**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**
**ВНУТРІШНІХ СПРАВ**
**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

*Кваліфікаційна наукова*
*праця на правах рукопису*

**КІНЗБУРСЬКА ВІКТОРІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА**

УДК [342.951:351.814](477)

# ДИСЕРТАЦІЯ

# АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ РЕФОРМ

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

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

**Науковий керівник: Безпалова Ольга Ігорівна**,
доктор юридичних наук, професор

**Харків – 2021**

# АНОТАЦІЯ

**Кінзбурська В.О.** Адміністративно-правові засади взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» (081 - Право). – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2021.

Дисертацію присвячено аналізу адміністративно-правових засад взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ. Встановлено сутність та значення взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ. Охарактеризовано основні напрями такої взаємодії.

Під взаємодією державних органів та інститутів громадянського суспільства запропоновано розуміти, врегульовану сукупністю адміністративно-правових норм, планову, системну, узгоджену за метою, часом і місцем діяльність самостійних в організаційному відношенні державних інституцій та інститутів громадянського суспільства, спрямовану на вироблення концептуальних засад щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини, а також створення дієвого механізму захисту прав і свобод людини в Україні за напрямком створення останніх.

Зроблено висновок, що взаємодія органів держави та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ своєю метою має встановлення основ народовладдя, спрямування зусиль державних органів, інститутів громадянського суспільства та бізнесу задля ефективного розвитку України, підвищення добробуту населення й забезпечення рівних можливостей для усіх учасників процесів розробки та прийняття важливих суспільних рішень, вироблення та реалізації державної й регіональної (місцевої) політики. Визначено. основні стратегічні завдання взаємодії державних органів та ІГС в процесі реформ.

Сформульовано авторське бачення щодо переліку принципів взаємодії та надано їх характеристику

Проаналізовано правові засади взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ. аргументовано, що регулювання взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ представлено вертикально упорядкованою сукупністю нормативно-правових актів різної юридичної сили, провідне місце серед яких займають норми адміністративного законодавства. Наголошено, що спрямованість вказаних норм характеризується впровадженням, забезпеченням, підтримкою та вдосконаленням форм «демократії участі», а також самореалізації й самоорганізації громадян.

Окреслено види взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ. Зроблено висновок про доцільність виокремлення трьох рівнів взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства: загальнодержавний, регіональний та місцевий. Охарактеризовано особливості здійснення взаємодії на кожному із цих рівнів. Аргументовано, що в залежності від сфери (напряму) взаємодії її можна розділити на взаємодію у політичній, економічній, фінансовій, соціальній, культурній, освітній, культурній сфері, у сфери безпеки та оборони, захисту довкілля, охорони здоров’я, житлово-комунального господарства, міжсекторальну співпрацю тощо.

Визначено адміністративно-правові інструменти такої взаємодії. Запропоновано виділити такі інструменти взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ: а) інформативна діяльність; б) громадський моніторинг; в) громадський контроль; г) громадські ініціативи; д) спільні проекти. Особливу увагу приділено особливостям здійснення громадського контролю.

Систематизовано відповідні адміністративні процедури. Охарактеризовано зміст стадій виокремлених адміністративних процедур. Це дозволило з’ясувати спільні та відмінні ознаки, притаманні зазначеним процедурам (наявність обов’язкових та факультативних стадій, можливість подвійної форми реалізації

(очно та/або за допомогою електронних сервісів), можливість ініціювання окремих процедур одним, двома або навіть трьома суб'єктами, відмінності в документальному оформленні результатів процедур).

За результатами узагальнення світової практики взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства сформульовано низку пропозицій та рекомендацій щодо реалізації державних програм підтримки ініціатив громадських організацій, надання послуг в сфері державної діяльності для конкретної групи громадян та удосконалення національної нормативно-правової бази шляхом приведення її у відповідність із міжнародними вимогами. Зроблено висновок про доцільність активізації участі громадянського суспільства у процесах прийняття державних рішень із використанням таких форм залучення неурядових організацій як публічний захист інтересів окремих груп громадян; підвищення рівня інформованості громади про державні реформи та діяльність державних органів; здійснення експертизи та проведення громадських консультацій; розробка нових рішень і підходів до державного управління; надання послуг в сфері державної діяльності для конкретної групи громадян

Запропоновано критерії оцінювання ефективності взаємодії держави та ІГС в процесі здійснення реформ поділити на: а) універсальні (стратегічне, нормативне, організаційне, інформаційне, кадрове, фінансове забезпечення взаємодії); б) додаткові, що характеризують окремі напрями такої взаємодії (робота зі зверненнями громадян та інститутів громадянського суспільства, суспільна думку про роботу державного органу, діяльність громадських рад, ефективність консультацій з громадськістю).

Сформульовано пропозиції щодо розвитку адміністративного законодавства в частині удосконалення процедур взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ, зокрема шляхом доповнення Закону України «Про місцеве самоврядування» окремою статтею 18-2 «Відносини органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства», в якій слід закріпити положення про створення дорадчих рад з питань розвитку громадянського

суспільства при органах місцевого самоврядування, подібно до Координаційних рад при місцевих органах державної влади; передбачити участь органів місцевого самоврядування у реалізації та розробці регіональних програм розвитку громадянського суспільства; передбачити в структурі органів місцевого самоврядування посади, на які будуть покладені повноваження щодо організації та контролю за процесом взаємодії між такими органами та інститутами громадянського суспільства

**Ключові слова:** громадянське суспільства, державні органи, взаємодія, адміністративно-правові засади, адміністративне законодавство, реформи, адміністративні процедури, адміністративні інструменти, принципи, ефективність, оптимізація.

## SUMMARY

**Kinzburska V.O.** Administrative and Legal Principles of the Interaction between State Authorities and Civil Society Institutions in the Process of Implementing the Reforms. – *Qualifying scientific work as the manuscript*.

The thesis for a candidate's degree by the specialty 12.00.07 "Administrative Law and Procedure; Financial Law; Informational Law" (081 – Jurisprudence). – Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2021.

The dissertation is focused on the analysis of administrative and legal principles of the interaction between state authorities and civil society institutions in the process of implementing the reforms. The essence and importance of the interaction between state authorities and civil society institutions in the process of implementing the reforms have been established. The main directions of such interaction have been characterized.

The interaction between state authorities and civil society institutions has been offered to be understood as regulated by a set of administrative and legal norms planned, systematic, coordinated in purpose, time and place activities of independent state institutions and civil society institutions, aimed at developing conceptual principles in regard to approval and guaranteeing human rights and freedoms, as well as at creating an

effective mechanism for the protection of human rights and freedoms in Ukraine in the direction of creating the latter.

It has been concluded that the interaction between state authorities and civil society institutions in the process of implementing the reforms is aimed at establishing the foundations of democracy, orienting the efforts of state authorities, civil society institutions and business for the effective development of Ukraine, increasing the welfare of the population and providing equal opportunities for all participants of the processes of developing and adopting important public decisions, developing and implementing the state and regional (local) policy. The main strategic objectives of the interaction between state authorities and civil society institutions in the process of the reforms have been determined. The author has formulated own vision of the list of principles of the interaction and has provided their characteristics.

Legal principles of the interaction between state authorities and civil society institutions in the process of implementing the reforms have been analyzed. It has been argued that the regulation of the interaction between state authorities and civil society institutions in the process of implementing the reforms is represented by a vertically ordered set of regulatory acts of different legal force, the leading place among which is occupied by the norms of administrative law. It has been emphasized that the orientation of those norms is characterized by the introduction, provision, support and improvement of the forms of “inclusive democracy”, as well as self-realization and self-organization of citizens.

The types of the interaction between state authorities and civil society institutions in the process of implementing the reforms have been outlined. It has been concluded that it is expedient to distinguish three levels of the interaction between state authorities and civil society institutions: national, regional and local. Specific features of the interaction at each of these levels have been characterized. It has been argued that depending on the sphere (direction) of the interaction it can be divided into interaction in political, economic, financial, social, cultural, educational spheres, security and defense sector,

environmental protection area, health, housing and communal services sector, intersectoral interaction, etc.

Administrative and legal instruments of such interaction have been defined. The author has offered to single out the following instruments of the interaction between state authorities and civil society institutions in the process of implementing the reforms: (a) information activities; (b) public monitoring; (c) public control; (d) public initiatives; (e) joint projects. Particular attention has been paid to the peculiarities of implementing public control.

The corresponding administrative procedures have been systematized. The content of the stages of the specified administrative procedures has been characterized. That made it possible to determine the common and different features inherent to the specified procedures (existence of mandatory and optional stages, opportunity for dual form of implementation (in person and / or through electronic services), opportunity to initiate certain procedures by one, two or even three subjects, differences in the process documentation of the results of the procedures).

Based on the results of generalization of world practice of the interaction between state authorities and civil society institutions, the author has formulated a number of propositions and recommendations for the implementation of state programs to support initiatives of public organizations, provision of public services for the specific group of citizens and improvement of the national regulatory base by bringing it in line with international requirements. The author has made the conclusion about the expediency of intensifying the participation of civil society in the processes of adopting state decisions with the use of such forms of involving non-governmental organizations as public protection of the interests of certain groups of citizens; raising the level of community awareness about state reforms and the activities of state authorities; examination and public consultations; development of new solutions and approaches to public administration; provision of services in the field of public activity for a specific group of citizens.

The author has offered to divide the criteria for assessing the effectiveness of the interaction between state authorities and civil society institutions in the process of implementing the reforms into: a) universal (strategic, regulatory, organizational, informational, personnel, financial provision of the interaction); b) additional ones that characterize certain areas of such interaction (work with appeals of citizens and civil society institutions, public opinion on the work of a state authority, the activities of public councils, the effectiveness of public consultations).

The author has formulated propositions on the development of administrative legislation in part of improving the procedures of the interaction between state authorities and civil society institutions in the process of implementing the reforms, in particular by supplementing the Law of Ukraine "On Local Self-Government" with the Art. 18-2 "Relationship between Local self-Government Agencies and Civil Society Institutions", which should enshrine the provisions on establishing advisory councils on the development of civil society within local self-government agencies, like the Coordination Councils within local state authorities; to provide the participation of local self-government agencies in the implementation and development of regional civil society programs; to envisage positions within the structure of local self-government agencies, which are entrusted with the powers to organize and control the process of the interaction between such agencies and civil society institutions.

**Key words:** civil society, state authorities, interaction, administrative and legal principles, administrative legislation, reforms, administrative procedures, administrative instruments, principles, effectiveness, optimization.

# СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

***в яких висвітлено основні наукові результати дисертації:***

1. Кінзбурська В.О. Зарубіжний досвід взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства: актуальні напрями та можливості імплементації. *Юридична наука*. 2019. №8. С. 153-158.

2. Кінзбурська В.О. Щодо формування переліку критеріїв оцінки ефективності взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства. *Юридична наука*. 2019. №11. С. 134-142.

3. Кінзбурська В.О. Дослідження сутності та значення взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ. *Правові новели*. 2020. № 10. Том 3. С. 167-173

4. Кінзбурська В. Види взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ. *KELM*. 2020. № 6. С. 264-268 (Республіка Польща)

5. Кінзбурська В.О. Проведення консультацій з громадськістю та вивчення громадської думки як адміністративні процедури: загальна характеристика. *Юридична наука*. 2020. № 1. С. 303-308.

6. Кінзбурська В.О. Загальнодержавний рівень взаємодії органів влади та громадських інституцій. *Юридична наука*. 2020. № 2. С. 281-286..

***які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

7. Кінзбурська В.О. Концепція «відкритий уряд», як інноваційна форма взаємодії держави та суспільства: досвід республіки Казахстан: Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 17–18 січня 2020 р.). – Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2020. С.54–57.

8. Кінзбурська В.О. Особливості взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ. Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення: Матеріали

міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 24–25 липня 2020 року. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. С. 71–74.

9. Кінзбурська В.О. Окремі питання класифікації взаємодії органів державної влади та інституцій громадянського суспільства: Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 19–20 червня 2020 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 88–91.

10. Кінзбурська В.О. Проблеми реалізації процедур взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ (на прикладі залучення громадян до роботи комісій створених при органах державної влади): Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 13–14 березня 2020 р.). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2020. С. 75–79.

# ЗМІСТ

**ВСТУП ……... 13**

**РОЗДІЛ 1. Теоретико-правові та методологічні засади взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ……..…… 23**

1.1. Сутність та значення взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ ……. 23

1.2. Мета, завдання та принципи взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ …….. 45

1.3. Правові засади взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ та місце серед них норм адміністративного законодавства …… 66

Висновки до розділу 1 …… 82

**РОЗДІЛ 2. Зміст взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ …….. 85**

2.1. Види взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ ……. 85

2.2. Напрями взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ …… 98

2.3. Адміністративно-правові інструменти взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ …….. 112

2.4. Адміністративні процедури взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ …… 125

Висновки до розділу 2 …… 145

**РОЗДІЛ 3. Шляхи оптимізації взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ …… 149**

3.1. Зарубіжний досвід взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ та можливості його використання в Україні …….. 149

3.2. Критерії оцінювання ефективності взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ …….. 168

3.3. Розвиток адміністративного законодавства в частині удосконалення процедур взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ …….. 184

Висновки до розділу 3 …… 201

**ВИСНОВКИ ……... 204**

**СПИСОК ВИКОРИСТАННИХ ДЖЕРЕЛ ……... 210**

**ДОДАТКИ …….. 244**

# ВСТУП

**Актуальність теми.** Успіх реформ, що сьогодні запроваджуються в Україні, безпосередньо залежить від наявності механізму взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства. Завдяки активній позиції громадянського суспільства, створенню умов для участі його інститутів в управлінні державними справами та вирішенні питань місцевого значення можливо розв'язати існуючі політичні, соціально-економічні, культурні та гуманітарні проблеми, підвищити рівень взаємної довіри державних органів та громадянського суспільства.

Новим етапом становлення громадянського суспільства стала Революція Гідності, яка наочно продемонструвала всі можливості впливу громадськості на політичні процеси, процеси оновлення та переформатування влади в державі. Саме з цього моменту почав відбуватися системний перегляд ролі громадянського суспільства в процесі здійснення реформ та реалізації державної політики, формуватися принципово новий механізм взаємодії держави та громадянського суспільства, орієнтований на забезпечення прозорості діяльності державних органів та зменшення бюрократичних перепон на шляху налагодження взаємодії держави та суспільства.

Сучасний стан взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства (далі – ІГС) в Україні характеризується недосконалістю чинного законодавства, відсутністю дієвих інструментів залучення потенціалу громадськості до процесів формування та реалізації державної політики та вирішення питань місцевого значення, складністю реєстраційних процедур для організацій громадянського суспільства, відсутністю комплексних заходів щодо правової освіти населення в частині захисту прав і свобод громадян тощо. Вищезазначене дозволяє дійти висновку, що питання налагодження конструктивної взаємодії державних

органів та ІГС в процесі здійснення реформ, запровадження дієвого громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу, врахування міжнародного досвіду розвитку громадянського суспільства залишаються актуальними та важливими для оптимізації процесів формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення.

Окремі питання взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства досліджували В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, Ю. П. Битяк, В. В. Галунько, В. М. Гаращук, О. П. Гетьманець, С. М. Гусаров, О. В. Джафарова, О.М. Клюєв, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, К. Б. Левченко, О. І. Миколенко, О. М. Музичук, О. Ю. Салманова, О. Ю. Синявська, В. В. Сокуренко, Р. В. Шаповал та ін. Віддаючи належне досягненням зазначених науковців, запропоновано та обґрунтовано авторський підхід щодо визначення теоретико-правового підґрунтя взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ з позицій адміністративно-правової науки. Потреба в цьому зумовлена трансформацією наукових підходів щодо сутності такої взаємодії, оновленням національного адміністративного законодавства, а також сучасним етапом глибоких структурних реформ, орієнтованих на позитивні економічні та соціальні результати.

Таким чином, недостатність наукового опрацювання проблем взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства, наявність неузгодженостей у законодавстві, трансформації, що відбуваються сьогодні в усіх ключових сферах суспільного життя, обумовлюють актуальність комплексного дослідження адміністративно-правових засад взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Обрана тема дисертаційного дослідження спрямована на виконання основних положень Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента

України від 24 березня 2021 р. № 119/2021, Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04 березня 2015 р. № 213-р, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03 березня 2016 р., а також комплексних науково-дослідних тем Харківського національного університету внутрішніх справ: «Законотворча та законодавча діяльність в Україні» (державний реєстраційний номер 0113U008189), «Реалізація та удосконалення адміністративного законодавства України» (державний реєстраційний номер 0113U008197).

**Мета і задачі дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу існуючих наукових підходів чинного законодавства України визначити сутність та особливості адміністративно-правових засад взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ, а також шляхи їх удосконалення.

Для досягнення зазначеної мети в дисертації необхідно вирішити такі основні *задачі*:

– охарактеризувати сутність та значення взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ;

– визначити мету, завдання та принципи взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ;

– здійснити характеристику правових засад взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ та з’ясувати місце серед них адміністративного законодавства;

– визначити види взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ;

– охарактеризувати рівні та напрями взаємодії державних органів та

інститутів громадського суспільства в процесі здійснення реформ;

– встановити сутність та види адміністративно-правових інструментів взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ;

– з'ясувати сутність адміністративних процедур взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ;

– узагальнити зарубіжний досвід взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі реформ та визначити можливості його використання в Україні;

– окреслити критерії оцінювання ефективності взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ;

– сформулювати пропозиції щодо розвитку адміністративного законодавства в частині удосконалення процедур взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають під час організації та здійснення взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правові засади взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ.

