про асоціацію врегульовано питання інституційного забезпечення співробітництва між Україною та ЄС у сфері розвитку громадянського суспільства. Останнє є темою заключного Розділу VII «Інституційні, загальні та прикінцеві положення».

Зокрема, в ньому містяться положення щодо зобов'язання обох сторін активно сприяти проведенню регулярних засідань представників громадянського суспільства ЄС та України. Метою цих засідань є інформування учасників про хід виконання Угоди про асоціацію та врахування їхнього внеску у цей процес. Інституційним механізмом такої взаємодії Угода про асоціацію визначила Платформу громадянського суспільства (далі – ПГС), яка має право самостійно встановлювати частоту проведення своїх засідань і розробляти власний регламент. Її завданням є надання рекомендацій іншим органам Асоціації, що стосуються досягнення цілей Угоди. В Україні ПГС повноцінно запрацювала з грудня 2015 р., коли було обрано її чинний склад з української сторони [152].

Положеннями Угоди про асоціацію, а саме ст. 475, також передбачено залучення ПГС до моніторингу виконання Угоди – оцінку наближення

законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Для здійснення цього моніторингу передбачено проведення роботи місій із перевірки на місцях, в яких беруть участь представники інституцій ЄС, а також ІГС, різні наглядові ради та незалежні фахівці [143].

Вимоги Угоди про асоціацію з ЄС та рекомендації Єврокомісії в контексті надання Україні статусу кандидата на вступ до ЄС безумовно дали істотний поштовх у прогресі імплементації європейських стандартів і принципів у національне законодавство, що регулює окремі аспекти і механізми взаємодії інституцій публічної влади та ІГС. Найбільш вагомого прогресу у цій сфері вдалося досягти при формуванні політико-правових основ такої взаємодії в Україні, головним інструментом чого є стратегічний документ держави щодо розвитку громадянського суспільства розрахованому на п'ять років. Першим таким актом розрахованим на впровадження європейських стандартів та підходів, які були закріплені в Угоді про асоціацію стала «Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 рр.» [106]. В ній були визначені стратегічні напрями та завдання, що включали: створення сприятливих умов для інституційного розвитку ІГС; забезпечення ефективної участі ІГС у формуванні та реалізації державної та регіональної політики та вирішенні місцевих питань; розбудови міжсекторальної взаємодії; стимулювання партнерства держави та ІГС у сфері соціально-економічного розвитку держави.

Чільне місце в Стратегії також займав акцент на зростаючій ролі ІГС у впровадженні реформ на державному та місцевому рівнях, процесах європейської інтеграції, розвитку електронного врядування, а також волонтерської діяльності для допомоги армії, внутрішньо переміщеним особам та іншим категоріям громадян, важливість чого гостро повстала у зв'язку з початком збройної агресії Росії проти України у 2014 р.

Свідченням того, що на урядовому рівні означену Стратегію вперше не сприймали як суто декларативний документ, і що необхідність співпраці з

ініціативними громадськими структурами у впровадженні в Україні європейських стандартів досліджуваної взаємодії є реальною вимогою європейських партнерів, стала регулярна практика затвердження Кабінетом Міністрів щорічних планів заходів з її реалізації при активному залученні ІГС до розробки відповідних документів та моніторингу стану їх впровадження. Такі плани були затверджені Кабміном вперше у 2017 р. та в наступних роках (див. розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 травня 2017 р. № 296-р, від 10 травня 2018 р. № 297, від 14 серпня 2019 р. № 657, від 8 липня 2020 р. № 839).

З імплементацією в Україні європейських стандартів досліджуваної взаємодії також тісно пов'язані ще низка стратегічних і нормативно-правових документів, прийнятих за час дії попередньої Стратегії.

Так, ще в 2017 р. коаліція, що складається з багатьох ІГС, зокрема, Центру розвитку інновацій, Коаліції РПП, Асоціації міст України, Центру політико-правових реформ та ін., розробила Концепцію розвитку електронної демократії в Україні, яка разом із планом заходів щодо її реалізації була ухвалена Кабінетом Міністрів України у тому ж році [107]. Ця Концепція має на меті створити умови для політичного, організаційного, технологічного та ідеологічного прогресу електронної демократії в Україні. Вона прагне до збільшення активної участі громадян у діалозі з владою, співпраці, контролю за її діяльністю, участі в політичному процесі, а також до розвитку самоорганізації та самоврядування. Крім того, Концепція підкреслює необхідність гармонізації національних стандартів у цій сфері з міжнародними, особливо з європейськими [107].

По результатах виконання планів заходів із реалізації цієї концепції ІГС пізніше було запропоновано розробити Стратегію розвитку електронної демократії в Україні, а також реалізувати низку партнерських ініціатив та прийняти законопроекти, які повністю базуються на європейських стандартах взаємодії ОГС та органів публічної влади. Деякі з них наразі знаходяться в активній стадії розробки. Це, зокрема: проекти законів «Про публічні

консультації», «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо вдосконалення механізму подання та розгляду електронних петицій», «Про електронне голосування», «Про бюджет участі», «Про місцевий референдум», «Про відкликання депутатів місцевих рад» [125]. Деякі з ініціатив вже вдалося частково реалізувати, запустивши напередодні війни платформу електронних конкурсів «Взаємодія» (хоча наразі даний механізм співпраці зупинений).

Ще одним таких документів варто виділити «Національну стратегію зі створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року» [108], котра започаткування створення правового поля для безбар'єрного простору, тобто загально підходу до забезпечення безперешкодного доступу всіх груп суспільства до різних сфер життєдіяльності, у тому числі до вироблення та реалізації публічно-владних рішень, що відповідає принципу інклюзивності громадської участі в цьому процесі. Ключовим компонентом вище згаданого документу визначена суспільна та громадянська безбар'єрність як стратегічна ціль, що передбачає забезпечення рівних можливостей для всіх громадян, їх об'єднань та різних соціальних груп у суспільно-політичному та культурному житті за рахунок впровадження принципу інклюзивності громадської участі шляхом реалізації низки завдань, до яких належать, зокрема: інституційна підтримка молодіжних та громадських об'єднань, а також організацій, які об'єднують осіб з інвалідністю, на державному та місцевого рівнях; стимулювання та впровадження практики діалогу між різними соціальними групами та органами влади у сферах політики, суспільства та культури; формування публічної політики та підходів до розвитку на рівнях місцевого та національного управління, керуючись принципами інклюзивності та згуртованості.

У контексті вдосконалення законодавства у сфері розвитку механізмів досліджуваної взаємодії також варто згадати ухвалення Верховною Радою України в квітні 2021 р. Закон України «Про основні засади молодіжної політики» [102], який встановлює основи і механізми залучення молоді до

реалізації молодіжної політики, якими зокрема визначені: інформування, консультування, діалог та партнерство з молоддю. В документі також зазначається необхідність співпраці у розробленні та впровадженні молодіжних програм і проєктів, а також створення консультативно-дорадчих органів з участю молоді на різних рівнях. Окрім того, документ підкреслює можливість призначення радників з питань молоді у виконавчих органах влади та органах місцевого самоврядування.

Крім того, для цілей фінансової підтримки молодіжних громадських організацій, згідно з чинною редакцією Закону, передбачено створення нової інституції – Українського молодіжного фонду, компетенцією якого є фінансування молодіжних проєктів та виконання окремих завдань молодіжної політики. Втім Положення, що визначає засади діяльності відповідної установи вдалося прийняти тільки наприкінці лютого 2023 р., а повноваження щодо при надання проєктної підтримки молодіжним організаціям наразі обумовлюються правовим режимом воєнного стану (див. [29]).

Чинна «Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства на період 2021–2026 років» [98], яка була прийнята 27 вересня 2021 р., визначає нові напрями та завдання у сфері взаємодії інституцій публічної влади та ІГС. До речі, більшість завдань, пріоритетів та очікуваних результатів чинної Стратегії були сформульовані на основі пропозицій т.з. «Карти правових реформ для громадянського суспільства» - аналітичного документу, розробленого командою із близько 150 представників ІГС з різних регіонів України, що містив у собі конкретні рекомендації та пропозиції щодо реформ у цій сфері [134, с. 34].

На відміну від попередніх стратегій, чинна Національна стратегія наводить перелік міжнародних документів, що містять засади державної політика сприяння розвитку громадянського суспільства, а також, що є важливим у контексті даного дослідження, європейські стандарти взаємодії публічної влади та ІГС, визначені нами ще у п.п. 1.3. і 2.1. Такими

документами, зокрема, є: переглянутий у 2019 р. «Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень» [46]; ухвалені в 2017 р. Комітетом Міністрів Ради Європи Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень [205]; Рекомендації Форуму громадянського суспільства членам ОБСЄ «Щодо сприяння більш ефективній участі об'єднань громадян у процесах прийняття державних рішень» [126]; Рекомендація Ради Європи щодо участі громадян у місцевому публічному житті від 2018 р. (Рекомендація CM/Rec(2018)4 [123]) та інші.

Ця Стратегія покликана створити оптимальні умови для активізації громадської ініціативи, самоорганізації громадян, а також для посилення інституційної спроможності ІГС. Вона також спрямована на розвиток співпраці між громадянами, цими організаціями та органами публічної влади всіх рівнів за-для ефективної реалізації та захисту прав і свобод людини, вирішення суспільних потреб та залучення громадськості до участі у процесі прийняття та реалізації публічно-владних рішень [99].

В Стратегії визначено чотири стратегічних напрямків її реалізації, котрі усі мають прямиий зв'язок із розвитком механізмів досліджуваної взаємодії на європейських засадах має:

- створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку інститутів громадянського суспільства, що серед іншого потребує подальших кроків із вдосконаленням інструментарію участі ІГС у процесі вироблення та реалізації державно-політичних рішень, а саме: публічних консультацій; громадських рад; електронних петицій; інструментів громадського контролю (різних типів громадських експертиз, доступу до публічної інформації, публічної звітності посадових осіб державних органів і ОМС тощо); громадських інструментів місцевої демократії, зокрема, місцевих ініціатив, громадських слухань, загальних зборів (конференцій), консультативно-дорадчих органів при ОМС, громадського бюджету тощо;

- подальше покращення нормативно-правового та організаційного забезпечення інституційного розвитку ІГС за рахунок посилення інституційної спроможності відповідних інституцій, особливо на місцевому рівні, створення сприятливих умов для реалізації проектів ІГС у різних сферах життєдіяльності суспільства, розвитку волонтерської діяльності і т.п.;
- стимулювання участі ІГС в соціально-економічному розвитку України, зокрема, через механізм соціального партнерства (надання суспільно значущих послуг за рахунок державних коштів), а також розвиток і поширення практик соціального підприємництва;
- активізація і забезпечення міжсекторальної співпраці, тобто багатосторонньої взаємодії ІГС, органів публічної влади (та в цілому державного сектору) і бізнесу в спільних проектах.

Варто відзначити, що за час дії нової Стратегії, навіть незважаючи на початок повномасштабної російсько-української війни, вдалося досягнути певного прогресу у реалізації окремих завдань у деяких її напрямках.

Так, 12 січня 2023 р., як вже згадувалось вище, ВРУ було прийнято за основу проект закону за реєстраційним номером 7283 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» [112], що був розроблений з метою сприяння розвитку громадянського суспільства і залученню громадян та їхніх організацій до процесів ухвалення рішень на місцевому рівні. Досягатися зазначені цілі мають шляхом підвищення прозорості і відкритості діяльності ОМС та сприяння ефективній взаємодії останніх з громадськими організаціями.

Зокрема, законопроект передбачає стимулювання залучення громадськості до обговорення питань місцевого значення через такі механізми взаємодії як публічні консультації (консультації з громадськістю) та громадські слухання, а також через участь у консультативно-дорадчих органах, зобов'язання щодо формування яких зі вступом в силу цього акту

має нарешті поширитись і на органи місцевого самоврядування. Додатково, в законопроекті конкретизується роль молодіжних організацій у процесах місцевого самоврядування та, зокрема, у формуванні змісту статутів територіальних громад, що відповідає положенням Закону України «Про основні засади молодіжної політики» [102] (див. нижче).

Також 2 травня 2023 р. було прийнято за основу і проект Закону України реєстр. № 6319 «Про внесення змін до Закону «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення» [113] спрямований на поліпшення порядку організації, функціонування і ліквідації органів самоорганізації населення (ОСН).

