

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ І
ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ
КАФЕДРА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

Магістерська робота

на тему:

**«ПУБЛІЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ ЯК ФОРМА УЧАСТІ У ФОРМУВАННІ ТА
РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ, РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ВИРІШЕННІ
ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ»**

Виконала: здобувачка вищої освіти 2 курсу

кваліфікація магістр

галузь знань 28 «Публічне управління та
адміністрування»

спеціальність 281 «Публічне управління та
адміністрування»

Літвін Мар'яна Петрівна

Науковий керівник: к.ю.н., доцент Терлецький
Дмитро Сергійович

Рецензент: к.ю.н., доцент Батан Юрій Дмитрович

Одеса – 2024

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ПУБЛІЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ ЯК ФОРМА УЧАСТІ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ	
1.1. Поняття, цілі і значення участі заінтересованих сторін у публічному управлінні.....	7
1.2. Форми участі заінтересованих сторін у публічному управлінні в Україні та їх нормативне регулювання.....	20
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ В УКРАЇНІ	
2.1. Принципи публічних консультацій та учасники їх проведення.....	39
2.2. Порядок та форми проведення публічних консультацій.....	48
2.3. Оцінка результативності та ефективності публічних консультацій.....	59
РОЗДІЛ 3. АНАЛІЗ ПРАКТИКИ УЧАСТІ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН У ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ НА ПРИКЛАДІ ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ ПРОТЯГОМ 2019 – 2024 РОКІВ	
3.1. Практики проведення публічних консультацій та залучення членів територіальної громади до вирішення питань місцевого значення (приклад нормативно-правового регулювання у Бродівській громаді Львівської обл.)..	69
3.2. Практика участі заінтересованих сторін у формуванні та реалізації регіональної політики на прикладі Громадської ради при Львівській ОВА.....	75
ВИСНОВКИ.....	81
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	86

ВСТУП

Обраний Україною євроінтеграційний вектор розвитку та статус кандидата на членство в ЄС вимагає комплексної гармонізації законодавства та належної імплементації правових норм. Так, в сучасних умовах війни, маємо не лише перемогти ворога, а будувати сильну, демократичну, цифрову державу. В рекомендаціях Єврокомісії є дев'ять головних блоків, серед яких на першому місці – реформа публічного управління. Без інституційної спроможності системи органів місцевого самоврядування та виконавчої влади не буде розвитку [24]. Реформування публічного управління передбачає підвищення прозорості, ефективності та підзвітності влади, що є неможливим без прямого залучення громадян до процесу ухвалення рішень, які впливають на їхнє життя. Ця концепція демократії участі (серед майже півтора десятка існуючих концепцій демократій) вважається найбільш перспективною для України [75]. Серед ключових складових і важливих елементів демократії участі є публічні консультації, які дозволяють залучити різні групи населення до всіх етапів процесу прийняття управлінських рішень. Власне, публічні консультації є однією з форм реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами [10].

Про визнання на офіційному рівні важливості публічних консультацій та необхідності впровадження механізмів їх ефективності та результативності свідчить нещодавно прийнятий Закон України «Про публічні консультації». Участь громадян у процесах прийняття рішень є ключовою ознакою демократичного суспільства. Публічні консультації відіграють важливу роль у зміцненні довіри до влади, сприяють ефективнішому управлінню та врахуванню потреб громадян. В сучасних умовах децентралізації, розширення повноважень місцевого самоврядування та зростання ролі громадянського суспільства публічні консультації набувають особливого значення. Тож тема дослідження є надважливою для стратегічного планування розвитку держави, як повноправного члена ЄС.

Мета і завдання. Мета кваліфікаційної роботи полягає у визначенні сутнісних властивостей публічних консультацій як форми участі у формуванні та реалізації державної, регіональної політики та вирішенні питань місцевого значення, а також визначенні порядку проведення публічних консультацій. Для досягнення поставленої мети при написанні кваліфікаційної роботи потрібно було вирішити такі основні завдання: визначити поняття та цілі, а також охарактеризувати значення участі заінтересованих сторін у публічному управлінні; дослідити форми участі заінтересованих сторін у публічному управлінні в Україні та визначити їх нормативне регулювання; вивчити принципи публічних консультацій та з'ясувати, хто є учасниками їх проведення; розглянути порядок і форми проведення публічних консультацій; дослідити механізми оцінювання результативності та ефективності публічних консультацій; оглянути практики участі заінтересованих сторін у формуванні та реалізації регіональної політики і вирішенні питань місцевого значення на прикладі Львівської області.

Об'єктом кваліфікаційної роботи є суспільні відносини, що складаються під час взаємодії органів публічної влади та суб'єктів громадянського суспільства.

Предметом кваліфікаційної роботи є публічні консультації як форма участі у формуванні та реалізації державної, регіональної політики та вирішенні питань місцевого значення.

Методологічну основу роботи складають загальнонаукові та спеціальні методи. У першому розділі здебільшого застосовано аналіз основних понять та законодавчої бази. Також для аналізу законодавчої бази застосовано формально-юридичний метод і частково використано системний підхід. Водночас у дослідженні форм участі заінтересованих сторін допомогли такі універсальні методи як індукція та дедукція. У другому розділі також застосовано поєднання різних загальних методів – як універсальних, так і емпіричних і теоретичних. Для зіставлення різних підходів до організації

публічних консультацій використано порівняльний аналіз. Системний підхід дозволив розглянути публічні консультації як складову демократичного врядування. Емпіричною базою роботи слугували офіційні документи органів публічної влади, аналітичні звіти міжнародних організацій, результати соціологічних досліджень. Зокрема, використано метод порівняння, синтез та кейс-стаді для вивчення практичного досвіду.

Науково-теоретичним підґрунтям кваліфікаційної роботи стали навчальні посібники, науково-методичні праці, статті науково-практичних конференцій, методично-практичні рекомендації, дослідження громадських організацій. Щодо правового регулювання визначеної теми застосовано праці Бойко О., Середа Г., Гвоздій В., Гробильніков А., Корж І., Бірюк Л., Крупник А., Орлова А., Нестерович В., Чуб О., Ющук Р. та ін. Особливості формування взаємодії влади та громадськості з'ясовано завдяки працям Турій О., Обоздинський Д., Капелюшний В., Іванченко Д., Дуліна О., Алексєєв В. та ін. У своїй праці Аль-Атті І. зауважує, що проблему вдосконалення моделей взаємодії влади та громадськості аналізують багато науковців, зокрема: Антонова О., Баштанник В., Борисенко О., Брагінського В., Герасимюк К., Гнидюк Н., Калина М., Карапетян А., Красівський Д., Коліжук О., Мамедов С., Назаренко М., Оболенський О., Паламарчук Т., Пархоменко-Куцевіл О., Попович В., Роман В., Сорока Р., Тихонович В., Червякова О., Чулаєвська М., Юрковський Д. [5].

В українському науковому середовищі правові аспекти взаємодії громадянського суспільства та держави досліджували: Денисюк М., Ковальчук С., Новак В., Томкіна О., Шинкарьов А.; філософські та теоретичні аспекти - Беззуб'як М., Лотюк О., Рибалкін А.; соціологічні аспекти досліджували Олійник О., Фостер Л.; управлінські - Бабінова О., Бутирська Т., Бельська Т., Дегтяр О., Папуша В., Родченко Л., Сімак С., Степаненко С., Усаченко Л. Все частіше науковці почали приділяти увагу взаємодії громадянського та державного секторів у контексті євроінтеграційних та

глобалізаційних процесів (Агафонова Г., Бутко В., Іголкін І., Карчевська О., Рябухіна Я., Степанова О., Штиршов О., Ємельянов В.) [3].

Нормативну основу кваліфікаційної роботи формують Закони України, ратифіковані Україною міжнародні нормативно-правові акти, розпорядження та постанови Кабінету Міністрів України тощо. Зокрема, найбільше застосовано Закон України «Про публічні консультації» та висновки до проєкту, Конституцію України, Орхуську Конвенцію, Кодекс кращих практик участі громадськості РЄ та Керівні принципи щодо громадської участі, Постанову Кабінету Міністрів № 996, ЗУ Про засади державної регуляторної політики, ЗУ Про звернення громадян, ЗУ Про місцеве самоврядування, Про доступ до публічної інформації. А також указ Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства, Концепцію розвитку електронної демократії, документи Бродівської міської ради та Львівської обласної державної адміністрації, рекомендації Ради Європи, OECD тощо. Здебільшого робота сформована на основі нормативно-правових актів, офіційних документів та рекомендацій.

Структура кваліфікаційної роботи складається з вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

ПУБЛІЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ ЯК ФОРМА УЧАСТІ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

1.1. Поняття, цілі і значення участі заінтересованих сторін у публічному управлінні

Донедавна термін «публічні консультації» не був закріплений у законодавстві України. Уніфікувати законодавство щодо публічних консультацій вдалося у 2024 році. 20 червня Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про публічні консультації» [64], який забезпечує участь заінтересованих сторін у публічному управлінні. З новим Законом, як зазначають експерти проєкту «Силабус публічних консультацій» від Громадської мережі ОПОРА та Фондації «Лабораторія соціальних досліджень та інновацій «Сточня» [39], українці отримали чітко регламентований процес публічних консультацій, який мотивує владу до початку діалогу з громадою у важливих політичних рішеннях. Водночас постає інша важлива проблема – мотивація самої громади до активних дій у сфері публічних консультацій.

В Законі України [64] термін «публічна консультація» вживається у значенні «етапу постановки проблеми, розроблення, формування чи реалізації державної політики, вирішення питання місцевого значення». Під час цього етапу «суб'єкт проведення публічної консультації збирає, опрацьовує пропозиції заінтересованих сторін щодо предмета публічної консультації та оприлюднює результати аналізу таких пропозицій».

Також варто зазначити, що заінтересованими сторонами, відповідно до Закону про публічні консультації, є «громадяни України, громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, асоціації органів місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, непідприємницькі товариства, суб'єкти

господарювання, їх об'єднання, організації роботодавців, їх об'єднання, саморегулювні організації, на яких вплине прийняття рішення, інші особи, прав, свобод, інтересів чи обов'язків яких стосується рішення, а також інші особи, які виявили бажання брати участь у публічних консультаціях» [64].

Держава має потужний інструмент для співпраці зі суспільством. Тепер важливо, щоби публічні консультації стали невіддільною частиною української політичної культури. Задля імплементації норм закону запущено масштабну інформаційно-освітню кампанію. Так, з ініціативи Міністерства цифрової трансформації України за підтримки Програми розвитку ООН (ПРООН) в Україні для платформи «Дія.Освіта» [70] розроблено освітній серіал «Публічні консультації онлайн». Тут термін «публічні консультації» розглядають як «інструмент громадської участі, який дозволяє швидко та ефективно обговорювати ініціативи в громаді». Публічні консультації визнають одним з найкращих інструментів обговорення, що дозволяє більш якісно впровадити реформи та залучити місцевих жителів до вирішення питань про розвиток громади. Також публічні консультації називають «демократичним інструментом комунікації між владою і громадянами», який допомагає їм побудувати довірчі відносини.

Важливо нагадати, що правове регулювання публічних консультацій спрямоване на виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції. Як зазначають у комітеті Верховної Ради з питань інтеграції до Європейського Союзу, саме стандартизація проведення публічних консультацій сприяє впровадженню принципів належного врядування шляхом залучення заінтересованих сторін до прийняття рішень для збалансування публічних та приватних інтересів, запровадження сучасних стандартів підготовки рішень [10].

У статті 14 *Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами*, з іншої сторони закріплено, що «Сторони надають

особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління» [80]. Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС виводить взаємодію між її сторонами на новий, більш високий рівень. Це стосується сфери розвитку громадянського суспільства, активізації громадської участі в різних галузях співробітництва та досягнення основних цілей угоди. Важливими напрямками імплементації положень угоди та реалізації її завдань є співробітництво безпосередньо між організаціями громадянського суспільства України та ЄС [79]. Також акцентується на участі незалежних громадських експертів та їх об'єднань у діяльності всіх двосторонніх органів, що утворюються для інституціонального забезпечення дієвості угоди і, загалом, подальшому наближенню українського законодавства до відповідних європейських стандартів.

Загалом, зазначена сфера регулюється численними нормативно-правовими актами ЄС. Зокрема, розділ II «Положення щодо демократичних принципів» [18] *Договору про функціонування Європейського Союзу* визначає принципи представницької демократії, що кожен громадянин має право брати участь у демократичному житті, а рішення приймаються якомога відкритіше та ближче до громадян, що підтримується відкритий, прозорий та регулярний діалог з представницькими об'єднаннями та громадянським суспільством, а Європейська Комісія провадить широкі консультації із зацікавленими сторонами, щоб забезпечити узгодженість та прозорість діяльності Союзу [18]. У *Хартії основних прав Європейського Союзу* [83] зазначено, що «людина та її інтереси – у центрі діяльності Союзу», а саме дотримання прав людини виступає чи не найважливішим доказом дотримання принципу верховенства права. Важливо також згадати *Конвенцію Європейської Економічної Комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля* [29].

В цій Орхуській Конвенції 1998 року зазначено, що участь громадськості в процесі прийняття рішень і покращення доступу до

інформації підвищують якість цих рішень і процес виконання, а ще йдеться про «прозорості в усіх гілках державного управління». Регламенти Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу також є нормативно-правовими актами ЄС, які частково регулюють сферу європейської інтеграції України та дії права ЄС [29].

Одним із ключових міжнародних інструментів, що визначає значимість участі громадськості загалом, є *Міжнародний пакт про політичні і громадянські права* [40], де зазначено, що «ідеал вільної людської особи, яка користується громадянською і політичною свободою і свободою від страху та нужди, можна здійснити, тільки якщо будуть створені такі умови, за яких кожен може користуватися своїми економічними, соціальними і культурними правами, так само, як і своїми громадянськими та політичними правами». У статті 25 МПГПП наголошується, що кожен громадянин повинен мати право і можливість «брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників». Концепція ведення державних справ є досить широкою і охоплює не лише різні аспекти державного управління, а й вироблення та імплементацію політики на всіх рівнях - місцевому, регіональному, національному та міжнародному. Це зазначають експерти Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ [9].

В численних зобов'язаннях у рамках Організації з безпеки і співробітництва в Європі наголошується на ролі прозорості в державних справах та забезпеченні підзвітності держав за свої дії. Держави-учасниці ОБСЄ прямо зобов'язалися забезпечувати «розробку і ухвалення законодавства в результаті відкритого процесу, що відображає волю народу або ж безпосередньо, або через обраних ним представників» а також домовилися про «забезпечення безпечної обстановки та відповідних інститутів для мирної дискусії і вираження своїх інтересів усіма особами і

суспільними групами». ОБСЄ визнає важливу роль, яку відіграє громадянське суспільство.

Багато правових інструментів для сприяння участі громадськості на місцевому та регіональному рівні ухвалила Рада Європи. Зокрема, *Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади*, де в статті 1 зазначено, що «держави-Сторони в рамках своєї юрисдикції повинні забезпечувати кожному право участі у справах місцевого органу влади» [19]. Це право участі у справах місцевого органу влади означає «право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади». Також, у своїх документах, які носять рекомендаційний характер, Рада Європи визнала, що «участь через різні форми голосування та консультації вдихає життя в демократію», і закликала до запровадження на всіх рівнях урядових механізмів «забезпечення ефективної участі неурядових організацій без дискримінації в діалозі та консультаціях щодо завдань та рішень у сфері державної політики». Також в Рекомендаціях РЄ щодо участі громадян у публічному житті є перелік конкретних кроків і заходів, спрямованих на заохочення громадян до такої активності у вирішенні питань місцевого значення.

Тенденція до розширення участі громадян у прийнятті рішень як на центральному, так і на місцевому рівнях спостерігається у більшості європейських країн вже багато років [10]. В ЄС достатньо розвинута правова база для публічних консультацій. Згідно з Договором про Європейський Союз [18], його «інституції за допомогою відповідних засобів надають громадянам і представницьким асоціаціям можливість повідомляти та публічно обмінюватися своїми думками в усіх сферах діяльності Союзу». Також в статті 11 цього договору зазначено, що це повинно здійснюватися через «відкритий, прозорий і регулярний діалог з представницькими асоціаціями і громадянським суспільством». Сама Єврокомісія преш ніж запропонувати

законодавчий акт має проводити «широкі консультації із зацікавленими сторонами з метою забезпечення узгодженості та прозорості дій Союзу». Якщо ж через терміновість питанні Комісія приймає рішення не проводити консультації, обов'язково потрібно зазначити причину.

Враховуючи згадані міжнародні стандарти, розроблено низку рекомендацій та методичних документів. Вони є більш деталізовані та містять покрокові інструкції щодо поліпшення участі громадян у державних справах і забезпечення відкритості та інклюзивності процесу консультацій. Із таких документів: Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень Ради Європи 2009 року [34], де йдеться про фундаментальні принципи довіри, підзвітності, прозорості та незалежності; Посібник з інформації, консультацій та громадської участі у формуванні та проведенні політичного курсу Організації економічного співробітництва та розвитку, розроблений у 2001 році; Настанови Організації економічного співробітництва та розвитку щодо публічних онлайн-консультацій; Настанови ЄС щодо консультацій із заінтересованими особами; Рекомендації щодо поліпшення участі об'єднань у процесі прийняття державних рішень, підготовлені експертами з питань громадянського суспільства за підтримки Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ [9].

Правове регулювання публічних консультацій передбачено у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії, Швейцарії, Хорватії, Фінляндії, Данії, Німеччині, Нідерландах. Сам процес публічних консультацій активізовано у країнах Британської Співдружності і він широко застосовується у Великій Британії, Канаді, Новій Зеландії, Австралії. В інших країнах схожі демократичні процеси мають інші назви. До прикладу, в США процес консультування із громадськістю називається «Публічні зауваження та коментарі». Англomовний варіант терміну «публічні консультації» ототожнюється з громадськими консультаціями і означає - регуляторний процес, який дозволяє громадянам впливати на рішення, які їх стосуються. Як

зазначає Середа Г. обрання формату законодавчого закріплення механізму громадської участі залишається правом вибору кожної держави. Це може бути на рівні закону чи кодексу, в регламентних нормах відповідних суб'єктів владних повноважень, на підзаконному нормативно-правовому рівні [72].

В Україні спектр законодавчого регулювання взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства є достатньо широким [6]. Про це наголошує у своїй праці Бойко О. Стаття 38 Конституції України встановлює, що «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Основні засади проведення публічних консультацій визначає Закон України «Про публічні консультації» (реєстраційний №4254 від 23.10.2020 року), який прийнято 20.06.2024 року [64].