**Методи дослідження.** Відповідно до мети і задач дослідження в роботі використано низку загальнотеоретичних та спеціально-наукових методів і прийомів наукового пізнання. За допомогою гносеологічного методу було охарактеризовано сутність та значення взаємодії державних органів та ІГС, розкрито значення процесів здійснення реформ (підрозділ 1.1). Використання методу системного аналізу дозволило охарактеризувати правові засади взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ та з'ясувати роль у них адміністративного законодавства, дослідити рівні, напрями та види правових засад взаємодії державних органів та ІГС у процесі здійснення реформ (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2). Діяльнісний підхід, методи

індукції та дедукції надали можливість окреслити адміністративно-правові інструменти та адміністративні процедури взаємодії державних органів та ІГС (підрозділи 2.3 та 2.4), визначити критерії оцінювання ефективності такої взаємодії (підрозділ 3.2). Порівняльно-правовий метод використано з метою узагальнення зарубіжного досвіду взаємодії державних органів та ІГС й опрацювання можливостей його використання в Україні (підрозділ 3.1). За допомогою методу правового прогнозування сформульовано пропозиції щодо розвитку адміністративного законодавства в частині удосконалення процедур досліджуваного виду взаємодії (підрозділ 3.3).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації становлять наукові праці фахівців у галузі філософії, теорії управління, теорії держави і права, адміністративного права, публічного адміністрування, у тому числі зарубіжних дослідників. Нормативною основою роботи є Конституція України, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, що визначають правові засади взаємодії державних органів та ІГС у процесі здійснення реформ. У ході дисертаційного дослідження використано стандарти і рекомендовану практику Венеціанської комісії та Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ з питань свободи об’єднань, нормативні акти Генеральної асамблеї ООН, Комітету міністрів Ради Європи, законодавство країн Європейського Союзу, досвід яких щодо впровадження, забезпечення та вдосконалення форм самореалізації й самоорганізації громадян може бути використаний в Україні. Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять довідкові видання, соціологічні матеріали.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що робота є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права визначити сутність та особливості адміністративно-правових засад взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ, що дозволило обґрунтувати низку нових концептуальних положень і висновків, надати практичні

рекомендації з досліджуваних питань. До найбільш значущих належать такі:

*вперше:*

- виокремлено особливості взаємодії органів державної влади та ІГС у ході проведення реформ: 1) метою є вироблення нових правових інструментів забезпечення прав і свобод людей у певній сфері державної політики, за яку відповідає конкретна державна інституція; 2) має законодавче закріплення; 3) регламентується адміністративно-процедурними нормами; 4) має нормативно закріплені форми участі ІГС у процесі взаємодії; 5) представлена нормотворчими адміністративними процедурами; 6) дає можливість залучити широке коло ІГС у процесі прийняття нормативних актів з питань, що реформується, а відтак охопити інтереси всіх зацікавлених суб'єктів;
- проведено порівняння положень Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки та проєкту Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки в частині визначення мети, завдань і принципів взаємодії державних органів та ІГС, що дозволило дійти таких висновків: 1) мета попередньої Стратегії спрямовувалася на розвиток громадянського суспільства, а в проєкті акцентується увага на розвитку громадської ініціативи та самоорганізації, створенні умов для формування та діяльності інститутів громадянського суспільства (тобто мета стає більш чіткою та конкретною, оскільки вона виділяє певні структури та умови, що мають забезпечити розвиток громадянського суспільства); 2) аналіз напрямів реалізації Стратегії свідчить про їх сталість, проте проєкт нової Стратегії за кожним стратегічним напрямом містить викладення «очікуваних результатів» від його реалізації (тобто завдання нової Стратегії викладені на більш високому професійному рівні, адже вони чіткі, узгоджені та вимірювані); 3) велика кількість завдань попередньої Стратегії залишається невиконаною через недосконаліть законодавства; 4) порівняння переліків принципів, на яких має відбуватись розбудова громадянського суспільства, свідчить про їх суттєву відмінність один від одного, у зв'язку з чим зроблено висновок, що такі важливі характеристики

принципів, як їх регулююча властивість та придатність до систематизації і класифікації, не дають повної картини, за якою мають будуватись принципи сприяння розвитку громадянського суспільства;

- встановлено, що національна методика оцінювання ефективності взаємодії державних органів та ІГС в умовах розвитку сучасного інформаційного суспільства в Україні потребує удосконалення шляхом використання можливостей Індексу електронної участі, розробленого ООН; у зв'язку з цим до показників національної системи оцінювання взаємодії можуть бути впроваджені: кількість онлайн-платформ та сервісів, що використовуються державою для надання послуг громадянам, кількість сервісів та платформ електронних консультацій, кількість платформ для прийняття колективних електронних рішень у процесі реалізації державної політики;

*удосконалено:*

- розуміння адміністративно-правових інструментів взаємодії державних органів та ІГС у процесі здійснення реформ як сукупності визначених у положеннях адміністративного законодавства прийомів та способів зовнішнього вираження двосторонньої комунікації державних органів і громадських інститутів, зусилля яких у межах наданих їм повноважень спрямовані на розробку, впровадження та оцінювання ефективності проведення реформ в Україні, що в результаті призводить до настання юридичних наслідків;

- підхід щодо визначення рівнів взаємодії державних органів та ІГС у процесі здійснення реформ, у рамках якого особлива увага повинна приділятися необхідності дотримання принципів децентралізації влади в державі та територіального поділу влади, у зв'язку з чим найбільш результативними визначено регіональний та місцевий рівні;

- класифікацію нормативно-правових актів, положення яких визначають особливості взаємодії органів державної влади з ІГС у процесі здійснення реформ: а) Конституція України – основний закон України, що закладає нормативно правові основи такої взаємодії; б) міжнародні нормативно-правові акти, згода на

обов’язковість яких надана Верховною Радою України – закріплюють тенденції, напрями, принципи та основні загальні цінності, які мають забезпечити узгоджений розвиток норм права у світі; в) стратегічні національні документи, закріплені на підзаконному рівні, – визначають національні напрями розвитку та забезпечують їх узгодженість із світовими тенденціями й вимогами міжнародних нормативно-правових документів; г) закони України – поділяються на профільні та супутні, що визначають відповідно основні засади взаємодії ІГС із державними органами та окремі механізми здійснення такої співпраці; ґ) підзаконні нормативно-правові акти – спрямовані на визначення порядку діяльності органів державної влади щодо розвитку громадянського суспільства, їх взаємодії, а також реалізацію функцій проміжного контролю та корегування подальшої роботи державних органів;

*дістали подальшого розвитку:*

- характеристика видів взаємодії органів державної влади з ІГС, у результаті чого зроблено висновок про важливість налагодження партнерської взаємодії, яка полягає у створенні спільних соціальних проєктів, підтримці з боку держави таких проєктів, реалізації заходів щодо формування соціальних замовлень, розробки спільних соціально значущих програм розвитку, характер реалізації яких визначається дуальністю суб’єктів;
- рекомендації щодо підвищення ефективності адміністративних процедур взаємодії державних органів та ІГС у процесі здійснення реформ, зокрема в частині прийняття оновленого Положення про адміністративні комісії, у якому було б приведено у відповідність до сучасних реалій механізм участі інститутів громадянського суспільства в роботі адміністративних комісій, передбачено підстави залучення громадськості до участі в роботі таких комісій, упорядковано особливості розгляду та обліку справ про адміністративні правопорушення, узагальнення обліку таких справ, підвищення рівня правової культури і правової підготовки членів адміністративної комісії;
- пропозиції щодо розвитку адміністративного законодавства в частині удосконалення процедур взаємодії державних органів та ІГС у процесі здійснення

реформ, зокрема шляхом доповнення Закону України «Про місцеве самоврядування» окремою статтею 18-2 «Відносини органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства», у якій слід закріпити положення про створення дорадчих рад з питань розвитку громадянського суспільства при органах місцевого самоврядування, подібно до координаційних рад при місцевих органах державної влади; передбачити участь органів місцевого самоврядування в реалізації та розробці регіональних програм розвитку громадянського суспільства; передбачити в структурі органів місцевого самоврядування посади, на які будуть покладені повноваження щодо організації та контролю за процесом взаємодії між такими органами та інститутами громадянського суспільства;

- узагальнення зарубіжного досвіду взаємодії державних органів та ІГС у процесі реформ, що дозволило дійти висновку про доцільність активізації участі громадянського суспільства у процесах прийняття державних рішень із використанням таких форм залучення неурядових організацій, як публічний захист інтересів окремих груп громадян; підвищення рівня інформованості громади про державні реформи та діяльність державних органів; здійснення експертизи та проведення громадських консультацій; розробка нових рішень і підходів до державного управління; надання послуг у сфері державної діяльності для конкретної групи громадян.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що в подальшому вони можуть бути використані в:

– науково-дослідній сфері – у ході розроблення та удосконалення теоретико-правових питань взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ *(акт впровадження Харківського національного університету внутрішніх справ);*

– правотворчості – у процесі наукової та правової експертизи проєктів законів та інших нормативно-правових актів з питань взаємодії державних органів та ІГС у процесі здійснення реформ;

– правозастосовній сфері – з метою покращення спільної діяльності державних органів та ІГС у процесі здійснення реформ;

– навчальному процесі – під час викладання дисциплін «Адміністративне право і процес», «Публічне адміністрування», «Актуальні проблеми регіонального розвитку», «Адміністративні процедури», «Поліцейська діяльність», а також у ході підготовки лекцій і навчальних посібників з цієї тематики *(акт впровадження в навчальний процес Харківського національного університету внутрішніх справ).*

**Апробація результатів дисертації.** Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки було оприлюднено на науково-практичних конференціях: «Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети» (Одеса, 2020), «Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права» (Львів, 2020), «Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин» (Одеса, 2020), «Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення» (Запоріжжя, 2020).

**Публікації.** Основні результати дослідження викладено в 6-ти статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та науковому періодичному виданні іншої держави, тезах наукових повідомлень на 4-х науково-практичних конференціях.

# РОЗДІЛ 1.
# ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ РЕФОРМ

## 1.1. Сутність та значення взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ

Розвиток суспільства, державотворення, спрямування й регулювання суспільних процесів, ефективне управління державними та громадськими інститутами, їх взаємодією – це проблеми, які перебувають у фокусі уваги вчених, філософів, громадських діячів та дослідників вже не одну сотню років. Як зазначає О.І. Безпалова, «необхідною гарантією демократичного розвитку держави є утвердження громадянського суспільства шляхом створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та місцевого самоврядування, посилення впливу інституцій громадянського суспільства на прийняття важливих управлінських рішень, запровадження безперервної практики проведення консультацій органів державної влади та місцевого самоврядування з громадськістю з найбільш актуальних питань розвитку держави та суспільства (як загальнодержавного, так і місцевого значення)» [24].

Свого часу В. Афанасьєв наголошував: «лише спільні зусилля дозволяють раціонально використовувати матеріальні, фінансові та трудові ресурси, розробляти оптимальні плани соціального розвитку і досягати їх реалізації, виявляти недоліки і помилки в управлінні»[19, с.160]. В свою чергу, В. Андрущенко та Н. Горлач, досліджуючи науки про суспільство, зауважували: «зрілість суспільства визначається різноманіттям соціальних інститутів, їх розвитком, здатністю надійно, стійко, професійно задовольняти різноманітні потреби індивідів та соціальних спільностей

людей. Основним показником розвитку суспільства є формування чітко налагоджених, регламентованих, контрольованих і стійких соціальних зв'язків. Система соціальних інститутів визначає устрій суспільства і, відповідно, економічне, політичне, духовне влаштування. Розвиток суспільства відбувається через розвиток соціальних інститутів. Тобто, чим ширше інституалізована сфера у системі соціальних зв'язків, відповідно, тим більше можливостей має суспільство» [254, с. 252]. Отже, можна аргументовано стверджувати, що ефективна взаємодія всіх державних органів та широкого переліку інститутів громадянського суспільства є не лише показником розвитку певної держави, але й запорукою зрілості, невідмінною умовою та інструментом досягнення добробуту соціуму і громадян.

В свою чергу, оцінювання структури, призначення й спрямованості державних органів, результатів їх діяльності, є процесом постійним та достатньо прозорим. Джерелом інформації про державні органи виступає чинне законодавство країни, сукупність нормативно-правових актів підзаконного рівня, плани та звіти окремих суб'єктів державної влади. Всі ці відомості є умовою та засобом для належної роботи держави загалом, державних і громадських діячів, посадовців, держслужбовців, правників, фахівців-практиків та науковців різного профілю.

Разом із тим, належної оцінки потребує також і стан розвитку громадянського суспільства. Зауважимо, що в Україні різними дослідницькими структурами фактично постійно здійснюється досить велика кількість опитувань та статистичних досліджень (наукових, соціологічних, політичних, та інших), спрямованих на визначення особливостей сучасного стану громадянського суспільства країни.

На державному рівні також ведеться робота із вироблення критеріїв та індикаторів оцінки сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Така діяльність регламентована змістом «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки», в якій визначено, що: «для здійснення моніторингу та оцінки реалізації Стратегії Координаційна рада визначає критерії оцінки ефективності та індикатори реалізації Стратегії, які розробляються нею із залученням Національного інституту стратегічних

досліджень (НІСД), інших наукових установ, недержавних аналітичних центрів та незалежних експертів» [153].

Крім того, необхідно звернути увагу на дослідження, що були реалізовані в Україні міжнародними неурядовими організаціями. Важливе місце серед них посідають, наприклад: дослідження «Індексу сталості неурядових організацій Агентства міжнародного розвитку США» (USAID NGO Sustainability Index); дослідження міжнародної неурядової організації «Дім свободи» (Freedom House) «Перехідні держави» (Nations in Transit). Зауважимо, що відомості, зібрані перерахованими організаціями, відіграли важливе значення для ініціювання державної стимуляції розвитку ІГС в Україні протягом останнього десятиріччя.

Рівень сформованості «громадянського суспільства» України к початку 2011 року був оцінений міжнародними експертами як значно вищий за своїм розвитком, порівняно із усіма іншими країнами Співдружності Незалежних Держав (СНД). Загальний рівень розвитку демократії в Україні також випередив показники країн-членів СНД.

Крім того, у 2010-му році, (за даними Агентства міжнародного розвитку США) «індекс сталості неурядових організацій» в Україні, у порівнянні із країнами Південної Європи (Албанія, Боснія, Болгарія, Хорватія, Косово, Македонія, Чорногорія, Румунія та Сербія), свідчив про наявність найбільш розвиненого громадянського суспільства саме в нашій державі. Але, разом із тим, «законодавче середовище для розвитку громадянського суспільства – (було оцінене експертами як) єдиний показник, за яким Україна не визначалася лідером серед країн СНД [81].

Що ж у порівнянні з країнами Центральної та Східної Європи, то Україна відставала за декількома показниками, що стосувалися неурядових організацій та громадянського суспільства. Серед них вже згаданий нами рівень розвитку законодавчого середовища, організаційна спроможність, розвиток інфраструктури, а також сприйняття громадськістю реформаційних процесів. Отже, не дивлячись на певні досягнення нашої держави, на початку 2011 року громадянське суспільство України визначалося як «перехідне та неконсолідоване». Здобутки нашої держави у

цьому напрямі не сприймалися міжнародною спільнотою як такі, що відповідали рівню сталої ліберальної демократії.

У 2012 році, порівнюючи різні показники розвитку громадянського суспільства України, А. Красносільська робить досить важливий для нашого подальшого дослідження висновок: «Міжнародні рейтинги розвитку громадянського суспільства не дають змоги виділити основні складники розвитку громадянського суспільства, вказуючи натомість на значну компенсаторність показників. Водночас найбільшу кореляцію із загальним високим рівнем розвитку громадянського суспільства цілком передбачувано демонструє стан законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства. У всіх країнах, де громадянське суспільство оцінене як консолідоване (міцно об'єднане й впорядковане), законодавче середовище неодмінно отримує високу оцінку, тоді як щодо інших показників така закономірність не прослідковується» [124, с. 194].

Отже, із зазначеного витікає декілька важливих тверджень. По-перше, Україна має певні здобутки щодо розбудови громадського суспільства та його інститутів. Разом із тим, в Україні означена проблематика має особливості, що відрізняє її від інших країн. При цьому, стан розвитку громадянського суспільства та взаємодії державних органів з ІГС потребують подальшого вдосконалення.

По-друге, статистичні данні досліджень (різноманітні рейтинги) щодо показників інститутів громадянського суспільства не можуть сприйматися, як такі, що мають однозначну та чітку структуру. Окремі групи показників можуть збігатися, проте, кожний пакет даних формується під цілі конкретного дослідження (програми), що мають свої завдання (інколи відмінні за своєю спрямованістю).

По-третє, аналітичні дані міжнародних досліджень та наукові висновки вчених виділяють, як найважливіший чинник формування громадянського суспільства, саме державу та її цілеспрямовану, у першу чергу, законотворчу діяльність.

Як зазначає О. Семьоркіна, «розвинуте громадянське суспільство є невід'ємною складовою всіх демократичних правових держав світу. … Очевидно, що сильна держава неможлива без розвиненого громадянського суспільства, яке

стає дієвим чинником державотворення за умови конструктивного та соціально відповідального діалогу з державою в межах правового поля [146].

Активізація участі інституцій громадянського суспільства в процесі реалізації правоохоронної функції держави досягається також шляхом вироблення комплексного підходу до підвищення рівня громадянської та правової культури [23, с. 397]. Основний інструмент, яким держава здатна стимулювати розвиток інститутів громадянського суспільства, виступає нормотворча діяльність, що здебільшого реалізується в рамках запроваджених державою реформ. У той же час, вже існуючі інститути громадянського суспільства також залучаються до нормотворчої та реформаторської діяльності держави. Проте, обидва ці процеси всебічно вивчити, спираючись лише на доступні аналітично-статистичні дані, неможливо. Отже, особливої актуальності набуває розкриття сутності та значення взаємодії державних органів і інститутів громадянського суспільства під час здійснення реформ.

Найбільша увага дослідженням концепції громадянського суспільства з боку вітчизняних науковців була приділена у останнє десятиріччя XX століття. Саме в ці роки Україна набула незалежності, а питання розбудови громадянського суспільства набули особливої актуальності. Отже не є дивним, що означеною проблематикою займалися не лише юристи й правники, але і соціологи, політологи, філософи, експерти з державного управління тощо.

Я. Лантінов, вивчаючи здобутки вітчизняних науковців-правників з проблематики громадянського суспільства, зауважує: «проведені дослідження та широка наукова дискусія, організована в межах численних наукових та науково-практичних конференцій (у т.ч. і міжнародних), стали науковим підґрунтям розробки, ухвалення та набуття чинності нормативно-правових актів, спрямованих на формування й розвиток громадянського суспільства в Україні. Доробок вітчизняної науки стосовно з’ясування поняття громадянського суспільства, його ознак, форм, інститутів і функцій втілено в державну політику, яка своєю чергою є науково обґрунтованою» [133, с. 185].

Дослідження стимулювання розвитку інститутів громадянського суспільства, а також вивчення діяльності останніх було б неповним без врахування здобутків вчених, практиків та посадовців, що відбулися у рамках діяльності Національного інституту стратегічних досліджень, спрямованої на розробку сучасних практик, які стосуються окресленої проблематики. Не дивлячись на таку велику кількість досліджень і практичних напрацювань присвячених означеній проблематиці, звернемо увагу на відсутність єдиного визначення поняття «громадянське суспільство», а також на те, що у закони України не містять чіткого визначення терміну «інститут громадянського суспільства». Отже, говорити про вичерпне вивчення проблематики інститутів громадського суспільства зарано.

Крім того, велика кількість наукових праць охоплює взаємодію державних органів та інститутів громадянського суспільства в окремій (вузькій) сфері чи напрямку діяльності, як то: освіта, спорт, розвиток молоді, розбудова громадської безпеки тощо. Отже такі напрацювання потребують узагальнення і виділення спільних, типових рис взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства. З цього приводу С. Горбатюк зазначає: «доводиться констатувати відсутність комплексного, міждисциплінарного, інтегративного дослідження інститутів громадянського суспільства … недостатньо уваги приділяється проблемі взаємодії органів державного управління, органів місцевого самоврядування, громадських організацій і бізнесу як суб'єктів забезпечення стійкого соціогуманітарного розвитку і безпеки, не розкриваються потенційні можливості державно-громадського партнерства у цій сфері» [51, с. 39-40].

Разом із тим в Україні фіксується стійка тенденція до збільшення кількості зареєстрованих інститутів громадянського суспільства. Наприклад, Державна служба статистики України наводить такі данні з «Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України»: щодо загальної кількості «юридичних осіб (за організаційними формами), чисельність громадських організацій зросла з 55 113 у 2011 році до 75 988 станом на 1 січня 2017 року (на 37,9 %), спілок об'єднань громадян із 151 у 2011 році до 990 на 1 січня 2017 року (на 555,6 %). У цей період

також відбулося збільшення кількості релігійних організацій відповідно з 20 370 до 24 072 (на 18,2 %), профспілок, об'єднань профспілок із 23 081 до 26 899 (на 16,5 %), творчих спілок (інших професійних організацій) з 248 до 292 (на 17,7 %), благодійних організацій з 10 143 до 16 837 (на 66 %)» [268].

Отже, спираючись на ці данні, можна спостерігати, що серед зареєстрованих інститутів громадянського суспільства найбільшу частину становлять громадські об'єднання. Таку тенденцію підтверджує і статистика відсоткового співвідношення громадських об'єднань відносно до усіх юридичних осіб, зареєстрованих у ЄДРПО України: 5,5% у 2011 році; 6,0% у 2015 році; 6,3% у 2016 році; 6,5% у 2017 році. Таким чином, станом на 1 січня 2017 року складалося співвідношення 1,8 громадських об'єднань (в статусі юридичної особи) до однієї тисячі народонаселення України. За оцінками різних експертів від 80% до 90% перелічених громадських об'єднань є соціально орієнтованими, що досить суттєво, оскільки, як свідчить світова прогресивна практика, такі громадські об'єднання згодом здатні переймати функції держави з надавання соціальних послуг.

Зростає також і об'єднана фінансова потужність недержавних організацій. Для оцінки масштабу наведемо дані з Державної фіскальної служби за 2015 рік щодо благодійних витрат фондів та благодійних організацій. Про них відзвітували 9196 організацій, витрати становили 9378325221 грн.

Отже, наведені відомості демонструють поступове зростання як кількості недержавних організацій, так і їх фінансового й людського капіталу, який держава не може ігнорувати, а навпаки має всебічно використовувати й залучати до співпраці.