Варто підкреслити, що ОСН на відміну від громадських рад та інших складових організаційно-дорадчого механізму взаємодії органів публічної влади та ІГС, є інструментом прямої демократії на місцевому рівні – це представницькі органи, що формуються жителями певної місцевості на території територіальної громади (села, селища, міста або їх частин), котрі мають право вносити пропозиції та рекомендації щодо соціально-економічного та культурного розвитку своєї громади. Вони також можуть брати активну участь у підготовці проектів місцевих бюджетів і програм відстежувати їх виконання [101].

Більше того, ОСН на законодавчому рівні мають можливості частково виконувати функції місцевої ради на підставі делегованих від цього органу місцевої влади повноважень. У цьому відношенні їх навіть можна розглядати як повноцінну форму громадського діалогу.

Саме тому основні зміни у зазначеному законопроекті торкнулися делегованих повноважень ОСН. У попередній практиці законотворчих ініціатив чітко визначалися перелік та умови отримання делегованих повноважень ОСН, а також порядок передачі матеріально-технічних ресурсів для їх реалізації. Зараз же ініціаторами цих змін запропоновано скасувати

окремий механізм делегування повноважень, зробивши останні власними повноваженнями ОСН.

Втім, на думку окремих експертів, низка положень зазначеного законопроекту містять певні недоліки.

Так, у проекті закону попри усі зміни все ж не вирішує основного завдання щодо вдосконалення Закону України «Про органи самоорганізації населення», визначені чинною, а саме: запровадження чіткого порядку делегування частини повноважень органами місцевого самоврядування відповідним інституціям та наданні їм необхідних ресурсів для виконання власних і делегованих повноважень [78, с. 20].

Також у дослідників виникли питання стосовно реалістичності зміненого порядку легалізації ОСН, за яким останні, на думку авторів законопроекту, мають реєструватися як юридичні особи. Водночас згідно з нормами законодавства, що регулює сферу реєстрації юридичних і фізичних осіб, державна реєстрація будь-якої новоствореної юридичної особи вимагає того, щоб усі засновники або уповноважені ними особи подали документи з нотаріально завіреними довіреностями. У випадку з ОСН це означає, що абсолютно всі учасники зборів (конференції) повинні б подавати такі документи, що на практиці є неможливим. Також варто погодитись із зауваженнями критиків законопроекту у в тому, що за такого підходу до реєстрації втрачається зв'язок ОСН із іншим ключовим суб'єктом їх утворення, себто місцевими радами [78, с. 20].

Варто додати, що позитивних новацій розглянутого законопроекту слід зарахувати вирішення проблеми надто ускладненої процедури створення відповідних органів.

Так, у проекті закону передбачено чіткий термін для ухвалення місцевою радою рішення щодо надання дозволу чи відмови у створенні ОСН: рішення про створення ОСН повинно бути розглянуте на наступному пленарному засіданні ради, якщо ініціативна група надає необхідні документи принаймні за 15 днів до найближчого засідання.

Отже, у ході підготовки цього законопроекту до другого читання та остаточного ухвалення цих довгоочікуваних змін варто рекомендувати суб'єкту законодавчої ініціативи врахувати відповідні зауваження, тим самим максимально спростити вимоги до їх реєстрації, чітко визначивши порядок передачі частини повноважень ОМС відповідній інституції (в якості делегованих повноважень), включаючи фінансові ресурси для їх виконання і контролю над їх витрачанням.

Крім того, з огляду на досягнення реформи децентралізації, коли замість численних і малих територіальних громад зараз повсюди сформовано нові укрупнені територіальні громади (об'єднані територіальні громади) потрібно усунути вже застарілі обмеження щодо створення ОСН на рівні окремого населеного пункту чи навіть вулиці, зробивши можливим формування загальногромадівських ОСН.

Наразі готується до другого читання законопроект від 23 жовтня 2020 р. реєстр. № 4254 «Про публічні консультації» [114], положення якого резонують із тими ключовими завданнями Стратегії, що стосуються вдосконалення механізмів участі ІГС у процесі вироблення та реалізації державно-політичних рішень. У цьому випадку йдеться про давно назріле врегулювання на законодавчому рівні питань функціонування інформаційно-консультативного механізму досліджуваної взаємодії, а саме встановлення єдиної системи стандартів для всіх органів публічної влади щодо проведення публічних консультацій. Головною метою цього проекту закону є створення сприятливих умов для активної участі ІГС та інших заінтересованих груп у процесах формування та реалізації державної і місцевої політики, використовуючи переваги механізму публічних консультацій, а саме: вивчення та уточнення потреб та інтересів різних стейкхолдерів, отримання їхніх пропозицій та інноваційних рішень для вирішення актуальних проблем у сферах державної політики та управління, а також місцевого самоврядування в ім'я покращення якості політичних рішень і забезпечення їх суспільної легітимації [114].

Законопроект докладно висвітлює принципи, які стосуються проведення публічних консультацій, включаючи участь, відкритість та прозорість, доступність, підзвітність, ефективність та пропорційність. Він також унормовує права та обов'язки усіх дійових осіб у правовідносинах, пов'язаних із цим механізмом досліджуваної взаємодії. Подібно до практики проведення публічних консультацій Єврокомісією та органами публічної влади країн-членів ЄС (див. п.п. 2.3) до ключових змін законопроекту, які варто відзначити, належать:

- розширення кола суб'єктів владних повноважень, які зобов'язані проводити публічні консультації. Цей переліків поповнюється Президентом України, державними колегіальними органами та Національним банком України;
- встановлення законодавчого обов'язку проводити публічні консультації для органів місцевого самоврядування, що сприятиме більшій відкритості процесу прийняття рішень на місцевому рівні та залучення в цей процес локальних ІГС та інших заінтересованих сторін;
- запровадження різних форм консультацій – електронних, громадських обговорень та адресних (цільових) консультацій;
- встановлення нового порядку для проведення публічних консультацій, чітких строків та інших умов їх проведення, спрямованих на суттєве покращення консультативного процесу, перетворення його на більш доступніший та інклюзивний для громадськості процес. Це серед іншого передбачає: запровадження інструменту консультаційного документа, необхідного для ознайомлення заінтересованих сторін з тематикою майбутніх консультацій; введення вимоги обов'язкового оприлюднення органом влади кожної пропозиції, а також їх детального вивчення, аналізу; запровадження обов'язкової системи звітування щодо результатів проведених консультацій та встановлення системи моніторингу та координації процесу їх проведення; тощо;

- створення єдиного веб-порталу для публічних консультацій;
- введення важливого принципу запобігання порушення порядку проведення консультацій стосовно проекту НПА – будь-яке порушення цього порядку є підставою для перегляду ухваленого акту, або навіть скасування.

На думку деяких дослідників, процедури проведення публічних консультацій, передбачені в проекті закону, вважаються досить зрозумілими для широкого загалу та більшою мірою характеризуються чітко визначеними формулюваннями. Проект закону передбачає можливість залучення ІГС до реалізації, моніторингу та оцінювання політики, що є позитивним кроком на шляху перетворення публічних консультацій на більш демократичний і відкритий процес [131, с. 32]. Однак на даному етапі його проходження, тобто при підготовці до другого читання, чимало фахівців вже ж вказують на наявність у вказаному законопроекті певних недоліків, різного роду обмежень або не чітких положень, що можуть обмежити ефективну реалізацію цього закону.

Зокрема, звертається увага на таке [120]:

- відсутність права стейкхолдерів ініціювати проведення публічних консультацій, що власне обмежує можливості активної участі ІГС у формуванні та реалізації публічно-владних рішень за рахунок внесення під час цього процесу свої експертних пропозиції;
- нечіткість та незрозумілість положень щодо того, які порушення можуть бути підставою для перегляду чи скасування актів, ухвалених після консультацій. Така невизначеність може створити проблеми в практичному застосуванні закону та ускладнити механізми громадського контролю;
- відсутність у Конституції України прямої вимоги про проведення публічних консультацій як обов'язкової підстави для прийняття НПА, що може стати підставою для скарг на обмеження конституційних

повноважень для деяких суб'єктів законодавчої ініціативи та загалом викликати сумніви щодо конституційності цього закону;

- нерозповсюдження консультаційних процедур на підготовку проектів актів про утворення та діяльність консультативно-дорадчих та інших допоміжних органів, що також може призвести до неоднозначності в регулюванні діяльності таких органів.

Не можна не погодитись, що ці та інші питання потребують уважного розгляду та можливого вдосконалення законопроекту з метою забезпечення більшої якості та ефективності проведення публічних консультацій та гарантування громадського контролю відповідно до європейських принципів досліджуваної взаємодії.

Таким чином, при підготовці до другого читання у даний проект закону суб'єкту законодавчої ініціативи (Кабінетом Міністрів України) є сенс внести, зокрема, такі зміни:

- уточнити підстави, за яких проекти НПА та інших правових документів, що виносяться на публічні консультації, при порушення порядку їх проведення потребуватиме повторного перегляду або скасування, а також визначити правові наслідки порушення відповідного порядку для органу публічної влади (на кшталт персональної відповідальності посадових осіб та/або керівника підрозділу органу влади, що уповноважені на виконання відповідних функцій);

- передбачити права ІГС та інших заінтересованих сторін виступати ініціатором проведення публічних консультацій;

- розширити сферу дії цього законопроекту стосовно правових актів і документів, що поширюються на правовідносини у сфері формування громадських рад. Також, з метою підвищення експертного потенціалу ГР необхідно дозволити останнім брати участь у підготовці консультаційного документу до публічного консультацій шляхом внесення пропозиції до нього, а також проводити передню громадську

експертизу проектів НПА, що виносяться органом влади, при якому утворена ГР, на публічні консультації не залежно від форми таких консультацій (електронні консультації, цільові, публічні обговорення).

Крім того, до дня ухвалення досліджуваного проекту закону Міністерству юстиції спільно з ІГС вкрай необхідно підготувати документ, що описує детальне керівництво (єдині стандарти) проведення публічних консультацій в Україні, як це робиться у країнах-членах ЄС, на кшталт методичного посібника Європейської Комісії з кращого регулювання [170], який ми аналізували у п.п. 2.2. Подібні документи, яка показує європейський досвід, є дієвим інструментом навчання громадськості та інституцій публічної влади на доступній для широкого загалу мові, як максимально ефективно проходити всі етапи консультацій.

Отже, імплементація стандартів Європейського Союзу щодо взаємодії органів публічної влади та ІГС у нормативно-правову базу України через модернізацію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства є дійсно дієвим способом удосконалення механізмів відповідної взаємодії. Поряд із цим в умовах повномасштабної війни і військового стану надзвичайної актуальності набуває проблема ефективного залучення ІГС, що володіють достатнім соціальним капіталом і ресурсами до вирішення численних соціальних викликів, породжених нинішніми реаліями.

Нова Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства містить завдання сприяння взаємодії інституцій влади та ІГС у контексті розвитку волонтерської діяльності. Однією з головних цілей Стратегії відзначається, зокрема, усунення розбіжностей між Законом України «Про волонтерську діяльність» та Податковим кодексом України, особливо щодо оподаткування доходів, пов'язаних з волонтерською діяльністю. Однак з огляду на переростання збройної агресії Росії проти України на повномасштабну війну, дане завдання та шляхи його досягнення зазнали певного корегування.

Як зазначалося вище, 15 серпня 2022 р. було прийнято Закон України № 2519-ХІ «Про внесення змін до Закону України «Про волонтерську

діяльність» щодо підтримки волонтерської діяльності» [82], котрим до основних напрямів волонтерської діяльності були додані наступні: надання волонтерської допомоги особам та сім'ям, які знаходяться у складних життєвих обставинах через воєнні дії або тимчасову окупацію; вжиття заходів щодо забезпечення національної безпеки та оборони, а також відсічі військової агресії Росії проти України; відбудова України та подолання наслідків війни.

Також в новому законі сформульовані положення, які визначають державну підтримку розвитку волонтерської діяльності. Ці положення мають служити основою для подальшого вдосконалення законодавства щодо впровадження системи цільових програм для сприяння розвитку волонтерської діяльності органами публічної влади всіх рівнів.

Зокрема, закон встановлює обов'язок з боку органів публічної влади, а також їх посадових осіб забезпечувати сприятливі умови для здійснення відповідної діяльності, створення передумов для її подальшого розвитку, а також підтримку та заохочення діяльності громадських і волонтерських організацій.