Участь громадян у процесах формування та реалізації публічної політики регламентується багатьма Законами України: «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про всеукраїнський референдум», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про громадські об'єднання», «Про органи самоорганізації населення», «Про співробітництво територіальних громад», «Про асоціації органів місцевого самоврядування», «Про добровільне об'єднання громадян», «Про політичні партії», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», «Про соціальний діалог в Україні», «Про регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата Верховної Ради України», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про захист прав споживачів», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про засади внутрішньої і зовнішньої

політики», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про інформацію», Бюджетний кодекс України, ін.

Також питання залучення громадськості регулюється галузевим законодавством у сферах безпеки, містобудування, екології. Йдеться про Закони України «Про національну безпеку», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про стратегічну екологічну оцінку», «Про оцінку впливу на довкілля» тощо. Так, у певних сферах органи державної влади зобов'язані враховувати пропозиції громадян та проводити публічні консультації. До прикладу, під час оцінки регуляторного впливу у сфері економічної діяльності, при розгляді питань містобудування та екології. Повний перелік таких сфер визначений у пункті 12 Постанови Кабінету Міністрів України №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [52], де викладено загальні процедури проведення публічних консультацій.

Є й інші постанови і розпорядження Кабінету Міністрів, які регулюють дану сферу. Наприклад, «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» №976 від 05.11.2008 року, «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» №3 від 04.01.2002 року, «Про залучення представників молодіжних громадських організацій до роботи на громадських засадах в центральних органах виконавчої влади» №48-р від 14.02.2002 року, «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації» №759-р від 18.10.2004 року, «Порядок проведення органами державного нагляду (контролю) консультацій з громадськістю за ініціативою громадських об'єднань» №398 від 24.05.2017 року, «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» №797-р

від 08.11.2017 року, «Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» [57] та ін.

Однак постанова Кабінету Міністрів не є обов'язковою для органів місцевого самоврядування, тобто вони можуть обирати, чи слід дотримуватись такого регулювання на місцевому рівні. Закон України «Про місцеве самоврядування» дозволяє громадянам влаштовувати громадські слухання, де вони можуть обговорювати актуальні питання та подавати свої пропозиції до органів державної влади (стаття 13) [62]. Варто звернути увагу на Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні» №94 від 03.03.2020 року [56], де визначено перелік механізмів, що здатні забезпечити участь громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні за принципом використання відкритих та інноваційних підходів. Рекомендоване долучення впродовж усього бюджетного періоду (етапи підготовки, затвердження, виконання, аудиту та контролю бюджету). Так участь громадян у бюджетному процесі забезпечується через консультації з громадськістю, діяльність громадських рад, залучення медіа, підготовки інформації з питань місцевого бюджету в доступній для громадськості формі, використання засобів інтерактивного спілкування, запровадження громадського бюджету «бюджету участі». Зазначається, що участь може здійснюватися починаючи від одноразових консультацій до постійних, інституціонально закріплених видів взаємодії (стратегічного планування, публічних слухань, розробки програм, створення громадських консультаційних та наглядових комітетів, незалежний аналіз тощо) [56].

Також участь громадян в реалізації публічної політики регламентують нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, нормативно-правові акти ЦОВВ, акти допоміжного характеру, Постанови Верховної Ради (до прикладу, постанова ВРУ «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» №3748 від 17.12.1993) та

Указами Президента України (до прикладу, «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року»; про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентах України).

Важливо зазначити, що практика публічних консультацій значно еволюціонувала в рамках *Планів дій із впровадження Ініціативи «Партнерство Відкритий уряд» в Україні* [55]. Документ розроблявся Кабінетом Міністрів України разом із представниками інститутів громадянського суспільства і бізнесу. Представники урядового та громадського сектору разом визначили виклики і проблемні питання, що з'явилися на порядку денному під час війни, а також інструменти відкритого урядування, які можуть допомогти їх вирішити. Розпорядженням Кабінету Міністрів України затверджено, що Уряд у найближчі роки сприятиме впровадженню принципів відкритого врядування в діяльність державних інституцій різних рівнів та гілок влади. Вказано про необхідність запровадження інноваційних інструментів «для забезпечення постійного діалогу та співпраці з усіма заінтересованими сторонами у процесі впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” в Україні. Визначено необхідність «належного рівня залучення всіх заінтересованих сторін до підготовки програм комплексного відновлення і планів відновлення та розвитку» [57]. В межах Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” також запроваджений новий формат відносин Уряду та громадянського суспільства - спільнотворення (партнерство на всіх етапах впровадження реформ - від проведення аналізу проблем та пошуку рішень до реалізації запланованих заходів). Відповідні підходи поступово впроваджуються і в інших сферах діяльності Уряду та органів виконавчої влади, а також поширюються на локальному рівні.

Відповідно до рекомендацій Моніторингової місії Європейського парламенту в Україні була створена онлайн-платформа для публічних

консультацій парламенту (itd.rada.gov.ua) – електронний кабінет громадянина. Уряд України запустив тематичну веб-платформу для спілкування з громадянським суспільством та публічних консультацій (www.kmu.gov.ua/gromadskosti). Серед інших функцій, ця веб-платформа містить орієнтовні графіки публічних консультацій, організованих органами виконавчої влади. Також такі електронні платформи для публічних консультацій як «Електронна демократія. Консультації з громадськістю» (<https://consult.e-dem.ua/>) та система опитувань громадської думки «Ваша думка» (<https://vdmk.org/>), які можна використовувати під час публічних консультацій та слухань в режимі офлайн, збільшують роль відкритої політики, надаючи різноманітні інструменти для взаємодії між громадянами та державними органами влади [81].

Виключну цінність партнерства держави та громадянського суспільства для реалізації демократичних цінностей, закріплених Конституцією України, визначає *Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки*, затверджена Президентом України у вересні 2021 року [63]. Указ постановляє, що «діяльність держави у зазначеній сфері має ґрунтуватися на підході "жодних рішень для громадянського суспільства без громадянського суспільства" та співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства на всіх етапах» [36]. Національна стратегія визначає участь заінтересованих сторін у процесі проведення аналізу стану реалізації державної політики у відповідній сфері та визначення тенденцій, виокремлення проблем, вироблення варіантів їх розв'язання, розроблення проєктів рішень, їх імплементації та моніторингу реалізації, оцінювання результативності. Для реалізації стратегічних цілей передбачається: забезпечення ефективних процедур громадської участі у формуванні та реалізації державної політики на національному та регіональному рівнях, вирішення питань місцевого значення; створення сприятливих умов для

формування та розвитку інститутів громадянського суспільства; стимулювання участі ІГС у соціально-економічному розвитку України; створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці [63].

Результатом комплексних політик поглиблення співпраці громадськості з органами публічної влади має стати активізація громадян, їх залучення для вирішення актуальних питань місцевого й загального розвитку, підвищення інституційної спроможності ІГС. У 2020 році, за міжнародним рейтингом Freedom House, Україна є серед держав, що мають активне громадянське суспільство. Подальші якісні зміни щодо підвищення суб'єктності у впливі на державну політику, розвитку демократії участі, громадянської культури, чітко спрямовані на досягнення високих демократичних стандартів суспільно-політичної реальності.

Сьогодні політика української держави, попри перебування країни у стані війни та обмежені ресурси, орієнтована на активне впровадження кращих принципів доброго врядування, демократії участі, цифрової трансформації. Бачення ролі і значення громадянського суспільства базується на міжнародних нормах і стандартах, що закладені в Конвенціях про захист прав і основоположних свобод, про свободу асоціації та захист прав на організацію, про права осіб з інвалідністю, ООН проти корупції, РЄ про доступ до офіційних документів. Також взято за основу Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, численні Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, Венеціанської Комісії та Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ, Резолюції Генеральної Асамблеї ООН [11].

Як зазначає у своїй статті Долбнєва Д. В., демократизація суспільства з використанням переваг цифрової трансформації надає високий ступінь прозорості, стабільності та гарантованості всіх життєвих процесів [20]. Така модернізація публічного управління, де максимально враховано потреби і пропозиції стейкхолдерів, збільшує рівень довіри та залучення, оптимізовує обсяг нормативно-правових актів і сам механізм управління. Дослідження «Е-

Government Survey 2020» показує, що оновлення моделі відносин між органами публічної влади та громадянами стає глобальною тенденцією і стає потужним рушійним елементом на шляху до демократичного суспільства [12].

У збірнику наукових праць «Сучасна парадигма публічного управління» зауважено, що найбільш поширеними інструментами е-демократії, які сьогодні застосовуються в Україні (як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні) є електронні консультації, електронні петиції, електронні звернення, бюджети участі (громадські бюджети) [77]. Також створені ресурси для оприлюднення наборів даних у формі відкритих даних, в тому числі з використанням електронних платформ, наприклад «Громадянське суспільство і влада», «Розумне місто» чи «Єдина система місцевих петицій», які поєднують у собі кілька електронних інструментів участі. Найвищим етапом становлення е-демократії вважають е-партнерство. Власне е-партнерство свідчить про відсутність розмежування влади та громадян і наявність достатньої довіри між ними, що є запорукою ефективного діалогу між державою та громадськістю. Тут громадяни виступають рівноправними партнерами з органами державної влади під час прийняття управлінських рішень і в процесі законотворення, що свідчить про повну підтримку суспільного порядку та схвалення управлінських рішень.

Для України активний розвиток електронної демократії сприятиме розбудові демократичної держави, у якій основним рушійним елементом виступатиме співпраця громадян та органів влади. Нині демократизація суспільного життя в Україні є для українського суспільства всеохоплюючим процесом. Як зазначає Стасишин А., успішні зміни щодо підвищення добробуту, розвитку економіки і соціально-культурної сфери і напрацювання надійних перспектив полягають в тому, щоби принципи демократії запанували у всіх сферах життєдіяльності українського суспільства [77, с. 43]. Тож надання процесу демократизації нових імпульсів залишається, після захисту незалежності і суверенітету, найголовнішим питанням національного порядку

денного в Україні. Одним із напрямів демократизації суспільного життя в Україні є впровадження європейських принципів партисипативної демократії, тобто доступ до правової інформації та безпосередня участь громадян в управлінні державними справами. Важливо підкреслити, що участь не є одноразовою дією, і вона не може бути забезпечена, якщо не практикувати її постійно [77, с. 26]. Існують різноманітні практичні моделі, що допомагають забезпечити сталу та ефективну участь за допомогою законодавчих моделей чи практичних інструментів.

1.2. Форми участі заінтересованих сторін у публічному управлінні в Україні та їх нормативне регулювання

Конституцією України наша країна визначена як демократична держава, де вся повнота влади належить народові і саме народовладдя становить сутність української демократичної держави. Згідно зі статтею 5 Основного Закону «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» [31]. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Саме воля народу має бути змістом влади і політичних відносин. Стаття 38 Конституції України визначає, що «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [31].

Як зауважує Грабильніков А. В., застосування в Конституції України поняття «участь в управлінні державними справами» пов'язане з прагненням законодавця узгодити дане поняття з нормами статті 21 Загальної декларації прав людини та статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, що є слушним і необхідним, а також сприяє наближенню до міжнародних стандартів з прав людини та безпосередньої демократії [15].

У Рекомендаціях Конгресу місцевих і регіональних влад Європи зазначається, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним із демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи, а представницька демократія є найбільш рівноправною формою участі, оскільки пропонує громадянам можливість безпосередньо впливати на процес ухвалення рішення [35].

В Керівних принципах Ради Європи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень [28] вказано різні форми участі громадян у процесі прийняття рішень. Це надання інформації, консультування, діалог і активна участь. Далі кожен із форм розглянемо більш детально.

Надання інформації. На всіх етапах процесу прийняття рішень уся відповідна інформація має подаватися чіткими та зрозумілими формулюваннями, у належному й доступному форматі, без недоречних адміністративних перешкод і відповідно до принципів відкритості даних. Органи публічної влади мають надати якнайповніший доступ до ключових документів та інформації в режимах офлайн і онлайн, не обмежуючи можливість аналізу та повторного використання такої інформації [28].

Консультування. Консультування дозволяє органам публічної влади збирати погляди громадян, неурядових організацій та громадянського суспільства в цілому щодо конкретної політики чи теми. Консультації можуть проводитися за допомогою різних методів та інструментів, як-от зустрічей, громадських слухань, фокус-груп, вивчення громадської думки, опитувальників та цифрових інструментів. Органи публічної влади мають надавати загальнодоступні коментарі про результати консультацій та причини прийнятих остаточних рішень.

Діалог. Діалог – це структурований, тривалий і орієнтований на результати процес, який має в основі взаємні інтереси в обміні поглядами між органами публічної влади, громадянами, неурядовими організаціями та громадянським суспільством у цілому. Учасники процесу можуть розглядати питання про

створення різних платформ як постійного місця для діалогу й участі. Такі платформи можуть охоплювати регулярні громадські слухання, громадські форуми, консультативні ради чи аналогічні структури.

Активне залучення. Активне залучення стосується можливостей для громадської участі у процесі прийняття рішень, які пропонуються органами публічної влади громадянам, НУО та громадянському суспільству в цілому, що виходять за рамки забезпечення інформацією, консультаціями та діалогом. Сюди можуть належати робочі групи чи комітети для спільної розробки документів, а також політик і законів, для яких у кінцевому результаті вимагається рішення відповідного органу публічної влади [1].

В монографії Чуб О. [85] зазначено такі форми реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами: індивідуальна і колективна, добровільна і примусова («мобілізаційна»), активна і пасивна, традиційна і «альтернативна», революційна і «охоронна», періодична, епізодична і постійна, виборча і невиборча, легітимна (законна) і нелегітимна, ініціативна і процедурно-правова і т. д.

Основні форми організації взаємодії органів влади та організацій громадського суспільства розглянуто в статті Турій О. [79]. Це може бути участь організацій громадянського суспільства в розробленні та обговоренні проєктів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина. Здійснення ОГС громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення (моніторинг підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання експертних пропозицій) також вважаються формами взаємодії публічної влади та організацій громадянського суспільства. Серед інших можливих форм: надання організаціям громадянського суспільства соціальних послуг населенню відповідно до укладених з органами державної влади договорів; утворення спільних

консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики; проведення органами виконавчої влади моніторингу й аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості; виконання спільних проєктів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування [79].

Слід зазначити, що прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування та демократичного розвитку суспільства сприяють консультативно-дорадчі органи. Найкращі результати приносить форма об'єднання дорадчих комітетів з опитуванням громадської думки. Як правило, створення дорадчих комітетів ініціює органами місцевої влади [79]. Нестерович В. зазначає, що функціонування консультативно-дорадчих органів гарантує постійний зворотний зв'язок під час нормопроектної діяльності з громадськістю; встановлює найприйнятніший формат взаємодії завдяки проведенню експертних консультацій, безпосередній участі громадськості в розробленні нормативно-правових актів, здійсненні громадського моніторингу і контролю за їх виконанням [43].

Одним з головних завдань процесу демократизації українського суспільства, розвитку громадянського суспільства Турій О. зазначає створення і забезпечення ефективного функціонування системи взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства. Запорукою успішної державної політики, спрямованої на потреби населення, її підконтрольності суспільству, відповідності стратегічним національним інтересам є наявність налагоджених ефективно діючих шляхів взаємодії між органами місцевої влади та громадським середовищем. В умовах, коли Україна прагне європейського поступу стає актуальним завдання організації системи співпраці органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства на рівні територіальної громади, яке ґрунтується на принципах демократичного

самоврядування й наближення до інтересів та потреб громадян. Становлення сучасної системи місцевого самоврядування, яка б відповідала потребам сьогодення і демократичним принципам функціонування політики, неможлива без налагодження якісної співпраці влади з інститутами громадянського суспільства і громадськістю в цілому [79]. Спираючись на досвід різних країн, важливо розробити низку заходів для забезпечення відповідності та ефективної участі і реалізації законодавчих гарантій [82].

Форми участі громадськості в процесах прийняття рішень дослідили та описали в навчально-методичному посібнику експерти громадської організації «Право» Дорох В. В., Черній О. В. [21]. Зазначено, що основними формами комунікації між громадянами та органами влади є звернення громадян та запити на інформацію. Це так звані «допоміжні» форми, без яких важко було б уявити участь громадськості в процесах прийняття рішень.

Звернення громадян. Стаття 40 Конституції України [31] визначає, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення, або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. *Закон України «Про звернення громадян»* [58] регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їхнього статуту пропозиції щодо поліпшення їхньої діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Зазначено, що під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі *пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги*. Також Закон «Про звернення громадян» [58] забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів публічної влади, а також підприємств, установ, організацій незалежно від форм

власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення. Стаття 22 цього Закону зобов'язує проводити *особисті прийоми громадян*. А згідно зі статтею 23⁻¹ ЗУ «Про звернення громадян» [58] громадяни можуть звертатися з *електронними петиціями* через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.

Важливо наголосити, що дія цього Закону не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, установлений кримінальним процесуальним, цивільно-процесуальним, трудовим законодавством, законодавством про захист економічної конкуренції, законами України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про доступ до судових рішень», Кодексом адміністративного судочинства України, законами України «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про виконавче провадження».

Громадяни, окрім скарг, пропозицій, заяв та електронних петицій, можуть звертатися до органів влади з проханням надати *безоплатну первинну правову допомогу*. Це визначено Законом України «Про безоплатну правову допомогу». Безоплатна первинна правова допомога передбачає такі види правових послуг: *надання правової інформації; надання консультацій і роз'яснень з правових питань; складення заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім документів процесуального характеру); надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації* [58].

Запит на інформацію. Стаття 34 Конституції України визначає, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Також Закон України «Про доступ до публічної інформації» [51] визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес. Публічною є

інформація, яка була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, яка відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях, а також та інформація, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. У статті 10-1 цього Закону зазначено також, що розпорядники інформації зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах. Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних затверджено Кабінетом Міністрів України.

Забезпечення громадянам доступу до публічної інформації є основним індикатором відкритості публічної влади у розвинутих, демократичних країнах світу. Відповідні рішення ухвалили міжнародні організації, такі як ООН та ЄС. Держави-члени Ради Європи підписали Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, що базуються на Загальній декларації прав людини [25]. У статті 10 Європейської конвенції з прав людини йдеться про доступ до публічної інформації як права кожного та забороняється втручання органів державної влади в свободу отримання і передачі інформації та ідей за винятком випадків, коли заборона здійснюється в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду [35].

Говорячи про форми участі заінтересованих сторін у публічному управлінні в Україні, варто також зосередити увагу на *місцевому референдумі, загальних зборах громадян, органах самоорганізації населення, місцевих ініціативах, громадських слуханнях, дорадчо-консультативних органах, дорученнях виборців, а ще на регуляторній політиці, громадській експертизі,*

громадській антикорупційній експертизі та громадському бюджеті, публічні консультації. Далі розглянемо детальніше.