Як один з перших важливих кроків до нормативно-правового врегулювання розвитку інститутів громадянського суспільства можна розцінювати прийняття «Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» 2007-го року [233], яка втратила чинність у 2012 році [196]. Подальші нормативно-правові ініціативи влади були закріплені у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 05.11.2008 року № 976 [213] та

Постанові Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 року № 996 [200]. У 2016 році Президентом України було видано Указ «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» № 68/2016, який затверджував «Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки»[230], таким чином визначаючи діяльність держави щодо стимулювання розвитку громадського суспільства.

Маємо зауважити, що термін, на який була розрахована означена Стратегія, вже минув. Тож, саме зараз в нашій державі триває процес створення нової «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки». З цього приводу із липня 2020 року відбулися: затвердження складу робочої групи з питань підготовки проекту нової Національної Стратегії; засідання робочої групи, складання плану дій, створення відповідної громадської-урядової платформи для підготовки проєкту, була реалізована робота по підгрупам та, нарешті, в грудні 2020 року відбулася презентація проєкту нової Національної Стратегії. Проте, затвердження проєкту й досі не відбулося.

Варто звернути увагу на те, що стратегічними напрямами проекту «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2021 - 2026 роки» пропонується визначити: забезпечення ефективних процедур громадської участі у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, вирішенні питань місцевого значення; створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій (інститутів) громадянського суспільства; стимулювання участі інститутів громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України; створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці [270].

Отже, Україна набула певний практичний досвід і здобутки з розвитку громадянського суспільства та продовжує активну діяльність у цьому напрямі. Отже, у зв’язку із необхідністю визначення та оцінки подальших кроків з розбудови громадського суспільства, саме зараз правові надбання потребують наукового переосмислення, чим і обґрунтовується актуальність обраної теми дослідження.

Одразу зауважимо, що як у чинних нормативно-правових актах України, так і в наукових працях єдиного загально прийнятого розуміння терміну «громадянське суспільство» наразі не склалося. Разом із тим, А. Колодій наводить водночас три «класичні» трактування терміну «громадянське суспільство». Так, в рамках поглядів Д. Локка «основою громадянського суспільства є протиставлення природного і громадянського»; згідно підходу Гегеля «громадянське суспільство» – «це правова держава та принцип індивідуалізму»; А. Токвіль, «на перше місце висуває асоціативну діяльність. За А. Токвілем, громадянське суспільство, на відміну від держави, – це сфера, для якої характерні не примушення, а добровільний вибір, авторитет моралі, а не влади. У зв'язку з цим він визначає роль соціального інституту – політичних асоціацій» [108, с.30].

Такі класики політичної думки як Дж. Коен та Е. Арато розглядали «громадянське суспільство» як: «сферу соціальної взаємодії між економікою та державою, що складається передусім з особистої сфери (перш за все, сім'ї), сфери добровільних об'єднань, суспільних рухів і форм публічної комунікації [15]. Означені науковці в своїх дослідженнях трансформують погляди на «громадянське суспільство», розмежувавши його «як інститут (тобто як його зрілу, інституціалізовану форму) і як рух (тобто як початкові стадії його зародження, відродження, становлення)» [59, с. 36].

З політологічних позицій громадянське суспільство досліджував А. Кудряченко. Вчений розглядає «громадянське суспільство» як: «діалектичну єдність чотирьох основних сфер життєдіяльності людини: політичної; економічної; соціальної; духовної» [186, с. 37].

Отже, порівнюючи наведені визначення, можна спостерігати як дослідники поступово розширяли зміст поняття «громадянське суспільство» та виділяли у ньому все нові структури, пласти й важливі складові.

Вагомий вклад у визначення терміну «громадянське суспільство» був внесений також П. Рабіновичем. Громадянське суспільство» науковець розглядав як «спільність вільних, рівноправних людей та їх об'єднань, яким держава забезпечує

юридичні можливості бути власником, а також брати активну участь у політичному житті» [237]. В цілому ми не заперечуємо такого визначення але, на наш погляд, зосереджуватись лише на двох видах права (права власності та політичні права) недостатньо виправдано, особливо приймаючи до уваги те різноманіття структурних елементів, які виділили інші науковці.

Дещо інший підхід демонструє Ю. Тодика. Вчений наводить визначення терміну «громадянське суспільство» як: системи «самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів і відносин, що забезпечують умови для реалізації приватних для життєдіяльності соціальної і духовної сфер, їх відтворення і передачі від покоління до покоління» [114]. Отже, науковець виділяє таку важливу складову досліджуваного поняття, як суспільні інститути, що незалежні від держави, чим забезпечує точку прикладання зусиль для впливу на розвиток й розбудову «громадянського суспільства».

Цікаве визначення надає В. Барков, який сприймав «громадянське суспільство» у вигляді: «розгалуженої мережі вільних асоціацій громадян, які поважають закони держави, що захищає права окремих громадян, які вміють і бажають впливати на законотворчий процес, без втручання в їх щоденну діяльність» [22, с. 2]. Схожих поглядів дотримувався й М. Бондаренко, визначаючи «громадянське суспільство» як: «суспільство громадян, яке характеризується самоуправлінням вільних індивідів та добровільно сформованих ними організацій» [27, с. 169]. На наш погляд, наведені визначення збігаються в акцентуванні уваги на розгляді «громадянського суспільства» виключно як системи певних інститутів, при цьому не розкриваючи спрямованості та мети таких структур. Натомість визначення В. Мартиненка у цьому відношенні видається нам більш розширеним. Науковець наголошує, що «громадянське суспільство» являє з себе «інституційно сформовану узагальнену систему самоорганізації людської взаємодії, яка спрямована на створення таких інституційних умов суспільної життєдіяльності людей, які б унеможливлювали (мінімізували) виникнення і загострення соціальних конфліктів» [137, с. 169].

Фактично ідентичні один до одного визначення «громадянського суспільства» наводять Ю. Шемшученко та В. Андрущенко, розглядаючи це поняття як «суспільство з розвиненими економічними, політичними, духовними та іншими відносинами і зв'язками, яке взаємодіє з державою та функціонує на засадах демократії і права» [14, с. 408; 284].

Схожу думку викладає В. Нікітін, який характеризує «громадянське суспільство» як: «сукупність суспільних відносин, що відповідно до чинних норм права та традицій реалізуються членами суспільства самостійно без опосередкування з боку органів державної влади» [160, с .69]. Наведене визначення видається нам досить грамотно юридично сформульованим, проте, науковець розглядає «громадянське суспільство» як діяльність членів суспільства, натомість ми схиляємось до думки, що остання має здійснюватися певними громадянськими інститутами (тобто структурами). Крім того, як свідчить практика, діяльність таких інститутів може підтримуватись та стимулюватись державою, а відтак вона є скоріше самостійно ініційованою (громадянами), ніж абсолютно незалежною від держави. Разом із тим, це визначення знаходить своє продовження у науковці праці І. Воронова: «громадянське суспільство діє в межах національного права, однак об'єднання, що добровільно сформувалися, перебувають у відносинах конкуренції і солідарності, поза безпосереднім втручанням держави, покликаної створювати умови для їх вільного розвитку [45, с. 13].

А. Колодій слушно зауважує: «громадянське суспільство – це сфера і тип взаємодії, певна модель соціальної організації, а, отже, цей термін необхідно вживати на означення структурно визначеної, інституалізованої підсистеми суспільства. Громадянське суспільство - сукупність інституцій, члени яких беруть участь в складній системі недержавної діяльності» [108, с. 76].

Корисне визначення «громадянському суспільству» також надає О. Скакун, яка зазначає, що «за своєю сутністю громадянське суспільство являє собою суспільство з високорозвиненого системою взаємодії в межах права вільних і рівноправних громадян, їх об'єднань, з реальним забезпеченням державою їх рівних

можливостей вільно і безпечно розпоряджатися своїми силами, здібностями, майном, спираючись на право і власну правосвідомість» [246].

Огляд підходів до визначення поняття «громадянське суспільство» був би не повним без наведення думки Г. Щедрової, яка, доречи, була однією із перших, хто надав власне визначення цьому терміну в Україні. Отже, за Г. Щедровою «громадянське суспільство» – це сфера самовиявлення вільних громадян і добровільно сформованих асоціацій і організацій, обмежених відповідними законами від безпосереднього втручання та свавільної регламентації діяльності цих громадян і організацій з боку державної влади» [286].

Аналізуючи поступовий розвиток визначень терміну «громадянське суспільство» та його сучасне розуміння, Л. Мельник виводить декілька узагальнених особливостей, що йому притаманні, та розглядає «громадянське суспільство» як: «систему, яка складається з кількох частин. Це, по-перше, громадські організації (інститути), які виконують соціальні функції; по-друге, механізми взаємодії між суспільством і державою; по-третє, механізми контролю суспільства владних відносин. Структурними елементами цієї системи є організації (політичні партії, громадські об'єднання, асоціації) та різні об'єднання (професійні, творчі, спортивні, конфесійні тощо), що охоплюють усі сфери суспільного життя і є своєрідним регулятором свободи людини» [139, с. 4].

Узагальнюючи наведені данні, маємо зауважити, що «громадянське суспільство» є складним та багатогранним міждисциплінарним поняттям, яке розвивається та наразі містить в собі властивості одразу і стану суспільства (характеристики щодо співвідношення певних його структур), і якості процесів, що в ньому відбуваються, а також підґрунтя із принципів, якими визначається напрямок його розбудови. Тож, на наш погляд, «громадянське суспільство» – це сукупність ознак, за якими можна оцінювати стан сучасного суспільства, та які водночас є інструментами (засобами) його розвитку.

Отже, при такому підході, намагатися сформулювати ще одне визначення «громадянського суспільства» в межах правової науки, на додачу до вже існуючих,

недоцільно. Натомість, з метою перевірки та підкріплення зробленого висновку, спробуємо проаналізувати сучасний стан нормативно-правового підґрунтя та його придатність для формування «громадянського суспільства» в Україні. Для цього звернемо увагу на оприлюднену презентацію і дані громадських обговорень проєкту нової «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 - 2026 роки».

Урядовий портал та спеціальний інтернет-майданчик проєкту Стратегії повідомляють, що новою Національною Стратегією зокрема передбачається: підвищення рівня обізнаності громадян про можливість створення організацій (інститутів) громадянського суспільства, а також спрощення процедур реєстрації таких організацій (інститутів); удосконалення форм участі громадян, організацій (інститутів) громадянського суспільства, жителів громад у прийнятті рішень як на національному, так і на місцевому рівні; підвищення рівня інституційної та ресурсної спроможності організацій (інститутів) громадянського суспільства, розширення механізмів фінансової підтримки таких організацій (інститутів) органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадянами, суб'єктами господарювання; розширення можливостей для здійснення діяльності організацій (інститутів) громадянського суспільства, їх участі у соціально-економічному житті, благодійній та волонтерській діяльності; поширення практик міжсекторальної співпраці між організаціями (інститутами) громадянського суспільства, суб'єктами господарювання та органами державної влади для досягнення суспільного блага та інше [270].

Наведені відомості свідчать про врахування Стратегією основних, наведених нами вище ознак «громадянського суспільства» для їх стимулювання та розвитку. Зокрема, таких як: сприяння формуванню недержавних інститутів громадського суспільства – наприклад, за рахунок підвищення обізнаності громадян та спрощення реєстрації ІГС; здійснення розбудови механізмів взаємодії державних органів та ІГС – наприклад, шляхом поширення практик міжсекторальної співпраці;

налагодження механізмів контролю – наприклад, із допомогою підвищення рівня інституційної та ресурсної спроможності організацій ІГС.

Отже, спираючись на проведений аналіз, маємо підстави стверджувати, що нормотворчі ініціативи держави відповідають основним ознакам, які притаманні сучасному розумінню «громадянського суспільства». Що з одного боку демонструє спрямованість України на розбудову «громадянського суспільства», а з іншого, доводить обґрунтованість запропонованого нами розгляду поняття «громадянське суспільство» (як сукупності ознак) та можливість його застосування для практичного вирішення наукових і нормотворчих питань.

Разом із тим, маємо вказати і на обмеження використання означеного підходу, адже за допомогою поняття «громадянське суспільство» можливо оцінювати лише тенденції розвитку, але не якість реалізації документів чи заходів. Так, наприклад, думки експертів щодо врегулювання фінансових питань інститутів громадянського суспільства новою Стратегією розділилися.

Наступне важливий етап нашого дослідження пов’язаний із з’ясуванням значення терміну «інститут громадянського суспільства». В базі нормативно-правових актів України зустрічаються наступні визначення цього терміну: «інститути громадянського суспільства – громадські об’єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об’єднання, організації роботодавців та їх об’єднання, недержавні засоби масової інформації, легалізовані відповідно до законодавства України» (визначення закріплене постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року №153 [231]); «інститути громадянського суспільства – громадські об’єднання та їх відокремлені підрозділи із статусом юридичної особи, творчі спілки … » (визначення закріплено постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року № 1049 [210]). Термін ІГС також зустрічається й в нормативно-правових актах виданих іншими суб’єктами влади.

Наведені визначення дозволяють виділити відразу декілька особливостей. По-перше, термін ІГС закріплено не на законодавчому, а на підзаконному рівні. По-друге, ІГС є недержавні «громадські об’єднання» у різних юридичних формах та

різному статусі. По-третє, обов'язковою вимогою до ІГС, яка витікає з двох перших ознак, є легалізація певного об'єднання відповідно до законодавства України.

Остання особливість ніяк не враховує діяльність незареєстрованих об'єднань, що здатні здійснювати цілеспрямовану та масштабну діяльність. Прикладом такої діяльності може бути, стихійна волонтерська активність, яка до речі набула сильного розвитку із початком здійснення Росією військової агресії у відношенні нашої країни. Саме на початку цих подій волонтерські рухи, які й досі відіграють важливе значення, були найменш організованими та стихійними.

Наведені ознаки також окреслюють необхідність подальшого з'ясування переліку громадських об'єднань, форми яких виступають правовою основою інститут громадянського суспільства. У зв'язку з цим звернемо увагу на те, що різні дослідники, вивчаючи діяльність інститутів громадянського суспільства, оперують різним переліком таких об'єднань. Представленні вище визначення, не враховують в своєму переліку, наприклад, молодіжні та спортивні асоціації або об'єднання співвласників багатоквартирних будинків тощо. А, наприклад, В. Корнієнко в своїй дисертації, присвяченій інституційному аспекту правових основ громадянського суспільства сучасної України, окремим підрозділом розглядає діяльність політичних партій [121].

В Україні правовою підставою громадян на об'єднання виступає стаття 36 Конституції України [116]. В свою чергу, визначення терміну «громадське об'єднання» закріплює стаття 1 Закону України «Про громадські об'єднання», у якій зазначено, що: «Громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів» [198]. Беручі до уваги широкий перелік об'єднань громадян та змістовну базу нормативно-правових актів, для визначення сутності поняття «інститут громадянського суспільства», доцільно піти не шляхом складання вичерпного переліку різних видів громадянських інститутів, а виділити основні особливості, що їх характеризують.

Отже, на наш погляд, важливою рисою інститутів громадянського суспільства, незалежно від форми чи виду об'єднання, є те, що вони відображають інтереси не усього суспільства цілком, а лише певної, добровільно об'єднаної, його групи. При цьому, об'єднання у вигляді політичних партій ставлять собі за мету «сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян» [227, ст. 2], тобто вплив на політику держави в цілому. Інші об'єднання спрямовують свою діяльність на задоволення лише певних інтересів та свобод окремої групи населення. При цьому на відміну від партій, інші громадські об'єднання можуть бути ініційовані (створені) не лише громадянами України. Останнє може призводити до додаткових ризиків щодо негативного впливу на державу.

Ризиків також стосується діяльність засобів масової інформації. Звісно, громадські об'єднання зі статусом юридичної особи мають існувати у формі непідприємницьких товариств, головною метою яких не є одержання прибутку, але всім відомі випадки зловживання своїми можливостями з боку комерційних ЗМІ.

Отже, для якісної, тобто корисної і безпечної для суспільства й держави, діяльності інститутів громадянського суспільства, важливим є питання побудови механізмів взаємодії державних органів та ІГС, в тому числі при здійсненні реформ.

Загальноприйнятим у науковому товаристві є те, що при вирішені спірних та широких за змістом питань, необхідно спиратися на визнану в теорії права ідею взаємозалежних підходів – філософського, спеціально-юридичного і соціологічного [130, с. 27]. Так, у філософському розумінні взаємодія означає «категорію, що відображає процеси впливу різноманітних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість, зміну стану, взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого» [274, с. 57]. Крім того, взаємодія, як філософська категорія, відображає процеси дії об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість [287, с. 216].

Базуючись на наведеному філософському тлумаченні поняття «взаємодія», в інших науках відбувається деталізація певних аспектів цього процесу. При цьому, кожна наука акцентує увагу на методологічно необхідних для неї проявах взаємодії. Як ми вже зазначали, «взаємодія – це динамічне явище, що відбувається на підставі

певної діяльності суб'єктів та за загальними законами діалектики. Саме взаємодія є основним фактором побудови структури, тим інтегруючим началом, за допомогою якого здійснюється об'єднання елементів у певний тип цілісності. Взаємодія визначає існування та структурну організацію будь-якої матеріальної системи» [288, с. 216]. Як зазначає С. Шатрава, для категорії «взаємодія» з філософської точки зору характерно: по-перше, наявність фактичних та стійких зв'язків, по-друге, таких зв'язків, що дозволяють об'єктам впливати один на одного; по-третє, наявність самого впливу, у результаті якого відбувається взаємна зміна взаємодіючих сторін [283, с. 179]. Схожої точки зору дотримуєтьсяі О.М. Клюєв, який зазначає, що «при взаємодії обидві сторони зобов'язані організовувати відносини, бо небажання одного з учасників припиняє існування відносин. У кожному конкретному випадку одна чи друга сторона відносин бере на себе функцію організації відносин» [101].

Другий підхід до визначення явища взаємодії – «спеціально-юридичний» за допомогою нього можливо проводити аналіз нормативно-правових актів, якими регулюється певна сфера діяльності. Тож, «спеціально-юридичний підхід до поняття «взаємодія» вказує, що його сутність не зводиться тільки до спільної діяльності суб'єктів, а містить у собі більш широке коло зв'язків і контактів (обмін інформацією, узгодження самостійних дій, планування роботи тощо)» [255, с. 179].

Останній підхід до визначення сутності взаємодії – соціологічний. Його сутність передбачає вивчення цього явища на основі емпіричних матеріалів та відповідних соціологічних досліджень. Г. Дворецька визначає, що «соціальна взаємодія – це форма соціальних зв'язків, що реалізуються в обміні діяльністю, інформацією, досвідом, здібностями, уміннями, навичками та у взаємному впливі людей, соціальних спільнот. Об'єктивною основою соціальної взаємодії є спільність чи розбіжність інтересів, близьких чи віддалених цілей, поглядів» [61]. Отже, соціальна взаємодія являє з себе спільну діяльність декількох суб'єктів, що об'єднані спільними інтересами.

Варто відмітити, що окремими підвидом «соціальної взаємодії» є управлінська взаємодія, «яка характеризує спільну діяльність суб'єктів

управлінського процесу для досягнення певної мети [26, с. 153]. Управління, на думку О. Бандурки, являє собою «процес взаємодії сторін, при якому одна з них чинить вплив на другу, друга ж виявляється здатною сприйняти такий вплив і будувати свою поведінку відповідним чином» [21, с. 13]. В. Колпаков розкриває зміст управлінської системи через розуміння єдиного цілого, що існує і розвивається завдяки взаємодії його компонентів [110, с. 10]. Тому взаємодію як управлінське явище у широкому розумінні визначають як взаємозв'язок керуючої системи (суб'єкт управління) і тієї системи, якою керують (об'єкт управління) [179, с. 8], на підставі якого забезпечується розвиток, зміна, вдосконалення кожної структури, яка входить до складу такої (управлінської) системи [21, с. 17].