Крім того, в законі визначено перелік видів державної підтримки волонтерської діяльності. Цей перелік включає: забезпечення волонтерів правовою, адміністративною, навчально-методичною та інформаційною підтримкою; створення та впровадження державних програм, які сприяють розвитку волонтерської діяльності в Україні [82].

Ще один Закон України від 15 серпня 2022 р. № 2520-XI «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо сприяння розвитку волонтерської діяльності та діяльності неприбуткових установ та організацій в умовах збройної агресії Російської Федерації проти України» [83] запровадив низку важливих змін, які стосуються оподаткування та пільг для фізичних осіб та неприбуткових організацій, пов'язаних з волонтерською діяльністю та гуманітарною допомогою. Серед іншого цей закон передбачає, що громадські та благодійні організації не мають включати операції з ввезення гуманітарної

допомоги до розрахунку суми для реєстрації платником ПДВ. Також неприбуткові організації не позбавляються статусу неприбуткових на період дії правового режиму воєнного стану за передачу майна та надання послуг фізичним особам, які постраждали або можуть постраждати внаслідок дій агресора тощо.

Важливими змінами до Податкового кодексу України стали положення даного закону, що передбачають розширення переліку неприбуткових організацій, від яких їх підопічні отримують допомогу, у тому числі, у вигляді проживання, харчування, проїзду до місця проведення благодійних заходів та у зворотному напрямку.

Ці законодавчі зміни безумовно розширюють можливості ІГС, що займаються благодійною та волонтерською діяльністю, охоплювати більше заходів та учасників, які можуть отримувати від них допомогу, а це своєю чергою стимулює більший інтерес та участь громадськості у волонтерській діяльності та організаційних заходах, пов'язаних із нею в умовах повномасштабної російсько-української війни.

Разом із тим, варто погодитись з оцінкою самих ІГС, що механізм соціального партнерства, вагомим елементом якого є сприяння органами публічної влади неприбутковим організаціям, в умовах воєнного часу та післявоєнної відбудови, ще потребує подальшого вдосконалення та подолання перешкод, які стоять перед громадський сектором загалом. Серед низки актуальних проблем дослідники виділяють наступні [41; 32, с. 91-92]:

- недостатнє фінансування волонтерської діяльності з боку органів публічної влади;
- відсутність цільових програм розвитку волонтерської діяльності на національному, регіональному і місцевому рівнях, що призводить до недооцінки цінності волонтерської роботи та втрати можливостей використовувати різноманітні інструменти для підтримки цього сектору, зокрема, під час війни;

- обмеження щодо вікового цензу при залученні осіб до волонтерської діяльності, що створює бар'єри бар'єрів та популяризації волонтерської діяльності серед молоді;
- все ще недостатній рівень мотивації громадськості до волонтерства, викликаний недостатньо активною роботою органів публічної влади щодо заохочення громадян до волонтерської діяльності;
- домінування неформальних чинників, таких як особисті контакти, при побудові стосунків між інституціями влади та волонтерськими організаціями замість чітко оформлених процедур і механізмів такої взаємодії;
- тощо.

Отож, з метою заохочення громадськості до взаємодії із органами публічної влади всіх рівнів у рамках волонтерської діяльності Кабміну необхідно спрямувати зусилля на розробці нормативних актів, які б запровадили дієвий механізм верифікації всіх суб'єктів волонтерської діяльності, у тому числі тих, хто діє як фізична особа (зараз в умовах війни кількість таких індивідуальних благодійників тільки зростає) та передбачити створення єдиного державного реєстру таких суб'єктів.

Вже зараз Міністерству соціальної політики України варто вжити заходів з агрегації на одному державному порталі всіх чинних нормативно-правових актів, які регулюють здійснення волонтерської діяльності, роз'яснень та методичних документів щодо організації такої діяльності, а також системи своєчасного інформування ІГС щодо змін у відповідній нормативно-правовій базі.

Національній соціальній сервісній службі України (далі – Нацсоцслужба), треба посилити роботу щодо підвищення загальної поінформованості ІГС у суспільства загалом про можливості та процедури укладання угод про волонтерську діяльність із органами публічної влади, зокрема через розробку навчальних курсів з організації співпраці волонтерів

із органами влади. Щодо змісту таких навчальних курсів, то дозволимо собі процитувати окремих дослідників, котрі безпосередньо знайомі з основними освітніми запитами ІГС, що займаються волонтерською діяльністю. Ці освітні запити включають наступні теми: підвищення обізнаності у сфері фінансів, зокрема щодо закордонних фінансових операцій, краудфандингу, правил складання фінансових звітів тощо; знання у правовій сфері, зокрема щодо прав волонтерів, законодавства, що регулює імпорту товарів, укладення угод про волонтерську діяльність та ін.; менеджмент; логістику; надання першої медичної допомоги; комунікаційні навички; співпраця з державними установами; тощо [19].

Крім того, у контексті реалізації засад молодіжної політики, що визначені у вже згадуваному Законі України «Про основні засади молодіжної політики» Міністерству молоді та спорту України разом з Міністерством освіти і науки необхідно активніше проводити інформаційно-роз'яснювальну роботу у навчальних закладах стосовно залучення молоді до волонтерського руху, залучаючи, наприклад, до розроблення методичних матеріалів і позашкільних уроків, молодіжні громадські організації.

Також окремі громадські експерти мають рацію, акцентуючи увагу на потребі створення механізму прямої взаємодії неприбуткових організацій і самостійних волонтерів із органами публічної влади [19], що необхідний для оперативного корегування запитів і потреб як волонтерського сектору та їх підопічних, так і самих органів влади особливо на локальному рівні.

Можна підсумувати, що органи публічної влади все ще не використовують різноманітні механізми взаємодії для забезпечення повноцінної участі ІГС у подоланні наслідків війни. Це підтверджують і дослідження громадської думки.

Так, частка ІГС, які отримували запрошення до співпраці з боку органів публічної влади різних рівнів, виглядає навіть меншою, ніж це до початку повномасштабної війни. При цьому це стосується як і тих, що давно працюють, так новостворених організацій. Відповідно до соціологічного

дослідження ролі громадянського суспільства України в умовах війни, що проводилося Київським міжнародним інститутом соціології у грудні 2022 – січні 2023 р., тільки 28,8% ІГС вважають, що їм вдалося добре або дуже добре налагодити взаємовідносини з ЦОВВ і 45,6% – з структурами місцевої влади різного рівня. Поряд із цим, цілих 44,2% респондентів заявили про поганий або незадовільний рівень взаємодії із центральними органами влади щодо спільного подолання наслідків війни; частка таких, що оцінили якість налагоджених контактів із місцевою владою становить 28,4% ІГС [26].

Отже, попереду є ще чимало викликів для налагодження ефективної взаємодії і особливо в контексті відновлення України, що потребуватимуть вирішення на шляху інтеграції в Євросоюз.

Висновки до Розділу 3

Підсумовуючи, зазначимо, що в Україні спостерігається помітний прогрес у питаннях інформаційної відкритості органів публічної влади, що є вкрай важливою передумовою для розвитку всіх механізмів досліджуваної взаємодії. Зараз можна вважати усталеною практикою постійні консультації з громадськістю у різних її форматах, при цьому більшість ОВВ є достатньо послідовними при інформуванні громадськості щодо орієнтовних планів та повідомлень про проведення консультаційних заходів, дотримання термінів подання пропозицій. Також вдалося впровадити чіткі правила і процедуру формування і ліквідації ГР та інших консультативно-дорадчих органів. До позитивних тенденцій розвитку досліджуваної взаємодії варто віднести унормування основних правових формами контрольного-наглядового механізму досліджуваної взаємодії, таких як громадська експертиза діяльності ОВВ. Крім того, між органами публічної влади та ІГС також розвивається активна взаємодія в неінституціалізованих її формах, таких як адвокаційна діяльність. Саме завдяки активній співпраці вітчизняних ІГС із урядовими інституціями та їхньої адвокаційної активності було розроблено

та прийнято кілька стратегічних нормативних документів, спрямованих на розвиток механізмів досліджуваної взаємодії відповідно до стандартів ЄС.

Поряд із цим, загальна ситуація щодо впливу громадськості на національному та місцевому рівнях шляхом досліджуваних механізмів взаємодії залишається далекою від ідеалу. З огляду на вище викладене можна зробити висновок, що на результативності усталених механізмів взаємодії органів публічної влади та організацій громадянського суспільства негативно впливає:

- упереджене ставлення інституцій влади до ІГС як до рівноцінного партнера внаслідок усталених переконань в їх непрофесійності, браком вмінь доносити до посадових осіб власну позицію, наявністю конфліктів між самими організаціями громадського сектору, що частково зумовлено низькою організаційною, кадровою, комунікаційною, матеріально-фінансовою і технічною спроможністю більшості вітчизняних ІГС;
- високий рівень законотворчої завантаженості органів влади, особливо ЦОВВ, постійне переформатування їх складу та плин кадрів, що призводить до зниження інтенсивності співпраці з ІГС;
- стійкі традиції серед посадовців, депутатів та службових осіб інституцій публічної влади діяти у непрозорий спосіб, забезпечуючи непублічне середовище для прийняття державно-політичних рішень, що містять корупційні ризики.

Крім того, показано, що початок повномасштабного російського вторгнення в Україну призвів до значного нівелювання досягнень попередніх років у розвитку досліджуваної взаємодії.

Доведено, що імплементація стандартів Європейського Союзу взаємодії органів публічної влади та ІГС у нормативно-правову базу України через модернізацію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства є дієвим способом удосконалення механізмів відповідної взаємодії. Визначені та обґрунтовані окремі перспективні заходи, спрямовані

на імплементацію європейських стандартів ЄС у національну законодавчу базу, що регламентує роботу механізмів взаємодії органів публічної влади та ІГС в Україні.

Потребує внесення змін, у тому числі за рахунок запропонованих нами у даному дослідженні рекомендацій суб'єктам законодавчої ініціативи, щодо доопрацювання та ухвалення таких ключових законопроектів: проекту Закону України про публічні консультації (реєстр. № 4254), що суттєво розширює функціонал інформаційно-консультативного механізму взаємодії органів публічної влади та ІГС фактично на всіх рівнях управління державою; законопроектів щодо оптимізації роботи деяких механізмів здійснення народовладдя на рівні місцевого самоврядування, які сукупно вдосконалюють практику роботи організаційно-дорадчого механізму, зокрема громадських рад та ОСН на місцевому рівні (це законопроекти за реєстр. № 6319 і № 7283).

Крім того, визначені заходи щодо: подальшої оптимізації процедури функціонування петиційного механізму за рахунок внесення змін в Закон України «Про звернення громадян», зокрема за рахунок розробки механізму систематизації і фільтрації електронних петицій; вдосконалення організаційно-дорадчого механізму взаємодії шляхом розширення ролі ГР в організації та проведенні публічних консультацій та заходів громадського контролю; покращення ефективності роботи контрольно-наглядового механізму через оптимізацію процедури громадських експертиз, зокрема, шляхом розширення об'єктів експертизи на ОМС, Президента України, Верховну Раду України, державні колегіальні органи та інші суб'єкти з якими активно взаємодіє українське громадянське суспільство.

Поряд із цим в умовах повномасштабної війни і військового стану надзвичайної актуальності набуває проблема ефективного залучення ІГС до вирішення численних соціальних викликів, породжених нинішніми реаліями. Відповідно обґрунтована актуальність вжиття урядом заходів щодо розробки дієвого механізму верифікації суб'єктів волонтерської діяльності, агрегації та

систематизації чинної нормативно-правової бази, що регулює здійснення волонтерської діяльності, посилити роботу щодо підвищення загальної поінформованості ІГС у суспільства загалом про можливості та процедури взаємодії з органами публічної влади у сфері волонтерської діяльності, проводити інформаційно-роз'яснювальну роботу із молоддю та юнацтвом стосовно залучення відповідних вікових груп до волонтерського руху.