Місцевий референдум - форма прийняття територіальною громадою рішень із питань, що належать до відання місцевого самоврядування, за допомогою прямого голосування. Це визначено *Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»* [62]. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території. В Законі також визначено, що «порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми». Щоправда відповідного чинного закону в Україні немає. 19 травня 2021 року Верховною Радою України одержано Проект Закону про місцевий референдум, який направлено на розгляд Комітету і надано для ознайомлення.

Загальні збори громадян - зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення. Це визначено *Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»* [62]. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їхньої безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади. На сьогодні в Україні чинне Положення про загальні збори громадян за місцем проживання, затверджене Верховною Радою у 1994 році.

Органи самоорганізації населення. Відповідно до *Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»* [62] це «представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста». Відповідно до статті 5

цього Закону, органи самоорганізації населення є частиною системи місцевого самоврядування (разом із відповідною радою, головою, виконавчим органом, самою територіальною громадою та районною і обласною радою). Визначено, що сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення й наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Тобто рада може наділяти частиною своїх повноважень ОСН, передавати їм відповідні кошти, матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, а також здійснює контроль за їх виконанням. Як зазначає Мішина Н., саме органи самоорганізації населення шляхом активізації інтересу населення до місцевих справ, місцевих проблем і пошуку оптимальних шляхів їхнього розв'язання сприяють підвищенню рівня громадської свідомості та подальшому розвитку громадянського суспільства в Україні [42]. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються Законом України «Про органи самоорганізації населення».

Місцеві ініціативи. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [62] визначає, що члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. У статті 9 цього Закону зазначено, що місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [53].

Громадські слухання. Згідно зі *Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»* [62] територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік, а порядок їх організації визначається статутом територіальної громади.

У разі відсутності статуту територіальної громади або на період до його прийняття, може бути розроблено і ухвалено такий місцевий нормативний акт, як положення про громадські слухання. Проведення слухань не є самоціллю. Мета слухань - не інформування населення, а отримання зворотного зв'язку від громади, пробудження у громадян почуття причетності до вирішення проблем громади, спрямування їх творчої ініціативи, залучення громадян до вирішення проблем та реалізації рішень [45, с. 23]. Вирізняють три формати слухань – традиційний, «подвійного» формату та відкритого форуму. При традиційному форматі проведення громадських слухань організатори займають місця в президії, разом з експерти презентують проєкт чи проблему та відповідають на питання і репліки присутніх. Слухання «подвійного» формату передбачають проведення формального слухання у традиційному форматі та паралельне неформальне (інформаційне) слухання, яке проходить у суміжному приміщенні, і де охочі мають можливість безпосередньо поспілкуватися з організаторами, експертами та представниками влади. Формат відкритого форуму передбачає насамперед інформаційне засідання, яке повинно надати можливість учасникам ознайомитися з роздатковими матеріалами щодо проблеми, оглянути експонати, поставити організаторам запитання з цієї проблеми, сформулювати робочі групи для обговорення цієї проблеми між собою та з урядовцями в неофіційній обстановці.

Дорадчо-консультативні органи (громадські ради). Принципи створення та діяльності громадських рад визначає *Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» №996* [52]. Тут додано Типове положення про громадську раду та Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Постанова є обов'язковою для органів виконавчої влади і зобов'язує утворити громадські ради та забезпечити їх функціонування при центральних і місцевих органах виконавчої влади. Для органів місцевого самоврядування Постанова Кабміну №996 має рекомендаційний характер. ОМС рекомендовано під час проведення консультацій з громадськістю та утворення громадських рад при органах місцевого самоврядування керуватися затвердженими цією постановою Порядком і Типовим положенням. У пункті 11 Постанови зазначено, що Консультації з громадськістю проводяться у формі ***публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма)***. При цьому, консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю та вивчення громадської думки з одних і тих самих питань можуть проводитись одночасно. Щодо електронних консультацій з громадськістю, вони проводяться у підрубриці "Електронні консультації з громадськістю" рубрики "Консультації з громадськістю" офіційного веб-сайту органу виконавчої влади.

Відповідно до пункту 13 Постанови КМ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення публічних заходів: *конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю, інтернет-конференцій, відеоконференцій*. Додатково у рамках публічного громадського обговорення можуть проводитися засідання громадських рад, інших допоміжних органів,

утворених при органах виконавчої влади. У пункті 22 Постанови зазначено шляхи вивчення громадської думки. Це: проведення *соціологічних досліджень та спостережень* (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо); створення *телефонних «гарячих ліній»*, проведення *моніторингу коментарів*, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих медіа та онлайн-медіа для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; *опрацювання та узагальнення* висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки.

Доручення виборців [1] В Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» зазначається, що виборці можуть давати своєму депутатові місцевої ради доручення на зборах під час його звітів чи зустрічей із питань, що впливають з потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади загалом. Щоби дати депутатові доручення, потрібно зініціювати загальні збори, запросити на них депутата місцевої ради, а потім вже давати йому доручення. Доручення виборців не повинні суперечити законодавству України, а їхнє виконання має належати до відання місцевих рад та їхніх органів. Доручення виборців депутатові місцевої ради має бути підтримане більшістю учасників зборів. Рада та її органи аналізують доручення виборців, дані депутатам місцевої ради, та з урахуванням матеріальних і фінансових можливостей приймають відповідні рішення щодо їх реалізації. Також доручення виборців враховуються при розробці планів і програм економічного та соціального розвитку відповідної території, місцевих економічних програм, складанні бюджету, при підготовці рішень з інших питань [58].

Регуляторна політика. Якщо коротко, то мова йде про процедуру прийняття документів (регуляторних актів), які так чи інакше регулюють діяльність бізнесу, що загалом впливає на членів територіальної громади. В Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [53] визначено, що державна регуляторна політика спрямована на

вдосконалення правового регулювання господарських відносин, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності. Серед принципів державної регуляторної політики зазначено «прозорість та врахування громадської думки». Тобто на всіх етапах регуляторної діяльності має бути відкритість та обов'язковий розгляд ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними, юридичними особами та їх об'єднаннями. Серед принципів регулювання вказано також доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність. Стаття 6 ЗУ «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [53] визначає, що громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, мають право подавати до регуляторних органів пропозиції та зауваження про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду, брати участь у розробці проектів та відкритих обговореннях, бути залученими до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків, самостійно готувати аналіз регуляторного впливу.

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади. Це складова механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Самі громадські експертизи проводяться відповідно до *Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої*

влади» №976. Щодо проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування, то зазначено, що Порядок сприяння її проведенню є рекомендаційним [76].

Громадська антикорупційна експертиза нормативно-правових актів.

Якщо громадська експертиза стосується лише діяльності органів влади, то громадська антикорупційна експертиза – тільки документів, які затверджує орган влади. У статті 55 *Закону України «Про запобігання корупції»* визначено, що з метою виявлення у чинних нормативно-правових актах і проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій щодо їх усунення проводиться антикорупційна експертиза [76].

Обов’язкову антикорупційну експертизу усіх проєктів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України, здійснює Міністерство юстиції України. Вказана експертиза здійснюється в таких сферах: права і свободи людини; повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; надання адміністративних послуг; розподіл та витрачання бюджетних коштів; конкурсні (тендерні) процедури. Антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України може проводити Національне агентство, залучаючи Громадську раду, що працює при ньому.

Громадський бюджет – інструмент прямої демократії, за допомогою якого кожен мешканець територіальної громади має змогу долучитися до бюджетного процесу, шляхом розробки і подання важливих для громади проєктів та відкритого голосування за них. Участь громадськості у бюджетному процесі регулюється *Законом України «Про місцеве самоврядування»* [62] (у статті 26 зазначено, що до повноважень місцевих рад належить затвердження програм соціально-економічного та культурного

розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування, що дає можливість ввести громадський бюджет), *наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні»* [66] та *постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»* [52]. Прямі згадки про громадський бюджет «бюджет участі» є лише у Методичних рекомендаціях Мінфіну. Але це відносно новий демократичний інструмент в Україні, який було запроваджено у 2015 році. Тоді позитивно зарекомендував себе електронний майданчик, на якому опублікувалися проєкти та відбувалося голосування – веб-платформа «Єдина платформа місцевої електронної демократії» (e-DEM) [23]. У статті Орлової А. [46] зазначено, що бюджет участі є дієвим інструментом співпраці влади і громадськості та залучення громадян до вирішення питань місцевого значення. Використання бюджету участі сприяє зростанню суспільної активності громадян, що є показником розвитку демократії участі. Власне демократія співучасті доповнює такі механізми представницької демократії, як вибори громадянами представників в органи влади, процедурами залучення громадськості до вирішення актуальних питань [46, с. 13]. Ініціаторами цих процесів мають стати місцеві органи влади та організації громадянського суспільства. Партиципаторне бюджетування допомагає в налагодити системний діалог між органом місцевого самоврядування і мешканцями та зміцнює довіру до влади. Слід відмітити, що Рада Європи у своїх документах та практичних рекомендаціях звертає увагу на потенціал дітей і молоді в рамках забезпечення сталого розвитку територіальних громад, та заохочує органи місцевої влади до залучення саме цієї категорії мешканців громад до прийняття рішень щодо вирішення актуальних проблем певних територій. Відповідно виділити таку структурну складову громадського бюджету, як шкільний громадський бюджет. Шкільний громадський бюджет – це потужний інноваційний

інструмент громадської участі, що активно впроваджується у всьому світі для залучення школярів до процесу прийняття рішень, які їх стосуються, а також як спосіб для заохочення розвитку активної громадської участі [44, с. 111].

Публічні консультації. Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) визначає публічні консультації з громадськістю як «ключовий регуляторний інструмент, який застосовується органами влади для покращення прозорості, ефективності та результативності вироблених рішень та політик» [69]. Залучення заінтересованих сторін до участі у прийнятті рішень шляхом проведення публічних консультацій регламентує та впорядковування Закон України «Про публічні консультації» [64]. Закон визначає правила проведення публічних консультацій на всіх етапах постановки проблеми, розроблення, формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення через підготовку проєктів програмних документів, нормативно-правових актів для узгодження публічних та приватних інтересів. У статті 4 закріплено такі принципи публічних консультацій як участь і відкритість, прозорість, доступність, підзвітність, дієвість, пропорційність. Закон передбачає обов'язковість проведення публічних консультацій (встановлено обов'язок проведення публічних консультацій усіма суб'єктами владних повноважень, окрім народних депутатів України: народний депутат може, а не зобов'язаний проводити публічні консультації щодо законопроекту до внесення його на розгляд Верховної Ради України. Для комітетів ВРУ, як і для Комітетів проведення публічних консультацій є також правом, а не обов'язком). ЗУ «Про публічні консультації» [64] передбачає звітування про заходи та пропозиції, рівноправну участь та доступність до публічних консультацій соціально незахищених груп, наявність онлайн-платформи для проведення ПК. Також визначено особливості проведення електронних консультацій, консультацій у формі публічного обговорення та адресних консультацій, передбачено порядок надання пропозицій і встановлено строки проведення ПК.

Міжнародний експерт Квентін Олівер [17] зауважує, що ми часто використовуємо терміни «залученість», «консультації», «демократична участь» як синоніми, хоча вони є різними. Консультації – це завжди динамічний процес, який ґрунтується на реальному обміні думками з метою впливу на рішення, політику чи програму дій. Будь-яка форма залученості вимагає діалогу, двосторонньої комунікації, чесного обміну інформацією. Діалог створює взаємодію, яка дозволяє досягнути кращих рішень, справжніх рішень, а не тільки пропозицій для галочки. Co-production (з англ. «спільне виробництво» – надання соціальних послуг, у які залучені місцеві мешканці) – модний зараз термін. Теоретично – це прекрасний підхід, але завжди виникають питання про те, наскільки звичайні люди є компетентними у тому, що вони мають робити і чи можуть вони представляти усю громаду [17].

Вивчаючи феномен права громадян брати участь в управлінні державними справами, Пилип В. В. зазначає, що саме участь громадян є важливим елементом будь-якої демократії, а активна участь є ознакою життєздатності демократії [47].

Мельник Р. С. та Бевзенко В. М. вважають, що принцип участі у прийнятті рішення є одним із принципів належного врядування, які стосуються правозастосовної діяльності суб'єктів публічної влади та створюють процедурні засади забезпечення і реалізації принципу верховенства права. За допомогою принципів належного врядування досягаються: мінімізація корупції, врахування думки меншості під час прийняття адміністративних актів, залучення інституцій громадянського суспільства до реалізації публічного управління [47].

Основні принципи «належного врядування» закріплені Європейською комісією у Білій книзі Європейського врядування. Для всіх держав-членів Європейського Союзу було визначено п'ять принципів належного врядування - відкритість, участь, підзвітність, ефективність та узгодженість.

Також важливо зауважити про наявність більш розширеного поняття - «доброго демократичного врядування», яке формується на 12 принципах. Цю тему досліджують експерти Громадської мережі публічного права та адміністрації UPLAN [84] Під час 22-го саміту Україна-ЄС, що проходив у жовтні 2020 року було зазначено, що важливу роль у всіх сферах суспільного і політичного життя відіграє громадянське суспільство. Громадяни мають стати у центрі всіх найважливіших демократичних процесів, а органи місцевого самоврядування повинні постійно вдосконалювати систему управління і надання послуг відповідно до принципів доброго демократичного врядування [36]. Йдеться про *чесне проведення виборів і забезпечення реального представництва, чутливість і зворотній зв'язок для реалізації очікувань та потреб громадян, ефективність і результативність для досягнення цілей за найбільш оптимальному використанні ресурсів, відкритість і прозорість у забезпеченні доступу до інформації та розумінні місцевої публічної діяльності, верховенство права для забезпечення справедливості, неупередженості, передбачуваності, етичну поведінку для переважання публічних інтересів над приватними, а ще компетентність і спроможність місцевих виборних представників і службовців, інноваційність і відкритість до змін для отримання переваг від нових рішень і кращих практик.* Також важливими принципами доброго демократичного врядування є *сталий розвиток і стратегічна орієнтація для врахування інтересів майбутніх поколінь, раціональне управління фінансами, підзвітність і забезпечення того, щоби всі люди були захищеними, мали повагу, щоби ніхто не зазнав дискримінації, не був виключеним чи проігнорованим – це принцип прав людини, культурного різноманіття і соціальної згуртованості.* За висновками експертів, формування та реалізація державної політики на основі принципів доброго демократичного врядування має передбачати співпрацю органів публічної влади та ОГС на всіх етапах (формулювання проблеми, пошуку варіантів вирішення, розроблення проєктів рішень, їх імплементація

та моніторинг реалізації) та здійснюватися за принципом «жодних рішень для громадянського суспільства без громадянського суспільства» [84].

Прозорий контроль за державою з боку громадянського суспільства може забезпечити оздоровлення держави та державного управління, позбавлення від такого важкого тягара нації, як корупційні прояви. Нині слід формувати дієвого громадянина, який любить свою Батьківщину й бере активну участь у модернізації суспільства та держави. Йдеться про реальний доступ громадянина до управління державою, до участі у напрацюванні та прийнятті органами державної влади та органами місцевого самоврядування відповідних рішень. Проведення публічною владою консультацій із громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу, підвищенню якості підготовки рішень із важливих питань державного та суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проєктів таких рішень. Результати проведення консультацій із громадськістю мають враховуватися владою під час прийняття остаточного рішення або в подальшій роботі [35].

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ В УКРАЇНІ

2.1. Принципи публічних консультацій та учасники їх проведення

Розробка Закону України «Про публічні консультації» [64] розпочалася у 2016 році. Через вісім років, у 2024 році, Закон було прийнято. Попри те, що цей Закон набирає чинності через 12 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні (введеного Указом Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" від 24 лютого 2022 року № 64/2022), але враховуючи, що протягом шести місяців з дня набрання чинності цього Закону Кабінету Міністрів України, органам місцевого самоврядування потрібно оновити нормативні акти і забезпечити чинність Закону, унормовувати документацію варто якнайшвидше.

Продовжуючи демократичний курс держави, важливо дотримуватися повноти реалізації встановлених вимог щодо принципів публічних консультацій. Відповідно до статті 4 Закону України «Про публічні консультації» [64], публічні консультації мають проводитися на основі принципів відкритості, прозорості, участі і доступності, дієвості, підзвітності та пропорційності. Дотримання цих принципів важливе та на всіх етапах консультування. Починаючи від постановки проблеми до вирішення питань місцевого значення, від розроблення і формування державної політики до її реалізації. Далі кожен із принципів розглянемо детальніше.

Принцип участі та відкритості передбачає долучення до процесу консультування заінтересованих сторін на всіх етапах постановки проблеми, розроблення, формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення. Залучаючи до публічних консультацій заінтересовані сторони, суб'єкти проведення публічних консультацій мають враховувати рівні права на участь осіб різного віку, статі, представників національних

меншин, осіб з інвалідністю, вразливих, соціально відчужених і тих, що перебувають у несприятливих умовах.

Принцип прозорості передбачає належне оприлюднення інформації суб'єктом проведення публічних консультацій. Зокрема, має бути вказано: предмет публічної консультації (з урахуванням проекту акта), у якій формі чи формах буде консультування, перелік залучених заінтересованих сторін та сам результат проведення ПК.

Принцип доступності визначає, що суб'єкти проведення публічних консультацій мають обирати зручні для заінтересованих сторін місця, час, формати і умови проведення публічних консультацій. Також матеріали публічних консультацій мають бути зрозумілими і простими для сприйняття. Обов'язковими є заходи, що забезпечують реалізацію прав осіб з порушенням здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком). Мають бути враховані індивідуальні потреби для безперешкодної участі у ПК.

Принцип підзвітності передбачає, що суб'єкт проведення публічних консультацій обов'язково звітує про врахування отриманих пропозицій та обґрунтовує прийняті рішення.

Принцип дієвості визначає проведення публічних консультацій на тих етапах, коли заінтересовані сторони можуть вплинути на формулювання проблеми, визначення шляхів її розв'язання, основних цілей, методів реалізації, показників ефективності та відповідні положення проєктів актів.