На думку І. Білодід управлінську взаємодію характеризує те, що: «її учасниками обов'язково є управлінські суб'єкти, тобто фізичні та юридичні особи, наділені владними повноваженнями; метою є задоволення соціальних потреб; порядок, учасники, форми та методи спільної діяльності закріплюються у нормативно-правових актах» [26, с. 153]. Враховуючи існуючі напрацювання щодо тлумачення категорії «взаємодія» та спрямованість нашого наукового дослідження, спробуємо сформулювати авторській підхід до зазначено явища.

Отже, із врахуванням методологічного підходу до вироблення сучасної наукової позиції щодо змісту та сутності взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства остання включає логічний взаємозв'язок трьох складових наукового пошуку: 1) взаємодія як базовий, заснований на нормах суспільного договору, структурний елемент за наявності якого взагалі можна казати про існування інститутів громадянського суспільства та впровадження демократичних цінностей; 2) визначення взаємодії як напряму управлінської діяльності будь-якого державного органу з інститутами громадянського суспільства за напрямком створення останнього – функціональний підхід; 3) як сукупність адміністративних процедур, за допомогою яких забезпечується взаємозв'язок державних інституцій та інститутів громадянського суспільства в ході проведення реформ [91].

Під взаємодією державних органів та інститутів громадянського суспільства варто розуміти, врегульовану сукупністю адміністративно-правових норм, планову, системну, узгоджену за метою, часом і місцем діяльність самостійних в організаційному відношенні державних інституцій та інститутів громадянського суспільства, спрямовану на вироблення концептуальних засад щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини, а також створення дієвого механізму захисту прав і свобод людини в Україні за напрямком створення останніх.

Цікавою є позиція Мін'юста, яка цілком підтверджує вироблений нами підхід до категорії «взаємодія», та декларує що: «розвинуте громадянське суспільство є невід'ємною складовою всіх демократичних правових держав світу. А громадянське суспільство активно сприяє процесам політичної демократизації, набуття державою ознак правової, відстоюючи матеріальну і духовну незалежність людини від держави, домагаючись правової гарантії такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей» [36].

Налагодження та підтримка належного рівня взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського забезпечується:

1. Участю ІГС в нормотворчій діяльності держави, яка полягає в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів.

2. Участю ІГС у правозастосовчій діяльності держави, яка забезпечується шляхом: передачі повністю повноважень державних органів; часткової передачі повноважень державних органів; громадського контролю.

3. Участю ІГС у правоохоронній діяльності держави, яка забезпечується шляхом: реалізації права складати протоколи про адміністративні правопорушення; участі інститутів громадянського суспільства в діяльності Національної поліції щодо забезпечення охорони публічного порядку; реалізації права вживати спільно з працівниками правоохоронних органів заходів, спрямованих на припинення адміністративних правопорушень і злочинів; участі інститутів громадянського суспільства в охороні державного кордону» [36].

Рухаючись далі, спробуємо розкрити сутність взаємодії, що відбувається в процесі здійснення реформ, для цього розглянемо сутність поняття «реформа».

Слово «рефо́рма» походить від латинського «reform» або французького «réforme», що перекладаються відповідно як – «перетворюю» або «змінюю». Тобто «реформа» за своєю сутністю являє процес змінення форми.

Переважна більшість словників пропонують трактують поняття «реформа» у двох значеннях: «1. Реформа – як перетворення, зміна, нововведення, що не знищує основ існуючої структури; 2. Реформа – як політичне перетворення, зміна, що їх здійснює пануючий клас, не зачіпаючи основ існуючого ладу» [247, с. 519].

Соціальну реформу можна розглядати як: «комплекс заходів, якими вводяться на заміну старих нові суспільні відносини в будь-якій сфері суспільного життя, крім економічної, що призводить до зміни умов діяльності всіх і відповідної фахової групи членів суспільства. Зміна умов діяльності ще має наслідком і викорінення негативних суспільних явищ, які за попередніх умов народилися і процвітають. Нові умови діяльності вводяться законодавчим шляхом. Процес реформування відбувається за умови неможливості при існуючому стані суспільства мати позитивний розвиток країни або якоїсь сфери життя суспільства. Метою реформування є досягнення нового стану суспільства, в якому перешкоди позитивному розвитку, що існували в попередньому стані суспільства, в його новому стані існувати не можуть» [42].

Отже, співставляючи напрямки взаємодії державних органів та ІГС (нормотворчисть, правозастосування, правоохорона) і визначення поняття «реформа», маємо зробити висновок про те, що реформуванню відповідає, в першу чергу, нормотворча діяльність, що підтверджує зроблене нами раніше припущення.

Аналіз чинного законодавства, правових нормотворчих ініціатив та сучасних наукових напрацювань щодо підтримання й стимулювання взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ дозволяє аргументувати такі висновки щодо сутності та значення означеної взаємодії.

1. Діяльність з реформування за своїм змістом найближча до нормотворчої діяльності. Отже, вона проводиться шляхом ініціювання, розробки, обговорення і погодження, прийняття та впровадження нормативно-правових змін, що стосуються регульованих державою питань.

2. Сутність та значення взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ полягає у забезпеченні пріоритетності прав і свобод людини як визначального чинника під час визначення державної політики, прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

3. Інститути громадського суспільства виступають в процесі реформування як велика група різноманітних добровільних об'єднань громадян. Діяльність частини з яких (наприклад, політичних партій) достатньо врегульована чинним законодавством, у тому числі і щодо питань їх участі у нормотворчій діяльності. А механізм діяльності деяких з інститутів громадянського суспільства залишається досить розмитим (наприклад, громадських об'єднань, що не мають статусу юридичної особи).

4. Доцільність залучення інститутів громадянського суспільства до взаємодії із державними органами наразі, в тому числі і до процесів реформування, є доведеною та загальноприйнятою позицією більшості прогресивних держав світу.

5. Особливістю інститутів громадського суспільства, що витікає з їх природи (добровільності об'єднання), полягає у тому, що кожне громадське об'єднання спрямоване на реалізацію свобод лише обмеженої частини населення країни, об'єднаної певними спільними інтересами. Отже, позиція державних органів у взаємодії із інститутами громадянського суспільства має бути спрямована на всебічне залучення останніх до співпраці (взаємодії), а значення полягає у тому, що державні органи під час такої взаємодії в процесі реалізації реформ покликані представляти й захищати інтереси усього суспільства в цілому.

6. Зміст взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в ході проведення реформ полягає в сукупності законодавчо визначних адміністративно-нормотворчих процедур, за допомогою яких забезпечується взаємозв'язок та всебічне залучення всіх зацікавлених суб'єктів до процесу

вироблення нових правових інструментів забезпечення прав і свобод людей в певній сфері державної політики, за яку відповідає конкретна державна інституція.

7. Основними напрямками такої взаємодії є: 1) участь в розробці проекту нормативного акта з питань, що реформуються; 2) публічне обговорення проекту нормативного акту з широким залученням інститутів громадянського суспільства; 3) оцінка ефективності прийняття нормативного акту та можливі корупційні ризики від його прийняття.

8. Запропоновано методологічний підхід до вироблення сучасної наукової позиції щодо змісту та сутності взаємодії органів державної влади та ІГС, який включає логічний взаємозв'язок трьох складових наукового пошуку: 1) взаємодія як базовий, заснований на нормах суспільного договору, структурний елемент за наявності якого взагалі можна казати про існування інститутів громадянського суспільства та впровадження демократичних цінностей; 2) взаємодія як напрям управлінської діяльності будь-якого державного органу з інститутами громадянського суспільства за напрямком створення такого органу – функціональний підхід; 3) взаємодія як сукупність адміністративно-нормотворчих процедур, за допомогою яких забезпечується взаємозв'язок державних інституцій та ІГС в ході реформ.

9. Особливості взаємодії органів державної влади та ІГС в ході проведення реформ полягають в наступному: 1) метою є вироблення нових правових інструментів забезпечення прав і свобод людей в певній сфері державної політики, за яку відповідає конкретна державна інституція; 2) має законодавче закріплення; 3) регламентується адміністративно-процедурними нормами; 4) має нормативно закріплені форми участі інститутів громадянського суспільства в процесі взаємодії; 5) представлені нормотворчими адміністративними процедурами; 6) дає можливість залучити широке коло інститутів громадського суспільства в процесі прийняття нормативних актів з питань, що реформується, а відтак охопити інтереси всіх зацікавлених суб'єктів в цій сфері [96].

## 1.2 Мета, завдання та принципи взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ

Стратегічні ініціативи з розвитку громадянського суспільства в Україні, що відображені та відповідним чином закріплені на рівні нормативно-правових актів, наголошують на підвищені ролі інститутів громадянського суспільства (ІГС) у взаємодії із органами державної влади та органами місцевого самоврядування (ОМС), зокрема й з питань щодо впровадження реформ на підтримку ініціатив громадськості. Основною метою діяльності держави у цій сфері є налагодження партнерських відносин та підтримання ефективного діалогу органів державної влади й ОМС з різноманіттям організацій громадянського суспільства, що передусім має бути спрямований на забезпечення прав та свобод людини й громадянина [230]. Таким чином, першочергове завдання України, як держави, повинно передбачати забезпечення сприятливого нормативно-правового та політики-правового середовища для розвитку ІГС, найактивніше залучення ІГС до провадження публічної політики, процесів розробки та прийняття важливих суспільних рішень, вироблення та виконання державної й місцевої політики.

Наразі база нормативно-правових актів України налічує достатньо велику кількість джерел, якими регулюється сфера діяльності інститутів громадянського суспільства, а також їх взаємодія із державними органами України та ОМС. На законодавчому рівні прикладами таких нормативно-правових актів є: Конституція України; Закон України «Про громадські об’єднання»; Закон України «Про політичні партії в Україні»; Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»; Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації»; Закон України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки»; Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації»; Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації»; Закон України «Про організації роботодавців»; Закон України: «Про соціальний діалог в Україні»; Закон

України «Про звернення громадян»; Закон України «Про інформацію»; Закон України «Про доступ до публічної інформації» тощо [271]. Наведений перелік звісно не є вичерпним. Проте, спираючись навіть на цей список, можна стверджувати, що до складу ІГС відноситься велика група різноманітних за своєю формою, призначенням та спрямованістю об'єднань громадян, які і складають основу громадянського суспільства. Отже виникає питання: «який нормативно-правовий акт дозволить нам найбільше ґрунтовно та комплексно оцінити сучасний стан правового врегулювання питань діяльності держави та державних органів із стимулювання розвитку громадянського суспільства в Україні?».

Відповідаючи на це запитання, увагу необхідно звернути на укази Президента України: від 26 лютого 2016 року № 68 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» [230] та «Питання Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства» від 4 листопада 2016 року № 487 [185]. Першим із них затверджено «Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки» (Стратегія). Другим, «Положення про Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства», якій надано статус консультативно-дорадчого органу при Президентові України. Основним завданням Координаційної ради (КР) визначено, зокрема: «напрацювання пропозицій стосовно сприяння налагодженню конструктивної взаємодії державних органів та ОМС з організаціями громадянського суспільства (ОГС), у тому числі щодо впровадження Стратегії; формування сприятливого середовища для посилення ролі громадянського суспільства, залучення потенціалу його організацій до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, механізмів сприяння розвитку в Україні громадянського суспільства на основі принципів Стратегії» [189].

Як наголошено у Аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень (НІСД), «на практиці Координаційна рада не впоралася з поставленими завданнями (за період з 2016 по 2019 роки було проведено загалом три засідання). Фактично питання методичної допомоги Мінрегіону (Міністерству регіонального

розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства) в розробці щорічних Планів заходів, комунікації між громадянським суспільством та владою і контролю за виконанням Планів заходів здійснював Секретаріат Кабінету Міністрів України. Серед проблем неефективності роботи КР експерти зазначають, зокрема, пасивність більшості членів КР у процесі формулювання пропозицій щодо імплементації Національної Стратегії; недостатню представленість регіональних організацій у складі КР; невирішеність у Положенні про КР питання про можливість та механізм делегування своїх повноважень членами» [182; 77]. Отже, можна констатувати, що реалізація Національної Стратегії потребувала злагодженої взаємодії групи відповідних суб'єктів, а їх спільна діяльність характеризувалася низкою організаційних проблем, деякі з яких й досі невирішені.

Підсумовуючи наведене, зауважимо, що термін реалізації «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 -2020 роки» минув. Проблемні питання реалізації Стратегії, як і її надбання, мають бути враховані при складанні нової «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки», робота над якою триває останні півроку. Саме Національна Стратегія є тим нормативно-правовим актом, який закріплює та визначає діяльність держави із стимулювання розвитку громадянського суспільства та взаємодії державних органів із ІГС (зокрема і в процесі здійснення реформ). Як відомо, найпершими та найбільш вагомими характеристиками для оцінки змісту й спрямованості будь-яких нормативно-правових актів, у тому числі і Стратегії, є мета, завдання та принципи, що в них закріплені. Отже, ситуація, яка склалася із розвитку громадянського суспільства в Україні, наразі потребує дослідження особливостей завдань, мети та принципів, на яких здійснюється розбудова спільної діяльності державних органів і інститутів громадського суспільства з реалізації реформ в Україні.

Беручи до уваги міждисциплінарне значення та суспільну важливість проблеми розвитку громадянського суспільства, до її дослідження залучилися експерти та науковці з різних галузей знань: права, психології, соціології, політологічних наук,

філософії, менеджменту та державного управління, економіки та історії тощо. Проблематика розвитку громадянського суспільства в Україні привернула увагу низки проєктів та організацій національного та міжнародного рівня, наприклад, таких як: проект Ради Європи «Сприяння участі громадян у демократичному процесі прийняття рішень в Україні»; відділ громадянського суспільства Департаменту демократичного врядування Генерального директорату з питань демократії Ради Європи; USAID (Агенція США з міжнародного розвитку); Центр демократії та верховенства права (ЦЕДЕМ); Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД); Ініціативний центр сприяння активності та розвитку громадського почину «Єднання» (ІСАР «Єднання») з проєктом «Ініціатива секторальної підтримки громадянського суспільства України»; ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив»; Національний інститут стратегічних досліджень (НІСД).

Необхідно відмітити достатньо велику групу науковців, якими були виконані дослідження практичного характеру щодо вивчення стану та розвитку громадянського суспільства й ІГС (реалізовані зокрема в рамках діяльності НІСД): В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Астахова, О. Бандурка, В. Бевзенко, О. Безпалова, В. Гаращук, І. Голосніченко, С. Горбатюк, О. Джафарова, К. Левченко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, Р. Мельник, О. Миколенко, Т. Мінка, О. Музичук, М. Надольний, Д. Приймаченко, О. Рябченко, А. Селіванов, В. Тимощук, М. Тищенко, С. Шатрава, Ю. Шемшученко тощо. Маємо зауважити, що науковцями, які переймалися проблемами розвиту громадянського суспільства, питання щодо сутності мети та завдань, принципів взаємодії органів держави й ІГС (в тому числі й в процесі здійснення реформ), проаналізовані лише частково.

Разом з тим, демократичний устрій держави передбачає активний партнерський діалог між державними органами та інститутами громадянського суспільства, їх щільну та всебічну взаємодію. Офіційна політична позиція України з цього питання визнає, що: «без розвиненого громадянського суспільства, зокрема без створення належних умов для забезпечення свободи думки і слова, вільного вираження поглядів і переконань, свободи об'єднань, свободи зборів, участі громадян в управлінні

державними справами та місцевому самоврядуванні, держава не створить можливостей для забезпечення функціонування різних моделей демократії участі, що у поєднанні з безпосередньою та представницькою демократією є умовою успішної модернізації, європейської інтеграції та сталого розвитку» [232].

Наразі результати експертних моніторингів з вивчення питань реалізації Національної Стратегії свідчать про проблеми, пов'язані із неконкретністю формулювання поставлених згідно Стратегії завдань, що призводить до відсутності критеріїв оцінки виконання відповідних заходів державними органами та ОМС, а також до різниці в регіональних практиках звітування. Крім того, за оцінками експертів частина завдань мала процесуальне формулювання, що також унеможливило оцінку їх реального впливу на стан розвитку громадянського суспільства. Деякі завдання взагалі не мали заходів на своє виконання [77].

Разом із тим, вироблення пропозицій щодо розвитку громадянського суспільства та ІГС активно відбувається зокрема й з боку неурядових організацій у рамках формування так званої «Дорожньої карти правових реформ для громадянського суспільства». Остання доречи визначає «91 проблему у сфері законодавства для організацій громадянського суспільства і пропонує 307 рішень для їх розв'язання» [88, с. 6].

Н. Пеліванова, представляючи дослідження НІСД «Нові формати взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства у підготовці національної стратегії розвитку громадянського суспільства», наголошує на необхідності врахування у «Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки»: «відображення нових актуальних проблем розвитку громадянського суспільства та формулювання відповідних завдань (включення до кола суб'єктів реалізації Національної стратегії об'єднаних територіальних громад, забезпечення захисту і безпеки діяльності учасників ОГС (організацій громадянського суспільства); вирішення питань перереєстрації ОГС з тимчасово окупованих територій на територіях підконтрольних Україні, підтримка

ініціатив та ОГС, які захищають права і свободи громадян на тимчасово окупованих територіях України та внутрішньо переміщених осіб тощо)» [182, с. 2].

Маємо зауважити, що з липня 2020 року триває розробка проекту «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 - 2026 роки». «Над документом працювала робоча група, утворена при Секретаріаті Кабінету Міністрів України, та учасники громадсько-урядової платформи (понад 200 представників інститутів громадянського суспільства, органів виконавчої влади, міжнародних організацій, науковців, експертів), які долучалися до роботи тематичних підгруп робочої групи. Протягом липня – грудня 2020 року в рамках розроблення документа було проведено 37 заходів: засідання робочої групи та її підгруп, регіональні онлайн-обговорення у форматі світового кафе (долучилося понад 300 учасників), узгоджувальні наради та зустрічі, презентація та обговорення під час IX Форуму розвитку громадянського суспільства. Загалом до проєкту надійшло понад 500 пропозицій, зауважень, коментарів від представників ІГС» [270]. Результатом тривалої спільної роботи представників ІГС та державних органів України став проєкт Указу Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 - 2026 роки».

Отже, маємо констатувати, що розбудова громадянського суспільства в Україні є предметом цілеспрямованої взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства, що відбувається зокрема й шляхом запровадження відповідних реформ. Цей процес передбачає офіційне закріплення мети та завдань такої діяльності, вироблення відповідних принципів взаємодії ІГС та держави. Проте, наразі ці дії носять здебільшого практичний і емпіричний характер.

Таким чином, актуальність проведення цього дослідження зумовлена відсутністю системних наукових напрацювань з окресленої проблематики, а також соціально-правовою обумовленістю потреби у проведенні поглибленого аналізу взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ, що передбачає з’ясування виокремленних нами складових (мета, завдання, принципи).

Задля досягнення поставленої дослідницької мети необхідно виконати низку таких практичних завдань: провести аналіз понять «мета», «завдання», «принципи»; виявити тенденції та зміни, що відбуваються в контексті побудови взаємодії державних органів й ІГС в Україні та відбиваються на змісті «мети», «завдань» і «принципів» цього процесу; зробити висновки щодо особливостей реформ з розбудови громадянського суспільства в Україні.

Як зазначає Н. Крицкалюк, «варто звернути увагу на те, що громадянське суспільство є основним бар'єром для авторитарних зазіхань влади і встановлює межі свавіллю правлячого класу, поза якими виникає конфлікт із суспільством, може виступати суб'єктом політичної влади, якщо має можливість долучатися до формулювання держави та вибору правлячої еліти, впливати на ухвалення державних рішень, нав'язувати певні політичні цінності і орієнтації. Це абсолютно реальний елемент сучасних спільнот, складова частина суспільного механізму, яка обмежує всевладність держави. Завдяки цьому держава стає підконтрольною суспільству і виконує його волю» [125, с. 39-40].