ВИСНОВКИ

У дисертації узагальнено та вирішено актуальне наукове завдання в галузі знань публічного управління та адміністрування, яке полягає у вивченні досвіду Європейського Союзу щодо функціонування механізмів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, та обґрунтуванні теоретико-методологічні та прикладних положень його імплементації у вітчизняну практику публічно-управлінських відносин і розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення відповідної діяльності. Наукові результати, одержані в процесі дослідження, дозволили сформулювати наступні висновки і рекомендації:

1. Розкрито інституційну та суспільно-політичну природу публічної влади як системи установ, органів та процесів, яка забезпечує вирішення суспільних питань та виконання функцій, пов'язаних з управлінням державою, та громадянського суспільства як сукупності суспільних відносин, що ґрунтуються на інституті приватної власності, здатності громадян до самоорганізації та самоуправління, наявності механізмів контролю суспільства за діяльністю органів публічної влади та незалежній від втручання держави діяльності організованих об'єднань громадян.

Також уточнено зміст понять "органи публічної влади" та "інститути громадянського суспільства". Визначено, що «органи публічної влади» є сукупністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, конституюючими ознаками яких є владні повноваження, юридичне вираження яких знаходиться у їх компетенції, визначеній Конституцією чи законами про повноваження органу. Своєю чергою щодо поняття "інститути громадянського суспільства" обґрунтоване наступне визначення: це сукупність громадських організацій, спілок та об'єднань, що охоплюють всі сфери життєдіяльності суспільства, складовою діяльності яких є діалог з органами публічної влади з приводу їх статутних цілей.

2. Визначено сутність та ключові характеристики поняття «взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства», а також «механізмів» відповідних суспільно-владних відносин. Обґрунтована наступна дефініція відповідного поняття: це постійний (не пов'язаний з електоральними циклами) процес взаємного узгодження позицій, поглядів, думок означених суб'єктів взаємодії щодо суспільного життя та соціально-економічного розвитку, у ході якого органи публічної влади збирають у ІГС інформацію про пануючі у суспільстві настрої, практики, отримують експертні дані від них, необхідні для прийняття/корегування владно-управлінських рішень або утримання від них, а громадяни та їх організації в свою чергу, отримують інформацію про дії влади і можливість бути залученими до процесу вироблення і реалізації політики, тобто висловлюючи свою позицію і артикулюючи власні інтереси, можуть здійснювати безпосередній або опосередкований вплив на розробку, прийняття та реалізацію публічно-управлінських рішень.

Запропонована класифікація механізмів взаємодії органів публічної влади та ІГС, що поділяються на *інституціоналізовані (формальні) механізми* (інформаційно-консультативний, петиційний, організаційно-дорадчий, контрольно-наглядний механізми, механізм соціального партнерства, а також політико-правові механізми державної організаційної і фінансової підтримки ІГС (стратегії, концепції, базові закони, регулюючі діяльність ІГС та громадської участі)) та на *неформальні механізми* (адвокасі і громадське лобіювання), де критерієм визначена організаційно-правова форма реалізації відповідних суспільно-владних відносин.

3. Проаналізовані механізми взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, що реалізуються на рівні ЄС. Виявлено, що *інституціоналізовані* механізми досліджуваної взаємодії, реалізуються у таких основних правових формах: громадські ініціативи; публічні консультації; петиції в Європейський парламент; громадянський діалог; діалог заінтересованих сторін.

З'ясовано, що ключову роль у їх формуванні та розвитку відіграли міжнародні документи, які впроваджують політико-правові стандарти системної політики заохочення європейськими владними інституціями широкого кола заінтересованих сторін у процес розробки загальноєвропейського законодавства та інших політичних і соціальних програм та ініціатив. Визначено, що хоча важливість участі ІГС у виробленні європейської політики і визнається загальноєвропейськими органами влади, поточна практика інституціоналізації означених правових форм не далеко не повністю відповідає задекларованим стандартам такої співпраці: європейські інституції віддають явну перевагу тим правовим формам взаємодії, які забезпечують їх політичні ініціативи і рішення відповідною експертною та громадською підтримкою (передусім, це публічні консультації).

4. Досліджено і узагальнено особливості імплементації європейських стандартів взаємодії органів публічної влади та ІГС країнами-членами ЄС (на прикладі публічних консультацій). Обґрунтовано в якості актуального для України вивчення досвіду таких країн-членів ЄС як Польща, Литва, Болгарії та Ірландія. Основним критерієм вибору цих держав в якості об'єктів для аналізу визначений ступінь відповідності національних практик означеної взаємодії, що відбувається у процесі прийняття рішень, загальноєвропейським правовим нормам та стандартам у цій сфері – від найменшої (Болгарії) до найбільшої (Ірландія).

Зокрема, досвід Польщі показав, що за умов сприятливої державної політики щодо взаємодії з громадянським суспільством публічні консультації перетворюються у досить дієві способи підвищення ефективності досліджуваної взаємодії. Водночас литовська практика свідчить, що без належно громадського тиску на урядові інституції, ефективність механізмів відповідної взаємодії, зокрема, результативність публічних консультацій у процесі вироблення та реалізації національної і європейської політики, може суттєво знижуватися. Поряд із цим, вивчення досвіду Болгарії дозволяє оцінити його як приклад слабкої інституційної взаємодії публічної влади та

громадянського суспільства, що багато в чому повторює українські патерни суспільно-владних відносин.

Обґрунтовано, що у контексті оцінки можливостей використання Україною досвіду Європейського Союзу з правової регламентації та врегулювання механізмів досліджуваної взаємодії, досвід у цій сфері Ірландії, який вирізняється з-поміж інших, вмонтованими в систему національної нормативно-правової бази процедурами проведення публічних консультацій, доцільно розглядати в якості оптимального для імплементації в систему публічно-управлінських відносин в Україні.

5. Виявлено актуальні проблеми, пов'язані з імплементацію стандартів ЄС у вітчизняну практику взаємодії органів публічної влади та ІГС, а саме:

- упереджене ставлення органів публічної влади до ІГС як до рівноцінного партнера внаслідок усталених переконань в їхній непрофесійності, браком вмінь ІГС доносити до посадових осіб власну позицію, наявністю конфліктів між самими організаціями громадського сектору;
- високий рівень законотворчої завантаженості органів публічної влади, особливо ЦОВВ, а також постійне переформатування їх складу та плин кадрів;
- значна питома вага неформальних соціальних практик у професійній діяльності представників органів публічної влади, що зумовлюють непублічний і непрозорий характер інституційного середовища прийняття державно-політичних рішень.

6. Визначено перспективні напрями вдосконалення механізмів взаємодії органів публічної влади та ІГС в Україні на основі досвіду ЄС та розроблено відповідні практичні рекомендації.

Верховній Раді України:

- доопрацювати проект закону про публічні консультації (реєстраційний номер 4254) і прийняти його як Закон України;

- з метою оптимізації петиційного механізму внести зміни до Закону України «Про звернення громадян» щодо впровадження алгоритму систематизації і фільтрації електронних петицій;
- з метою вдосконалення організаційно-дорадчого механізму розширити роль ГР та ОСН в організації та проведенні публічних консультацій і здійсненні заходів громадського контролю на рівні органів місцевого самоврядування, шляхом внесення змін до Закону «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення діяльності ОСН (законопроект за реєстраційним номером 6319) та до законопроекту щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування (реєстр. № 7283);

Кабінету Міністрів України:

- з метою покращення ефективності роботи контрольно-наглядового механізму вжити заходи щодо оптимізації процедури громадських експертиз, зокрема, шляхом суттєвого розширення кола об'єктів експертизи за рахунок органів публічної влади, з якими активно і на постійній основі взаємодіють українські ІГС;
- з метою оптимізації механізму соціального партнерства в умовах військового стану обґрунтована актуальність вжиття урядом заходів щодо розробки дієвого механізму верифікації суб'єктів волонтерської діяльності, агрегації та систематизації чинної нормативно-правової бази, що регулює здійснення волонтерської діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абетка з доступу до публічної інформації : навч.-метод. посіб. / за ред.: Д. М. Слизьконіс, В. В. Тарана. Київ : Центр політ. студій та аналітики, 2012. 88 с.
2. Абрамов В. І. Механізм забезпечення національної безпеки. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. С. 371-373
3. Александер Дж. После неофункционализма: Деятельность, культура и гражданское общество. Социология на пороге XXI века: новые направления исследований : пер. с англ. Т. В. Дорофеевой. М. : Интеллект, 1998. С. 231–249
4. Алексєєв В. М., Липовська Н. А. Взаємовідносини держави та суспільства : навч. посіб. Дніпро : ГРАНІ, 2019. 172 с.
5. Алмонд Г. Гражданская культура и стабильность демократии. Поліс. Политические исследования. 1992. № 4. URL: https://www.civisbook.ru/files/File/1992-4-Almond_Verba.pdf (дата звернення: серпень 2021)
6. Андрієнко М., Слюсар А., Гаман П., Фомін А., Стрюк М. Напрями оптимізації механізму взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади. Вчені записки Університету «КРОК», 2022. № 4 (68). С. 63–74
7. Арато Э. Коэн Дж. Гражданское общество и политическая теория. Пер. с англ. / Общ. ред. И.И. Мюрберг. М.: Издательство «Весь мир», 2003. 784 с.
8. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций, 4-е изд., дополн. Москва: Омега-Л, 2006. 584 с.

9. Бакуменко В. Д., Кравченко С. О. Державна влада. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. С. 145-146
10. Барбер Б. Сильна демократія: політика учасницького типу. Демократія: Антологія / упоряд. О. Проценко. К. : Смолоскип, 2005. С. 254-262
11. Биковець В. І. Лобізм у системі представництва інтересів. Політичний менеджмент. 2006. №5 (20). С. 32–46
12. Богів Я. С. Народний суверенітет та механізм його реалізації публічною владою: теоретико-правовий аспект : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / Національний університет «Острозька академія», Національний університет «Львівська політехніка». Острог, 2020.
13. Білецький В. Громадські організації та їх роль у житті суспільства. Схід. 1997. № 8. С. 16–19
14. Білокопитов В. Д. Розвиток взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства в умовах глобалізації : дис. канд. наук з держ. управл. за спец. 25.00.02 – механізми державного управління / Нац. акад. держ. управл. при Президентові України; Харківський регіональний інститут. Харків, 2017. 212 с.
15. Вашук О. М. Визначення та класифікація функцій громадських організацій України. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2003. № 3–4 (7–8). С. 191–195
16. Вашук О. М. Конституційно-правовий статус громадських організацій України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2004. 207 с.
17. Взаємодія комітетів Верховної Ради із регіональними стейкхолдерами при здійсненні законопроектної функції / ГО «Громадянська мережа «ОПОРА», 25 травня 2021. URL: <https://www.oporaua.org/report/>

- parliament/23125-vzaiemodiia-komitativ-verkhovnoyi-radi-iz-regionalnimi-steikkholderami-pri-zdiisneni-zakonoproiektnoyi-funktsiyi (дата звернення: 27.08.2023)
18. Виданова И. Основы публичной политики для гражданских активистов : практ. пособие. СПб.: Невский простор, 2011. 104 с.
 19. Виклики та потреби волонтерського сектору. Звіт / Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва, ІСАР «Єднання», УНЦПД, ЦЕДЕМ. Київ, 2023. URL: http://ucipr.org.ua/images/files/1833/1833_file.pdf (дата звернення 27.08.2023)
 20. Вінцукевич К. В. Громадські організації у політичному процесі сучасної України: дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02 – політичні інститути та процеси / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2010. 189 с.
 21. Газізов М. М. Європейський досвід лобістської діяльності: уроки для України. Вісник НАДУ. *Серія: Державне управління*. 2015. № 4. С. 57-62
 22. Голова ДБР Труба своєю бездіяльністю порушує права громадян – висновки РГК. Інформаційне агентство «Уніан», 21.12.2018. URL: <https://www.unian.ua/politics/10386048-golova-dbr-truba-svoyeyu-bezdiyalnistyuu-porushuye-prava-gromadyan-visnovki-rgk.html> (дата звернення: 27.08.2023)
 23. Головій В. М. Взаємодія органів влади, ЗМІ та організацій громадянського суспільства в реалізації державної соціальної політики. *Державне будівництво*. 2008. №2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2008_2_42 (дата звернення: жовтень 2021)
 24. Гончарук В. Реалізація механізмів взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства: виклики та перспективи. *Аспекти публічного управління*. 2022. № 10(5). С. 35-46
 25. Громадянське суспільство в умовах пандемії COVID-19: як громадські організації справляються з новою реальністю? / Фонд «Демократичні