Принцип пропорційності передбачає, що форми проведення публічних консультацій, їх тривалість та кількість заходів мають відповідати ступеню впливу проєкту акта, що є предметом публічних консультацій. Бойко О. зауважує, що принцип пропорційності є важко застосовуваним з огляду на відсутність критерію «ступеню впливу проєкту акта». [6]

Власне дотримання принципів, що є основою належної організації та проведення консультацій, робить консультації ефективним механізмом

взаємодії між владою та громадянами. Про це наголошено в аналізі, підготовленому ГО «Рух ЧЕСНО» за підтримки Фонду розвитку ефективного врядування Сполученого Королівства [69]. Як вдалий приклад ефективного застосування публічних консультацій наводяться принципи публічних консультацій уряду Австралії. Визначено дев'ять принципів, частина яких співпадає з українськими. Якщо розглядати *принцип доступності*, уряд Австрії застосовує механізм електронних сповіщень для громадян, котрі підписані на цікаві для них сфери. Щойно оголошення з'являється на веб-сайті – приходить відповідне повідомлення. Трактуювання *принципу прозорості* збігається з українським. Зазначається необхідність чітко пояснювати мету, щоби уникнути нереалістичних сподівань. Учасники мають розуміти, яких аспектів можуть стосуватися зміни і що буде після прийняття рішення. *Принцип послідовності та гнучкості* передбачає визначені процедури публічних консультацій, які забезпечують зрозумілість процесу і можливість легкого долучення. В українському законодавстві порядок проведення публічних консультацій визначено статтею 7 ЗУ «Про публічні консультації» [64]. Дослідники австралійської практики проведення публічних консультацій зазначають також *принцип відсутності поспіху*. Мається на увазі, що перепорою для подання належних пропозицій може бути занадто обмежений період для їх надання. Важливо забезпечити учасникам можливість вивчити питання, тож рекомендується проводити консультації 30-60 днів. Також зазначається *принцип безперервності*, тобто взаємодія з групами інтересів має тривати якнайдовше. *Принцип широкомасштабності* передбачає охоплення широкого кола учасників. Вказується *принцип необтяжливості*, що передбачає врахування інтересів та можливостей залучених стейкхолдерів. В українському законодавстві ця концепція зазначена у трактування принципу доступності. Також у закордонній практиці згадується *принцип регулярної оцінки та перегляду*, де передбачено постійний аналіз та виявлення можливостей для покращення. В Україні це закладено у принципі підзвітності і частково дієвості. Австралійський *принцип «спосіб, а не мета»* трактується

як своєрідні розумні межі, коли є розуміння, що консультації є лише інструментом для покращення рішень і політик, але не замінюють сам процес прийняття рішення. В цілому, виклики сьогодення збільшують потребу в залученні широкого кола заінтересованих сторін, адже триває перехід до партисипативної демократії, де громадянин бере активну участь у формуванні рішень та політик через використання різних інструментів, в тому числі публічних консультацій [69].

Вироблення загальних принципів підходу до питання участі громадян на засадах представницької демократії та форм прямої участі в ухваленні рішень і управлінні місцевими справами, як зазначають Корж І. та Бірюк Л., тісно переплітається із принципом уникнення занадто крутих рішень і дозволом експериментувати, при цьому надаючи перевагу наділенню повноваженнями, а не встановленню норм, і, відповідно, забезпечуючи можливість використання та поєднання широкого кола інструментів участі, адаптуючи способи їх застосування залежно від обставин [35].

У Рекомендаціях Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 182 (2005)²⁷ зазначено, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним із демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи, і що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні [35]. Також зазначається, що представницька демократія є найбільш рівноправною формою участі, оскільки пропонує громадянам можливість безпосередньо впливати на процес ухвалення рішення завдяки загальному виборчому праву. Саме участь громадян є важливим елементом будь-якої демократії, а активна участь є ознакою життєздатності демократії [35].

Щодо учасників проведення публічних консультацій. Це суб'єкт і заінтересована сторона. Суб'єкт організовує та проводить публічні консультації, а заінтересованою стороною є усі, хто виявив бажання брати участь в публічних консультаціях, на кого вплине рішення і хто може

впливати. Поняття «заінтересована сторона» є українським відповідником американському «стейкхолдери» (stakeholders). Відповідно до Закону України «Про публічні консультації» [64], заінтересованою стороною є громадяни України, а також громадські об'єднання, професійні спілки і їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, творчі спілки та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, асоціації органів місцевого самоврядування, непідприємницькі товариства, суб'єкти господарювання та їх об'єднання, організації роботодавців та їх об'єднання, саморегульовні організації, на яких вплине прийняття рішення, а також інші особи, прав, свобод, інтересів яких стосується рішення, чи інші особи, які виявили бажання взяти участь в публічних консультаціях [64].

У статті 6 Закону «Про публічні консультації» [64] визначено права осіб чи організацій, які мають інтерес або можуть впливати на певні процеси. Так під час проведення публічних консультацій зацікавлені мають право отримувати інформацію, яка необхідна для участі в ПК. Матеріали публічних консультацій поступають від суб'єктів проведення публічних консультацій та посадових осіб суб'єктів проведення публічних консультацій. Це не стосується інформації з обмеженим доступом. Також заінтересовані сторони мають право отримати звіт про результати проведення публічних консультацій. Другим правом зацікавлених є можливість подавати пропозиції, що стосуються предмета публічних консультацій, відповідно до вимог, визначених законом.

Експерти Інституту місцевого розвитку, щоби визначити потрібних стейкхолдерів радять дати відповіді на п'ять запитань: на кого вплине ця політика, хто може мати вплив на рішення, хто має експертні знання з цієї теми, хто заінтересований у цій темі, хто може не погоджуватися з цим рішенням. Групи осіб, котрих можна залучити на основі зазначених питань, і будуть стейкхолдерами [32]. Також для кращої співпраці із заінтересованими сторонами та якнайширшого залучення учасників суб'єктам проведення

публічних консультацій радять розуміти основні типи стейкхолдерів. Таких вирізняють чотири: *експерти-спеціалісти*, котрі мають багато досвіду і знань у темі консультації; *залучені та поінформовані* - громадяни, які добре обізнані в темі, зробили персональний внесок у результати консультацій та на котрих безпосередньо впливає предмет консультацій; *незалучені, але зазнають впливу* - громадяни, які не обізнані з питанням та зазвичай не долучаються до консультацій, але на яких вплинуть результати консультацій; *впливові особи та лідери думок*, які можуть впливати на суспільну думку щодо процесу консультацій та його результати (це можуть бути медіа, спілки, політична опозиція, громадські активісти).

Досліджуючи принципи взаємодії зі стейкхолдерами, починаючи з 1991 року, у статті Ободзинського Д., Капелюшного В. та Іванченко Д. пропонується визначити декілька принципів, що є найбільш важливими для ефективного управління взаємовідносинами зі стейкхолдерами, які перевірені в бізнес-середовищі. Першим принципом є *моніторинг інтересів стейкхолдерів*, який передбачає постійне відслідковування задоволеності інтересів, адже під час прийняття управлінських рішень кожна зміна має враховуватись. Другим принципом є *адаптація процесів* і побудова гнучкої системи управління, яка здатна адаптуватися під запити стейкхолдерів. *Принцип проактивності* передбачає можливість попереджувати зміни параметрів елементів системи управління взаємовідносинами зі стейкхолдерами. Це дозволяє використовувати потенціал можливостей або уникати перетворення потенційних загроз у реальні. Ще один надважливий *принцип колаборації*, який передбачає розвиток взаємовигідних відносин із зацікавленими особами, спрямованих на досягнення спільних цілей [44, с. 49]. Визначають, що управління є значно ефективнішим і результативнішим, коли враховано інтереси різних зацікавлених сторін, як зовнішніх, так і внутрішніх. Також важливо враховувати всі складові системи управління взаємовідносинами зі стейкхолдерами - мету, об'єкт і суб'єкт, принципи,

методи, інструменти, функції, нормативно-правове забезпечення, спеціалізовані інформаційні системи [44, с. 63].

В Законі України «Про публічні консультації» [64] визначено, що формування державної політики та вирішення питання місцевого значення, а також є розробником відповідного проєкту акта забезпечує суб'єкт. Отож, суб'єктом проведення публічних консультацій є:

- народний депутат України;
- комітет Верховної Ради України;
- Кабінет Міністрів України, міністерство, інший центральний орган виконавчої влади, місцевий орган виконавчої влади;
- орган влади Автономної Республіки Крим;
- орган місцевого самоврядування;
- державний колегіальний орган, що забезпечує формування та/або реалізує державну політику;
- Національний банк України;
- інший державний орган під час виконання ним владних повноважень відповідно до закону;
- підприємство, установа, організація, саморегулювна організація під час виконання ними визначених законом владних повноважень [64].

Стаття 3 Закону «Про публічні консультації» [64] зобов'язує суб'єкта проведення публічних консультацій здійснювати планування проведення ПК, забезпечувати інформування заінтересованих сторін, дотримуватися принципів і порядку проведення публічних консультацій та здійснювати моніторинг процесу консультування.

Для успішного консультування експерти Карий О., Панас Я. [41] радять розробляти стратегії залучення заінтересованих сторін до спільної роботи або курс на подолання їхнього опору. Попередньо важливо зрозуміти інтереси зацікавлених сторін, які можуть забезпечити виконання рішення, або,

навпаки, блокувати. Щоправда, практично неможливо прийняти рішення, однаково вигідне для всього населення, попри покликання органів публічної влади регулярно приймати рішення, метою яких є підвищення рівня життя населення. Фахівці відзначають, що до різних зацікавлених сторін треба застосовувати різні стратегії, зважаючи на важливість стейкхолдерів та їхню позицію стосовно того чи іншого курсу дій. Також радять визначити чи можливо створити переможну коаліцію, наскільки потужною може бути коаліція противників і які зацікавлені сторони залишаться нейтральними чи вагатимуться, що дає змогу вплинути [41].

Дослідники технологій залучення зацікавленої сторони вважають ефективним шукати відповіді на такі запитання: чи має заінтересована сторона визнаного лідера і хто це; які основні потреби та інтереси стейкхолдерів і який найкращий спосіб спілкуватися з ними; як залучити стейкхолдерів до планувальної діяльності; чи потрібне заінтересованій стороні навчання для виконання свого завдання і хто навчатиме. Розглядається можливість залучення стейкхолдерів у якості професійних радників, перетворивши мешканця на просумента.

У процесі проведення консультацій головна місія щодо визначення шляхів вирішення проблеми лежить саме на зацікавленій стороні. Тож правильно визначити стейкхолдерів є першим природним кроком для створення середовища, що сприяє позитивним змінам. Коли зацікавлені сторони визначені, варто подбати про реалізацію стратегії зближення заінтересованих осіб, щоби в процесі спільної роботи було прийняття спільних цілей та передбачення подолання можливого негативного впливу якоїсь із зацікавлених сторін на процес роботи і його результати. Якщо коротко, успішні публічні консультації полягають у тому, щоби зібрати потрібних людей разом, поставити продумані запитання і ефективно проаналізувати отримані дані [68].

Важливо зазначити, що положення Закону України «Про публічні консультації» [64] не поширюються на всі суспільні відносини. Це стосується призначення виборів та референдумів загальнодержавного чи місцевого значення. Така ж ситуація із внесенням місцевої ініціативи, проведенням громадських слухань і загальних зборів громадян, що регламентується Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [62]. Також вимоги Закону «Про публічні консультації» не поширюються на суспільні відносини, пов'язані зі здійсненням заходів щодо забезпечення національної безпеки України та обороноздатності. Це ж стосується питань оголошення стану війни, проведення мобілізації, укладення миру. Щодо застосування Збройних Сил України та інших військових формувань, наданням військової допомоги іншим державам чи направлення до іншої держави підрозділів ЗСУ, проведення антитерористичних операцій та інших невідкладних питань обороноздатності держави – це теж не про публічні консультації. Також нема зобов'язання керуватися принципами публічного консультування щодо питань забезпечення здійснення зовнішньої політики і суспільних відносин, що виникають відповідно до Бюджетного кодексу України. Іншими законами керуються під час підготовки проєктів актів. Йдеться про акти індивідуальної дії та організаційно-розпорядчого характеру. Також про утворення і діяльність консультативних, дорадчих, інших допоміжних органів, про утворення і припинення державних органів, органів місцевого самоврядування. При підготовці актів Центральної виборчої комісії щодо організації підготовки та проведення виборів і референдумів, напрацьовуючи акти, що пов'язані з міжнародними договорами, наданням гуманітарної допомоги іноземним державам у зв'язку з ліквідацією наслідків стихійного лиха теж не застосовують вимоги Закону про публічні консультації. Підготовка актів у сфері державного регулювання ринків фінансових послуг, а також актів щодо участі в заходах міжнародного характеру також не регламентується ЗУ «Про публічні консультації» [64]. Дія цього Закону не поширюється і на підготовку проєктів регуляторних актів згідно зі Законом

України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [53], проєктів актів у частині положень, що містять інформацію з обмеженим доступом відповідно до вимог законів України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації» [51].

2.2. Порядок та форми проведення публічних консультацій

Порядок та форми проведення публічних консультацій визначено в статтях 7 та 8 відповідно Закону України «Про публічні консультації» [64]. Стаття 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [62], що передбачає право територіальної громади на проведення громадських слухань та обов'язок органів місцевого самоврядування розглядати внесені пропозиції, визначає, що порядок організації таких слухань (зустрічей членів громади з посадовими особами ОМС та депутатами) визначається статутом територіальної громади. В Законі України «Про звернення громадян» [58] зазначено порядок розгляду звернень (пропозицій, заяв, скарг). До слова, звернення осіб з інвалідністю внаслідок війни, Героїв Радянського Союзу та Героїв Соціалістичної Праці мають особисто розглядати перші керівники. Щодо особистого прийому громадян, порядок такого прийому, відповідно до статті 22 Закону про звернення, визначається керівником. Цим Законом також передбачено порядок подання та розгляду електронної петиції, відповідальність за зміст якої несе автор чи ініціатор. Порядок доступу до інформації, право на який може бути використане і під час публічних консультацій, визначає Закон України «Про доступ до публічної інформації» [51]. Це стосується також публічної інформації з обмеженим доступом, інформації конфіденційної, таємної, службової, інформації про особу та публічної інформації у формі відкритих даних. У Постанові Кабінету Міністрів України №996 від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [52] визначено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та

реалізації державної політики. Тут зазначено основні вимоги до організації і проведення консультацій органами виконавчої влади, які також є рекомендаційними для органів місцевого самоврядування. Постанова визначає, що консультації з громадськістю організовує і проводить орган влади, який є головним розробником проєкту нормативно-правового акта або пропозицій. А вся інформація, пов'язана з організацією та проведенням консультацій з громадськістю, оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади у спеціально створеній рубриці «Консультації з громадськістю». Локальні форми та механізми консультацій можуть передбачати рішення органів місцевого самоврядування чи центральних органів виконавчої влади. Також, враховуючи адаптацію українського законодавства до європейських стандартів, активно використовуються стандарти і рекомендації Ради Європи. У керівних принципах щодо громадської участі в процесі прийняття політичних рішень, що пропонує Рада Європи [28], зазначено, що органи публічної влади мають планувати громадську участь, керувати нею, а також чітко визначати суб'єкти, сам процес, цілі, методи, часові рамки.

В рекомендаціях від Асоціації міст України [41, с. 9] зауважують, що ліпше витратити більше часу на підготовку рішення, аніж потім витратити ще більше часу на виправлення помилок і залагодження конфліктів, що виникли внаслідок добре не продуманих рішень. Адже практика показує, що рішення, до прийняття яких залучається громадськість швидше втілюються в життя, тож час, витрачений на підготовчому етапі, компенсується.

Урядовий портал «Децентралізація» [32] публікує практики, де радять починати публічні консультації з усвідомлення міським головою, працівниками органу місцевого самоврядування, депутатами міської ради доцільності розроблення та виконання певного управлінського рішення. Врахувати, що майже всі особи, від яких будуть залежати прийняті рішення, представлятимуть різні формальні і неформальні організації. Тож постане

питання зорганізувати колективне мислення та спільні дії в умовах, де ніхто не несе повної відповідальності за остаточні результати прийнятих групових рішень. Відтак, публічні консультації мають проводитися на плановій основі. Як і загалом, вся діяльність органу публічної влади повинна відповідати стратегічним, програмним документам розвитку певної території та реалізовується в межах повноважень, визначених законом.

Закон України «Про публічні консультації» [64] визначає порядок проведення публічних консультацій. Відповідно до стаття 7 цього Закону суб'єкт проведення консультацій (крім народних депутатів та комітету Верховної Ради України) в першу чергу складає *план проведення публічних консультацій*. У методично-практичних рекомендаціях з проведення публічних консультацій [21 консульт] зауважують, що консультації в громадах проводяться відповідно до затвердженого головою орієнтовного щорічного плану. Якщо ж пропозиція щодо проведення консультацій з одного і того ж питання надійшла щонайменше від трьох інститутів громадянського суспільства чи трьох представників інших заінтересованих сторін, такі консультації треба проводити обов'язково і навіть поза планом.

Вивчаючи кращі світові практики консультування, експерти рекомендують під час формування орієнтовного річного плану проведення консультацій органом місцевого самоврядування керуватися наступними правилами - складати з урахуванням завдань стратегічних, програмних, інших документів розвитку територіальної громади, а також пропозицій консультативно-дорадчих органів, членів територіальної громади, громадських об'єднань, благодійних організацій, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, інших інститутів громадянського суспільства та заінтересованих сторін; обговорювати з громадськістю; затверджувати план консультування до початку року та оприлюднювати. Річний орієнтовний план проведення консультацій повинен містити: перелік актуальних питань місцевої політики; назви проєктів нормативно-правових актів, які планується винести на

обговорення чи консультування; пропоновані способи та форми проведення консультацій; орієнтовні строки; соціальні групи, на яких поширюватиметься дія рішення; контактні дані підрозділу чи посадової особи органу місцевого самоврядування, відповідального за проведення консультацій, який може надати фахові консультації. План проведення консультацій визначається окремо в кожній відповідній раді [32].

Наступним кроком, після складання плану проведення публічних консультацій, Законом України «Про публічні консультації» [64] передбачено формування *консультаційного документа*. Консультаційний документ має містити сім обов'язкових пунктів: найменування суб'єкта, що проводить консультацію; опис проблеми та альтернативи її розв'язання з обґрунтуванням обрання запропонованого варіанта; перелік стейкхолдерів та інформація про можливий вплив на них у разі прийняття відповідного рішення; форми, строки, час і місце проведення публічних консультацій; інформація про строк, порядок подання пропозицій та майданчик де здійснюється проведення публічних консультацій: електронна (поштова) адреса, покликання на сторінку онлайн-платформи та офіційно веб-сайту суб'єкта проведення публічних консультацій; прізвище, ім'я та контактна інформація особи, що відповідає за проведення консультацій; строк і спосіб оприлюднення звіту про проведення публічних консультацій. Консультаційний документ може містити й іншу інформацію. До прикладу, запитання щодо ставлення заінтересованих сторін до пропонованих (альтернативних) варіантів вирішення питань, зовнішні та внутрішні чинники впливу, проєкт акта.

У посібнику Міжнародного центру перспективних досліджень [68] зауважують, що відмінність консультаційного документа від проєкту нормативного акта полягає у тому, що консультаційний документ містить опис проблем чи можливостей, пропозиції та оцінку можливих способів дій чи рішень. Тим часом проєкт нормативного акта містить лише готове рішення.