В. Артеменко, вивчаючи взаємодію органів державної влади та ІГС, зауважує, що: між іншим «держава розуміється як механізм контролю за суспільством, або впливу на нього, тобто держава та суспільство поділяються на дві окремі інституції, до яких застосовується механізм прямих зв'язків. А у контексті взаємодії державної влади та громадянського суспільства механізмом зворотних зв'язків, в першу чергу, є механізм донесення до влади існуючих у суспільстві проблем, а вже в другу чергу – оцінка діяльності влади. Якщо йти саме цим шляхом вирішення суспільних проблем, то з'являються дуже позитивні можливості для співпраці державних органів та інститутів громадянського суспільства у вирішенні цих проблем. Така консолідація зусиль здатна значно підвищити ефективність вирішення будь-яких проблем у різних сферах державного управління» [16, с. 44], в тому числі й щодо здійснення правових реформ, спрямованих на вдосконалення забезпечення державою прав і свобод людини й громадянина.

Отже, інститути сучасного громадянського суспільства являють собою прогресивний засіб народовладдя, спрямований на реалізацію прав і свобод громадян. Органи держави у цьому випадку виступають обов'язковим та невід'ємним елементом, який збалансовує активність ІГС, стимулює її та інтегрує в систему заходів й цінностей, спрямованих на забезпечення інтересів всього суспільства. Зазначене доводить важливу (ключову) роль держави у сприянні формуванню громадянського суспільства. Особливості ж діяльності держави в цьому контексті найкраще проявляються у меті, завданнях і принципах, у відповідності з якими держава налагоджує процес розбудови громадянського суспільства. Тож, подальший хід дослідження буде спрямовано на визначення і розкриття складових взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ, якими виступають «мета», «завдання» та «принципи» цієї діяльності.

З початку вдамося до розгляду категорії «мета», визначення якого містяться в словниках, у інтернет просторі, а також на шпальтах наукових видань. Так, «мета або ціль – це стан в майбутньому, котрий можливо змінити відносно теперішнього та варто, бажано або необхідно досягти» [41]. Словник В. Яременко та О. Сліпушко розглядає поняття «мета» як: «те до чого прагнуть, чого намагаються досягти» [161, с. 788]. Майже таке саме визначення наводить «Академічний тлумачний словник» (СУМ) за редакцією, що її здійснювали І. Білодід, А.Бурячок, П. Доценко. Проте, у цій інтерпретації «мета» чітко ототожнюється із ціллю [249, с. 683]. Філософський енциклопедичний словник (ФЕС) визначає «мету» як: «усвідомлене передбачення бажаного результату діяльності, яке зумовлює пошук засобів і шляхів його досягнення» [275, с. 371]. Ю. Кунєв розглядає «мету» більш узагальнено, розкриваючи це поняття як: «необхідну складову моделі структури діяльності» [131, с. 21]. Д. Приймаченко тлумачить термін «мета» як: «кінцевий стан або результат, що державні органи прагнуть досягти і саме він характеризує наміри та спрямованість політики» [194, с. 29]. З. Шершньова підкреслює управлінські характеристики поняття «мета» як одного «з елементів поведінки та свідомої діяльності людини, що характеризується передбаченням, уявленням наслідків діяльності, шляхів досягнення

бажаних та необхідних результатів за допомогою певного переліку засобів. … (Отже,) мета – (це) вихідна позиція, що визначається системою взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом управління, оскільки їхні взаємозв'язки характеризуються діалектикою мети, засобу та результату» [258, розділ 7.1].

Аналіз наведених визначень свідчить, що в більшості випадків вони збігаються в уявлені «мети» як бажаного образу майбутнього, який має організуючий й регулюючий вплив на діяльність. Проте, перелічені визначення можна й доцільно доповнити важливою характеристикою «мети» як правового явища. На наш погляд, такою особливістю є «усвідомленість». Тобто саме усвідомлення мети дозволяє закріпити її у вигляді правої норми.

Спробу розкрити поняття «мета» через перелік його основних ознак зробив, наприклад, вже згаданий Д. Приймаченко. Наведений ним перелік видається нам корисним для використання. Тож, «мета»: «1) відіграє роль рушійної сили, яка спонукає до діяльності; 2) є не тільки каталізатором діяльності, а й фактором, що існує та впливає на весь хід діяльності; 3) активно впливає на організацію та структуру діяльності; 4) спонукає до пошуку найбільш оптимальних засобів та способів діяльності; 5) виконує функцію керівних засад, що упорядковують та регулюють діяльність» [194, с. 91]. Ми в цілому погоджуємось із окресленою позицією вченого. Проте, вважаємо, що представлені ознаки «мети» сформульовані здебільшого в рамках управлінського, а не суто правового (юридичного) підходу.

Отже, на підставі вищенаведеного сформулюємо власне визначення. «Мета» – це філософська категорія, що будучи усвідомленою в контексті певної діяльності, належним чином сформульованою та відповідно закріпленою набуває властивостей правової норми, що окреслює образ бажаного результату та його основні ознаки (критерії досягнення, проміжок часу для реалізації, інші властивості), необхідні для задоволення потреб (людини, держави, громадянського суспільства тощо), та забезпечує стимулюючий й регулюючий впливу на діяльність особи, яка цю мету поставила або прийняла. Важливою умовою якісної постановки «мети» є узгодженість між собою тих потреб, на задоволення яких спрямована «мета». Отже,

означені властивості дозволяють «меті» виступати в якості засобу формування злагодженої цілеспрямованої державної політики (зокрема й щодо розвитку ІГС).

Формулювання мети є складним розумовим та управлінським процесом. При чому, незалежно від того, чи колективно формується мета, чи виводиться індивідуально, цей процес має враховувати низку вимог. Серед основних з них доцільно виділити такі: 1) точне визначення потреб, задля задоволення яких формулюється (ставиться) «мета»; 2) чіткість й лаконічність образу кінцевого результату, що вимірюється його досяжністю та реалістичністю; 3) «мета» повинна мати позитивний (правовий) характер; 4) узгодженість – тобто одна «мета» не має протирічити іншій «меті» тієї особи, що її обрала. А у разі, якщо «мета» колективна, вона повинна поєднувати інтереси зацікавлених сторін; 5) «мета» вимагає від особи, що її обрала, розуміння заходів та засобів, за допомогою яких вона може бути реалізована.

Повертаючись до контексту нашого наукового дослідження, зауважимо, що наразі розвиток громадянського суспільства його інститутів, їх взаємозв'язків та взаємодії із державними органами перетинається із положеннями державної політики та є її складовою (зокрема регіональної державної політики). Щодо змісту останньої, то нормативно-правові акти України розкривають її мету як: «створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання» [203]. Спираючись на ці норми, маємо підстави стверджувати, що взаємодія органів держави та ІГС в процесі реформ своїм правовим підґрунтям має встановлення основ народовладдя, спрямування на забезпечення належних умов взаємодії держави в цілому й органів її влади із ІГС та бізнесом задля ефективного розвитку України, підвищення добробуту населення й забезпечення рівних можливостей для усіх його учасників.

Крім того, беручі до уваги, що одним з основних нормативно-правових актів, яким визначається розбудова громадянського суспільства в Україні, є вищезгадана

нами Стратегія, доцільним буде порівняти мету, закріплену у Стратегії на 2016 - 2020 роки із метою, запропонованою проектом Стратегії на 2021 - 2026 роки.

Отже, якщо мета попередньої Стратегії спрямовувалася на розвиток громадянського суспільства, то Проект акцентує увагу на розвитку громадської ініціативи та самоорганізації, створенні умов для формування та діяльності ІГС. Таким чином, мета стає більш чіткою та конкретною, адже вона виділяє певні структури та умови, що мають забезпечити розвиток громадянського суспільства.

Другою особливістю проекту Стратегії є закріплення положень щодо забезпечення громадської участі у прийнятті та реалізації владних рішень. Натомість у попередній Стратегії 2016-2020 років йшлося про взаємодію на засадах партнерства. На наш погляд, таке формулювання, як «участь у владних рішеннях», спрямовує взаємодію державних органів, ОМГ та ІГС, посуваючи її саме у бік участі ІГС в процесах здійснення реформ. Разом із тим, пропозиції проєкту Стратегії видаються більш реалістичними, адже так зване «партнерство» насправді завжди буде обмежене рамками законодавчо закріплених повноважень та процедур, отже, в попередній Стратегії йшлося скоріше про певний підхід до сприйняття взаємодії ніж про конкретні дії.

Із наведеного можна зробити висновок, що уточнення мети Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні відповідає виділеним нами основним вимогам до формулювання будь-якої мети взагалі. Крім того, мета Стратегії не суперечить та узгоджується із метою державної регіональної політики, що також відповідає виділеним нами вимогам й особливостям.

Продовжуючи наше дослідження, зауважимо, що «мета» для своєї реалізації потребує наявності певних додаткових елементів, які є похідними від загальної «мети». Такими елементами або сегментами виступають «завдання». Отже, подальша робота потребує визначення змісту та особливостей категорії «завдання».

Під «завданнями» зазвичай розуміють: 1) «проблемну ситуацію, з чітко визначеною метою, яку необхідно досягти» [40]; 2) наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справу і т. ін. [250, с. 40];

3) «конкретизацію шляхів вирішення проблемної ситуації. Завдання завжди виходять з мети і є засобом її реалізації. Завдання наближають суб'єкта до мети як кінцевого результату їх діяльності» [301]; 4) «це плани, що мають чіткі, однозначні, конкретно визначені цілі. Це запропонована робота, серія робіт або частина роботи, яка повинна бути виконана заздалегідь встановленим способом у заздалегідь обумовлені терміни. Це задана в певних умовах (наприклад, у проблемній ситуації) ціль діяльності, що повинна бути досягнута шляхом перетворення цих умов відповідно до певної процедури» [309].

Узагальнюючи наведене, можна стверджувати, що категорія «завдання» походить від категорії «мета». Зміст «завдання» має надати відповідь на питання: «які дії необхідно здійснити, аби набути бажаний результат?». При цьому, на наш погляд, слід відмітити, що вимоги до формулювання «завдань» в цілому мають бути такі самі, як і для формулювання «мети» (чіткість, конкретність, узгодженість).

Беручі до уваги вже наведені нами результати дослідження реалізації Стратегії 2016-2020 років, наголосимо на необхідності формулювання завдань з акцентом не на процес, а на результат. Цим має забезпечуватись можливість формулювання критеріїв оцінювання й вимірювання виконання окремих завдань.

Отже, порівняємо завдання, передбачені Стратегією на 2016 - 2020 роки, та завдання, визначені у проєкті нової Стратегії. Перш за все, звернемо увагу на структуру, за якою було викладено завдання у Стратегії на 2016 - 2020 роки. Завдання згруповані по 4-м основним напрямам: 1) «створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства» – загалом 10 завдань; 2) «забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення» – загалом 6 завдань; 3) «стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України» – загалом 8 завдань; 4) «створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці» – загалом 12 завдань [230]. Звернемо увагу на те, що окремі завдання мають свої підструктури (певні складові, що можуть розглядатися як підпункти).

Проектом Стратегії на 2021 - 2026 роки також передбачено 4 основні напрями реалізації: 1) «забезпечення ефективних процедур громадської участі у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, вирішенні питань місцевого значення» – загалом 15 завдань; 2) «створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій (інститутів) громадянського суспільства» – загалом 9 завдань; 3) «стимулювання участі інститутів громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України» – загалом 7 завдань; 4) «створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці» – загалом 13 завдань [154].

Отже, аналіз напрямів реалізації Стратегії свідчить про їх сталість. Проте, проєкт нової Стратегії на 2021 - 2026 роки за кожним стратегічним напрямом містить викладення «очікуваних результатів» від його реалізації. Це відразу дає підстави стверджувати, що завдання нової Стратегії викладені на більш високому професійному рівні, адже вони чіткі, узгоджені та вимірювані.

Другою особливістю завдань, викладених у проєкті нової Стратегії, є зміна порядку наведення основних напрямів. Тож, якщо раніше першочерговість належала формуванню та розвитку ІГС, то у майбутньому перевага буде віддана забезпеченню участі ІГС у формуванні та реалізації державної, регіональної політики й вирішенню питань місцевого значення. Істотно змінилася і кількість завдань викладених у цьому напрямі. Їх деталізація збільшилась, піднявшись з 6-ти до 15-ти. По іншим напрямам діяльності настільки істотних змін не спостерігається.

Звернемо увагу, що тема нашого дослідження безпосередньо стосується забезпечення участі ІГС у формуванні та реалізації державної і регіональної політики, а також вирішення питань місцевого значення, адже саме в межах цього напряму робіт відбувається взаємодія щодо здійснення реформ. Зауважимо, що законодавство України закріплює широке коло форм громадської участі в діяльності, що відповідає сутності означених нами питань. А саме: «вибори і референдуми, загальні збори (конференції) за місцем проживання, громадські слухання, місцеві ініціативи, електронні петиції, консультації з громадськістю,

громадська експертиза, діяльність консультативно-дорадчих органів та органів самоорганізації населення тощо» [154].

Оцінюючи стан реалізації напряму забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики й вирішення питань місцевого значення, що був передбачений Стратегією на 2016 – 2020 роки, доречно навести висновки Моніторингового звіту з цього питання:

«1) активізація комплексних заходів, спрямованих на підвищення громадянської освіти населення щодо можливості захисту своїх прав та вираження інтересів через різні форми демократії участі – виконано (було здійснено низку заходів пов'язаних з громадянською освітою, що можна вважати активізацією заходів);

2) унормування на законодавчому рівні: порядку проведення органами виконавчої влади та ОМС консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів під час їх розроблення зі встановленням вичерпного переліку випадків, коли такі консультації не проводяться, та механізму запобігання порушенню вимог щодо обов'язковості таких консультацій – не виконано (органи місцевого самоврядування не зобов'язані проводити такі консультації і респонденти, зокрема, й на регіональному рівні, відзначають, що практика проведення консультацій є непоширеною. Законопроект «Про публічні консультації» не був прийнятий);

3) унормування на законодавчому рівні: порядку ініціювання та проведення місцевих референдумів – не виконано (законопроект 2145а-2 не був прийнятий, відповідно завдання невиконане);

4) унормування на законодавчому рівні: гарантій реалізації права на мирні зібрання із закріпленням вичерпного переліку підстав для обмеження мирних зібрань – не виконано (законопроект 3587 не був прийнятий, відповідно завдання не виконане);

5) унормування на законодавчому рівні: порядку ініціювання, проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання та реалізації їх рішень – не виконано (законопроект 2467 не був прийнятий, відповідно завдання не виконане);

6) унормування на законодавчому рівні: обов'язковості затвердження у кожній територіальній громаді її статуту, що визначає, зокрема, порядки організації громадських слухань, внесення місцевої ініціативи та реалізації інших форм демократії участі – не виконано (наразі, за оцінками експертів, лише, приблизно, у чверті територіальних громад прийняті статути. Стаття 19 ЗУ «Про місцеве самоврядування» встановлює те, що територіальна громада може прийняти статут, проте це не є обов'язковим);

7) сприяння запровадженню на рівні органів місцевого самоврядування публічних консультацій з громадськістю, громадської експертизи їх діяльності та діяльності їх виконавчих органів, посадових осіб, комунальних підприємств, організацій та установ – не виконано (експерти відзначають відсутність значного прогресу в запровадженні органами місцевого самоврядування консультацій та громадських експертиз);

8) сприяння запровадженню обов'язкових публічних консультацій у процесі підготовки проектів Державного бюджету України та місцевих бюджетів – не виконано (експерти відзначають, що публічні консультації під час ухвалення бюджетів зазвичай не проводяться);

9) визначення порядку здійснення громадської експертизи діяльності з надання адміністративних послуг, а також діяльності бюджетних установ, які надають соціальні послуги – не виконано (відсутній порядок здійснення громадської експертизи діяльності з надання адміністративних послуг, а також діяльності бюджетних установ, які надають соціальні послуги);

10) створення ефективного механізму реалізації права громадян на звернення до органів місцевого самоврядування з електронними петиціями – не виконано (експерти зазначили відсутність покращень в механізмі електронних петицій);

11) сприяння включенню до регламентів місцевих рад обов'язкових процедур забезпечення інформаційної прозорості і відкритості, у тому числі питань залучення громадськості до підготовки проектів актів, що мають важливе суспільне значення

– частково виконано (експерти відзначають точкові спроби включення таких процедур до місцевих рад, проте, вони не є систематичними)» [77, с. 76-78].

Отже, досить велика кількість завдань Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства залишається невиконаною. Одною з причин цього вочевидь є недосконаліть законодавства та велика кількість прогалин із означених нами питань. Виконання майже половини з наведених у результатах моніторингу завдань залежать від прийняття відповідних нормативно-правових актів. Таким чином, розвиток взаємодії державних органів та ІГС на найближчу перспективу доцільно зосередити на нормотворчій діяльності, яка б більш докладно врегулювала відносини між ІГС та державою, у тому числі під час провадження реформ.

Наступним важливим складовим елементом взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ ми виділили «принципи», на яких повинна здійснюватися така діяльність.

Словник іншомовних слів надає три основних тлумачення поняття «принцип». Аналогічні пояснення змісту цього терміну зустрічаються також у більшості інших словників та енциклопедій. Отже, «принцип» походить від латинського «principium», що перекладається як начало або основа (першооснова). Виходячи з цього, «принцип» – це: «1) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеології; засада; 2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чогось; 3) переконання, норма, правило, яким керується хтось у житті і поведінці» [264].

Філософський енциклопедичний словник (ФЕС) розширює зміст цього поняття розкриваючи його особливості у значенні «внутрішніх переконань людини, практичних, моральних й теоретичних засад, якими вона керується в житті, в різноманітних сферах діяльності» [275, с. 519].

Водночас ФЕС наводить відомості щодо історичних трансформацій, які відбувались у розумінні терміну «принцип». У межах теоретичного знання «принцип» означає вимогу розгортання самого знання у систему, де всі теоретичні положення логічно пов’язані між собою і випливають певним чином одне з одного.

Будь-яка теоретична система знання ґрунтується на принципах, пов'язаних між собою» [275, с. 519]. В. Авер'янов зауважував, що «за традицією, яка склалася ще у радянський період, принципи права сприймаються не як керівні настанови, (чи) положення, а як щось суто декларативне та абстрактне» [2, с. 20].

Між тим, «принципами» в науковій теорії називають «основні положення, за допомогою яких вибудовується теорія і пояснюються факти, що аналізуються. (І ця думка є панівною не лише в галузі правових наук). В системі адміністрування «принципи» (мають значення) основних положень управлінської діяльності. Це керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових документах та використовуватися в науковій і практичній діяльності...» [111, с. 10].

Отже, визначення сутності «принципів» залишається важливим теоретичним та практичним питанням сучасної правової науки, вирішення якого далеко незавершене. Як наголошує низка науковців, наприклад, Н. Нижник, О. Машков, Ю. Кунєв та інші: «формулювання дієвих принципів – одна з ключових проблем публічного адміністрування в умовах адміністративної реформи в Україні … зміни у механізмі державного управління слід починати з удосконалення керівних ідей, оскільки сьогодні чимало перетворень ще здійснюється, виходячи із суб'єктивних поглядів, з ігноруванням системи принципів» [158, с. 50; 131, с. 184].

Аналіз наукових поглядів, що мають місце у правовій науці на визначення поняття «принцип», демонструє неоднозначність тлумачення змісту цієї категорії. На сучасному етапі, спроби вирішення проблеми «принципів» йду шляхом пошуку відповідної їх класифікації та систематизації, розробки практичних механізмів їх використання. Нажаль, не дивлячись на досить велику кількість напрацювань у цьому напрямку, зараз неможна констатувати загальноприйнятого підходу.

В правовій літературі можна знайти поділ «принципів» на: «такі, що регулюють адміністрування як соціально-політичний процес; регулюють адміністрування як процес соціально-економічний; або як соціально-культурний процес. Деякі науковці провадять пошук відмінностей між набором принципів

державного управління, публічного адміністрування й адміністративного права взагалі. Певним етапом у класифікації принципів права можна вважати появу так званого «дуалістичного» підходу, в рамках якого принципи адміністративного права поділяються на «загальні та спеціальні, загальні та власні, загальні та функціонально-управлінські. Загальними називаються ті принципи, які розроблені загальною теорією права та мають фундаментальне значення як для всієї галузі адміністративного права, так і для окремих її інститутів. Спеціальні ж більш притаманні окремим складовим адміністративного права» [282, с. 175].