- ініціативи» імені Ілька Кучеріва, 12 травня 2020. URL: <https://dif.org.ua/article/gromadyanske-suspilstvo-v-period-pandemii-yak-vona-vplinula-na-gromadsku-aktivnist> (дата звернення 27.08.2023)
26. Громадянське суспільство України в умовах війни. Звіт за результатами дослідження. Київ, грудень 2022 – січень 2023. Офіційний веб-портал Міністерства молоді та спорту України. URL: <https://mms.gov.ua/molodizhna-politika/baza-doslidzhen/sociologichni-doslidzhennya> (дата звернення 27.08.2023)
27. Громадянське суспільство і влада. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada> (дата звернення: 25.08.2023)
28. Громадянське суспільство: політичні та соціально-правові проблеми розвитку : монографія / Г. Ю. Васильєв, В. Д. Воднік, О. В. Волянська та ін. ; за ред. М. П. Требіна. Х. : Право, 2013. 536 с.
29. Деякі питання Українського молодіжного фонду: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2023 р. № 182. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/182-2023п#n20> (дата звернення 27.08.2023)
30. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органів місцевої влади: міжнародний документ від 16 листопада 2009 р. № 994_946. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text (дата звернення: 23 лютого 2022)
31. Додіна Є. Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2001. 175 с.
32. Докаленко В. Взаємодія між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства в Україні в умовах широкомасштабної війни. Публічне управління та регіональний розвиток. 2022. № 15. С. 87-103

33. Допоможи собі сам: українці розчаровані в реформах, але готові підтримувати одне одного та свої громади / Програма сприяння громадській активності «Долучайся!» (USAID/ENGAGE). URL: <https://engage.org.ua/dopomozhy-sobi-sam-ukraintsi-rozcharovani-v-reformakh-ale-hotovi-pidtrymuvaty-odne-odnoho-ta-svoi-hromady/> (дата звернення 17.08.2023)
34. Дорожня карта до самозарадності громадянського сектору. Регіональний порядок денний на 2022-2026 роки / ICAP «Єднання», УНЦПД, Центр демократії та верховенства права. 138 с. URL: https://ednannya.ua/attachments/article/12448/FINAL%20REPORT%20UA_pages.pdf (дата звернення: 27.08.2023)
35. Единбурзький погляд на історію демократії від давніх часів до майбутніх можливостей / за ред. Б. Айзехена, С. Стоквелла. Харків : Фоліо, 2017. 639 с.
36. Електронні петиції. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://petition.president.gov.ua/> (дата звернення 17.08.2023)
37. Жигаева К. В. Содержание и механизмы взаимодействия государства и гражданского общества. *Теория и практика общественного развития*. 2015. № 23. С. 14-17
38. Закон за нормативните актове обн. дв. бр.27 от 3 Април 1973 г. URL: <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2127837184> (Accessed 27 April 2022)
39. Законопроекти про лобізм порушують Конституцію України. УНЦПД, 04 березня 2021. URL: <http://www.ucipr.org.ua/ua/novyny/zakonoproekti-pro-lobizm-porushuyut-konstitutsiyu-ukrajini> (дата звернення 27.08.2023)
40. Зарічний О. А. Участь громадськості у здійсненні публічної влади : теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / Національний університет «Львівська політехніка». Львів. 2017. 229 с.

41. Карханова М. Підтримати небайдужих: як допомогти розвитку волонтерського руху і що з цього приводу пропонують законотворці. URL: <https://mind.ua/openmind/20241526-pidtrimati-nebajduzhih-yak-dopomogti-rozvitku-volonterskogo-ruhu> (дата звернення 27.08.2023)
42. Кинебас Р. Группы интересов в политической жизни США. *Бизнес и политика*. 1995. № 3. С. 15–21
43. Кириченко С. О. Співвідношення соціальної правової держави і громадянського суспільства в умовах сучасної України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Київський національний ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2001. 20 с.
44. Кіященко Г. Адвокасі : практ. посіб. Київ : Ресурс. центр ГУРТ, 2009. 100 с.
45. Ковбасюк Ю. В., Голубь В. В. Модернізація державного управління та децентралізація влади в контексті реалізації реформи "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава": навч. метод. матеріали / упоряд. О. В. Жур. Київ: НАДУ, 2013. 56 с.
46. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 року, CONF/PLE(2009)CODE1. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eeddb> (дата звернення: 21 жовтня 2021)
47. Колодій А. Ф. Громадянське суспільство. Енциклопедія державного управління : у 8 т. /наук.ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. К.: НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне врядування / наук.ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 108-112
48. Колодій А. Ф. Неурядові організації. Енциклопедія державного управління : у 8 т. /наук.ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. К.: НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне врядування / наук.ред. кол.: В. С.

- Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 363-364
49. Колодій А. Ф. Історична еволюція громадянського суспільства та уявлень про нього (формування ідеалу). *Електронний незалежний культурологічний часопис "І"*. 2001. № 21. С. 6–32
50. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод: міжнародний документ у ред. від 02.10.2013 р. № 995_004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 22 лютого 2022)
51. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/page> (дата звернення: серпень 2021)
52. Координационен механізм по въпросите на ЕС. URL: <https://www.moev.government.bg/bg/ministerstvo/es-i-mejdunarodno-sutrudnichestvo/koordinaciya-po-vuprosite-na-es/plan-za-dejstvie-za-2021-g-s-merkite-proiztichasti-ot-chlenstvoto-na-republika-bulgariya-v-evropejskiya-suyuz/> (Accessed 27 April 2022)
53. Корнієвський О. А., Вознюк П. Ф., Горелов Д.М., Опалько Ю. В. [та ін.] Забезпечення доступу до публічної інформації як стратегічний пріоритет державної політики України : аналіт. доп.; за ред. О. А. Корнієвського, В. М. Яблонського. К. : НІСД, 2012. 72 с.
54. Кормич Л. І., Шелест Д. С. Громадські об'єднання та політичні партії сучасної України. Одеса: Юридична література, 2002. 200 с.
55. Кін Д. Громадянське суспільство: Старі образи, нове бачення / пер. з англ. О.Гриценко. Київ: К.І.С. Аналіт. дослідн. центр "АНОД", 2000. 191 с.
56. Лаговська О. А., Легенчук С. Ф., Свірко С. В. Державні закупівлі в Україні: аналіз переваг і недоліків. *Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу*. 2021. № 2(49). С. 56-60.

URL: [https://doi.org/10.26642/pbo-2021-2\(49\)-56-60](https://doi.org/10.26642/pbo-2021-2(49)-56-60) (дата звернення: 25.08.2023)

57. Левенець Ю. А. Держава у просторі громадянського суспільства. К: Освітня книга, 2006. 270 с.
58. Любченко П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2008. 40 с.
59. Лясота А. Є. Сучасний стан та перспективи розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні. Грани. 2018. Т. 21, № 10. С. 142-148
60. Манжола П. Г. Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень. *Стратегічні пріоритети*. 2007. № 4(5). С. 13–18
61. Матійчик А. В. Самоорганізація громадянського суспільства як чинник демократичної модернізації політичної системи України: дис. канд. пол. наук. за спец. 23.00.02 – політичні інститути та процеси / ДВНЗ «Прикарпатський нац. ун-т ім. Василя Стефаника» Міністерства освіти і науки України. Івано-Франківськ, 2016. 221 с.
62. Мельник Л. А. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: основні поняття, проблеми та стратегічні напрями. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. №2. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/2_2019/30.pdf
63. Мороз О. М. Правові форми взаємовідносин держави і громадських об'єднань в Україні в епоху глобалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2015. 20 с.
64. Мороз О. М. Правові форми взаємовідносин держави і громадських об'єднань в Україні в епоху глобалізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2015. 249 с.

65. Мінаєва І. М. Складові поняття «публічна влада». *Державне будівництво*. 2008. №1. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_1_69 (дата звернення: серпень 2021)
66. Навроцький В. В., Менджул М. В. Кампанія адвокати як інструмент демократичних перетворень. Ужгород: «Видавництво Олександри Гаркуш», 2011. 59 с.
67. Назаренко Д. Л. Адвокати як інструмент прийняття рішень у місцевому самоврядуванні. *Збірник наукових праць «Право та державне управління»*. Запоріжжя: КПУ. 2017. №2 (27). С. 199-205
68. Напрями оптимізації механізму взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади. *Вчені записки Університету «КРОК»* / Андрієнко, М. та ін. 2022. № 4 (68). С. 63–74
69. Нижник Н. Р., Дубенко С. Д., Пашко Л. А. Неурядові організації як визначальна ознака демократичності суспільства. *Статистика України*. 2005. № 3. С. 73–77
70. Новохацький В. Д. Неурядові організації як фактор розбудови громадського суспільства в Україні: автореф. дис..... канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / В. Д. Новохацький / Дніпропетровський національний ун-т. – Дніпропетровськ, 2005. 18 с.
71. Новіков О. О. Громадський контроль як інструмент підвищення ефективності державного управління в Україні : дис. ... канд. н. держ. упр. спец. 25.00.02 – механізми державного управління. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2021. 218 с.
72. О юридическите лица с нестопанска цел: Закон № 81 от 6 Октомври 2000 г. URL: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2134942720> (Accessed 30 April 2022)
73. Огляд демократичних інститутів України під час війни / Коаліція РПР, Центру політико-правових реформ, Democracy Reporting International. Березень 2023 року. URL: <https://rpr.org.ua/news/ohliad-demokratychnykh-institutiv-ukrainy-pid-chas-viyny/> (дата звернення: 29.08.2023)

74. Одінцева Г. С. Суб'єкт державного управління. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. С. 613-614 с.
75. Паливода Л., Вінніков О., Купрій В. Громадянське суспільство в Україні: звіт за результатами дослідження. К.: БФ “Творчий центр ТЦК”. 2016. 74 с.
76. Патнам Роберт Д. Творення демократії: Традиції громадянської активності в сучасній Італії. К.: Видавництво Соломії Павличко “Основи”, 2001. 302 с.
77. Питання Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань: Указ Президента України від 05.02.2020 р. № 42/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/422020-32273> (дата звернення: 26.08.2023)
78. Пожидаєв Є. О. Неурядові організації у суспільно-політичному житті України: межі участі та пріоритети діяльності. *Стратегічні пріоритети*. 2007. № 4(5). С. 19–26
79. Постановление № 85 от 17 Апрель 2007 г. За координация по въпроси на Европейския Съюз. URL: https://www.ipa.government.bg/sites/default/files/pms_no85.pdf (Accessed 29 April 2022)
80. Правилник за организацията и дейността на Съвета за развитие на гражданското общество: Приет с ПМС № 214 от 02.09.2019 г. URL: <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2137196045> (Accessed 30 April 2022)
81. Про внесення змін до Закону України «Про волонтерську діяльність» щодо підтримки волонтерської діяльності: Закон України від 15.08.2022 р. № 2519-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2519-20#Text> (дата звернення 27.08.2023)
82. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо сприяння розвитку волонтерської діяльності та діяльності неприбуткових установ

- та організацій в умовах збройної агресії Російської Федерації проти України: Закон України від 15.08.2022 р. № 2520-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2520-20#Text> (дата звернення 27.08.2023)
83. Про внесення зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.08.2022 р. № 909. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-2022-п#n10> (дата звернення 17.08.2023)
84. Про внесення зміни до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 1 березня 2022 р. № 174: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.03.2022 р. № 344. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344-2022-п#Text> (дата звернення 27.08.2023)
85. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 27.08.2023)
86. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 25.08.2023)
87. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text> (дата звернення 27.08.2023)
88. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text> (дата звернення: вересень 2021)
89. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n416> (дата звернення: 26.08.2023)
90. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення 17.08.2023)

91. Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2021–2022 роках: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2021 р. № 149-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/149-2021-p#Text> (дата звернення: 29.08.2023)
92. Про затвердження Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 р. № 457. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2016-p#n8> (дата звернення 17.08.2023)
93. Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-p#Text> (дата звернення 17.08.2023)
94. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text> (дата звернення 17.08.2023)
95. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 17.08.2023)
96. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. URL: <https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 26.08.2023)
97. Про Національну молодіжну стратегію до 2030 року: Указ Президента України від 12 березня 2021 р. № 94/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/94/2021#Text> (дата звернення 27.08.2023)
98. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки : Указ Президента України від 27.09.2021 р. №487/2021 URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4872021-40193> (дата звернення: 29.08.2023)

99. Про Національну стратегію у сфері прав людини: Указ Президента України від 24 березня 2021 р. № 119/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1192021-37537> (дата звернення 27.08.2023)
100. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text> (дата звернення: 11.09.2023)
101. Про основні засади молодіжної політики: Закон України від 27.04.2021 р. № 1414-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-20#n27> (дата звернення 27.08.2023)
102. Про Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України: Указ Президента України від 28.08.2015 р. № 523/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523/2015#n11> (дата звернення 17.08.2023)
103. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 25.08.2023)
104. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища (Орхуська Конвенція»): Закон України від 6 липня 1999 р. N 832-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text (дата звернення: 22 лютого 2022)
105. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805> (дата звернення 27.08.2023)
106. Про стан розвитку громадянського суспільства України в 2021 році та його зміни на початку 2022 року : матер. щоріч. доп. / [В. Потапенко,

Ю. Тищенко, Ю. Каплан та ін.] ; заг. ред. Ю. Каплан. Київ : НІСД, 2022.
56 с.

107. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-р#Text> (дата звернення 27.08.2023)
108. Про схвалення Національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.04.2021 р. № 366-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/366-2021п#Text> (дата звернення 27.08.2023)
109. Про утворення Ради безбар'єрності: постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.2021 р. № 443. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/443-2021-п#Text> (дата звернення 17.08.2023)
110. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 25.08.2023)
111. Про Ініціативу «Партнерство «Відкритий Уряд». Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/partnerstvo-vidkritij-uryad/koordinacijna-rada> (дата звернення 27.08.2023)
112. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» від 13.04.2022 р. № 7283 URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39362> (дата звернення 27.08.2023)
113. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення від 18.11.2021 р. № 6319. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73226 (дата звернення 27.08.2023)

114. Проект Закону про публічні консультації від 23.10.2020 р. реєстр. № 4254. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235 (дата звернення 27.08.2023)
115. Проект Закону України «Про державну реєстрацію суб'єктів лобювання та здійснення лобювання в Україні» від 11.02.2020 № 3059. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68128 (дата звернення: 26.08.2023)
116. Проект Закону України «Про лобізм» від 28.02.2020 № 3059-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68265 (дата звернення: 26.08.2023)
117. Проект Закону України «Про лобістську діяльність» від 03.03.2020 № 3059-3. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68279 (дата звернення: 26.08.2023)
118. Проект Закону України «Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобювання» від 02.03.2020 № 3059-2. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68275 (дата звернення: 26.08.2023)
119. Публічна політика в процесах модернізації державного управління України : наук. розробка / авт. кол. : С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник та ін. К. : НАДУ, 2015. 48 с.
120. Публічні консультації як інструмент демократії участі: експерт НІСД взяв участь у слуханнях, організованих комітетом ВРУ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. URL: <https://niss.gov.ua/news/novini-nisd/publiczni-konsultacii-yak-instrument-demokratii-uchasti-ekspert-nisd-vzuav-uchast> (дата звернення 27.08.2023)
121. Публічні консультації: можливості для громадян та влади / ГО «Рух ЧЕСНО». Київ, 2021. URL: <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42471.pdf> (дата звернення: 17.08.2023)

122. Рекомендація CM/Rec(2007)14 Комітету міністрів державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі: міжнародний документ № 994_937 від 10 жовтня 2007 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_937#Text (дата звернення: 22 лютого 2022)
123. Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті від 21 березня 2018 року. URL: <https://rm.coe.int/recommendation-cmrec-2018-4-participation-of-citizens-ukr/168097ed39> (дата звернення: 11 лютого 2022)
124. Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи "Про участь громадян у місцевому публічному житті": міжнародний документ № 994_739 від 6 грудня 2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text (дата звернення: 12 лютого 2022)
125. Рекомендації слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань цифрової трансформації на тему: «Електронна демократія в Україні – дорожня мапа для цілі – Україна в топ-20 країн за розвитком електронної демократії». URL: <http://komit.rada.gov.ua/uploads/documents/30690.pdf> (дата звернення 27.08.2023)
126. Рекомендації щодо сприяння більш ефективної участі об'єднань громадян у процесах прийняття державних рішень від учасників Форуму громадянського суспільства для презентації на Додатковій нараді ОБСЄ з питань людського виміру, м. Відень, 15-16 (ранок) квітня 2015 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/rekomendaciyi-ta-inozemnij-dosvid/inozemnij-dosvid> (дата звернення: 13 лютого 2022)
127. Романюк А. Новий інституціоналізм та поняття інституту в політичній науці. *Вісник Львівського університету*. Серія : Філософські науки. 2006. Вип. 17. С. 88–94
128. Рябов С. Г. Політологія: словник понять і термінів. 2-е вид., перер. і доп. К.: ВД «КМ Академія», 2001. 256 с., с. 29–30

129. Свириденко В. Взаємодія. Філософський енциклопедичний словник : енциклопедія / НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди ; голов. ред. В. І. Шинкарук. Київ : Абрис, 2002. С. 77-78
130. Сибіга І. Сутність та специфіка діяльності неурядових організацій у контексті взаємодії з державною владою (теоретичні аспекти). *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. № 2. С. 227-236
131. Скворцова В., Мізік О. Барометр ОГС: Орієнтир до сприятливого середовища та розширення можливостей ОГС. Україна 2021. Звіт про країну / УНЦПД. Київ, 2022. 75 с.
132. Скібіна О. О. Поняття участі громадян в управлінні державними справами: конституційно-правовий аспект. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 22. С. 310–314
133. Словник української мови : в 11 т. ; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1970 – 1980. Т. 1 : А-В / ред. тому: П. Й. Горецький [та ін.]. 1970. 799 с.
134. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні: шлях протягом 30-ти років та ключові аспекти 2021 року : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2021. 112 с.
135. Стан та динаміка розвитку організацій громадянського суспільства України 2002-2018 роки: Звіт за даними дослідження/ Автори – упорядники: Л. Паливода, Н. Купрій, О. Бікла К.: [БФ «Творчий центр ТЦК»], 2018. 108 с.
136. Съвет за развитие на гражданското общество. Портал Министерски съвет за консултативни съветы. URL: https://saveti.government.bg/web/сс_1902/1 (дата звернення: 30 квітня 2022)
137. Тимощук В. П. Деякі недоліки правового регулювання розгляду звернень громадян // Бюлетень Міністерства юстиції України. № 4. 2006. С. 113–122

138. Тихомирова Є. Б. Технологія зв'язків з владою: міжнародний досвід лобіювання. *Вісник Львівського університету*. Серія міжнародні відносини. 2001. Вип. 6. С. 235–244
139. Токвиль Ал. Демократія в Америці / пер. с фр.; предисл. Г. Дж. Ласки ; комент. В. Т. Олейника. М.: Весь Мир, 2000. 560 с.
140. Томенко М. Інститути прямої демократії в сучасній Україні: між охлократією і демократією. Форум прямої демократії: зб. матер. доп. та тез всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 4 груд. 2018 р.). Київ, 2019. 409 с.
141. Трансформація політичних інститутів України: проблеми теорії і практики / Авт. колектив: М. І. Михальченко (керівник) та ін. К. : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2016. 440 с.
142. Тютюнник І. В. Модернізація публічного управління на регіональному рівні в контексті децентралізації влади в Україні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 – механізми державного управління / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2020. 260 с.
143. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27.06.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2730 (дата звернення 27.08.2023)
144. Усаченко Л. М. Співпраця органів державної влади з інститутами громадянського суспільства. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu/2009_1/doc/1/09.pdf (дата звернення: серпень 2021)
145. Усаченко Л. Принципи системи взаємовідносин органів державної влади з неурядовими організаціями. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2009_2/09ulmvno.pdf (дата звернення: жовтень 2021)
146. Участь громадськості в процесі прийняття рішень. Огляд стандартів та практик у країнах-членах Ради Європи. Страсбург, травень 2016 року.

URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_rekomehdation/civik_Europe_2016.pdf (дата звернення: 16 березня 2022)

147. Участь громадськості у законодавчому процесі: Інформаційно-аналітичне дослідження / за ред. А. М. Євгенєвої ; Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ, 2006. 48 с.
148. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / Пер. с нем. под ред. Д. В. Скляднева, послесл. Б. В. Маркова. СПб.: Наука, 2000. 380 с.
149. Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства : роз'яснення Міністерства юстиції України від 24.01.2011 № п0016323-11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/p0016323-11#Text> (дата звернення: серпень 2021)
150. Ховард М. М. Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе / пер. с англ. И. Е. Кокарева. М.: Аспект Пресс, 2009. 191 с.
151. Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии. Полис. 1996. №5. URL: https://www.civisbook.ru/files/File/Shmitter_1996_5.pdf
152. Що таке УС ПГС? Веб-сайт Платформи громадянського суспільства (ПГС) Україна-ЄС. URL: <https://eu-ua-csp.org.ua/what-is-eu-ua-csp/> (дата звернення 27.08.2023)
153. Яблонський В.М., Балакірева О. М., Бельська Т. В. [та ін.] Розвиток громадянського суспільства України в умовах внутрішніх і зовнішніх викликів; за ред. О. А. Корнієвського. К.: НІСД, 2016. 72 с.
154. Яблонський В.М., Вознюк П. Ф., Горелов Д. М. [та ін.] Розвиток громадянського суспільства в Україні: аналіт. доп.; за ред. О. А. Корнієвського, М. М. Розумного. Київ : НІСД, 2015. 60 с., С. 50-51

155. Якубовський О. П. Бутирська Т. О. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2004. 196 с.
156. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво місцевого самоврядування в Україні : підруч. Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. URL: <http://www.vuzlib.su/beta3/html/1/7519/>
157. Європейська Стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 40–48
158. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. № 994_036. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: серпень 2021)
159. Європейське врядування. Біла книга / Комісія Європейських Співтовариств. Брюссель, 25.7.2001 COM(2001) 428 остаточна редакція. URL: <http://eukraina.com/load/eurointegration/4-1-0-113> (дата звернення: жовтень 2021)
160. Ємельянова А., Лобойко С. Національне дослідження електронних петицій в Україні / Eastern Partnership Civil Society Facility. Київ, 2018. 47 с. URL: <https://cutt.ly/3Ty8lX5> (дата звернення 17.08.2023)
161. Інформаційна довідка та тему: «Публічна адвокація» / Інформаційно-дослідницький центр Верховної Ради України. 2020. URL: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00XD7H.pdf (дата звернення: жовтень 2021)
162. Інформація про роботу зі зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України у січні-червні 2023 року. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/zvernennya-gromadyan/rozglyad-zvernen-gromadyan-zviti/informaciya-pro-robotu-iz-zvernenniyami-gromadyan-sho-nadijshli-do-kabinetu-ministriv-ukrayini-u-sichni-veresni-2014-roku> (дата звернення 17.08.2023)

163. 2021 Civil Society Organization Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia. 25th Edition – January 2023; Updated March 2023. URL: <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/csosi-europe-eurasia-2021-report.pdf> (accessed 31 August 2023)
164. About EESC. An official website of the European Economic and Social Committee. URL: <https://www.eesc.europa.eu/en/about> (Accessed 23 February 2022)
165. Achievements of the Committee on Petitions during the 2014-2019 parliamentary term and challenges for the future. Study / Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs of European Parliament. Brussels, 2019. 52 p.
166. Anglmayer I. The European Citizens' Initiative: the experience of the first three years. European Implementation Assessment / EPRS, April 2015. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536343/EPRS_IDA%282015%29536343_EN.pdf (Accessed 23 February 2022);
167. Anti-racism groups claim European Commission guilty of excluding them from flagship anti-racism summit. The Parliament Magazine, March 2021. URL: <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/antiracism-groups-claim-european-commission-guilty-off-excluding-them-from-flagship-antiracism-summit> (Accessed 23 February 2022)
168. Assessment of Bulgaria's recovery and resilience plan. Briefing, May 2021 / CEE Bankwatch Network. URL: https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2021/05/2021-05-20_Bulgaria-RRF-assessment_final.pdf (Accessed 30 April 2022);
169. Bahtchevanova L., Antonova D., Sabaihi L. National coordination in Bulgaria on reaching the country's position regarding EU affairs / Erasmus University Rotterdam. 2014. URL: https://www.academia.edu/9313505/National_coordination_in_Bulgaria_on_reaching_the_countrys_position_regarding_the_EU_affairs (Accessed 29 April 2022)