Тобто консультаційний документ напрацьовують для вирішення певних важливих соціально-економічних питань і виносять на публічне обговорення для отримання реакції інститутів громадянського суспільства та зацікавлених сторін. Практика закордонних країн підтверджує ефективність використання таких інструментів, як «біла книга» та «зелена книги» - консультаційних документів, для методів, що передбачають активне залучення громадян до процесу формування та вироблення політик. Завдяки «зеленій книзі» уряд привертає увагу громадян до проблем або можливостей, що виникають, а також з'ясовує ставлення громадян до можливих способів їх вирішення. А вже «біла книга» є результатом проведення консультацій і врахування пропозицій громадян. «Біла книга» допомагає керівництву поінформувати громадськість про політику, що запроваджується як відгук на нові потреби та можливості. Консультаційні документи («зелені книги» та «білі книги») після їх обговорення з громадськістю набувають форми проекту нормативного акта (законодавчих, регуляторних) чи програмного документа уряду з конкретними заходами, спрямованими на вирішення проблем [48]. Важливо враховувати наступні вимоги: документи з питань, що є предметом консультацій, мають бути легкими для розуміння і доступно викладати суть питання, варіанти вирішення, ресурси та ризики; усім учасникам і стейкхолдерам консультацій потрібно надати можливість висловитися; канали комунікації та вся інформаційно-просвітницька кампанія мають враховувати потреби всіх цільових груп; стейкхолдерам потрібно надати достатньо часу для підготовки пропозицій та зауважень; необхідно забезпечити зворотний зв'язок від ініціатора консультації.

Коли є план публічної консультації та складено консультаційний документ — його оприлюднюють на онлайн-платформі для публічних консультацій чи на офіційному веб-сайті та забезпечують інформування заінтересованих сторін. Далі проводять заплановані заходи, оприлюднюють отримані пропозиції, аналізують їх, складають та оприлюднюють звіт (а за

наявності й доопрацьований проєкт акта) про результати проведення публічних консультацій [48]. Також Закон про публічні консультації [64] визначає, що проведення консультацій розпочинається з дня оприлюднення консультаційного документа, а матеріали публічних консультацій архівуються та зберігаються не менше п'яти років на відповідній онлайн-платформі чи сайті. Органу місцевого самоврядування не можна проводити публічні консультації менше ніж за 15 днів до початку виборчого процесу місцевих виборів.

Свої особливості мають публічні консультації, що проводять народні депутати України та комітети Верховної Ради України. Порядок проведення регламентується статтею 8 Закону України «Про публічні консультації» [64]. Так народний депутат має право проводити публічні консультації щодо законопроєкту, який ще не внесли на розгляд Верховної Ради України. Такі консультації проводяться у формі електронних консультацій, шляхом оприлюднення на офіційному веб-сайті народного депутата чи його сторінці у соціальній мережі. Покликання на відповідну сторінку депутата має одночасно розміщуватися на онлайн-платформі для публічних консультацій. Якщо законопроєкт уже внесений на розгляд Верховної Ради України, публічні консультації може проводити комітет, але після того, як законопроєкт прийняли за основу в першому читанні. Пропозиції заінтересованих сторін доводяться до відома народних депутатів України, які є членами відповідного комітету.

В посібнику, що розробила канадська організація OpenNorth [68], яка займається підсиленням прозорих, підзвітних та інклюзивних громад за допомогою даних і технологій у Канаді та світі, зазначено, що змістовні публічні консультації посилюють довіру до влади, підвищують підзвітність та прозорість, вдосконалюють процес ухвалення рішень та покращують роботу публічної влади на всіх рівнях. Також серед переваг, які дають публічні консультації: відкриття для громадськості легітимного і конструктивного

шляху для впливу на процес формування і прийняття рішень; покращення обізнаності громадян щодо роботи органу влади та залучення до формування політик, генерування ідей, впровадження інноваційності; публічні консультації допомагають посадовцям орієнтуватися в громадській думці та розробляти рішення, які задовольнятимуть актуальні суспільні потреби. Щоби публічні консультації були справді змістовними та результативними, важливо під час усього процесу консультування враховувати особливості форми проведення ПК.

В Законі України «Про публічні консультації» [64] зазначено три форми проведення консультування: *електронні консультації, адресні консультації, публічне обговорення*. Також в статті 9 цього Закону уточнено, що публічні консультації можуть проводитися одночасно у різних формах. Кожен тип консультацій охоплює іншу аудиторію, передбачає певний спосіб збирання даних та має різні виклики й переваги. Зважаючи на швидкий розвиток технологій та активне використання інтернет-платформ, усе більше офлайн-форматів консультацій можна перевести у веб-режим. Нині навіть великі обговорення під час круглих столів із легкістю модерують онлайн, використовуючи функцію кімнат для перемовин [68].

Електронні консультації проводяться шляхом оприлюднення консультаційного документа на онлайн-платформі для публічних консультацій та/або на офіційному веб-сайті суб'єкта проведення публічних консультацій [64]. Це є обов'язкова форма проведення публічних консультацій щодо всіх проєктів актів. Заінтересовані сторони можуть надавати пропозиції в різний спосіб – надіслати на зазначену електронну адресу, розмістити у формі електронного коментаря чи дати відповідь на запитання зі сторінки, де здійснюється проведення електронних консультацій. Поширеними формами консультацій онлайн є форми для коментарів, опитування, дискусійні форуми, системи голосування, вебіари [68]. Якщо коротко охарактеризувати кожен із форм, то *форми для коментарів* є

простими формами без попередньо визначених запитань. Вони мають низький рівень залучення, адже здебільшого їх заповнюють експерти та дуже вмотивовані стейкхолдери. Опрацювання таких форм вимагає додаткового опрацювання отриманих даних, адже це переважно тези чи окремі абзаци. *Опитування* мають запитання, що допомагають визначити тенденцію, панівну думку або детальнішу інформацію щодо одного чи кількох питань. Це простий спосіб отримати зворотній зв'язок та проаналізувати дані. *Дискусійні форуми* – це відкриті чи закриті платформи, де учасники можуть обговорити свої ідеї та думки щодо певної теми. Зазвичай закриті форуми формують для безпечного середовища учасників з високим рівнем залученості. Але опрацювання отриманої інформації потребує значних зусиль. Система голосувань є ефективним методом для ранжування та визначення пріоритетності ідей чи коментарів. Вебінари – презентації чи воркшопи, що транслюються через відео-конференції [68].

Електронні консультації (публічні е-консультації) досить активно застосовуються за кордоном та в нашій державі. В Україні проведення е-консультацій регулюється Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 року №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [52], де вказано, консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій та вивчення громадської думки. Зокрема у пунктах 16, 17 Порядку проведення консультацій з громадськістю зазначено, що інформаційне повідомлення про проведення консультацій, текст проєкту акта, винесеного на обговорення, орган виконавчої влади оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті та на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада». Також консультування може відбуватися одночасно в різних формах. В статті 10 Закону України «Про публічні консультації» [64] зазначено особливості електронних консультацій. Окрім того, що е-консультації обов'язкові щодо всіх проєктів актів, вказано, що заінтересовані сторони

можуть надсилати пропозиції на електронну адресу, зазначену в консультаційному документі, розміщувати їх у формі електронних коментарів чи надавати відповіді на сторінці онлайн-платформи для публічних консультацій. Органи виконавчої влади та державні колегіальні органи для оприлюднення документів та інформації в рамках публічних консультацій мають використовувати виключно онлайн-платформу для публічних консультацій з одночасним розміщенням на своєму офіційному веб-сайті гіперпосилання на відповідну сторінку цієї онлайн-платформи для публічних консультацій. Інші суб'єкти проведення публічних консультацій можуть проводити електронні консультації як на онлайн-платформі для публічних консультацій так і на своєму офіційному веб-сайті, одночасно розміщуючи гіперпосилання [64].

Адресні консультації здійснюються шляхом надсилання заінтересованим сторонам консультаційного документа, проведення опитування, анкетування [64]. В статті 11 Закону України «Про публічні консультації» зазначаються особливості адресних консультацій. Зокрема, що адресні консультації проводяться додатково до електронних консультацій, щоби з'ясувати позицію кожної з заінтересованих сторін. Стейкхолдерам надсилається консультаційний документ, опитування, анкетування. На урядовому порталі «Децентралізація» [32] радять, щоб ініціатори адресних консультацій проводили фокус-групи, аудіо- та відеоконференції, засідання за круглим столом. Також можна проводити адресні консультації в кілька раундів, розділяючи тематики чи кількість питань. За результатами кожного раунду готується протокол з фіксацією позиції кожного учасника і уточненням правильності висловлення, погодженого під час виступу в діалозі [32].

Міжнародний експерт проєкту Ради Європи в Україні «Сприяння участі громадян у демократичному процесі прийняття рішень в Україні» Квентін Олівер [17] відзначає сучасну тенденцію зміни консультацій урядів на консультації окремих людей. Бачимо ще одну світову тенденцію -

стрімке збільшення кількості людей, які залучені до державної політики завдяки використанню соціальних медіа. Люди хочуть, щоб з ними консультувалися і вони скаржаться, коли цього не роблять. Незадоволені ж після консультації, будуть звертатися до судів та медіа, щоб поскаржитися, - зауважує керівник Інституту консультацій у Ірландії [17]. За словами Квентіна Олівера, тепер у мешканців є певні легітимні очікування, що ніякі рішення не можуть прийматися без їхньої думки. «Так працює концепт чесності, який з'являється у нас ще в дитинстві. Деколи вам доведеться проводити консультації тільки тому, що цього вимагає почуття бути чесним до цих людей» [17].

Публічне обговорення здійснюється шляхом проведення публічних заходів (засідань у формі круглих столів, слухань, конференцій, фокус-груп, зустрічей, інтернет-, відеоконференцій). Це визначено Законом України «Про публічні консультації» [64]. У статті 12 зазначені особливості публічного обговорення, яке проводиться додатково до електронних консультацій. Публічні обговорення проводяться, якщо проєкт акта стосується інтересів територіальних громад та здійснення повноважень органів місцевого самоврядування. Також публічні обговорення організовують, коли передбачають нове регулювання у певній сфері суспільних відносин, надають пільги або встановлюють обмеження. Якщо проєкт акта, щодо якого організовують публічні консультації, стосується фінансування, правового статусу, надання пільг чи встановлення обмежень для організацій громадянського суспільства теж потрібно проводити публічне обговорення. Це ж стосується проєктів актів, що визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державної та місцевої політики, зокрема щодо програм економічного, соціального і культурного розвитку. Коли акт має вплив на стан навколишнього природного середовища, екологічну, біологічну, генетичну безпеку публічні обговорення також обов'язкові [64]. Законодавство виокремлює необхідність проведення публічного обговорення,

коли проєкт акта стосується делегування повноважень органів місцевого самоврядування, передбачає надання пільг, переваг чи встановлення обмежень для окремих суб'єктів господарювання, стосується стратегічного плану розвитку територіальної громади та змін до нього, а також стосується символіки територіальної громади [64].

Публічне обговорення передбачає виконання суб'єктом проведення публічних консультацій наступних завдань: оприлюднити інформацію про дату і місце його проведення з посиланням на оприлюднений консультаційний документ не пізніше ніж за три робочих дні до дати проведення публічного обговорення; інформувати стейкхолдерів, зокрема надсилаючи запрошення взяти участь в обговоренні; проводити публічні заходи, поширювати інформацію, фіксувати пропозиції, висловлені під час публічних заходів [65].

У постанові Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 року №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [52] також зазначено таку форму консультацій із громадськістю публічне громадське обговорення, що передбачає організацію і проведення публічних заходів: громадських слухань, зборів, конференцій, зустрічей (нарад), форумів, «круглих столів», інтернет-конференцій, відеоконференцій. Додатково можуть проводити засідання допоміжних органів, як от громадські, експертних ради, робочі групи. Для організаційного забезпечення проведення публічного громадського обговорення орган виконавчої влади може утворювати робочу групу [52]. Проведення публічного обговорення передбачає діалог між учасниками, що є вищим рівнем активного залучення та передумовою партнерства [82]. Але, як зазначає очільник Інституту публічних консультацій Квентіна Олівера, є люди, які категорично проти будь-яких змін (якщо ці зміни вони їх не зачіпають). Таке явище спротиву називають німбізмом (від англ. Nimbism – Not in my backyard). До прикладу, такі люди підтримаю інфраструктурні ініціативи, якщо це буде віддалено від

їхнього житла. Втім є кілька речей, що можуть змінити їхню думку. По-перше, якщо пропозиція ближче зачіпає – більше зацікавлює. По-друге, рівень німбізму падає, коли безпечні методи. По-третє, хороша репутація організатора консультацій позитивно впливає на сприйняття цілого проєкту. І останнє - люди повинні відчувати свою залученість до прийняття рішень і той факт, що їхню думку дійсно враховують. Навіть якщо вони не отримали те, що хотіли, вони вас поважатимуть за сам процес консультацій з ними [82].

Доктор наук з державного управління Петровський П. [82]. Зазначає, що в загальноприйнятому значенні, довіра розглядається як готовність соціального суб'єкта (людини, соціальної групи та суспільства) на співпрацю і взаємодію з іншими членами соціуму на засадах паритетності та взаємодопомоги. «Сформована соціальна довіра до публічної влади тотожна визнанню її легітимності. А легітимність у значній мірі визначається легальністю, тобто законністю і відповідністю правовим нормам у діях влади визначає рівень довіри», - Петро Петровський у своїй статті «Легітимність публічної влади – необхідна умова консолідації держави і суспільства України в умовах війни» [82, с. 12]. Науковець наголошує, що підтвердження кожної здійсненої в правовому полі управлінської дії є високим рівнем соціальної довіри (забезпечення легітимності діяльності публічної влади) і важливою умовою демократичного розвитку українського суспільства.

2.3. Оцінка результативності та ефективності публічних консультацій

В посібнику Асоціації міст України [41] зазначається, що колективний IQ (індекс інтелекту) групи людей набагато більший, ніж IQ однієї людини. За рахунок багатьох ідей, що генерують та висловлюють людьми з різним досвідом, освітою, здібностями та навичками посилюється творчий потенціал. Можливості розв'язання проблеми зростають, коли люди працюють разом як команда, а не поодиноці. Безліч методів залучення громадян дають змогу

місцевим органам влади здобути додаткові ресурси та ефективніше використовувати наявні [41]. Цей принцип враховано і під час розроблення нормативно-правових актів щодо публічних консультацій. Також варто пам'ятати, що в умовах демократії вирішує більшість. Рішення, які разом підготовлені та прийняті швидше знайдуть підтримку серед мешканців певної території. Саме успішні публічні консультації можуть дати важливі соціальні та політичні переваги. В посібнику, що розробили в межах програми «Залучення громадян у процес прийняття рішень шляхом проведення публічних консультацій» [68] закордонні експерти вказують ключові показники ефективності публічних консультацій. Перший - *представленість учасників консультацій*, коли залученні всі групи стейкхолдерів. Інклюзивні консультації за участі заінтересованих, які представляють різні погляди та інтереси вважають більш легітимними. Залучення великої кількості зацікавлених вимагає додаткових зусиль, щоби встановити контакт, мобілізувати і вислухати всіх, хто має зацікавлення або зазнає впливу політики. Другий критерій результативності публічних консультацій, на думку канадських експертів OpenNorth, *якість наданої інформації*. Процес інформування потрібно починати якнайшвидше і подбати про надання учасникам чіткої, повної та актуальної інформації. Інформацію про політику та можливість долучення до публічних консультацій варто надавати в різних форматах зрозумілою учасникам мовою. Третім показником успішних консультацій є *актуальність внеску учасників*. Стейкхолдерів варто спонукати до конкретики. Для цього мають бути добре продумані запитання, які передбачають чіткі пропозиції та рекомендації, що дають більше користі при ухваленні рішень. Наступний показник успішності публічних консультацій - *якість отриманих даних та їх аналіз*. Необхідно ретельно опрацювати всю отриману інформацію. Власне користь публічних консультацій для формування політики визначатимуть здатність чітко зафіксувати, звести дані та проаналізувати обговорення. Без даних неможливо зрозуміти, що непокоїть громадян, а також зробити висновки, потрібні для ухвалення рішень [68].

У методично-практичних рекомендаціях порталу «Децентралізація» [32] зазначають, що оцінити ефективність та результативність публічних консультацій допомагає зворотний зв'язок, який формує у громадян відчуття безпосередньої участі, впливу на місцеву політику, причетності до її формування, спільної відповідальності за прийняті рішення та їх реалізацію. Тому у відповідних рішеннях про унормування проведення консультацій (положеннях, порядках) обов'язковою є норма щодо оприлюднення звіту про результати консультацій. Звітувати слід як на офіційних веб-сайтах, так і на засіданнях виконавчих комітетів, постійних комісій, сесій. Крім цього, звіт про проведення консультацій має бути важливим елементом загального звіту про роботу органу влади, його посадових осіб за відповідний період. Потрібно також запровадити звітування про виконання орієнтовного плану проведення консультацій за рік та оприлюднювати цей звіт на офіційному веб-сайті.

Обов'язковість звітування про результати проведення публічних консультацій передбачає Закон України «Про публічні консультації» [64]. В статті 19 зазначено, що суб'єкт проведення публічних консультацій складає звіт та не пізніше 30 робочих днів після дня завершення публічних консультацій оприлюднює цей звіт (та доопрацьований за результатами проведення публічних консультацій проєкт акта) на онлайн-платформі для публічних консультацій та/або на своєму офіційному веб-сайті. Законом про публічні консультації чітко визначено, яка інформація має бути зазначена у звіті. Отож, звіт про проведення публічних консультацій має містити наступну інформацію: найменування суб'єкта проведення публічних консультацій; предмет публічних консультацій; найменування юридичних осіб, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб, які взяли участь у публічних консультаціях; інформація про заходи, проведені в рамках публічних консультацій; узагальнена інформація про пропозиції та результати врахування чи відхилення пропозицій з обґрунтуванням прийнятого рішення [64]. Аналогічні вимоги до складання та оприлюднення звіту про результати проведення

публічних консультацій також мають народні депутати України та комітет Верховної Ради України.

Окрім обов'язкового звіту, де зазначається інформація про результати врахування пропозицій, Законом України регламентується моніторинг процесу проведення публічних консультацій. У статті 20 Закону про публічні консультації [64] вказано, що моніторинг процесу проведення публічних консультацій здійснюють суб'єкти проведення публічних консультацій. Також цією статтею передбачено оприлюднення щорічного звіту про проведення публічних консультацій на офіційному веб-сайті суб'єкта проведення публічних консультацій не пізніше 31 березня року, наступного за звітним. Відповідно до законодавства, щорічний звіт повинен містити наступну інформацію: питання та/або проекти актів, щодо яких проводилися публічні консультації, їх кількість, форми проведення консультацій, кількість учасників, вплив результатів публічних консультацій на прийняте рішення (інформацію про кількісну та якісну оцінку пропозицій, отриманих від заінтересованих сторін). Власне оцінка результативності та ефективності публічних консультацій викладається у щорічному звіті про проведення публічних консультацій. Методичні рекомендації щодо порядку підготовки щорічного звіту та його показників затверджує Кабінет Міністрів України.

У Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [29] зазначено, що ключовим елементом для підвищення довіри та зміцнення співпраці є надання зворотного зв'язку. Учасники знатимуть, що їхня думка дійсно враховується і включається в проєкт документа, за умови її доречності. Зворотний зв'язок не обов'язково повинен бути індивідуальним. Зворотний зв'язок може включати короткий огляд всіх висновків та вжитих заходів в одному короткому звіті [82]. Таке твердження Орхуської конвенції дозволяє говорити, що варіант звіту є прийнятним як зворотній зв'язок у процесі проведення публічних консультацій. Власне зворотній зв'язок впливає на

оцінювання результативності та ефективності публічних консультацій, хоча й важливий на всіх етапах консультування між публічною владою та громадськістю.

В посібнику Міжнародного центру перспективних досліджень [48] зібрано рекомендації щодо забезпечення ефективного зворотного зв'язку. Експерти радять спершу чітко сформулювати очікування та добре підготувати всі інформаційні документи. Необхідно надати достатньо часу для поширення документів серед зацікавлених сторін та ознайомлення з ними. Важливо належним чином підготувати остаточний звіт і передати його всім зацікавленим сторонам. Окрім безпосередньо залучених до консультування, слід чітко визначити перелік тих, кого потрібно ознайомити зі звітом про проведені консультації. І, звісно, довести отримані результати до широкого загалу за допомогою комунікаційних технологій.

Також канадські експерти проєкту «Позиція громадськості щодо урядових пріоритетів та інституціоналізація урядових консультацій з громадськістю у процесі формування державної політики в Україні» [48] рекомендують методологію оцінювання результативності та ефективності публічних консультацій, яке потрібно планувати із самого початку, попри те, що оцінка є останнім етапом проведення консультацій. Існує безліч методів оцінювання консультацій. До прикладу, можна застосовувати фокус-групи, дослідження і оцінку безпосередньо членами команди, відповідальних за організацію і проведення консультацій. Щоби визначити, наскільки досягнуто цілей, поставлених перед початком консультацій, і чи вибір методу консультування сприяв максимальному досягненню поставлених цілей потрібно визначити критерії успіху та невдач і яким чином їх вимірювати. Як варіант, критерії оцінювання можна поділити за такими групами: цілі консультацій, залучення до процесу, методи консультацій, часові рамки, поширеність інформації, витрати, ефект консультацій. Власне дві останні

позиція найбільш чітко відповідають визначенню оцінки результативності та ефективності. Важливо кожен із груп розглянути детальніше.

Цілі консультацій. Усі цілі мають бути узгодженими, реалістичними, специфічними, вимірюваними, обмеженими в часі. Цілі можна вимірювати за такими критеріями: чи чітко сформульовані, чи прив'язані до ширшого процесу роботи організації, чи можна їх зрозуміти і пояснити та чи зрозумілі вони організаторам і залученим до процесу планування консультацій. Експерти з організації успішних консультацій [32] радять застосовувати для визначення цілей метод SMART, який є загальним та універсальним для постановки великих і малих цілей. Абревіатура SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound) з англійської означає «конкретна, вимірювана, досяжна, актуальна та визначена у часі». Дотримання цих критеріїв допомагає легше збагнути і окреслити чіткі, точні та вимірювані цілі. Також за допомогою методу легше зрозуміти, коли цілей досягнуто.

Залучення до процесу консультацій. Ще на початковому етапі процесу консультування потрібно встановити цілі щодо рівня залучення представників різних зацікавлених сторін. У подальшій роботі також буде корисною інформація, які із застосованих методів мали найкращу результативність серед стейкхолдерів. Успішність залучення можна вимірювати за такими критеріями: отримання реакцій, коментарів, поглядів від груп, які було заплановано; залучення групи, мало представлених; отримання зворотного зв'язку людьми, які брали участь у консультаціях; позитивні відгуки людей, які брали участь у консультаціях і вважають, що отримали хороші результати.

Методи консультацій. Визначення методів є основним етапом у процесі планування консультацій і залежить від того, з ким проводяться консультації, яка інформація від них необхідна, скільки є ресурсів, часу та досвіду. Методи можна оцінювати за такими критеріями: які методи спрацювали найкраще і чому; чи відповідали обрані методи окресленим цілям; чи отримано необхідну кількісну та якісну інформацію і, загалом, достатню кількість відповідей.

Часові рамки. Для визначення чи витримано часові рамки, можна використати такі критерії: чи був чітким графік консультацій і чи його дотримано; чи було відведено достатньо часу для відповідей.

Поширеність інформації. Необхідно оцінити ефективність матеріалів, що поширювалися під час консультацій. Тут важливо відповісти на запитання: чи оголошення про громадські обговорення дали змогу зібрати правильну аудиторію, чи ефективним було використання інтернету і чи інформація дійшла до «потрібних» людей. Для оцінки поширеності інформації можна використати такі критерії: доступність інформації, відповідність суті проведених консультацій, чи викладена інформація була зрозумілою та доступною мовою. *Витрати.* Необхідно показати, що консультації були варті ресурсів, витрачених на них, адже дешевші методи дали б менш якісну інформацію. Для оцінювання можна використовувати наступні критерії: чи був адекватним і повністю покривав заплановані заходи бюджет; були непередбачені витрати і які саме.

Ефект консультацій. Щоби визначити ефект від консультацій рекомендовано дати відповідь на одне запитання - чи відбулися зміни в результаті консультацій, якщо так, то якого характеру. Тут варто з'ясувати, чи отримано коментарі, які можна використати; чи насправді коментарі було використано; чи призвели консультації до реальної зміни в урядовій політиці; чи консультації змінили відносини між її учасниками [48].

Щоби публічні консультації були ефективними та результативними доцільно використовувати загальноприйняті норми, перевірені практичним застосування багатьох країн. Так, огляд проаналізованих законів європейських країн [82] свідчить про існування загальних основ участі громадськості, та окреслює важливі елементи, які можуть бути використані як рекомендації для інших країн. Важливі умови вдалого консультування: проінформованими мають бути усі та з усіма мають бути проведені консультації. Для сприяння та заохочення залучення різноманітних груп мають бути обрані відповідні

способи; громадські організації можуть відіграти вирішальну роль у процесі консультування, адже вони можуть сприяти участі громадськості, представляти інтереси своїх членів і зацікавлених осіб та постійно інформувати їх про процес прийняття рішень і його результати. В деяких країнах передбачено доступ до проєктів документів вже на початковому етапі їх розробки для своєчасного надання недвозначної та стислої інформації і забезпечення розуміння питань учасниками, щоби вони мали можливість запропонувати більш значущий внесок. Наголошують також на важливості використання різних інструментів та забезпечення зворотного зв'язку для учасників, що підвищує довіру та посилює залучення. Це також заохочує прихильність громадськості та її участь у подальших процесах. У деяких країнах для реалізації та моніторингу механізмів участі громадськості, таких як публічні консультації, призначаються спеціальні установи, а ще запроваджено гарантії доступу до інформації та проведення консультацій із зацікавленою громадськістю, що мають юридичну силу та включають положення про надання зворотного зв'язку та механізм оскарження в разі виникнення порушень [82].

У навчальному посібнику Асоціації міст України [41] фахівці з питань залучення громадськості до формування та прийняття управлінських рішень відзначають важливу роль результативних та ефективних консультацій. Адже належне залучення громадян визначає розвиток громади. Коли орган влади просто інформує громадян про власні дії, не звертаючи особливої уваги на громадську думку, існує висока ймовірність протестних виступів, спровокованих інформацією про справжні або міфічні дії чи наміри влади. Тому важливо вибудовувати діалог, налагоджуються формальні механізми сталих консультацій і переговорів з представниками різних громадських груп, щоби вийти на вищий рівень - партнерства з громадою та громадського управління. В цьому контексті наголошують на співпраці та спільній відповідальності влади і громади за процес самоврядування, де залучення є

довготерміновим і постійним. Необхідно всесторонньо сприяти формуванню у мешканців відчуття реальних творців майбутнього.

Як зауважує Антошкіна Л. [41], мешканець міста чи села стає дедалі вимогливішим до середовища, в якому він живе. Відповідно зростає його зацікавлення до витрачання ресурсів владою. Цей інтерес можна використати для залучення мешканців та перетворення їх на просументів. Адже перетворення членів громади зі «споживача товару» на просумента є бажаним для місцевої влади, оскільки зростає ймовірність того, що мешканець буде задоволений наданими йому послугами, на формування яких він мав безпосередній вплив. Відповідно, можна очікувати політичної та матеріальної підтримки діяльності органів влади.

Потреба співучасті якнайширшого представництва мешканців у розвитку свого краю ґрунтується на кількох логічних підставах, які сформулював австрійський соціолог Караш Я. [41]. По-перше, влада повинна використовувати населення як найкращих експертів у справах, що його стосуються. По-друге, співучасть населення сприяє посиленню почуття приналежності до певного місця проживання чи діяльності місцевої влади. По-третє, така співучасть базується на факті, що покращення умов життя людей залежить від активності цих самих людей.

Доповнюючи тему, слушно додати думку американського політолога, професора Гарвардського університету, консультанта президентських адміністрацій у США, який розробив ідею створення, захисту та розвитку громадянського суспільства Роберта Патнема [16, с. 23]. Досліджуючи причину, чому на півночі Італії рівень громадянської активності на порядок вищий, аніж на півдні, Роберт Патнем показав, що саме в тих регіонах Італії, де понад сто років тому італійці найбільш активно залучалися до нових форм суспільної діяльності і соціальної взаємодії, їхні нащадки так само активні в політичному та соціальному житті. Американський просвітник і філософ межі XVIII–XIX ст. Томас Пейн писав: «Чим досконаліше громадянське

суспільство, тим менше воно потребує регулювання з боку держави». Так про активність та долучення до управлінських політик говорять українцям зі шкільної парти. Зокрема, у підручнику про демократичне суспільство і його цінності зазначено, що в результаті цілеспрямованої освіти і різнобічного виховання, формується свідомий, небайдужий, активний та відповідальний громадянин, достатньо самостійний, незалежний у судженнях і здатний чинити зворотній вплив на державу і суспільство, роблячи їх демократичними. До інших характерних рис такого громадянина належать патріотизм, правосвідомість, політична культура, моральність, реалізація активної громадянської позиції у суспільному житті, готовність діяти, захищати свою країну, здатність до самопожертви, а також життя і праця на благо суспільства [16, с. 29].

РОЗДІЛ 3

АНАЛІЗ ПРАКТИКИ УЧАСТІ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН У ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ НА ПРИКЛАДІ ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ ПРОТЯГОМ 2019 – 2024 РОКІВ

3.1. Практики проведення публічних консультацій та залучення членів територіальної громади до вирішення питань місцевого значення (приклад нормативно-правового регулювання у Бродівській громаді Львівської області)

У період з 2019 до 2024 року механізми участі заінтересованих сторін у формуванні та реалізації регіональної і місцевої політики зазнали значних змін, які були обумовлені реформами децентралізації, цифровізацією публічного управління та зростанням ролі громадянського суспільства. Тож, як зазначає Абрам'юк І., розвиток демократії участі та підвищення якості правового регулювання її механізмів доцільно розглядати у контексті реформи системи місцевого самоврядування, реалізацію завдань якої продовжено до 2027 року. Концепція децентралізації, ухвалена урядом у 2014 році, передбачає, зокрема, розвиток демократії участі та її законодавчої бази. Одним із задекларованих принципів є відкритість, прозорість та громадська участь. А серед очікуваних результатів - розвиток форм прямого народовладдя і створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень [1]. Стандартним механізмом впливу громадян на владу є представницька демократія, коли члени громади на місцевих виборах обирають своїх представників (депутатів, мерів тощо), таким чином уповноважуючи їх представляти інтереси членів громади [1]. Сьогодні говоримо про розвиток демократії участі та постійне залучення заінтересованих до всіх етапів процесу формування та прийняття управлінських рішень і вирішенні питань місцевого значення. Оскільки

громада є основою громадянського суспільства [4], де обмеження центральної влади здійснюється в інтересах прав і свобод громадян, місцевого самоврядування та інших недержавних інституцій, доцільно розглянути практики участі на найнижчому рівні. Як зазначає Ющук Р., якщо мешканці населеного пункту не можуть впливати на діяльність місцевої влади, брати безпосередню участь у місцевому самоврядуванні, то не можна стверджувати, що вони живуть у цивілізованому суспільстві. Проблематика перетворення жителів європейських міст на свідомих соціально-активних громадян з чіткою громадянською позицією сьогодні на порядку денному. Адже доведено, що підвищення соціальної активності людей позитивно впливає на процеси економічного розвитку самої території [87].

За результатами адресного опитування громад Львівщини щодо публічних консультацій, можемо говорити, що практично всі користуються рекомендаціями Постанови Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [52]. Бродівська міська рада також користувалася типовим Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. У 2023 році сесією Бродівської міської ради було затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю та заінтересованими сторонами у Бродівській міській територіальній громаді [8]. Порядок проведення консультацій міської ради теж враховує постанову Кабінету Міністрів № 996 а також Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [62]: статтю 3 (громадянам України гарантовано право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад), статтю 25 («міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені до їх відання Конституцією України та Законом про місцеве самоврядування») і частину першу статті 59, де визначено, що рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень.

Порядком про проведення консультацій з громадськістю та заінтересованими сторонами у Бродівській міській територіальній громаді визначено, що консультації є однією з форм участі жителів Бродівської міської територіальної громади у місцевому самоврядуванні. Досить розлого визначено мету консультацій, що проводяться для залучення до вирішення та узгодження питань місцевого значення, надання можливості для вільного доступу до інформації про діяльність Бродівської міської ради, її виконавчих органів, посадових та службових осіб. Також консультації проводяться з метою забезпечення гласності, відкритості, прозорості, вивчення думки щодо діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, визначення оптимальних та ефективних шляхів вирішення питання, формування концептуальних засад місцевої політики тощо.

Консультації є відкритими і проводяться на засадах добровільності, доцільності, інклюзивності, відкритості, прозорості, об'єктивності, доброчесності, свободи висловлювань, політичної неупередженості, толерантності, ефективності та обов'язковості розгляду пропозицій і коментарів, поданих під час їх проведення Бродівська міська рада враховує результати консультацій. В рішенні уточнено поняття «заінтересована сторона», де вказано, що стейкхолдери – це фізичні, юридичні особи або представники об'єднаних спільними інтересами суспільних груп, на яких впливатимуть рішення органів місцевого самоврядування. Визначення є дещо спрощеним, у порівнянні з трактуванням у Законі про публічні консультації [64]. Також розмежовуються поняття громадськості, заінтересованої сторони та заінтересованої особи. Ініціаторами консультацій можуть бути: міська рада, міський голова, виконавчий комітет Бродівської міської ради, староста, громадяни та представники інститутів громадянського суспільства, що зареєстровані на території ТГ а також заінтересовані особи (юридичні особи, які мають безпосередній інтерес до питання, проєкту акта, прагнуть впливати чи впливають на рішення Бродівської міської ради, її виконавчих органів

та/або посадових осіб та/або отримують зворотний вплив (задоволення інтересу) від таких рішень). Визначено, що організаційну роботу щодо проведення консультацій здійснює відділ інформаційно-аналітичної діяльності та комунікацій з громадянами виконавчого комітету Бродівської міської ради, а проводять консультації виконавчі органи Бродівської міської ради, структурні підрозділи виконавчого комітету, до повноважень яких віднесено розроблення проєкту акта міської ради у відповідній сфері чи вирішення певного питання місцевого значення, стосовно яких проводяться консультації. Також консультації можуть проводити заінтересовані сторони, які ініціювали консультації. Порядок проведення консультацій у Бродівській ТГ визначає, що консультації проводяться у формі: публічного громадського обговорення (громадські слухання); електронних консультацій з громадськістю, адресних консультацій з заінтересованими сторонами та/або соціальними групами населення; вивчення громадської думки. Визначено обов'язковість зворотного зв'язку, звітності та строки проведення консультацій, що становлять не менше 15 днів. Під час консультацій враховуються також строки і порядок оприлюднення проєктів нормативно-правових і регуляторних актів, визначених згідно зі Законами України «Про доступ до публічної інформації» та «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Результати консультацій оприлюднюється у розділі «Новини» на веб-сайті Бродівської міської ради. Протокол публічних заходів оприлюднюються у рубриці «Документи» офіційного веб-сайту міської ради. Е-консультації проводяться у розділі «Консультації з громадськістю» офіційного веб-сайту міської ради.

Також на сайті Бродівської міської ради є окрема рубрика щодо участі громадськості в процесах прийняття владних рішень, де ведеться роз'яснення про нормативно-правове регулювання залучення громадян, форми участі та їх особливості, правила оформлення запиту на інформацію, звернення тощо. Є окремий розділ, де інформація щодо регуляторних актів, прийнятих радою VIII скликання. Є 11 регуляторних актів, починаючи з 2021 року.

Бродівська міська рада, одна з небагатьох у Львівській області, затвердила Програму сприяння розвитку громадянського суспільства та волонтерської діяльності у Бродівській міській територіальній громаді на 2024-2026 роки, при підготовці якої було використано рекомендації проєкту Ради Європи «Зміцнення громадської участі в демократичному процесі прийняття рішень в Україні». Програма, зокрема, спрямована на виконання цілей і завдань Стратегії розвитку громади до 2027 року, де передбачено формування ефективного врядування шляхом реалізації завдань з підвищення активності організацій громадянського суспільства, обізнаності та соціальної активності мешканців (Стратегічна ціль 4. Ефективне врядування. Операційні цілі: 4.1. Прозора і ефективна влада; 4.2. Активні громадяни). Програма сприяння розвитку громадянського суспільства та волонтерської діяльності передбачає, зокрема: впровадження інструментів системної участі громадськості в ухваленні та реалізації управлінських рішень, формування консультативно-дорадчих органів, робочих груп із залученням громадськості, впровадження спільних проєктів для вирішення важливих питань розвитку громади.