Отже, дивлячись на достатньо велику кількість класифікацій, увагу привертають підстави, що покладені в їх основу. У зв'язку із цим, цікавою видається точка зору, сформульована Г. Атаманчуком, який вважає, що принципи мають відповідати наступним вимогам: «1) відображати тільки найбільш суттєві, головні закономірності та взаємозв'язки в державному управлінні; 2) характеризувати лише стійкі закономірності, відносини та взаємозв'язки; 3) охоплювати переважно такі закономірності, відносини, взаємозв'язки, які властиві державному управлінню як цілісному соціальному явищу; 4) відображати специфіку державного управління, його відмінність від інших видів управління» [18, с. 265]. На наш погляд, перелічені фактори, за якими можна класифікувати «принципи», здебільшого вкладаються в рамки «дуалістичного» підходу та частково повторюють його. Проте, виділення «стійкості» тих закономірностей, що їх відображає певний принцип, для формування набору «принципів» по окремому напрямку адміністративного права, дає нам підстави порівняти різні групи «принципів», які використовуються у нормативно-правових документах для регламентації розвитку громадянського суспільства в Україні.

В той же час, у Стратегії 2016- 2020 року наголошується, що створення сприятливих умов для цілеспрямованого розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії ІГС з органами державної влади та ОМС на засадах партнерства, а також забезпечення додаткових можливостей необхідних для реалізації та захисту прав і свобод людини, задоволення суспільних інтересів із

врахуванням й залученням громадської ініціативи та самоорганізації, має здійснюватися з дотриманням базових (основоположних) принципів: «1) пріоритету прав і свобод людини і громадянина; 2) верховенства права; 3) прозорості, відкритості та взаємовідповідальності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства; 4) політичної неупередженості і недискримінації стосовно усіх видів організацій громадянського суспільства; 5) забезпечення конструктивної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства; 6) сприяння залученню громадськості до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення» [230].

Аналіз проєкту «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки» свідчить про спробу нормотворців розширити та уточнити перелік принципів, на яких має здійснюватися розбудова громадянського суспільства в Україні. Зокрема в проєкті Стратегії йдеться про принципи: 1) самоврядності громадянського суспільства; 2) рівності можливостей; 3) участі та інклюзивності; 4) партнерства; 5) прозорості та підзвітності; 6) взаємної відповідальності усіх суб'єктів реалізації Стратегії [154].

Отже, порівняння наведених переліків засад, на яких має відбуватись розбудова громадянського суспільства в Україні, свідчить про їх суттєву відмінність один від одного. Разом з тим, спираючись на все наведене, доцільно припустити, що такі характеристики принципів, як їх регулююча властивість та придатність до систематизації і класифікації не дають повної картини, за якою мають будуватись принципи сприяння розвитку громадянського суспільства. Водночас, можна зробити висновок, що «принципи» за своєю природою є стійкими, але ненезмінними і мають переглядатися, коригуватися та піддаватися уточненню.

Отже, в нашому випадку зовнішніми орієнтирами, відносно яких повинні обиратись спеціальні принципи у сфері сприяння розбудові громадського суспільства в Україні, мають бути: по-перше, Конституція Україні, відносно положень якої принципи розбудови громадянського суспільства суперечити не

можуть; а по друге, виходячи з того, що розвиток громадянського суспільства є визнаним світовим трендом, принципи такого розвитку мають відповідати міжнародним нормативно-правовим документам із означеного напрямку. Доречи перелік останніх наведений у самому проєкті Стратегії на 2021-2026 роки. Зокрема до нього відносяться: «Конвенція Міжнародної організації праці про свободу асоціації та захист права на організацію (1948 р.); Європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (1950 р.); Конвенція ООН проти корупції (2003 р.); Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи щодо правового статусу неурядових організацій у Європі (2007 р.); Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (2009 р.); Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи (2009, 2019 р.); Резолюції Ради з прав людини Генеральної асамблеї ООН «Простір громадянського суспільства: створення та підтримка (в законодавстві та на практиці) безпечного й сприятливого середовища» (2013 р.) та «Простір громадянського суспільства» (2014 р.); Спільні рекомендації Венеціанської комісії та Бюро демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ з питань свободи об'єднань (2014 р.); Резолюція Генеральної асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: Порядок денний розвитку у галузі сталого розвитку на період до 2030 року» (2015 р.); Рекомендації щодо сприяння більш ефективній участі об'єднань громадян у процесах прийняття державних рішень від учасників Форуму громадянського суспільства для презентації на додатковій нараді ОБСЄ з питань людського виміру (2015 р.); Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень, прийняті Комітетом міністрів Ради Європи (2017 р.); Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо необхідності посилення захисту і сприяння простору для громадянського суспільства в Європі (2018 р.); Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті (2018 р.)» [154] та інші нормативно-правові акти.

Підсумовуючи наголосимо, що аналіз «мети», «задач» та «принципів», згідно яких спільними зусиллями державних органів та інститутів громадянського суспільства відбувається реалізація реформ, дозволяє зробити висновки такого змісту.

1. Такі категорії, як «мета», «завдання» та «принципи» являють собою сукупність основних взаємопов'язаних елементів, що визначають спрямування та особливості певної діяльності. Для ефективного застосування «мета», «завдання» та «принципи» мають бути формалізовані (сформульовані із додержанням відповідних вимог та процедур) і нормативно закріплені. Однією з найважливіших вимог, яким мають відповідати «мета», «завдання» та «принципи» це їх узгодженість, як між собою, так і по відношенню до зовнішніх процесів і загальних правових норм.

2. Сутність та значення категорії «мета» полягає в усвідомленому декларуванні напрямку певної діяльності. Наразі «меті» взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ притаманні дві основні характеристики (ознаки). По-перше, закріплення відповідної «мети» має забезпечити цілеспрямовану активність державних органів щодо розвитку громадянського суспільства, а також сприяти активізації громадян й залученню ІГС до участі у суспільно-політичному житті держави. По-друге, декларування мети на рівні стратегічних нормативно-правових актів держави має гарантувати відповідну діяльність державних органів щодо створення й розбудови механізмів співпраці з ІГС, які б задовольняли права, свободи та інтереси громадян й членів суспільства.

3. Сутність та значення категорії «завдання» виражається у наповненні певної діяльності відповідним змістом. Враховуючи досвід реалізації положень стратегічних документів, якими визначаються основні складові розбудови громадянського суспільства, а також стимулювання взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ, можемо аргументовано стверджувати, що подальші стратегічні «завдання» з розвитку такої взаємодії повинні концентруватися на розробці та вдосконаленні відповідних нормативно-правових актів: законів, порядків, процедур, інструкцій тощо. Прикладами пріоритетних в цій сфері питань, на наш погляд є: питання порядку здійснення консультацій із

громадськістю; регламентація процедури проведення громадської експертизи; запровадження правових норм, що будуть стимулювати територіальні громади до затвердження відповідних Статутів; нормативне уточнення підстав ініціювання та проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальних громад за місцем проживання та реалізації їх рішень; інших питань, що потребують нормативно-правового врегулювання в означеному напрямку діяльності.

4. Сутність та значення категорії «принципи» зводиться до встановлення критеріїв правильності щодо здійснення певної діяльності. При цьому вибір таких критеріїв покликаний забезпечити узгодженість здійснення означеної діяльності із зовнішніми (такими що безпосередньо до неї не входять) найбільш важливими питаннями чи проблемами. Принципи взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ можна сформулювати як основні засади задоволення суспільних інтересів, що спрямовані державою на забезпечення прав і свобод людини і громадянина шляхом стимулювання і використання потенціалу громадської ініціативи та самоорганізації з використанням різноманітних форм демократії. Спираючись на викладене, пропонуємо виокремити такі основні «принципи» взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ: принцип права ІГС брати участь у процесі формування та реалізації державної політики; принцип рівності прав ІГС; принцип гласності та прозорості щодо прийняття спільних рішень; принцип взаємної відповідальності за взяті зобов'язання; принцип перехресного контролю й нагляду між державними органами та ІГС, що здійснюється відповідно до положень законодавства.

## 1.3. Правові засади взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ та місце серед них норм адміністративного законодавства

Реформи досить щільно увійшли в повсякденне життя кожного українця. Як відомо, «реформа» – це певне «перетворення, зміна, нововведення, яке не знищує

основ існуючої структури» [249, с. 519], а трансформує (перебудовує) її в більш ефективний спосіб, що відповідає потребам сучасності. Як зазначає Н. В. Гришина, «в умовах проведення адміністративної реформи важливим є розуміння того, що адміністративне право України повинно стати основою ефективної організації та діяльності органів публічної влади з метою забезпечення належного рівня захисту публічних інтересів, а його розвиток повинен відбуватися з урахуванням принципу паритетності інтересів особи і держави» [55].

Результати дослідження, проведеного Інститутом Горшеніна спільно з Представництвом Фонду імені Фрідріха Еберта (ФФЕ) в Україні, що були оприлюднені у 2020 році, демонструють достатньо критичне ставляться українців до сукупності реформ, які проводилися владою потягом різних років незалежності України. «В українських реаліях слово «реформи» (навіть) перетворилося на «buzzword» (нав'язливе слово, яке не має конкретного змісту). Це пов'язано із частотою та кількістю анонсів реформ від державних діячів усіх періодів існування України як незалежної держави, які в подальшому не були реалізовані або не досягли своєї мети. Водночас Україна потребує численних термінових та невідкладних перетворень, від яких залежить самѐ існування української держави. Причому перетворень не задекларованих, а реальних» [62, с. 3].

Узагальнюючи викладені відомості, констатуємо, що в Україні процеси реформування є постійним атрибутом політичної й суспільної дійсності. Реформи передбачають нормативно-правове закріплення достатньо суттєвих, а подекуди системних змін в структурах та процесах, що відбуваються в державі. Закріплення таких змін може відбуватися на рівні закону, у цьому разі основним суб'єктом провадження реформ є Верховна Рада України, або на підзаконному рівні, що свідчить про переважну роль Уряду України, центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) та органів місцевого самоврядування (ОМС). У будь-якому варіанті, реформи мають бути спрямовані на вдосконалення забезпечення прав, законних інтересів та свобод громадян і народу України.

«Демократія участі» являє собою вид здійснення народовладдя, «який передбачає безпосередню участь членів територіальної громади в управлінні громадою (або: громадян – в управлінні державою), тобто у процесах підготовки, ухвалення управлінських рішень та контролю їх реалізації. Головною відмінною ознакою «демократії участі» є те, що участь особи в суспільних процесах має бути саме безпосередньою, тобто член громади (громадянин) бере участь в управлінні … сам, особисто через відповідні механізми участі» [63, с. 4; 191, с. 17] на місцевому, регіональному чи національному рівнях. Важливою частиною таких механізмів, на нашу думку, є об'єднання громадян, розвинена сукупність яких представлена інститутами громадянського суспільства.

Спільні дії, співпраця та щільна взаємодія державних органів із ІГС при здійсненні реформ виступають не лише світовим трендом, але й нагальною потребою, на яку є запит суспільства, та неодмінною умовою народовладдя і успішного реформування. Проте, наразі розбудова ІГС в України триває, а разом із нею продовжується й вдосконалення форм, методів, процедур і регламентів взаємодії між ІГС та держаними органами. Успішність побудови такої не в останню чергу залежить від належним чином визначених правових підстав її провадження.

Зміни, які відбуваються в сфері означеної нами проблематики, наглядно демонструють зміст національних нормативно-правових актів, чинних та таких, що вже втратили свою чинність. В якості прикладу процитуємо Указ Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини», виданий у 2015-му році. У ньому наголошувалося, що: «події Революції гідності (листопад 2013 року – лютий 2014 року) засвідчили незворотне прагнення Українського народу до побудови правової та демократичної держави, в якій гарантуються та забезпечуються права і свободи людини. В умовах тимчасової окупації частини території України та військової агресії Російської Федерації в окремих районах Донецької і Луганської областей проблема захисту прав і свобод людини постає особливо гостро. Поряд із першочерговими завданнями щодо зміцнення національної безпеки, подолання економічної кризи, реформування державного

управління тощо забезпечення прав і свобод людини залишається головним обов'язком держави та має визначати зміст і спрямованість діяльності держави в усіх її зусиллях» [207]. Наразі означений указ втратив чинність, натомість у березні 2021 року, була затверджена нова «Національна стратегія у сфері прав людини». Зберігаючи загальні (наведені нами вище) положення, нова Стратегія більш детально та чітко визначає питання особливостей розвитку інститутів громадянського суспільства як засобу забезпечення реалізації прав людини.

Наприклад, нова «Національна стратегія у сфері прав людини» серед переліку суб'єктів, за допомогою узгоджених дій яких мають забезпечуватися права і свободи людини, чітко визначає інститути громадянського суспільства, чого не було раніше. Крім того, нова Стратегія ставить за мету «поліпшення позицій України в міжнародних рейтингах з прав людини». У новій Стратегії значно переглянуті й конкретизовані положення § 7. «Забезпечення свободи мирних зібрань та об'єднань, права на участь в управлінні державними справами». Так, зокрема оновлена стратегічна ціль передбачає – «забезпечення права на свободу об'єднань та права брати участь в управлінні державними справами у відповідності та з урахуванням міжнародних й європейських стандартів». Більш конкретно у новому нормативно-правовому акті викладені і завдання Стратегії, де одним з напрямків визначене подальше удосконалення механізмів взаємодії ІГС та органів державної влади й ОМС. Серед основних показників Стратегії, зокрема відносно питання, що нас цікавить, фігурують рейтинги України по пунктах «3.3. Громадська участь» та «4.7. Свобода зібрань та об'єднань ефективно гарантована» Індексу верховенства права (The Rule of Law Index) [255]. Резюмуючи зазначене, маємо констатувати активний перегляд національних правових норм, якими регулюється взаємодія державних органів із ІГС під час провадження реформ, а також позитивні зміни у якості означеної взаємодії, що відбуваються внаслідок реалізованих трансформацій. Крім цього, слід звернути увагу й на появу в Україні певних специфічних структур, що задіяні у механізмах реалізації реформування.

Так, у інформаційних матеріалах «Реформи в Україні 2016-2019: Незворотність змін», представлених за участю Кабінету Міністрів України (КМУ) та Офісу реформ КМУ, зокрема йдеться про так звану «Українську архітектуру реформ» (Архітектура). Під останньою розуміється – «комплексна структура урядових та неурядових організацій, яка об'єднує кілька тисяч професіоналів і спрямована на досягнення якісних і сталих трансформацій країни. Головне її завдання – стимулювати процес впровадження реформ всередині Уряду, підтримуючи міністерства та державні агенції у їхній щоденній роботі, надаючи інституційну підтримку Уряду України для ефективного впровадження реформ [272, с. 91].

Архітектура складається з трьох компонентів, що гармонійно доповнюють один одного: 1) Офіс реформ – дорадчий орган КМУ, який координується Прем'єр-міністром; 2) «Команда з підтримки реформ», що сформована з професіоналів, які працюють на тимчасовій основі та не є частиною державної служби; 3) «Стратегічна група радників із підтримки реформ» (SAGSUR), вона надає стратегічні поради Прем'єр-міністру щодо ефективного впровадження комплексних реформ, базуючись на успішному власному досвіді в інших країнах [272, с. 92].

На сучасному етапі в Україні продовжується трансформування та розвиток бази нормативно-правових актів, що регулюють взаємодію державних органів та ІГС, відбувається створення нових органів та структур, що беруть участь у цьому, синхронізуються процеси розбудови ІГС із міжнародними стандартами та практиками розвинених демократичних держав світу. Все зазначене надає актуальності питанню уточнення правових засад взаємодії державних органів із ІГС та проблемі визначення серед них місця, що належить нормам адміністративного законодавства.

Аналізувати «правові засади» будь-якої діяльності неможливо без усвідомлення сутності самого терміну «засади». Отже, почнемо наше дослідження із спроби розкрити зміст зазначеного поняття. У найбільш узагальненому міждисциплінарному рівні слово «засади» тлумачиться як: «1) основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; 2) вихідне, головне положення,

принцип; основа світогляду, правило поведінки; 3) спосіб, метод здійснення чого-небудь» [248]. На нашу думку, дане тлумачення є достатньо зрозумілим, але не дає чіткої характеристики природи терміну «засади», адже поняття розглядається ним одночасно і як принцип, і як методі, і як положення.

У підручниках з правових дисциплін під час визначення змісту терміну «правові або нормативно-правові засади» наголошується на вмісті у цих поняттях саме юридичних засобів врегульовуючого впливу, які спрямовані на впорядкування, закріплення, охорону і розвиток певних суспільних відносин [174, с. 93].

Деякі дослідники, наприклад, О. Іщук, розглядають термін «правові засади» як: «належним чином згруповану сукупність матеріальних і процесуальних норм, що регулюють певну форму діяльності, і відділяють її від інших правових форм» [82, с. 41]. М. Мазепа розглядає термін «правові засади» у межах окремої галузі права. Дослідник характеризує «адміністративно-правові засади» як: «систему нормативно-правового забезпечення ... , яку складає сукупність законів та підзаконних нормативних актів, що створюють правове поле для її належної організації та функціонування» [135, с. 8]. Крім того у наукових працях зустрічається підхід, що ототожнює терміни «правові засади» та термін «правова основа». Наприклад, О. Якимець надає визначення одного поняття, використовуючи інше: «правові засади – це правова основа, джерело на ґрунті якого будуються різні види діяльності [289, с. 16].

Враховуючи означене, доречним буде розглянути визначення, надані досліджуваному поняттю в чинних національних нормативно-правових актах. Так, Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» 1998 року (із змінами) закріплює одразу два визначення, що стосуються досліджуваного нами поняття: «Правова основа адміністративної реформи – це нормативно-правові акти, які є відправною точкою і механізмом забезпечення даної реформи. Серед цих актів головна роль належить Конституції і законам України. У міру поглиблення адміністративної реформи її

правова основа вдосконалюється і оновлюється; Принципи адміністративної реформи – це головні засади її проведення, які засновані на відповідній ідеології і політиці адміністративної реформи. У принципах розкривається головне призначення і сутність даної реформи» [216, розділ VII].

Отже, із наведеного витікає, що «правові засади» можуть розглядатись і як сукупність (система) нормативно-правових актів, і як головні принципи провадження певної діяльності. Найбільш докладно цю особливість, на наш погляд, охарактеризував Д. Кошиков. Вчений наголошує: «на підставі аналізованих визначень та підходів науковців можна зробити висновок, що поняття «правові засади» розуміються у декількох аспектах: 1) як система нормативно-правових актів, що регулює певну сферу суспільних відносин або функціонування їх суб'єктів; 2) як норми права, що встановлюють певні правила діяльності суб'єктів суспільних відносин, що містяться в законодавчих актах; 3) як керівні начала (принципи) діяльності окремих органів, що закріплені нормами відповідних законодавчих та підзаконних актів» [123, с. 166]. В подальшому науковець говорить про можливість широкого та вузького тлумачення поняття «правові засади».

Вважаючи усі перераховані підходи до визначення терміну «правові засади» достатньо обґрунтованими, але керуючись завданнями нашого дослідження, ми все ж таки надаємо перевагу використанню лише одного з них. У подальшому «правові засади» ми будемо розглядати не як окремі норми або принципи, а як систему нормативно-правових актів, адже саме такий підхід дозволить нам поділити їх на групи та класифікувати.

Впорядкування нормативно-правових актів за рівнем юридичної сили свідчить про широке різноманіття їх різновидів, яке у разі їх узагальнення може бути зведено до законів й підзаконних нормативно-правових актів.

Зауважимо, що «офіційний Урядовий портал» наводить достатньо широкий перелік нормативно-правових актів, що складають правову базу регулювання питань громадянського суспільства [271]. Зокрема в ній зазначені: 18 Законів України; 3 Укази Президента України; 11 Постанов Кабінету Міністрів України;

15 Розпоряджень Кабінету Міністрів України; 1 Наказ Міністерства юстиції України; 8 Міжнародних документів. Загалом 56 нормативно-правових документів. Проте, цей список вочевидь не є вичерпним. Отже, для звуження переліку нормативно-правових актів доцільно виокремити лише ті з них, які містять норми адміністративного законодавства. Виконання цього завдання вимагає проведення стислого аналізу змісту терміну «адміністративне законодавство».