170. Better regulation guidelines: Commission Staff Working Document (SWD(2021)305 final). Brussels, 3.11.2021. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_305_en.pdf (Accessed 23 February 2022)
171. Better regulation: Joining forces to make better laws : Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (COM/2021/219 final). Brussels, 29.4.2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2021:219:FIN> (Accessed 23 February 2022)
172. Bortkevičiūtė R., Nakrošis V. Public online consultation in Lithuania: A political declaration or the real empowerment of citizens?. Engaging citizens in policy making. e-Participation Practices in Europe. Edited by T.Randma-Liiv, V. Lember. Cheltenham; Northampton : Edward Elgar Publishing, 2022. pp. 136–150
173. Catt H., Murphy M. What voice for the people? Categorising methods of public consultation. *Australian Journal of Political Science*. 2003. № 38(3). pp. 407–421
174. Charter of Fundamental Rights of the European Union (C 326/391). *Official Journal of the European Union*. C 326, 26.10.2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT> (Accessed 10 March 2022)
175. Citizens' Dialogues. European Commission official website. URL: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/get-involved/citizens-dialogues_en (Accessed 23 February 2022)
176. Civil dialogue groups explained. An official website of European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/committees-and-advisory-councils/civil-dialogue-groups/cdg-explained_en (Accessed 23 February 2022)
177. Civil Society & the National Recovery and Resilience Plans. Reality Check: an analysis of the involvement of Civil Society Organisations in consultation processes on the National Recovery and Resilience Plans (NRRPs), and in

- their monitoring and implementation / Civil Society Europe; International center for Not-for-Profit-Law. 2021. 62 p.
178. Civil Society Europe Contribution to the 2021. Rule of law Report – targeted stakeholders consultation / Civil Society Europe. URL: <https://civilsocietyeurope.eu/wp-content/uploads/2021/03/CSE-contribution-to-2021-Rule-of-Law-Report-consultation.docx.pdf>, p. 9 (Accessed 30 April 2022)
 179. Civil Society Participation in EU Decisions: How to move forward? (2018) / Civil Society Europe. URL: <https://civilsocietyeurope.eu/wp-content/uploads/2021/05/Report-CSO-Participation-in-EU-decisions-2018.pdf> (Accessed 13 April 2022)
 180. Civil society space: creating and maintaining, in law and in practice, a safe and enabling environment: Resolution of The Human Rights Council, A/HRC/24/L.24 adopted on 23 September 2013. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G13/173/19/PDF/G1317319.pdf?OpenElement> (Accessed 23 February 2022)
 181. Civil society space: Resolution of The Human Rights Council, A/HRC/RES/27/31 adopted on 3 October 2014. URL: <https://undocs.org/en/A/HRC/RES/27/31> (Accessed 23 February 2022)
 182. Cleary S. The Role of NGOS under Authoritarian Political Systems. NY: St. Martin's Press, 1997. 274 p., p. 12;
 183. Commission Decision of 16 December 2013 setting up a framework for civil dialogue in matters covered by the common agricultural policy and repealing Decision 2004/391/EC (2013/767/EU). Official Journal of the European Union. L 338/115, 17.12.2013. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.338.01.0115.01.ENG (Accessed 23 February 2022)
 184. Commission Delegated Regulation (EU) № 240/2014 of 7 January 2014 on the European code of conduct on partnership in the framework of the European Structural and Investment Funds. Official Journal of the European

- Union. L 74/1, 14.03.2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014R0240> (Accessed 13 April 2022)
185. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “Civil Society Dialogue between the EU and Candidate Countries”, COM(2005) 290 final, Brussels 29.06.2005. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52005DC0290> (дата звернення: серпень 2021)
186. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions On the European democracy action plan : European Commission Communication, adopted on 03.12.2020 COM(2020) 790 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:790:FIN> (Accessed 13 April 2022)
187. Conference on the Future of Europe: Engaging with citizens to build a more resilient Europe. European Commission press release of 10 March 2021 URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1065 (Accessed 13 April 2022)
188. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (2012/C 326/01). *Official Journal of the European Union*. C 326, 26.10.2012. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj (Accessed 23 February 2022)
189. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters. The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), adopted on 25 June 1998. URL: <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/> (Accessed 10 March 2022)
190. Council of Europe Convention on Access to Official Documents : Council of Europe Treaty Series № 205 adopted on 18.06.2009. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=205> (Accessed 10 March 2022)

191. Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms: Resolution of General Assembly, A/RES/53/144 adopted on 8 March 1999. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf> (Accessed 23 February 2022)
192. Department of the Taoiseach Cabinet Handbook. December, 2006. URL: <https://assets.gov.ie/2950/151118154241-82b50f59bfcd4adf856f85f55449e50a.pdf>, p. 62
193. Developing civil dialogue under the Treaty of Lisbon: European Parliament resolution of 13 January 2009 on the perspectives for developing civil dialogue under the Treaty of Lisbon (2008/2067(INI). Official Journal of the European Union. CE 46/23, 24.02.2010. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52009IP0007> (Accessed 23 February 2022)
194. Dougan M. What are we to make out of the Citizens' Initiative? Common Market Law Review. 2011. № 48. pp. 1807–1848
195. Draft Report on Citizens' dialogues and Citizens' participation in the EU decision-making (2020/2201(INI). European Parliament, 22.3.2021. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-689799_EN.pdf (Accessed 23 February 2022)
196. E-Citizen – space for dialogue between society and government. The webpage “My Government”. URL: <https://epilietis.lrv.lt/en/about-public-consultations/how-to-participate> (Accessed 27 April 2022)
197. Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planas «Naujos kartos Lietuva». URL: <https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/Naujos%20kartos%20Lietuva%20planas.pdf> (Accessed 27 April 2022)
198. Eliaeson S. Building Democracy and Civil Society East of the Elbe. Routledge Taylor & Francis Group. Land N.Y. 2006. 432 p., p. 164

199. Equal participation in political and public affairs: Resolution of The Human Rights Council, A/HRC/RES/30/9 adopted on 12 October 2015. URL: <https://www.refworld.org/docid/56b1c7464.html> (Accessed 23 February 2022)
200. Equal political participation: Resolution of The Human Rights Council, A/HRC/RES/24/8 adopted on 8 October 2013. URL: <https://undocs.org/en/A/HRC/RES/24/8> (Accessed 23 February 2022)
201. Establishing horizontal rules on the creation and operation of Commission expert groups: Commission Decision of 30.05.2016 C(2016) 3301 final. URL: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2016\)3301&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2016)3301&lang=en) (Accessed 13 April 2022)
202. European Citizens' Initiative Forum. An official website of the European Union. URL: https://europa.eu/citizens-initiative-forum/_en (Accessed 19 May 2022)
203. Fisher J. Nongovernments: NGOs and the Political Development of the Third World. Connecticut: Kumarian Press, 1998. 237 p.
204. Greenwood J., Tuokko K. The European Citizens' Initiative: the territorial extension of a European political public sphere? *European Politics and Society*. 2016. № 18 (2). pp. 1–16
205. Guidelines for civil participation in political decision making: Committee of Ministers Document (CM(2017)83-final) adopted on 27 September 2017. URL: <https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf#:~:text=Civil%20participation%20should%20seek%20to,that%20public%20needs%20are%20met> (Accessed 23 February 2022)
206. Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries, 2014-2020: DG for Enlargement (DG for Neighbourhood and Enlargement Negotiations) guidelines adopted on 14.10.2013. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/doc_guidelines_cs_support1.pdf (Accessed 23 February 2022)

207. Hall J. In Search of Civil Society. *Civil Society: Theory, History, Comparison*. Cambridge: Polity Press, 1995. P. 1-31
208. 'Have your say!': Commission's public consultations engage citizens, but fall short of outreach activities. Special Report / European Court of Auditors. 2019. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_14/SR_Public_participation_EN.pdf, p. 20 (Accessed 13 April 2022)
209. How can inappropriate restrictions on NGO activities in Europe be prevented? : Resolution of Parliamentary Assembly 2096 adopted on 28 January 2016. URL: <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yMjUwMiZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRClBVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTIyNTAy> (Accessed 23 February 2022)
210. Ireland's National Recovery and Resilience Plan. Latest state of play / European Parliamentary Research Service. December 2021. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698848/EPRS_BRI\(2021\)698848_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698848/EPRS_BRI(2021)698848_EN.pdf), p. 11 (Accessed 13 May 2022)
211. Ireland's National Recovery and Resilience Plan: Europe's Contribution to Ireland's Recovery. Central portal for Irish government services. URL: <https://www.gov.ie/en/publication/d4939-national-recovery-and-resilience-plan-2021/> (Accessed 13 May 2022)
212. Janda K., Berry J. M., Goldman J. The challenge of democracy: government in America ; 3rd ed. Boston : Houghton Mifflin Company, 1992. 759 p., p. 226
213. Kitamura N., Abbas K., Nathwani D. Public health and social measures to mitigate the health and economic impact of the COVID-19 pandemic in Turkey, Egypt, Ukraine, Kazakhstan, and Poland during 2020–2021:

- situational analysis. *BMC Public Health*. 2022. Vol. 22, № 1. URL: <https://doi.org/10.1186/s12889-022-13411-6> (accessed 11 August 2023)
214. Kononchuk S., Chornousko M. *The CSO Meter: A Compass to Conducive Environment and CSO Empowerment. CSO Meter 2022: Ukraine. Country Report / UCIPR*. Kyiv, 2023. 81 p.
215. *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności. Projekt*. WARSZAWA, kwiecień 2021 r. 498 p. URL: <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/kpo-wyslany-do-komisji-europejskiej> (Accessed 20 April 2022)
216. Lewis D. *The Management of Non-Governmental Development Organizations. An Introduction*. London, NY: Ruetledge, 2001. 242 p., p. 1
217. Lironi E. *The European Citizens' Initiative as of 2020: Flexible Timeline, Simplified Registration, Straightforward Signature Collection and a New, User-Friendly Forum*. An official website of the European Union. URL: https://europa.eu/citizens-initiative-forum/blog/european-citizens-initiative-2020-flexible-timeline-simplified-registration-straightforward_en (Accessed 19 May 2022)
218. National Members. *Open Government Partnership web-site*. URL: <https://www.opengovpartnership.org/our-members/> (Accessed 10 March 2022)
219. *NGOs feel excluded from the EUR 2.2 bn Economic Recovery Plan*. Website of 15min.lt. Published 2021.04.14. URL: <https://www.15min.lt/en/article/feature/ngos-feel-excluded-from-the-eur-2-2-bn-economic-recovery-plan-1184-1486678?copied> (Accessed 27 April 2022)
220. *NRRP – Stakeholder Submissions Summary*. URL: <https://www.gov.ie/en/publication/d4939-national-recovery-and-resilience-plan-2021/> (Accessed 13 May 2022)
221. *O zasadach prowadzenia polityki rozwoju: Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r.* URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20062271658> (Accessed 20 April 2022)
222. *On cooperation of the Council of Ministers with the Sejm and the Senate in matters relating to the Republic of Poland's membership of the European*

- Union: Act of 8 October 2010. URL: https://www.sejm.gov.pl/prawo/ustawa_kooperacyjna_eng/kon12.htm (Accessed 12 April 2022)
223. On Legislative Framework: Republic of Lithuania Law of 18 September 2012 № XI-2220. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/4125a932084d11e687e0fbad81d55a7c?jfwid=bkaxlb0f> (Accessed 20 April 2022)
224. On the European democracy action plan: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (COM(2020) 790 final). Brussels, 3.12.2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0790&from=EN>, p. 9 (Accessed 23 February 2022)
225. Open Data in Europe 2020. URL: <https://data.europa.eu/en/publications/open-data-maturity/2020> (дата звернення 25.08.2023)
226. Open Data in Europe 2021. URL: <https://data.europa.eu/en/publications/open-data-maturity/2021> (дата звернення 25.08.2023)
227. Open Data in Europe 2022. URL: <https://data.europa.eu/en/publications/open-data-maturity/2022> (дата звернення 25.08.2023)
228. Open Government Declaration, September 2011. URL: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/> (Accessed 22 February 2022)
229. Opinion of the Economic and Social Committee on the Commission discussion paper «The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership» (2000/C 268/15). Official Journal of the European Union. C 326, 19.09.2000. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2000.268.01.0067.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2000%3A268%3ATOC (Accessed 23 February 2022)
230. Organ J. Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European