У громаді працює КУ «Бродівський молодіжний центр» Бродівської міської ради, а також діє консультативно-дорадчий орган — Молодіжна рада при Бродівській міській раді, утворена 26.10.2021 року, рішенням сесії №487. Також працюють робочі групи, зокрема: Робоча група з питань внутрішньо-переміщених осіб, доступності соціальних послуг, інклюзивності, чутливості до конфліктів та перспектив розвитку міжмуніципального співробітництва Бродівської міської територіальної громади. Також працюють робочі групи з питань благоустрою, соціального захисту та інші. Статуту Бродівська міська територіальна громада ще не має, але він на етапі створення. Як зазначає Абрам'юк І. [1], порядок реалізації механізмів участі краще врегулювати у головному документі територіальної громади – Статуті. В Законі про місцеве самоврядування визначено, що Статут територіальної громади «може бути прийнятий», тобто законодавець не визначив обов'язковості наявності Статуту для громади.

Загалом, Бродівська міська рада Львівської області активно використовує різні інструменти та механізми для залучення громадськості до процесів прийняття рішень, розв'язання питань місцевого значення та впровадження проєктів розвитку: від громадського бюджету до цифрових платформ. Рада запровадила механізм громадського бюджету, який активно застосовувала та реалізовувала впродовж кількох років, але після повномасштабного вторгнення фінансування скеровується на оборону та підтримку ЗСУ. Також Бродівська міська рада проводить регулярні публічні слухання з важливих питань місцевого значення, зокрема, щодо обговорення детальних планів територій та питань забудови, погодження проєктів місцевих екологічних ініціатив тощо. Для взаємодії з мешканцями міська рада активно використовує сучасні цифрові платформи, має затверджений сесією міської ради офіційний сайт. Включення громадян у процес формування та ухвалення рішень підвищує взаєморозуміння та мінімізує конфлікти, а налагоджений процес залучення громадян спонукає мешканців активніше брати участь у справах громади. Як зазначають у своїй праці Дуліна О., Крупник А. [22], важливим елементом публічного управління виступає громадський контроль, що сприяє підвищенню довіри, прозорості і легітимності прийнятих рішень, забезпечує взаємодію. Досягнути такої результативності допомагає запровадження дієвих механізмів участі, що дозволяють враховувати інтереси всіх заінтересованих сторін – зокрема, таких як публічні консультації. Саме публічні консультації сприяють поєднанню зусиль громадськості та влади, що забезпечує більш якісне врядування. Світовий досвід показує, що політика, яка на стадії вироблення мала широку підтримку громадськості, має більше шансів на успішне втілення, ніж політика, яка викликала обурення чи просто не відома громаді [87]. Виважене обговорення продукує знання, яке повідомляє бачення проблеми громадськістю, що є цінним для людей і який конфлікт між цими цінностями, що люди бажають або не бажають робити для вирішення проблеми, які витрати та наслідки є для них прийнятними.

3.2. Практика участі заінтересованих сторін у формуванні та реалізації регіональної політики на прикладі Громадської ради при Львівській обласній державній адміністрації.

Важливою організаційно-правовою формою здійснення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів є діяльність консультативно-дорадчих органів, які утворюють для погодженого вирішення питань реалізації державної політики в певній сфері чи галузі, координації діяльності центральних, регіональних і місцевих органів публічної влади. На цьому наголошує Нестерович В. [43], який зауважує, що сьогодні консультативно-дорадчі органи забезпечують безпосередню взаємодію між громадськістю та органами публічної влади, яка відбувається здебільшого в консультативному форматі. Також доктор юридичних наук звертає увагу на те, що в конституційному законодавстві різних країн консультативно-дорадчі органи мають різні найменування. В залежності від специфіки діяльності та національних правових традицій, консультативно-дорадчі органи можуть називати: громадська рада, дорадча рада, робоча група, консультативний комітет, консультативна асамблея, спостережний комітет, експертна комісія, експертна служба, громадська колегія, громадська палата, громадське журі, пріоритетна рада тощо. Також консультативно-дорадчі органи мають різний ступінь впливу та різне правове регулювання. Але, загалом, це колегіальна установа, створена при органі публічної влади на постійній чи тимчасовій основі задля забезпечення участі громадян в управлінні державними та суспільними справами [43]. Світова практика показує ефективність та доцільність діяльності громадських рад. Наприклад, ради з розробки бюджету функціонують у Франції, Іспанії, Бразилії, Бельгії, Канаді та інших країнах. В Україні Громадські ради діють при центральних органах виконавчої влади, а також на регіональному рівні - при обласних державних адміністраціях. На місцевому рівні даний механізм взаємодії влади з інститутами громадянського суспільства на стадії розвитку [5]. Власне модернізацію України пов'язують з налагодженням системи постійного зворотного зв'язку між представниками

владних структур та населенням, збільшенням числа осіб, які мають право на реальні можливості бути почутими [4].

Важливо зауважити, що механізми участі заінтересованих сторін у формуванні та реалізації регіональної політики Львівської області з 2019 року до 2024 року зазнали значних змін у зв'язку з реформою децентралізації, цифровізацією та адаптацією до нових викликів, пов'язаних з пандемією та повномасштабним вторгненням РФ в Україну. Зростання активності громадян та розширення інструментів участі також формують нові тенденції взаємодії. Так, Громадська рада при Львівській обласній державній адміністрації [37], яка в перший рік створення била рекорди показників активності, нещодавно була зі скандалом розпущена.

Отож, у 2019 році при Львівській обласній військовій адміністрації для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики було створено Громадську раду, як тимчасовий консультативно-дорадчий орган. До складу входило 279 осіб, 42 представники формували Правління ради, у складі якого було 30 комісій. Так членами Правління були: голова ГР, голова секретаріату, 11 заступників голови Громадської ради та 30 голів комісій. На звіті за перший рік діяльності Громадської ради при облдержадміністрації її називали найбільшою та найдієвішою за всі попередні ради. Тоді за неповний рік діяльності було розглянуто 73 звернення, проведено 51 засідання комісій Громадської ради, 7 тематичних круглих столів, 5 засідань Правління Громадської ради, 2 загальні засідання ГР. У загальному звіті за 2019-2021 роки діяльності Громадська рада при ЛОДА вказує про проведення 2 засідань Громадської ради, 8 засідань Правління Громадської ради, 15 тематичних круглих столів, 68 засідань комісій Громадської ради. Звітують про розгляд 133 звернень до ГР, з яких 86 вирішені позитивно, інші були в процесі вирішення. Також Громадською радою було ініційовано 172 звернення, з яких 103 вирішені позитивно, решта були на розгляді. У звіті за час діяльності в 2019-2021 роках вказано, що Громадська рада при Львівській

обласній державній адміністрації впорядкувала та оновила систему документообігу (журнали вхідної та вихідної кореспонденції, розгляд та контроль звернень), налагодила комунікацію через e-mail, Facebook, телефон, започаткувала особистий прийом громадян.

Що зроблено Громадською радою в освітній та культурній сферах: обговорено питання місцевого самоврядування, територіального устрою; проголосовано за створення освітньо-соціального закладу для дітей з інвалідністю; проведено зустріч членів Громадської ради з представником українського осередку міста Новосибірськ та передано в бібліотеку дитячі, історичні та мистецькі літературні твори українською мовою; зустріч 70 дітей з Донеччини, які завітали до Львова на провели Різдвяні канікули в таборі неподалік Яремче; розглянули проблеми хаотичної забудови міста та обговорили з експертами методи розв'язання цієї проблеми, дотримання містобудівного та пам'яткоохоронного законодавства України на проблемних забудовах, а також питання щодо збереження та контролю пам'яток архітектури у місті Львові та Львівській області; взяли участь в благодійному заході та вручили медичним працівникам Львівщини подяки за високий професіоналізм та сумлінну працю в наданні допомоги хворим на коронавірус.

Наступне, про що звітує Громадська рада при ЛОДА – діяльність щодо боротьби з COVID-19. Це активна співпраця з Оперативним штабом боротьби з коронавірусом для якісного інформування населення щодо противірусних заходів на території області; налагодження щоденного, безкоштовного, адресного довозу медиків до медичних закладів та місць проживання медпрацівників; організація допомоги українським студентам, які повернулись з Польщі, де перебували на навчанні у Міжнародному освітньому центрі «Аванс» (м. Кельце); налагодження системи передачі лікарям медикаментів, засобів особистої гігієни та засобів індивідуального захисту; передача партії масок-екранів, 400 захисних масок та 90 упаковок

медикаментів від компанії «Herbion» Львівській обласній інфекційній клінічній лікарні.

Також Громадська рада при Львівській обласній державній адміністрації прозвітувала про інші ініціативи, реалізовані у 2019-2020 роках. Ініціювали створення та впровадження у Львівській області аналітичних систем електронного врядування «Lviv Smart Region»; моніторили та контролювали витрати бюджетних коштів департаментами Львівської ОДА; спільно з департаментом цивільного захисту населення ОДА напрацювали механізм удосконалення систем оповіщення надзвичайних ситуацій на території області; напрацювали якісні пропозиції до Стратегії розвитку Львівщини; подали пропозиції до Верховної Ради України щодо удосконалення Податкового кодексу України; напрацювали пропозиції щодо покращення роботи підприємств, що спеціалізуються деревообробній галузі області; підписали меморандум щодо співробітництва та партнерства з Головним управлінням Держпродспоживслужби у Львівській області та Державною установою «Львівський обласний лабораторний центр Міністерства охорони здоров'я»; звернулися до Президента України стосовно недопущення знищення спрощеної системи оподаткування і звітності, а саме застосування вето до законопроектів № 1053-1 та № 1073, які знищують малий бізнес в Україні; напрацювали пропозиції щодо розробки перспективного плану територіального устрою Львівської області; звернулись щодо додаткового фінансування талановитих дітей з інвалідністю для участі в Міжнародному форумі дитячої творчості «Золотий мольберт»; провели аналіз стану забруднення повітря та очищення стічних вод у м. Львові; ініціювали включення до складу комісій з моніторингу лісопильних об'єктів, розташованих на території Львівської області голів громадських рад при райдержадміністраціях; спільно з Координаційною радою учасників бойових дій Львівщини налагодили співпрацю з ОБСЄ щодо покращення медичної сфери та проблем при об'єднанні територіальних громад; звернулись до

керівництва держави щодо протиправного перешкоджання законній діяльності журналістів та з вимогою припинити тиск на політв'язня Сергія Стерненка і забезпечити справедливий розгляд справи .

Також Громадська рада при ЛОДА долучалася до обговорення ситуації з торгівлею російським вугіллям та службовим розслідуванням незаконних дій працівників поліції щодо силового розгону людей, які блокували вагони з російським вугіллям у с. Соснівка. Розглядали питання стосовно звернення про виділення коштів з обласного бюджету для погашення заборгованостей по заробітній платі працівникам ПП «Гарант Енерго М» та запуску опалювального сезону територій, які обслуговує підприємство. Взяли участь у Форумі громадських рад Львівщини, налагоджуючи співпрацю. Напрацьовували створення партнерських відносин між громадськими радами з метою подолання корупції та боротьби з контрабандою у Державній митній службі України у Львівській області. Брала участь у засіданні Ради голів громадських рад України при органах виконавчої влади та в зустрічі голів громадських рад України з т.в.о. Державного секретаря Мінрегіону та головою громадської ради при Мінрегіоні. Презентували у Києві комплексу систем аналітики, врядування автоматизованого управління основних сфер життєдіяльності мешканців області представникам Центру Розвитку Інновацій. Провели зустріч з Паоло Корво, директором соціологічної лабораторії Університету гастрономічних наук Італії та обговорили умови співпраці у сферах громадського транспорту, туризму, сільського господарства та гастрономії. Обговорювали питання щодо формування відкритих даних роботи митних органів, механізмів їхньої інтерпретації та подання громадськості. Представляли проєкт «Апарат екстракорпоральної гіпертермії крові», що передбачає нові методи лікування запальної патології при онкологічних захворювань. Проєкт з новітніми принципами імунотерапії отримав перемогу та грантову підтримку для подальшого удосконалення методу. Були співорганізаторами Першого міжвідомчого Форуму ділового

спілкування та партнерства «Together for child». Провели акцію щодо вимоги ініціювати відкриті та прозорі призначення керівників органів державної влади на території Львівської області. Ініціювали Всеукраїнську акцію протесту «Російський режим Не - тиші вбиває!». Підтримали акцію протесту «Ні трудовому рабству!» — виступили проти прийняття антинародного урядового законопроекту - нового Трудового кодексу («Закону про працю» №2708). Взяли участь в громадських обговореннях щодо продажу медичних приміщень на Львівщині. Виступили проти рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020 стосовно неконституційності окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України та низки інших законів, що стосуються антикорупційної реформи.

У серпні 2024 року начальник Львівської обласної військової адміністрації Максим Козицький підписує розпорядження, яким достроково припиняє діяльність Громадської ради при Львівській обласній державній адміністрації. У розпорядженні йдеться про відповідне звернення самих членів Громадської ради при Львівській обласній державній адміністрації. Також визнано, що розпорядження голови обласної державної адміністрації від 25 травня 2021 року «Про затвердження складу Громадської ради при Львівській обласній державній адміністрації» втратило чинність. Інформація щодо діяльності Громадської ради на офіційному сайті ЛОВА наразі не доступна. Водночас медіа поширили інформацію про звернення Координаційної ради учасників бойових дій при Львівській ОВА, які вимагали негайного розпуску Громадської ради при ЛОДА, пояснюючи бездіяльність Ради від початку повномасштабної війни. Зазначалося, що з грудня 2021 року Рада не проводили своїх засідань і офіційно не збиралися, хоча Кабмін продовжив строк повноважень діючих громадських рад у період воєнного стану ще 16 серпня 2022 року. Нова Громадська рада при Львівській ОВА ще не запрацювала.

Сьогодні Львівська обласна військова адміністрація активно реалізовує різні механізми взаємодії з громадськістю, впроваджуючи електронні платформи, загальну цифровізацію та динамічний розвиток, попри виклики воєнного стану.

ВИСНОВКИ

Дослідження публічних консультацій як форми участі у формуванні та реалізації державної, регіональної політики та вирішенні питань місцевого значення, дозволили зробити такі висновки:

1) Публічні консультації є однією з організаційно-правових форм демократії участі, що дозволяє громадськості впливати на прийняття управлінських рішень, а відтак – підвищувати інклюзивність та ефективність нормотворчого процесу. Також можна сказати, що суть публічних консультацій зводиться до процедури збалансування публічних та приватних інтересів під час підготовки проєктів нормативно-правових актів [14]. Йдеться про убезпечення людей, як носіїв конституційних прав, від неправових обмежень з боку держави [78]. Участь через публічні консультації посилює легітимність рішень публічної влади, оскільки вони сприймаються суспільством як результат спільної роботи.

2) Участь заінтересованих сторін у публічному управлінні є необхідним компонентом сучасної демократичної держави і сприяє гармонізації управлінських практик України з європейськими стандартами прозорості та залучення громадськості до процесів врядування, що є важливим кроком на шляху до євроінтеграції. Організація Об'єднаних Націй законодавчо закріпила можливість громадян брати участь у веденні державних справ ще в 1966 році. У 1998 році в Конвенції ООН було прописано процедуру публічних консультацій, де зазначалася обов'язковість залучення громадян вже на початковому етапі. Повну регламентацію публічних консультацій спостерігаємо у XXI: рекомендації, керівні принципи, кодекси кращих

практик Ради Європи, ЄС, Організації економічного співробітництва, Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів, додатковий протокол до Європейської хартії, конвенції, пакти тощо.

В Україні спектр законодавчого регулювання взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства є достатньо широким. А сферу консультування регламентують численні нормативно-правові акти. У 2001 році був ухвалений Закон Про засади державної регуляторної політики, де встановлено механізм консультацій з громадськістю. Обов'язковість оприлюднення проєктів актів та рішень передбачає Закон «Про доступ до публічної інформації». В Законі «Про лобіювання» передбачено адресні консультації та публічне обговорення між учасниками лобіювання [14]. Це дві із трьох форм публічних консультацій, визначені Законом України «Про публічні консультації», що впорядковує залучення заінтересованих сторін на всіх етапах публічної політики та вирішенні питань місцевого значення. Закон євроінтеграційний, адже спрямований на виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

3) Різноманітність форм участі заінтересованих сторін у публічному управлінні в Україні сприяє розвитку демократії участі, підвищенні ефективності державного управління та реалізації суспільно значущих ініціатив. Право громадян на участь в управлінні державними справами, вільно обирати і бути обраними визначено Конституцією. Тобто, починаючи з виборів і безпосередньої участі в управлінні, до використання різних механізмів взаємодії - публічних консультацій, громадських слухань, участі у дорадчих органах, звернень, електронних петицій, запитів на інформацію, а також громадський контроль та експертиза, регуляторна політика, місцеві ініціативи, збори, органи самоорганізації населення, місцевий референдум, громадський бюджет тощо. Кожна сфера регламентується відповідними нормативно-правовими актами. Зокрема, основою для забезпечення відкритості, прозорості, інклюзивності, підзвітності органів публічної влади та

нормативного регулювання форм участі є Конституція України, Закони України («Про місцеве самоврядування в Україні», «Про звернення громадян», «Про засади державної регіональної політики», «Про публічні консультації» тощо), а також постанови і розпорядження Кабінету Міністрів, Верховної Ради, укази Президента, програми, міжнародні стандарти, рекомендації Ради Європи та ін.

4) Публічні консультації в Україні мають проводитися відповідно до Закону України «Про публічні консультації», що прийнятий 20 червня 2024 року, інших законів України, які визначають особливості проведення публічних консультацій окремими суб'єктами, а також згідно з міжнародними договорами та іншими нормативно-правовими актами. Але Закон про публічні консультації лише набирає чинності і вступить у дію через 12 місяців, коли буде скасовано чи припинено воєнний стан. Втім, за пів року до набрання чинності Закону, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають впорядкувати документи, що забезпечать виконання норм закону. Відповідно до статті 4 Закону України «Про публічні консультації» [64], публічні консультації мають проводитися на основі принципів відкритості, прозорості, участі і доступності, дієвості, підзвітності та пропорційності. Дотримання цих принципів важливе та на всіх етапах консультування. Починаючи від постановки проблеми до вирішення питань місцевого значення, від розроблення і формування державної політики до її реалізації. Важливо, що норми Закону є обов'язковими для всіх суб'єктів публічних консультацій, які їх організовують та проводять. А учасниками вважаються всі заінтересовані. Йдеться не лише про всіх, хто виявив бажання взяти участь у консультаціях, а й про осіб, прав, свобод, інтересів чи обов'язків яких стосується рішення. Враховуючи принципи публічних консультацій та широке коло учасників, можна говорити, що публічні консультації виконують безліч функцій: забезпечують відкритий діалог між владою і суспільством, що сприяє врахуванню різноманітних інтересів, покращенню якості

управлінських рішень та довіри до владних інституцій, а також сприяє соціальній згуртованості і підвищує легітимність рішень.