Розпочати аналіз доцільно із визначення адміністративного права як окремої галузі права. Отже, у найбільш узагальненому значенні адміністративне право представляє з себе «самостійну галузь права, за допомогою якої держава регулює суспільні відносини у сфері державного управління» [39].

«Administration» з латинської перекладається як «керувати», «управляти». Отже, адміністративне право можна визначити як систему адміністративно-правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері державного управління [6, с. 7-8].Наголосимо, що адміністративне право, як галузь права в науковій та навчальній літературі має велику кількість визначень і «становить собою надзвичайно об'ємне за змістом юридичне утворення… Адміністративне право тісно пов'язане з інститутами публічної влади, публічного інтересу та публічного адміністрування» [142, с. 61, 57]. «Адміністративне право опосередковує функціонування публічної влади в державі. Причому, адміністративно-правове регулювання є своєрідним продовженням конституційно-правових норм, конкретизуючи багато в чому їх дію» [120]. Велика українська енциклопедія стверджує, що «адміністративне законодавство – це галузь законодавства України, акти якого регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері функціонування публічної адміністрації (виконавчої влади й місцевого самоврядування) та адміністративної юстиції» [151]. Д. Корнієнко зауважує: «система адміністративного законодавства – це галузь законодавства України, акти якого регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері функціонування публічної адміністрації» [122, с. 64].

Разом із тим, найбільш докладно зміст поняття «адміністративне законодавство», на наш погляд, розкриває В. Авер'янов, розуміючи під останнім: «систему правових актів, у яких містяться найбільш загальні й важливі адміністративно-правові норми. Тому воно (адміністративне законодавство) охоплює не всі нормативно-правові акти, а лише відповідні акти Верховної Ради, Президента України і Кабінету Міністрів України, тобто ті нормативно-правові акти, дія яких поширюється на всю територію країни. Є вагомі підстави додати до цього переліку також нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (тобто так зване відомче законодавство), але лише в тих випадках, коли вони визначають права і обов'язки громадян і підлягають реєстрації у встановленому законом порядку. Нормативно-правові акти інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, адміністрації державних підприємств, установ, організацій є джерелами права, але не входять до системи адміністративного законодавства» [3].

Останнє твердження може викликати певні дискусії. Пояснені тим, що інститути громадянського суспільства можуть розглядатися як громадські об'єднання, а відтак поділяються за територіальним принципом на: «а) всеукраїнські громадські організації; б) міжнародні громадські організації; в) місцеві громадські організації» [276]. У якості останніх ІГС можуть брати участь у вирішенні питань місцевого значення, що дає можливість припускати виникнення взаємодії із державними органами, врегульованої локальним нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування. Проте, така ситуація є скоріше виключенням. Крім того, вимоги нормативно-правових актів ОМС повинні відповідати та не можуть суперечити правовим положенням більшої юридичної сили.

Щодо механізму контролю за здійсненням правильності складання нормативно-правових актів, то його основи закладені Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 року № 731 (із змінами). Так, «право здійснювати перевірку, вимагати подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію та вносити пропозиції про усунення виявлених порушень і недоліків,

притягувати до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях надане Міністерству юстиції та іншим органам, що здійснюють державну реєстрацію нормативно-правових актів» [209]. Крім того Положенням «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади» визначено, що: «державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти, які містять одну або більше норм, що зачіпають права, свободи, законні інтереси і стосуються обов'язків громадян та юридичних осіб, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації, або мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також юридичних осіб, що не належать до сфери управління суб'єкта нормотворення» [209].

Доречним буде також нагадати, що «під адміністративно-правовим регулюванням прийнято розуміти цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів (додержання) прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [9, с. 323-324].

Отже, враховуючи викладене та поділяючи погляди В. Авер'янова, у нашому досліджені ми зосередимося на розгляді національних законів, міжнародних нормативно-правових актів, визнаних Україною, підзаконних правових норм, закріплених на рівні Президента України та Кабінету Міністрів України, з питань що стосуються забезпечення прав, законних інтересів та свобод людини, під час взаємодії із органами державної влади та органами публічної адміністрації.

Безумовно, найбільш юридично цінним законодавчим актом-орієнтиром виступає саме Конституція України, норми якої підлягають безумовному дотриманню всіма без виключення органами державної влади у процесі виконання своїх основних завдань і функцій. Адже, загальновідомо, що конституційні норми наділені підвищеною стабільністю, є внутрішньо скоординованими, охороняються

державою, здійснюють вирішальний вплив на суспільні відносини, закріплюють найбільш важливі політико-правові цінності, а також апробовані досвідом світового конституціоналізму, і, у підсумку, утворюють цілісну та єдину систему [265, с. 174].

На початку нашого дослідження ми вже здійснили аналіз деяких норм Конституції, але додатково звернемо увагу також на положення, визначені у статтях 1, 8, 9 основного закону України. Саме у цих статтях визначено українську державу як «суверенну, незалежну, демократичну, соціальну і правову чим закладено основи народовладдя; закріплено принцип верховенства права, яким регламентується відповідальність держави перед людиною за свою діяльність; проголошено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Цим положенням створено основу для впровадження міжнародних стандартів, в тому числі й з розбудови взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства» [116]. Деталізація відповідних правових норм знайшла своє подальше втілення в Законі України «Про міжнародні договори України» [220].

Положення статті 9 Конституції України та Закон України «Про міжнародні договори України» забезпечують нормативні засади та підґрунтя для застосування цілої низки міжнародних нормативно-правових актів та документів, таких як: Загальна декларація прав людини (1948 р.); Конвенція Міжнародної організації праці про свободу асоціації та захист права на організацію (1948 р.); Європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (1950 р.); Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.); Європейська соціальна хартія (1965, 1996 р.); Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966 р.); Конвенція «Про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань що стосуються довкілля (Орхуська конвенція)» (1998 р.); Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» (2001 р.); Конвенція ООН проти корупції (2003 р.); Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи щодо правового статусу неурядових організацій у Європі (2007 р.); Конвенція Ради

Європи про доступ до офіційних документів (2009 р.); Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи (2009, 2019 р.); Резолюції Ради з прав людини Генеральної асамблеї ООН «Простір громадянського суспільства: створення та підтримка (в законодавстві та на практиці) безпечного й сприятливого середовища» (2013 р.) та «Простір громадянського суспільства» (2014 р.); Спільні рекомендації Венеціанської комісії та Бюро демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ з питань свободи об'єднань (2014 р.); Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (2014 р.); Резолюція Генеральної асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: Порядок денний розвитку у галузі сталого розвитку на період до 2030 року» (2015 р.); Рекомендації щодо сприяння більш ефективній участі об'єднань громадян у процесах прийняття державних рішень від учасників Форуму громадянського суспільства для презентації на додатковій нараді ОБСЄ з питань людського виміру (2015 р.); Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень, прийняті Комітетом міністрів Ради Європи (2017 р.); Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо необхідності посилення захисту і сприяння простору для громадянського суспільства в Європі (2018 р.); Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті (2018 р.) та інші.

Аналіз перерахованих міжнародних документів дозволяє виділити такі особливості. По-перше, частина з представлених документів декларують окремі правові норми, що стосуються розвитку ІГС, питань їх взаємодії з державними органами, а деякі документи цілком присвячені цій проблематиці, наприклад, «Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо необхідності посилення захисту і сприяння простору для громадянського суспільства в Європі» (2018 р.).

По-друге, деякі із перелічених документів розроблені неурядовими міжнародними організаціями (тобто такими організаціями, що за своїм характером не зовсім відповідають змісту визначеного на національному рівні терміну «міжнародна організація» – міжнародна міжурядова організація), наприклад, Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи (2009, 2019 р.). Такий документ не підлягає ратифікації, затвердженню, прийняттю чи приєднанню, оскільки за своєю сутністю не є міжнародною угодою/договором.

По-третє, перелічені нормативно-правові акти здебільшого декларують певні загальні цінності, принципи, орієнтири, подекуди окреслюють можливі способи розв'язання окремих проблем. Проте, не передбачають викладення певних санкцій за недодержання або невиконання закріплених правових приписів. Отже, всі перераховані документи носять стратегічний характер, який, перш за все, має забезпечувати узгоджений вектор розвитку різних держав.

По-четверте, напрямок норм, викладених у документах, кореспондує із національними нормативно-правовими актами, що визначають стратегію розвитку інститутів громадянського суспільства. До останніх, зокрема, в першу чергу, слід віднести: Указ Президента України від 5 травня 2011 року № 547 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації»; Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні»; Указ Президента України від 4 листопада 2016 року № 487 «Питання Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства». Звернемо увагу на те, що стратегічні документи, метою яких є визначення вектору розвитку держави й суспільства, у національному законодавстві мають рівень підзаконних нормативно-правових документів і також не містять у собі санкцій за порушення чи невиконання закріплених у них приписів.

Продовжуючи розгляд національних нормативно-правових актів, слід виділити профільний закон з питань інститутів громадянського суспільства. Таким нормативно-правовим актом є Закон України «Про громадські об'єднання», оскільки саме він

визначає статус громадських об’єднань, закріплює форми їх створення і діяльності, інші основні особливості. В цьому контексті важливим видається зміст частини 4 статті 4 означеного закону, де визначено, що: «громадським об'єднанням не можуть надаватися владні повноваження, крім випадків, передбачених законом» [198]. Викладена норма характеризує діяльність ІГС у процесі здійснення реформ як дорадчу. Разом із тим, маємо відмітити, що наглядові повноваження ІГС всіляко поширюються, розвиваються та вдосконалюються нормотворцями. Необхідно зазначити, що норми, закріплені у профільному законі, витупають правовою основою участі громадських об’єднань у життєдіяльності держави, взаємодії з державними органами щодо реалізації і забезпеченні прав і свобод людини й громадянина.

Звернемо увагу також на інші чинні закони України, які також мають характер профільних, проте, вже для окремих видів громадських об’єднань. До них відносяться: Закон України «Про політичні партії в Україні»; Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»; Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації»; Закон України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки»; Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації»; Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації».

Інші Закони України носять супутній характер щодо питань участі інститутів громадянського суспільства в процесах реформування. Прикладом таких нормативно-правових актів є: Закон України «Про звернення громадян»; Закон України «Про інформацію»; Закон України «Про доступ до публічної інформації»; Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»; Закон України «Про телебачення та радіомовлення»; Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні»; Закон України «Про соціальні послуги» тощо.

Переходячи до аналізу нормативно-правових документів, складених на підзаконному рівні Урядом України, маємо відмітити їх спрямованість на регламентування питань діяльності вже не стільки ІГС, скільки у першу чергу державних органів під час їх взаємодії із громадськими об’єднаннями. Зауважимо,

що ця група нормативно-правових актів є найбільш численною. Прикладами таких актів є: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади»; Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року № 1302 «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади»; Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»; Постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 року № 898 «Про взаємодію органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та державної установи «Урядовий контактний центр»; Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»; Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2013 року № 324 «Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 жовтня 2004 року № 759 «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв’язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2010 року № 2311 «Про проведення публічного громадського обговорення системних соціально-економічних реформ»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 року № 657 «Про затвердження плану заходів на 2019 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016 – 2020 роки» та інші.

Вважаємо доцільним, підкреслити важливість останнього названого нами нормативно-правового акту, а саме Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 року № 657 «Про затвердження плану заходів на 2019 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016 – 2020 роки». Беручі до уваги відсутність санкцій за невиконання вимог стратегічних нормативно-правових документів, щорічне затвердження планів реалізації має

виконувати певну контрольну функцію, що дозволяє підводити проміжкові підсумки у діяльності Урядових організацій та своєчасно скоригувати їх активність.

Таким чином, аналіз правових засад взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ, реалізований шляхом вивчення сутності та призначення чинних нормативно-правових актів України, дозволяє зробити такі висновки щодо місця норм адміністративного законодавства серед сукупності правових підстав діяльності ІГС.

1. По-перше необхідно відмітити, недостатню чіткість визначення «терміну» реформи, адже формулювання, яке переважно застосовується при визначенні реформ (достатньо суттєві зміни), неможна вважати цілком однозначним. Проте, жодних заперечень не викликає існування такої явища, як так звані «системні реформи», які характеризуються низкою взаємопов'язаних цілісних змін, спрямованих на отримання якісно нового результату від дії правової системи у окремому напрямку державного регулювання. Разом із тим характер, що носять реформи, які здійснюються під час взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства, носять ярко виражений адміністративний характер, оскільки переважна більшість таких реформ пов'язана із здійсненням органами державної (перш за все, виконавчої) влади функцій щодо забезпечення прав, законних інтересів та свобод людей і громадян.

2. Регулювання взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ представлено вертикально упорядкованою сукупністю нормативно-правових актів різної юридичної сили, провідне місце серед яких, як ми вже зазначали раніше, займають норми адміністративного законодавства. Спрямованість останніх характеризується впровадженням, забезпеченням, підтримкою та вдосконаленням форм «демократії участі», а також самореалізації й самоорганізації громадян.

3. Засадами взаємодії державних органів та ІГС виступає сукупність адміністративних нормативно-правових актів законного та підзаконного рівня, а

також окремі правові норми, положення й приписи, що містяться у нормативно-правових актах.

4. Аналіз переліку чинних нормативно-правових актів та їх змісту дозволяє так охарактеризувати останні (тобто класифікувати за призначенням, яке вони мають виконувати): Конституція України – основний закон України, що закладає нормативно правові основи взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ; міжнародні нормативно-правові акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України – закріплюють тенденції, напрямки, принципи та основні загальні цінності, які мають забезпечити узгоджений розвиток норм права в світі; стратегічні національні документи закріплені на підзаконному рівні – визначають національні напрямки розвитку та забезпечують їх узгодженість із світовими тенденціями й вимогами міжнародних нормативно-правових документів; закони України – поділяються на профільні та супутні, що визначають відповідно основні засади взаємодії ІГС із державними органами та окремі механізми здійснення такої співпраці; підзаконні нормативно-правові акти – спрямовані на визначення порядку діяльності органів державної влади щодо розвитку громадянського суспільства та ІГС, а також їх взаємодії. Особливу роль серед підзаконних нормативно-правових актів мають плани реалізації стратегій – в умовах відсутності санкцій за невиконання вимог стратегічних документів на саме на цю категорію правових норм покладається функція проміжного контролю та корегування подальшої роботи державних органів.

5. Взаємодія ІГС із державними органами під час здійснення реформ характеризується її дорадчим характером (що притаманний діяльності ІГС) та високим потенціалом ІГС до здійснення функції нагляду.

6. У якості заходу для підвищення якості виконання стратегічних документів із вдосконалення взаємодії ІГС та органів державної влади доцільно у документах, які закріплюють стратегію з розвитку, чітко формулювати результати, очікувані від впровадження нормативно-правових документів (таким чином, щоб забезпечити

можливість їх вимірювання). Доречи така практика складання нормативно-правових актів вже започаткована в Україні.

## Висновки до розділу 1

Проаналізовано наукові підходи до розуміння категорій «громадянське суспільство», «інститут громадянського суспільства», «громадські об'єднання», «взаємодія», «реформа», на підставі чого зроблено висновок, що сутність та основне значення взаємодії державних органів та ІГС у процесі здійснення реформ полягає в забезпеченні пріоритетності прав і свобод людини як визначального чинника під час визначення державної політики, прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Під взаємодією державних органів та інститутів громадянського суспільства запропоновано розуміти врегульовану сукупністю адміністративно-правових норм, планову, системну, узгоджену за метою, часом і місцем діяльність самостійних в організаційному відношенні державних інституцій та інститутів громадянського суспільства, спрямовану на вироблення концептуальних засад щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини, а також створення дієвого механізму захисту прав і свобод людини в Україні за напрямом їх створення.

Охарактеризовано основні напрями такої взаємодії: 1) участь у розробці проєкту нормативного акта з питань, що реформуються; 2) публічне обговорення проєкту нормативного акта з широким залученням інститутів громадянського суспільства; 3) оцінка ефективності прийняття нормативного акта та можливі корупційні ризики від його прийняття.

Доведено, що меті взаємодії державних органів та ІГС у процесі здійснення реформ притаманні дві основні характерні ознаки: 1) закріплення відповідної мети має забезпечити цілеспрямовану активність державних органів щодо розвитку громадянського суспільства, а також сприяти активізації громадян й залученню інститутів громадського суспільства до участі в суспільно-політичному житті держави; 2) декларування мети на рівні стратегічних нормативно-правових актів

держави має гарантувати відповідну діяльність державних органів щодо створення й розбудови механізмів співпраці з інститутами громадського суспільства, які б задовольняли права, свободи та інтереси громадян і членів суспільства.

У результаті аналізу досвіду реалізації положень стратегічних документів, якими визначаються основні складові розбудови громадянського суспільства, а також механізмів стимулювання взаємодії державних органів та ІГС у процесі здійснення реформ аргументовано, що подальші стратегічні завдання з розвитку такої взаємодії повинні концентруватися на розробці та вдосконаленні відповідних нормативно-правових актів: законів, порядків, процедур, інструкцій тощо. Виокремлено питання, що потребують першочергової уваги в цьому напрямі, та запропоновано шляхи їх вирішення.

Охарактеризовано основні принципи взаємодії державних органів та ІГС у процесі здійснення реформ: принцип права інститутів громадського суспільства брати участь у процесі формування та реалізації державної політики; принцип рівності прав інститутів громадського суспільства; принцип гласності та прозорості щодо прийняття спільних рішень; принцип взаємної відповідальності за взяті зобов'язання; принцип перехресного контролю й нагляду між державними органами та інститутами громадського суспільства, що здійснюється відповідно до положень законодавства.

Аргументовано, що регулювання взаємодії державних органів та ІГС у процесі здійснення реформ представлено вертикально упорядкованою сукупністю нормативно-правових актів різної юридичної сили, провідне місце серед яких займають норми адміністративного законодавства. Наголошено, що спрямованість вказаних норм характеризується впровадженням, забезпеченням, підтримкою та вдосконаленням форм «демократії участі», самореалізації й самоорганізації громадян.

Проаналізовано сукупність національних законів, міжнародних нормативно-правових актів, визнаних Україною, підзаконних правових норм, закріплених на рівні Президента України та Кабінету Міністрів України, з питань, що стосуються забезпечення прав, законних інтересів та свобод людини під час взаємодії із органами державної влади та органами публічної адміністрації. У результаті аналізу

запропоновано здійснити класифікацію відповідних нормативно-правових актів.

Зроблено висновок, що з метою підвищення якості виконання стратегічних документів із вдосконалення взаємодії ІГС та органів державної влади доцільно в документах, які закріплюють стратегію з розвитку, чітко формулювати результати, очікувані від впровадження нормативно-правових документів (таким чином, щоб забезпечити можливість їх вимірювання). Наголошено, що така практика складання нормативно-правових актів вже започаткована в Україні.

# РОЗДІЛ 2.
# ЗМІСТ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ РЕФОРМ

## 2.1. Види взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ

Процес реформування суспільно-політичної сфери життєдіяльності в Україні останні роки має систематичний характер. Це зумовлено постійними кризовими явищами, що супроводжують розвиток України як правової, демократичної та соціально-спрямованої держави. Останні п’ять років існування України, а також постійного оновлення чинного законодавства з метою забезпечення належного рівня реалізації суспільством прав і свобод все більш переконують в тому, що держава, як своєрідна організація влади, стає не стільки регулятором суспільних відносин, а й інструментом самоорганізації населення України. Тобто, розвиток державних процесів передбачає формування сервісної спрямованості усіх державних органів та структур, що, в свою чергу, пояснюється стійким прагненням налагодження комплексної взаємодії інститутів громадянського суспільства та державних органів.