- Citizens Initiative Proposals. *European Constitutional Law Review*. 2014. №10(03). pp. 422–443, p. 440
231. Petitions. An official website of European Parliament. URL: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/petitions> (Accessed 23 February 2022)
232. Practical recommendations for the creation and maintenance of a safe and enabling environment for civil society, based on good practices and lessons learned: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/HRC/32/20 adopted on 11 April 2016. URL: <https://undocs.org/en/A/HRC/32/20> (Accessed 23 February 2022)
233. Principles, procedures and action for the implementation of Articles 11(1) and 11(2) of the Lisbon Treaty, SOC/423: EESC opinion adopted on 15.11.2012. URL: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/eesc-opinion-articles-111-and-112-lisbon-treaty> (Accessed 23 February 2022)
234. Proces konsultacji społecznych. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności. Projekt. WARSZAWA, kwiecień 2021 r. pp. 474-482. URL: <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/kpo-wyslany-do-komisji-europejskiej> (Accessed 19 April 2022)
235. Protecting civic space in the EU / European Union Agency for Fundamental Rights. 2021. 62 p., p. 46
236. Protecting human rights defenders: Resolution of The Human Rights Council, A/HRC/RES/22/6 adopted on 21 March 2013. URL: <https://undocs.org/ru/A/HRC/RES/22/6> (Accessed 23 February 2022)
237. Public Consultation on summertime arrangements. An official website of the European Union. URL: https://ec.europa.eu/info/consultations/2018-summertime-arrangements_en#add-info (Accessed 23 February 2022)
238. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy) adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009. URL: <https://www.coe.int/t/dgap/>

- goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec2009_1_en_PDF.pdf (Accessed 23 February 2022)
239. Recovery and Resilience Facility: Council presidency and Parliament reach provisional agreement. Official web-site of Council of the European Union. Press release, 18 December 2020. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/18/recovery-and-resilience-facility-council-presidency-and-parliament-reach-provisional-agreement/#> (Accessed 13 April 2022)
240. REFIT – making EU law simpler, less costly and future proof. An official website of the European Union. URL: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_en (Accessed 23 February 2022)
241. Register of Commission Expert Groups. European Commission official website. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/home> (Accessed 23 February 2022)
242. Regulation (EU) 2019/788 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the European citizens' initiative. Official Journal of the European Union. L 130/55, 17.04.2019. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019R0788> (Accessed 13 May 2022)
243. Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility. Official Journal of the European Union. 18.02.2021, L 57/17. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32021R0241> (Accessed 13 April 2022)
244. Rules of Procedure of the European Parliament. An official website of European Parliament. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-TOC_EN.html (Accessed 27 February 2022)

245. Russack S. Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking. CEPS Policy Insights. 2018. № 14. URL: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2020/01/2018_14_SR_2CU%20chapter%20on%20Pathways%20for%20Citizens%20to%20Engage%20in%20EU%20Policymaking.pdf, p. 11 (Accessed 23 February 2022)
246. Salm C. The added value of the European Citizens' Initiative (ECI), and its revision / European Parliamentary Research Services, 2018. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/615666/EPRS_STU\(2018\)615666_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/615666/EPRS_STU(2018)615666_EN.pdf), p. 1 (Accessed 23 February 2022)
247. Socialiniai partneriai nori stebėti kaip bus skirstomi 2.2 mlrd. eurų. Web-site of the Lithuanian trade union «Solidarumas». Published 27 May 2021. URL: <https://www.lps.lt/5860-2/> (Accessed 27 April 2022)
248. The European Citizens' Initiative in key figures. Official website of the European Union. URL: https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_en (Accessed 19 May 2022)
249. The Petitions to European Parliament Web Portal. URL: <https://www.europarl.europa.eu/petitions/en/home> (Accessed 27 February 2022)
250. The right to petition. Fact Sheets on the European Union website. URL: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/148/the-right-of-petition#_ftnref1 (Accessed 27 May 2022)
251. Theunis S. Non-Governmental Development Organizations of Developing Countries. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1991. 372 p., p. 15
252. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission: Communication from the Commission (COM(2002)0704). Brussels, 11.12.2002. URL: https://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf (Accessed 23 February 2022)

253. Towards an open, transparent, and structured EU civil dialogue Civil society's views on challenges and opportunities for an effective implementation of Article 11 TEU / European Civic Forum; Civil Society Europe, April 2021. 43 p.
254. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 (2007/C 306/01). *Official Journal of the European Union*. C 306, 17.12.2007. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT> (Accessed 23 February 2022)
255. Tuokko K., Greenwood J. Despite teething problems, the ECI stimulates European-wide debates. EPIN Commentary. 2017. № 37/20. URL: <file:///G:/EPIN%20Commentary%20No%2037%20Tuokko%20and%20Greenwood%20ECI.pdf>, p. 2 (Accessed 23 February 2022)
256. Věra Jourová, Vice-president (2019-2024) Responsibilities. European Commission official website. URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/jourova_en (Accessed 13 April 2022)
257. What is civic space? UN Office of the High Commissioner on Human Rights. URL: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/CivicSpace/Pages/ProtectingCivicSpace.aspx> (Accessed 23 February 2022)
258. Yansons Y. Organizational and Legal Mechanism of Public Administration of Functioning and Development of Electronic Consultations. *Krakowskie Studia Małopolskie*. 2020. Vol. 3(27). pp. 22-35. URL: <https://doi.org/10.15804/ksm20200302> (дата звернення: 27.08.2023)
259. Yasseri T., Hale S. A., Margetts H. Modeling the Rise in Internet-based Petitions. Oxford Internet Institute. 2013. URL: <https://arxiv.org/pdf/1308.0239v3.pdf> (Accessed 27 February 2022)

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України

1. Теробун О.С. Інституціалізація публічних консультацій як інструменту взаємодії органів публічної влади і інституцій громадянського суспільства у східноєвропейських членах Європейського Союзу: уроки для України. *Економіка, управління та адміністрування*. 2023. № 1(103). С. 128–134. DOI: 10.26642/EMA-2023-1(103)-128-134
2. Теробун О.С. Концептуалізації взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади. *Інвестиції: практика та досвід*. 2022 р., № 3. С.119-122. DOI: 10.32702/2306-6814.2022.3.119
3. Теробун О.С. Особливості функціонування інформаційно-консультативного механізму взаємодії органів публічної влади і інституцій громадянського суспільства в Україні. *Наукові інновації та передові технології*. 2024. № 3(31) 2024. С. 325-336. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-3\(31\)](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-3(31))
4. Теробун О.С. Проблеми європейського досвіду інституціалізації діалогових форм міжсекторальної співпраці органів публічної влади і інституцій громадянського суспільства: досвід для України. *Наукові перспективи*. 2023. № 10(40). С. 280-291. DOI: 10.52058/2708-7530-2023-10(40)-280-291

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

1. Теробун О.С. Досвід європейських країн щодо залучення громадськості у виробленні публічної політики. *Шевченківська весна - 2023: публічне управління*

та державна служба : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених, м. Київ, 29 берез. 2023 р. / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2023. С.225-226.

2. Теробун О.С. Особливості взаємодії влади і громадськості щодо захисту прав людини в умовах російсько-української війни. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього* : матеріали щорічної міжнародної наук.-практ. конф. 7-8 червня 2022 року. Київ : Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби КНУ імені Тараса Шевченка, 2022. С.63-65.
3. Теробун О.С. Особливості функціонування інформаційно-консультативного механізму взаємодії органів публічної влади та інституцій громадянського суспільства в Україні. *Вітчизняний парламентаризм: виклики в сучасному геополітичному вимірі* : матеріали щорічного Всеукраїнського круглого столу до Дня Гідності та свободи України / за заг. ред. Л.Г. Комахи: ННІ ПУДС КНУ. Київ, 2023. С.103-105



УКРАЇНА

**ЧЕРНІГІВСЬКА РАЙОННА РАДА
ЧЕРНІГІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ**

вул.Шевченка,48, м.Чернігів,14027,тел./факс.(0462)676-958,e-mail:chernihiv-rayrada@ukr.net,код ЄДРПОУ 24843051

01.03.2024 № 01-03/48

На № _____ від _____

Навчально-науковому інституту
публічного управління та державної
служби Київського національного
університету ім. Т. Г. Шевченка

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Основні результати дисертаційного дослідження аспірантки Алескерової (дівоче прізвище - Теробун) Олександрі Сергіївни на тему: «Механізми взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства: досвід Європейського Союзу для України» на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 28 - публічне управління та адміністрування за спеціальністю 281 - публічне управління та адміністрування впроваджуються в діяльності Чернігівської районної ради Чернігівської області.

Зокрема, були використані результати теоретичного та прикладного узагальнення досвіду країн-членів Європейського Союзу щодо функціонування та удосконалення механізмів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства (далі — ІГС), при визначенні перспективних заходів з підвищення функціональної взаємодії органів публічної влади та ІГС. Також, основні результати вищезгаданого дисертаційного дослідження використовуються для створення сприятливих організаційно-правових умов та розширення інституційної спроможності органів публічної влади у сфері взаємодії з громадянами шляхом поліпшення їх інформаційно-аналітичного, організаційного та кадрового потенціалу.

Голова районної ради

Мальцева
0992767201



Г.С.Кузнецова-Молодчая



УКРАЇНА
ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
ДЕПАРТАМЕНТ КУЛЬТУРИ І ТУРИЗМУ,
НАЦІОНАЛЬНОСТЕЙ ТА РЕЛІГІЙ

вул. Коцюбинського, 70, м. Чернігів, 14000, тел./факс: (0462) 67-62-63, e-mail: dkult_post@cg.gov.ua,
 сайт: <http://dkult.cg.gov.ua/> код згідно з ЄДРПОУ 02231672

25.12.2023 р. № 01-3253/8

На №

від

Навчально-науковий інститут
 публічного управління та державної
 служби Київського Національного
 університету ім. Т.Г.Шевченка

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Основні результати дисертаційного дослідження аспірантки Алескерової (дівоче прізвище - Теробун) Олександри Сергіївни на тему: «Механізми взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства: досвід Європейського Союзу для України» на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 28 - публічне управління та адміністрування за спеціальністю 281 - публічне управління та адміністрування впроваджуються в діяльності Департаменту культури і туризму, національностей та релігій Чернігівської обласної державної адміністрації.

Зокрема, здобувачем були надані матеріали про удосконалення підходів до імплементації досвіду Європейського Союзу у практику Департаменту із формування, функціонування та розвитку механізмів взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства; правового забезпечення взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, а також розроблено практичні рекомендації щодо залучення інститутів громадянського суспільства у прийнятті владно-управлінських рішень, зокрема через формування дорадчих органів, таких як колегія та консультативна рада з питань охорони культурної спадщини при Департаменті культури і туризму, національностей та релігій Чернігівської обласної державної адміністрації.

Директор




Людмила ЗАМАЙ

ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ
«РАДА ПАРТНЕРСЬКОГО РОЗВИТКУ»

14000, м. Чернігів, вул. Коцюбинського 49-А
ЄДРПОУ 40875542 . Рішення про внесення до державного Реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-
підприємців та громадських формувань від 05 жовтня 2016р.

Вих. №15/11 від «15» листопада 2023 р.

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Основні результати дисертаційного дослідження аспірантки Алескерової (дівоче прізвище - Теробун) Олександрі Сергіївни на тему: «Механізми взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства: досвід Європейського Союзу для України» на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 28 - публічне управління та адміністрування за спеціальністю 281 - публічне управління та адміністрування впроваджуються в діяльності **Громадської організації «Рада партнерського розвитку»**.

Зокрема, здобувачем були надані прикладні положення дисертації спрямовані на створення сприятливих умов для налагодження комунікації громадських організацій з органами публічної влади, спираючись на досвід країн-членів Європейського Союзу у сфері формування та реалізації публічної політики, зокрема: поліпшення ресурсного та організаційного потенціалу органів публічної влади; удосконалення процедур участі інститутів громадянського суспільства у виробленні управлінських рішень на етапі їх формування; створення системи контролю за врахуванням органами публічної влади пропозицій громадськості; впровадження механізму публічних консультацій тощо. Громадська організація **«Рада партнерського розвитку»** використовує також положення дисертації Алескерової О.С. (дівоче прізвище - Теробун) в контексті долучення до реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

З повагою, керівник

ГО **«РАДА ПАРТНЕРСЬКОГО РОЗВИТКУ»** І.Г.Соломаха