5) Розглянувши порядок та форми проведення публічних консультацій, можна констатувати, що це ключові аспекти визначення ефективності цього інструменту демократії участі. Єдині правила проведення публічних консультацій, визначені Законом про публічні консультації, створюють певну циклічність процесу консультування і забезпечують системний, прозорий підхід до залучення громадян, впроваджують обов'язковість звітування і стратегічне планування. Різні формати дозволяють адаптуватися до специфіки питання і аудиторії, оперативно реагувати на зміни в суспільстві, швидко виявляти нові проблеми і потреби. Цифрові інструменти значно розширюють можливості та залучення, допомагають усунути можливі корупційні ризики і, загалом, є світовою, сучасною тенденцією, що підвищує рівень обізнаності, участі та формування громадянської культури і відповідальності.

6) Законодавче регулювання публічних консультацій, визначення правових норм і процедурних правил створюють основу для організації ефективного та результативного процесу консультування з усіма заінтересованими сторонами, побудованого на основоположних принципах. Обов'язковість звітування дає певний стимул покращення рівня публічних консультацій, налагодження процесу отримання зворотного зв'язку і, загалом, підвищення якості публічного управління та імплементації кращих практик демократії участі. Тут вбачається важливість питання постановки мети і цілей ще до початку процесу планування публічних консультацій. Усвідомлення всіма сторонами важливості не формальних, а реальних публічних консультацій, відповідальності на кожному етапі підготовки, формування та реалізації рішень дозволяє досягнути вищих цілей, коли задоволені всі сторони, налагоджується співпраця та відчувається синергія. Також обґрунтовано, що нехтування громадською думкою, не використання дієвих механізмів ефективного залучення зацікавлених осіб до вироблення державних та

місцевих рішень ведуть до неефективного використання державних та місцевих ресурсів [5].

7) Огляд практик участі заінтересованих сторін у формуванні та реалізації регіональної політики та вирішенні питань місцевого значення дозволяє припустити, що нерідко публічні консультації носять формальний характер, як юридично обов'язковий процес, що, звісно, дозволяє громадянам та іншим зацікавленим сторонам висловити свою думку на ключових етапах процесу прийняття рішення. Але тут важливо зауважити, що йдеться про організацію публічних консультацій у період до прийняття Закону про публічні консультації та самого визначення поняття, принципів, порядку та форм ПК, регламентації прав зацікавлених сторін у правовідносинах, пов'язаних з проведенням публічних консультацій. З набранням чинності нового Закону, для органу місцевого самоврядування проведення публічних консультації носитиме не рекомендаційний, а обов'язковий характер. Тож, враховуючи також глобалізацію демократичних процесів, можна прогнозувати значне покращення системи участі громадськості у формуванні та реалізації публічної політики та вирішенні питань місцевого значення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрам'юк І. Демократія участі: механізми громадської участі на державному, регіональному та місцевому рівнях. 2014. 50 с.
2. Авер'янов В. Б., Цветков В. В., Шаповал В. М., Кисіль С. П., Кривенко Л. Т. Державне управління: теорія і практика. 1998. 431 с.
3. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ. Вип. 3(84). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2021. 254 с.
4. Алексєєв В. М., Липовська Н. А. Взаємовідносини держави та суспільства: навчальний посібник. Дніпро: ГРАНІ, 2019. 172 с.
5. Аль-Атті І. Механізми формування ефективної взаємодії влади та громадськості як основи удосконалення системи публічного управління // *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2022. С. 6-30.
6. Бойко О. Існуючі форми локальної демократії та механізми їх правового регулювання. *Центр політико-правових реформ*, 2023. 135 с.
7. Бліщук К. М., Федорчак О. В, Худоба О. В. Львів: НУ Львівська політехніка, 2024. 279 с.
8. Бродівська міська рада: офіційний вебсайт. URL: <https://mrbrody.dosvit.org.ua/> (дата звернення: 25.11.2024).
9. Висновок щодо проєкту Закону України «Про публічні консультації» (на основі неофіційного перекладу англійською мовою проєкту закону, зробленого на замовлення Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ. 2016. 33 с.
10. Висновок щодо проєкту Закону України «Про публічні консультації» (реєстр. 4254 від 23.10.2020, Кабінет Міністрів України) (друге читання) / Комітет Верховної Ради України з питань Євроінтеграції. 2024. 6 с.

11. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього: монографія / Комаха Л. Г., Алексеєнко І. В., Гошовська В. А. та ін.; за заг. ред. Л. Г. Комахи, І. В. Алексеєнко. Київ : ВПЦ Київський університет, 2022. 976 с.
12. Гнатовська А. І. Концепція «сервісної держави»: досвід іноземних держав та особливості впровадження в Україні в умовах цифровізації // Наукові праці Національного університету ОЮА, 2021. 7 с.
13. Гостєва О. М. Європейський досвід взаємодії органів державної влади та громадських організацій / ДВНЗ Університет менеджменту освіти НАПН України, 2017.
14. Гвоздій В. А. Чи стануть публічні консультації належним інструментом народовладдя // Національна асоціація адвокатів України. 2024. URL: <https://unba.org.ua/publications/9298-chi-stanut-publichni-konsul-tacii-nalezhnim-instrumentom-narodovladdya.html> (дата звернення: 25.10.2024).
15. Грабильніков А. В. Право громадян України брати участь в управлінні державними справами // Проблеми права на зламі тисячоліть: Матеріали міжнарод. наук. конф. Дніпропетровськ, ІМА-прес, 2001. С. 104-108.
16. Громадянська освіта. 3D Демократії: думаємо, дбаємо, діємо : методичний посібник в 7-ми частинах / Вербицька П., Волошенюк О., Горленко Г. та ін. ; за ред. Кендзьора П. Львів: ВД «Панорама», 2018. URL: <https://www.citizen.in.ua/book/rozdil-4.pdf> (дата звернення: 24.10.2024).
17. Діалог створює взаємодію. Квентін Олівер про змістовні публічні консультації / *Громадський простір*. 2019. URL: <https://www.prostir.ua/?focus=dialoh-stvoryuje-vzajemodiyu-kventin-oliver-pro-zmistovni-publichni-konsultatsiji> (дата звернення: 10.11.2024).
18. Договір про Європейський Союз (вчинений в Маастрихті сьомого дня лютого тисяча дев'ятсот дев'яносто другого року) та Договір про функціонування Європейського Союзу (вчинений в Римі двадцять п'ятого дня березня місяця року одна тисяча дев'ятсот п'ятдесят сьомого: консолідована

версія / *Відомості Верховної Ради України*. 2010. 403 с. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (дата звернення: 20.10.2024).

19. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (офіційний переклад). 2014. / *Верховна Рада України*. 3 с. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text (дата звернення: 20.10.2024).

20. Долбнєва Д. Європейський досвід використання електронної демократії та можливості його імплементації в Україні // *Сучасна парадигма публічного управління: Збірник тез II міжнародної науково-практичної конференції*. 12 листопада 2020 р. Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2020. С. 148-152.

21. Дорох В. В., Черній О. В. Д. *Форми участі громадськості в процесах прийняття рішень: навч.-метод. посіб.* Вінниця, 2018. 104 с.

22. Дуліна О., Крупник А. *Громадський контроль як складова публічного управління: багаторівневий вимір // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління*, 2021 р. С. 19-23.

23. E-DEM: Платформа електронної демократії. URL: <https://edem.ua/> (дата звернення: 25.10.2024).

24. *Європейська інтеграція та трансформація публічного врядування в Україні: матер. наук.-практ. конф. (19 квітня 2024 р., м. Львів) / упорядн.: Буник М. З., Бліщук К. М., Федорчак О. В, Худоба О. В., Львів: НУ Львівська політехніка, 2024. 279 с.*

25. *Європейська конвенція з прав людини: ратифіковано Законом від 17 липня 1997 р. / Верховна рада України. 11 с. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text* (дата звернення: 20.10.2024).

26. *Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. / Офіційний вісник України. 2015. № 24. 4 с.*

27. Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. / *Верховна Рада України*. 4 с. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 20.10.2024).

28. Керівні принципи щодо громадської участі в процесі прийняття політичних рішень (Прийнято Комітетом міністрів 27 вересня 2017 року на 1295-му засіданні заступників міністрів). 2017. 13 с. URL: <https://rm.coe.int/guidelines-on-civil-participation-in-political-decision-making/168076e135> (дата звернення: 20.10.2024).

29. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція): ратифікована Україною від 06 липня 1999 р. / *Верховна Рада України*. 19 с. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text (дата звернення: 20.10.2024).

30. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів: ратифіковано Законом від 20 травня 2020 р. / *Верховна Рада України*. 6 с. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-09#Text (дата звернення: 20.10.2024).

31. Конституція України: станом на 20 жовтня 2024 р. / *Верховна Рада України*. Київ, 141 с. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#top> (дата звернення: 20.10.2024).

32. Консультації з громадськістю і стейкхолдерами. Унормовуємо і впроваджуємо: Методично-практичні рекомендації з проведення органами місцевого самоврядування консультацій з громадськістю та

заінтересованими сторонами (стейкхолдерами) / Портал «Децентралізація». 2020. 71 с.

33. Кращі практики громадської участі: посібник / Сприяння участі громадян у демократичному процесі прийняття рішень в Україні. 2019. 112 с.

34. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень / Ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 р. 19 с.

35. Корж І., Бірюк Л. Доступ до правової інформації в Україні в Контексті європейських принципів партисипативної демократії / Юридичний журнал «Право України» № 9. 2022. С. 44-60.

36. Крупник А. С., Орлова А. І. Принципи доброго врядування: європейський досвід та українські реалії. *Громадська мережа публічного права та адміністрації UPLAN*. 2020. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/pryntsypy-dobroho-vriaduvannia-ievropeiskyidosvid-ta-ukrainski-realii/> (дата звернення: 22.10.2024).

37. Львівська обласна військова (державна) адміністрація: офіційний вебсайт. URL: <https://loda.gov.ua/> (дата звернення: 25.11.2024).

38. Магновський І. Й. Глобалізація як складова сучасного державотворення: теоретико-правничий аспект // Наукові праці Національного університету ОЮА, 2024. 11 с.

39. Матеріали та звіти про впровадження публічних консультацій в Україні: Громадянська мережа ОПОРА. URL: <https://www.oporaua.org> (дата звернення: 21.10.2024).

40. Міжнародний пакт про політичні і громадянські права: ратифіковано Законом від 19 жовтня 1973 р. / *Верховна Рада України*. 25 с. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 23.10.2024).

41. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування: Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Карий О.І., Панас Я.В./ *Асоціація міст України*. 2015. 176 с. URL: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/6misiniweb.pdf> (дата звернення: 10.11.2024).
42. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація територіальних мікроколективів // Наукові праці Національного університету ОЮА, 2020. 7 с.
43. Нестерович В. Ф. Поняття «консультативно-дорадчий» як категорія конституційного права // Філософські та методологічні проблеми права. 2017. Т. 13. №. 1. С. 138-144.
44. Ободзинський Д. М., Капелюшний В. В., Іванченко Д. А. Принципи управління взаємовідносинами зі стейкхолдерами // Сучасні технології управління соціально-економічним розвитком України в умовах глобальних викликів сьогодення: Матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції 23-24 листопада 2023 р. Запоріжжя, 2023. 234 с.
45. Олійник Ю. Політико-правові ідеї щодо суверенітету особистості у Стародавній Греції // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали XXX звітної науково-практичної конференції. 7-8 лютого 2024 р. Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2024. С. 71-73.
46. Орлова А. І. Громадянське суспільство як головний драйвер стійкості громад в умовах децентралізації. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2021. № 2. URL: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2021-2-7008> (дата звернення: 15.10.2024).
47. Пилип В. В. Феномен права громадян брати участь в управлінні державними справами у демократичній державі та адміністративному праві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. С. 830-833. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2023/200.pdf (дата звернення: 18.10.2024).

48. Посібник щодо проведення публічних консультацій / Міжнародний центр перспективних досліджень. 2004. 69 с. URL: https://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/manual_on_public_consultations_icps.pdf (дата звернення: 20.10.2024).
49. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 2023 р. № 1-2. / *Відомості Верховної Ради України*. 2023. 84 с. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text> (дата звернення: 15.10.2024).
50. Про громадські об'єднання: Закон України від 2013 р. № 1. / *Відомості Верховної Ради України*. 2013. 12 с. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення: 15.10.2024).
51. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 2011 р. № 32. / *Відомості Верховної Ради України*. 2011. 314 с. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 15.10.2024).
52. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. / *Верховна Рада України*. 2010. 15 с. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.10.2024).
53. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 2009 р. № 9. / *Відомості Верховної Ради України*. 2004. 79 с. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 22.10.2024).
54. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 2010 р. № 40. / *Відомості Верховної Ради України*. 2010. 527 с. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text> (дата звернення: 25.10.2024).
55. Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2021-2022 роках: Розпорядження Кабінету Міністрів

України від 24 лютого 2021 р. № 149-р. / *Верховна Рада України*. 2021. 23 с.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/149-2021-%D1%80#Text> (дата
звернення: 10.11.2024).

56. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо механізмів участі
громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні: Наказ
Міністерства фінансів України від 3 березня 2020 р. № 94. 8 с. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0094201-20#Text> (дата звернення:
11.10.2024).

57. Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство
«Відкритий Уряд» у 2023-2025 роках: Розпорядження Кабінету Міністрів
України від 17 листопада 2023 р. № 1049-р. / *Верховна Рада України*. 2023.
31 с. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1049-2023-%D1%80#Text>
(дата звернення: 10.11.2024).

58. Про звернення громадян: Закон України від 1996 р. № 47. / *Відомості
Верховної Ради України*. 1996. 256 с. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата
звернення: 15.10.2024).

59. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 2014 р. № 13. /
Відомості Верховної Ради України. 2014. 222 с. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 20.10.2024).

60. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 1995 р. № 19. /
Відомості Верховної Ради України. 1995. 134. с. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text> (дата звернення:
20.10.2024).

61. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 1999 р. № 20-21. / *Відомості Верховної Ради України*. 1999. 190 с. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 20.10.2024).
62. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 1997 р. № 24. / *Відомості Верховної Ради України*. 1997. 170 с. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.11.2024).
63. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: Указ Президента України / *Верховна Рада України*. 2021. 13 с. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text> (дата звернення: 09.11.2024).
64. Про публічні консультації: Закон України від 20.06.2024 р. № 4254. / *Відомості Верховної Ради України*. 2024. № 3841-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841-20#Text> (дата звернення: 01.11.2024).
65. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р. / *Верховна Рада України*. 2017. 17 с. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 25.10.2024).
66. Про участь громадян у місцевому публічному житті: Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи від 6 грудня 2001 р. / *Верховна Рада України*. 2001. 7 с. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text (дата звернення: 20.10.2024).
67. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 2011 р. № 38. / *Відомості Верховної Ради України*. 2011. 385 с. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 20.10.2024).
68. Публічні консультації: крок за кроком. Посібник для державних службовців. / провідна авторка: Сара Ганьон-Туркотт, співавторки: Меган

Вайлі, Ніно Вардосанідзе, Маріам Галстян, Катерина Литовка, Фанні Пілон-Мілетт, Лариса Радченко / OpenNorth, НДІ, - 2020. 77 с. URL: <https://media.poda.gov.ua/docs/k1pp3dm5/posibnyk-dlya-sluzhbovtsiv-publichni-konsultatsiyi.pdf> (дата звернення: 20.10.2024).

69. Публічні консультації: можливості для громадян та влади. // Аналіз ГО «Рух ЧЕСНО». 2021. 42 с.

70. Публічні консультації онлайн: що таке публічні консультації, як підготуватися до обговорення з аудиторією та аналізувати результат дискусії / Дія.Освіта. 2024. URL: <https://osvita.diia.gov.ua/courses/e-consultations> (дата звернення: 18.10.2024).

71. Рекомендація Ради з відкритого уряду: Правові інструменти OECD. 2017. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438> (дата звернення: 28.10.2024).

72. Середа Г. Що таке публічні консультації? / Громадянська мережа ОПОРА. 2019. URL: <https://www.oporaua.org/samovriaduvannia/shcho-take-publichni-konsultatsiyi-19535> (дата звернення: 10.11.2024).

73. Ситник Н. С., Жовтяк К. В. // Громадські об'єднання як важливий інститут громадянського суспільства в Україні: Сучасна парадигма публічного управління: Збірник тез II міжнародної науково-практичної конференції. 12 листопада 2020 р. Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2020. С. 192-197.

74. Стандарти європейського врядування: навч. посіб. / Грицяк І. А., Оржель О. Ю., Гладкова С. М. та ін.; за заг. ред. І. А. Грицяка. Київ НАДУ, 2009. 183с.

75. Маруховський О. Сутність концепції демократичної участі (за Йонезі Масудою) / Політичний менеджмент. 2006. 12 с.

76. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні: шлях протягом 30-ти років та ключові аспекти 2021 року: аналіт. доп. – Київ: НІСД, 2021. 112 с.
77. Стасишин А. В. Теоретичні дослідження публічних цінностей // Сучасна парадигма публічного управління: Збірник тез II міжнародної науково-практичної конференції. 12 листопада 2020 р. Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2020. С. 112-116.
78. Терлецький Д. С. Обмеження конституційних прав: теоретико-методологічні засади / Український часопис конституційного права 20.3 (2021): 5-22. 18 с.
79. Турій О. В. Окремі аспекти взаємодій організацій громадянського суспільства з органами державної влади як фактор розвитку громадянського суспільства / Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1115> (дата звернення: 20.10.2024).
80. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: ратифіковано Законом від 16 вересня 2014 р. / *Верховна Рада України*. 122 с. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 15.10.2024).
81. Україна: відкрите місцеве самоврядування та публічна етика. Посібник Ради Європи. 2022. 136 с. URL: <https://rm.coe.int/1680ac7747> (дата звернення: 20.11.2024).
82. Участь громадськості в процесі прийняття рішень : Огляд стандартів та практик у країнах - членах Ради Європи. 2016. 57 с.
83. Хартія основних прав Європейського Союзу // *Європейське право*. № 1-2. 2013. С. 294-304.
84. Чиркін А. С., Лялюк О. Ю. Публічні консультації як напрямок розвитку демократії участі // *Центр політико-правових реформ та Громадської*

мережі публічного права та адміністрації UPLAN. 2024. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/publiczni-konsultatsii-iaak-napriamok-rozvytku-demokratii-uchasti/> (дата звернення: 20.10.2024).

85. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: монографія // Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків: Одиссей, 2005. с. 232. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/12384> (дата звернення: 20.10.2024).

86. Шипілов Л. М. Народовладдя як основа демократичної держави: монографія. Харків, 2009. 216 с.

87. Ющук Р. Залучення громадян до вирішення питань місцевого значення // Європейська інтеграція та трансформація публічного врядування в Україні: матеріали міжнародної науково-практичної конференції 19 квітня 2024 р. С. 278-282.