Виходячи із викладеного та зважаючи на тематику обраного дослідження, варто ще раз наголосити на тому, що актуальність всестороннього аналізу адміністративно-правових засад взаємодії держави та суспільства не викликає зайвих сумнівів. Крім цього, в контексті комплексного дослідження даної сфери, необхідно також зосередити увагу на дослідженні окремих питань взаємодії. Так, важливим є проведення різного роду класифікації способів та типів взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади.

Класифікація є складним механізмом, природним інструментом пізнання реальної дійсності, своєрідним джерелом знання про неї. В процесі класифікації

пізнаються об’єктивно існуючі закономірності, де кожен даний об’єкт отримує певну правову оцінку. За допомогою класифікації відбувається теоретичне осмислення різних правових явищ і встановлюється їх відповідність емпіричному матеріалу. Виходячи з цього, можна зробити висновок про те, що класифікація має важливе теоретичне і практичне значення, оскільки вона є одним з елементів людської діяльності, у тому числі і наукової [4, с. 21]. Отже, проведення класифікації, особливо по відношенню до певних явищ дійсності, в тому числі і правових, є важливим елементом наукового пізнання, що дозволяє виробити авторське бачення на проблему або категорію і сформулювати особливості окремих розділених елементів.

Процес взаємодії передбачає можливість впливу одного суб’єкта на діяльність іншого суб’єкта, з метою спрямування діяльності останнього у відповідному напрямку. З огляду на це, можна стверджувати, що взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства виражаються у взаємному впливі один на одного з метою досягнення певних стратегічних або проміжних цілей. Такої думки дотримується і Г.О.Панченко, який стверджує, що при взаємодії кожен із об’єктів публічного управління впливає на інші об’єкти, спонукаючи їх до зміни, а також зазнає впливу з іншого боку [179, с. 21-22]. Однак, також варто наголосити, що переважна більшість науковців, ототожнюють зміст взаємодії із спільною діяльністю суб’єктів в одному чи іншому напрямку [32; 50]. В певній мірі варто погодитись з обома позиціями. Класифікація діяльності щодо взаємодії органів влади та населення варто проводити з урахуванням максимально широкого розуміння змісту взаємодії.

Переходячи до видів взаємодії органів державної влади та ІГС в умовах реформ, варто наголосити на тому, що стрімкі соціально-політичні та економічні перетворення у світі сприяють формуванню нових незвичних тенденцій до співпраці влади та громадськості. З цього виходить, що одним із критеріїв для поділу можна визначити усталеність форм здійснення взаємодії. В залежності від цього критерію взаємодію можна розглядати як таку, що здійснюється у *традиційний* спосіб, та *новітню* взаємодію. До традиційних способів варто відносити можливість

громадськості здійснювати контрольні повноваження через громадські ради та можливість оскарження відповідних дій та рішень. Новітня взаємодія відрізняється від традиційної тим, що вона передбачає використання новітніх технологій для проведення змістовної взаємодії. Тобто новітня взаємодія передбачає використання більш нових форматів здійснення контрольних, взаємоконтрольних повноважень. Це проявляється у поширенні способів використання комп'ютерних технологій під час спілкування, звітності, можливостей впливу на діяльність органу за допомогою електронних засобів зв'язку.

Традиційна взаємодія, яка вже довгий час існує у відносинах органів влади та ІГС, має свій прояв в можливості впливати на кадрову політику органів влади, прийняття рішень за участі громадськості в якості наглядової або громадської ради, можливості письмово звертатися із запереченнями та скаргами. Однак сучасні реформаційні часи формують дещо іншу ситуацію. Органи влади «перетворюються» на сервісних обслуговуючих суб'єктів, діяльність яких спрямовується від людей і для людей, а не від влади для держави. Тому формування нових методів та форм взаємодії влади та громадськості задля забезпечення плідної співпраці та порозуміння є актуальним з точки зору сучасних суспільних відносин.

Наступним критерієм поділу процесу взаємодії органів державної влади та ІГС є об'єктивність досягнення поставленої мети взаємодії. Враховуючи положення аналітичної записки Національного інституту стратегічних досліджень «Основні форми та напрями взаємодії органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в Україні на регіональному рівні», можна розділити взаємодію на реальну (об'єктивну) та умовну (формальну). «Вплив громадськості часто обмежується етапом проведення консультацій, які кардинально не впливають на остаточні управлінські рішення та дії. Взаємодія набуває формального характеру, при цьому органи державної влади з різним ступенем інтенсивності використовують організації громадського суспільства для легітимації своїх рішень і дій» [175]. В цьому виражається формальна взаємодія, метою якої є виключне дотримання вимог законодавства щодо участі громадськості в діяльності органів влади. Дана діяльність

не чинить жодного впливу на прийняття рішень. Натомість, реальна або об'єктивна взаємодія спрямована на активну участь громадськості в прийнятті політичних, суспільно-важливих рішень органами влади. Так, О. Чемерис зазначає, що у випадку «якщо зацікавлені особи матимуть реальний вплив на вибір шляхів, інструментів, методів політики, якщо їх слушні пропозиції будуть враховані у підготовці документів, то у подальшому є велика вірогідність того, що вони (громадськість) будуть активними суб'єктами цієї політики і будуть активно підтримувати дії влади щодо реалізації цієї політики» [281, с. 48]. Тобто реальність взаємодії полягає в тому, що думка громадськості дійсно враховується під час діяльності державних органів в тій чи іншій сфері, що в цілому і відповідає принципам та засадам взаємодії.

Ще одну класифікацію надає І.В. Клименко, який визначає, що в залежності від характеру взаємних заходів органів публічної влади та громадськості взаємодію можна розділити на такі види: інформаційна, політична, інституційна та організаційна [100, с. 22]. Є. Романенко, аналізуючи думку А. Токвіль, стверджує, що існує комунікативна взаємодія, яка проявляється у «створенні певних асоціацій, які безпосередньо не входять до складу громадського суспільства і водночас не є частиною державно-управлінського апарату, однак виступають полем для комунікативної взаємодії» [266; 243, с. 191].

Якщо більш детально розглянути питання комунікативної взаємодії, вона передбачає комплекс заходів щодо налагодження діалогу, тобто є комплексним видом взаємодії, який поєднує особливості усіх інших видів взаємодії та пов'язаний із делегуванням певного обсягу повноважень до спільних, державно-громадськиих утворень. Тому, на нашу думку, комунікативну взаємодію варто розглядати як вид взаємодії, який складно віднести виключно до одного з наведених вище видів, а варто розглядати як їх квінтесенцію у змінній послідовності.

Однак в залежності від характеру взаємодії органів державної влади та ІГС, увесь комплекс діяльності в рамках взаємодії можна розділити на два великі види: комунікативна взаємодія та «одностороння» [95]. Така класифікація є актуальною, адже вона явно виражається під час трансформаційних перетворень в державі, під

час реформ або кардинальних змін векторів розвитку. Це пояснюється тим, що дана класифікація переважно відображає реальний характер взаємодії. В даному випадку комунікативна взаємодія визначається як двосторонній процес. Тобто сукупність взаємних дій і органів влади, і громадських інститутів, які проявляються у форматі діалогу. Головною ознакою є такої взаємодії є активна участь обох суб'єктів взаємодії – органів влади і громадськості.

Односторонньою взаємодією слід вважати діяльність, яка в більшій мірі диктується органами влади згори і обґрунтовується необхідністю за для реформ. Тобто, взаємодії передує нав'язування громадськості ідей та позицій, які переслідує влада у власних інтересах. Ю.М. Резнік на підтвердження цієї думки підкреслює, що переважна більшість трансформаційних перетворень ініціюються згори і здійснюються в інтересах держави, а не громадськості [240]. Тобто процес реформ в результаті хоча і передбачає як кінцеву мету підвищення рівня якості взаємодії з населенням, однак в процесі змін суспільно-політичних відносин певною мірою відходять від обраного напряму, обумовлюючи необхідністю перетворень та сформованою програмою дій. В даному випадку «врахування» інтересів суспільства відбувається шляхом здійснення соціологічних досліджень з питань, які не мають ключового характеру для формування державної політики в певних сферах.

Ще одним критерієм для класифікації взаємодії можна виділити характер зв'язків між громадськістю та органами державної влади. В даному випадку взаємодія може бути прямою (безпосередньою) або представницькою (опосередкованою). Взаємодію можна вважати прямою, коли громадськість контактує з органами державної влади безпосередньо. Тобто проводячи паралелі із міжособистісною взаємодією, яку можна розглядати як контакт представників органів влади та громадськості, під безпосередньою взаємодією варто вважати контактування «віч-на-віч», при якому кожна сторона сприймає іншу й здійснює контакт, використовуючи всі наявні в її розпорядженні засоби. Під час безпосередньої взаємодії існує більше каналів для зворотного зв'язку, через які учасники спілкування отримують інформацію про міру прийняття змісту іншою

стороною, реакції на нього [256, с. 79]. Варто підкреслити, що під час такої взаємодії більш розуміли стає зворотній ефект спілкування: населення майже одразу розуміє чого чекати від органів влади в результаті проведення таких спільних заходів, адже поряд із письмовими та/або іншими документальними відповідями, представники влади одразу реагують на пропозиції, зауваження або висновки населення, що проявляється не тільки в документальному спілкуванні, а й у формі невербальних дій. До таких видій дій варто віднести форуми, прес-конференції, наради за участі населення, та будь-які інші форми безпосереднього отримання інформації. З огляду на це, варто погодитись із висновками В. Ковалевського який виділяє безпосередню та опосередковану форми взаємодії [102].

Розвиток сучасних технологій все частіше призводить до кардинальних змін в процесі організації владної діяльності. Так, «серед способів реалізації безпосередньої взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства важливою стає ланка електронного уряду G2C («держава – громадянин»), в якій і здійснюється безпосередня взаємодія влади та громадськості. Ця ланка є, власне, остовом електронного урядування, бо воно спрямоване на громадян як на єдине джерело влади, і його ефективність цілком залежить від їх участі в процесі урядування, від здатності влади організувати діалог з громадянами, забезпечити зворотний зв’язок» [17]. Однак в даному випадку важко вести про класичну форму безпосередньої взаємодії, в тому вигляді в якому її запропоновано розуміти. Можливо такі відносини сьогодні можна вважати опосередкованими через те що відсутній прямий контакт взаємодіючих суб’єктів. Однак прогрес, постійні удосконалення та реформи з часом призведуть до того, що контакти з використанням технічних засобів комунікації будуть розцінюватися як безпосередні.

Отже, форми безпосередньої взаємодії виглядають достатньо ефективними під час прийняття громадськістю участі в управлінні державною.

З іншого боку для опосередкованої взаємодії більш характерна неконтактна форма. Тобто в даному випадку таку взаємодії можна розділити ще на дві підгрупи: суто опосередковану та представницьку. До першої відноситься взаємодія, яка

здійснюється через проміжну ланку, тобто безпосередній контакт представників влади та населення не здійснюється. Використання технічного засобу, матеріального носія інформації або іншого предмета чи засобу характерне для суто опосередкованої форми взаємодії. Переважно така форма проявляється у документальному спілкуванні, відповіді на звернення, врахування результатів соціологічних опитувань та інше.

Представницька взаємодія досить схожа на пряму, однак в даному випадку при безпосередній контакт громадськості та органів державної влади мова не йде. Така взаємодія відбувається шляхом посередництва відповідних інституцій, утворень або представників. Представництво громадськості в різних органах влади більш чітко характеризує саме представницьку форму. Так, як приклад, можна зазначити про такий інститут як Громадські ради при органах державної влади, який безпосередньо створений для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики. До їх складу входять представники різноманітних громадських об'єднань, релігійних, благодійних організацій, творчих спілок, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, засобів масової інформації, які зареєстровані в установленому порядку [200].

Варто погодитись із думкою В.Ковалевського, який наголошує, що опосередкована взаємодія в цілому є найпоширенішою, що пояснюється активізацією процесів демократизації політичних інститутів. «Опосередкована взаємодія є основою представницької демократії, але це в ідеалі, а в реальності часто саме опосередковуючі ланки замінюють, деформують, репрезентують у межах власного бачення, перш за все, самих народних представників та сформовані ними ж виконавчі органи влади» [102, с. 140]. Тому варто підсумувати, що опосередкована взаємодія є найпростішим способом контакту влади та населення, що проявляється у представництві громадськості в органах влади. Однак, на нашу думку, такі механізми взаємодії не є досконалими та не відповідають ідеям та меті, на реалізацію яких спрямований сам процес взаємодії.

Як бачимо, з теоретичної точки зору види взаємодії можуть бути зовсім різними. Однак практична реалізації кожного із наведених видів має місце в умовах сучасних реформ. Це пов'язано із несформованістю, нестабільністю суспільно-політичних відносин, вектори формування яких зазнали кардинальних змін.

Поряд із наведеними видами взаємодії варто виділити ще декілька класифікацій, які з іншого боку характеризують сам процес взаємодії. Так, З.М. Зотова в залежності від механізму взаємодії виділяє наступні її види: взаємодія щодо комплексного аналізу проблеми (з'ясування змісту проблемного питання та його вплив на сучасний стан справ; з'ясування компетентності можливих учасників взаємодії; взаємне інформування можливих учасників взаємодії про проблему що аналізується); щодо розробки системи заходів та проєктів програм; процес спільного прийняття рішення; взаємодія щодо реалізації спільно прийнятого рішення; формат взаємодії щодо контролю та перевірки виконання рішень, оцінки ефективності взаємодії сторін [79, с. 207-208; 129, с.29]. З огляду на наведену авторами класифікацію, можна констатувати, що розмежування видів взаємодії ІГС з органами влади можна проводити в залежності від етапів реформаційних процесів та мети взаємодії. В даному випадку така класифікація дає можливість виокремити аналогічні рівні взаємодії, тобто на кожному із наведених рівнів можна виділити окремі види в залежності від інших критеріїв.

Варто звернути увагу ще на одну класифікацію типів взаємодії органів влади та громадськості, яку автори визначають в якості головної. Так С.П. Головчук, констатує, що існує п'ять головних типів взаємодії (які, на нашу думку, розмежовані саме в залежності від формату вираження взаємної діяльності): інформування, консультування, партнерство, делегування та контроль [269, с. 22; 49, с. 14].

Обов'язок державних органів взаємодіяти із громадськістю у вигляді інформування знаходить свій прояв у переважній більшості установчих та нормативних документів, які регламентують діяльність того чи іншого органу державної влади. Останнім часом для цього все більше починають використовувати новітні технології мережі Інтернет, а також різні форми засобів масової інформації (в тому числі і соціальні мережі). Така взаємодія характеризується односторонньою

направленістю, тобто від влади до громадських інституцій, який проявляється у формі проведення прес-конференцій, прес-релізів, роз'яснювальної роботи та інше.

Консультування як один з видів взаємодії проявляється у вигляді з'ясування думки громадськості з приводу певних питань. Створення громадських рад та інших дорадчих органів при органах влади є найпоширенішим проявом даного виду взаємодії. Крім цього, досить поширеною є практика проведення громадських слухань та визначення думки населення шляхом проведення різноманітних соціологічних опитувань та досліджень.

Взаємодія у форматі партнерських відносин вже довгий час є пріоритетним напрямком розвитку суспільно-політичних відносин. Із стрімким реформуванням органів влади налагодження саме партнерської взаємодії влади та громадськості стає головною формою взаємодії, а інколи і оцінки діяльності владних органів. Державні служби розглядаються як сервісні утворення, діяльність яких характеризується суспільною спрямованістю. Партнерська взаємодія знаходить свій вираз у здійсненні спільних соціальних проектів, підтримці з боку держави таких проектів, реалізація заходів щодо соціальних замовлень, а також розроблення спільних соціально-значущих програм розвитку, характер реалізації яких характеризуватися дуальністю суб'єктів.

Цікавою є взаємодія у формі делегування певного обсягу повноважень громадським інститутам з метою реалізації державної політики. Такий вид взаємодії дає можливість відчути громадськості власну участь у процесі прийняття значущих рішень в процесі реалізації державної політики, в процесі правозастосовної та, навіть правоохоронної діяльності.

З огляду на останню наведену класифікацію видів взаємодії варто констатувати, що контрольні функції громадських інститутів щодо діяльності органів державної влади переважна більшість науковців виділяють в обов'язковому порядку в окремий вид взаємодії. Варто підтримати цю точку зору з огляду на важливість та наявність особливостей даної взаємодії.

Також варто звернути увагу і на те, що О.Крутій, розглядаючи соціальні технології взаємодії суб'єктів державного управління, в тому числі і інститутів громадянського суспільства, наголошує, що існує «чотири можливі шляхи впливу громадських організацій на державну політику: безпосередня взаємодія, консультативні дії, переговорні процеси з владними структурами та наглядовий контроль» [128]. Тобто науковець констатує, що консультативні дії, переговори та наглядовий контроль не є взаємодією, а лише розглядаються як способи впливу громадськості на діяльність органів державної влади. Однак варто не погодитись із тим, що автор окремо виділяє взаємодію від інших, на нашу думку, видів взаємодії.

З огляду на мету та тривалість взаємодії громадських інститутів та органів державної влади варто виокремити ще декілька видів взаємодії. До таких варто віднести: стратегічну взаємодію; поточну; оперативну. В залежності від кожного із зазначених видів існує і форма, та механізми взаємодії.

Стратегічна взаємодія проявляється у налагодженні та існуванні систематичних відносин влади та суспільства з приводу питань, які не можуть вирішуватися одномоментно, а потребують цілого комплексу дій для досягнення бажаного результату. Так, створення громадських рад при органах влади можливо розцінювати як стратегічну взаємодію з огляду на абстрактність загальної мети існування таких інституцій. Стратегічною варто вважати і таку взаємодію, яка поєднана із тривалим або постійним контактом органів влади та суспільства. З огляду на тривалість взаємодії стратегічну можна розглядати і як постійну або систематичну взаємодію.

Поточна взаємодія полягає у повсякденному незапланованому контактуванні представників ІГС та уповноважених осіб органів державної влади. Щоденна реалізації владних повноважень невід'ємно пов'язана із безпосередніми контактами між людьми, що, в свою чергу, можна розглядати і як взаємодію.

Оперативна взаємодія пояснюється виникненням якихось нестандартних ситуації, проблем або спірних питань. Даний вид взаємодії характерний для

місцевого рівня взаємодії, адже швидкість налагодження відповідних механізмів дуже велика у порівнянні із налагодженням взаємодії стратегічного рівня.

С.К. Гречанюк зазначає цікаві класифікації видів взаємодії органів влади з неурядовими інституціями [54]. Серед них заслуговує на увагу класифікація в залежності від нормативного врегулювання порядку взаємодії. В залежності від цього критерію взаємодію можна розглядати як нормативно-врегульовану та договірну.

Нормативно регламентована взаємодія характеризується порядком закріплення процедури організації спільних дій та заходів, тобто закріплення цієї процедури у нормативно-правових актах (Наприклад, Закон України «Про національну безпеку України» [223], який чітко визначає обов'язок інформування суспільства та визначає зміст громадського нагляду). Договірна (ініціативна) взаємодія відрізняється від попередньої тим, що домовленість на проведення спільних заходів регламентується угодою (адміністративним договором), а відповідно, як і кожна договірна практика, повинна мати ініціаторів [54]. Прикладом можна назвати спільну договірну діяльність про взаємодії у сфері охорони здоров'я з громадськими організаціями щодо допомоги лікарям у протидії поширенню пандемії короновірусу COVID-19. Саме розвиток ініціативної (договірної) взаємодії здатен забезпечити більш плідну співпрацю між органами влади та громадськими інститутами. Різне суспільство в залежності від його складу має різні потреби та особливості. Нормативно врахувати потреби кожного регіону або територіальної громади дуже важко, тому вкрай важливим є прояв ініціативи з боку влади стосовно зручних, нових та інноваційних способів комунікації та взаємодії. З огляду на це важливим є закордонний досвід, завдяки якому підвищується актуальність використання Інтернет-ресурсів та платформ як засобів ефективної взаємодії населення та органів влади.

Крім того, що влада в особі її органів може ініціювати різного роду формати взаємодії для підвищення ефективності власної діяльності та довіри населення до влади, можливий і зворотній процес ініціативи з боку громадських інституцій, які

яскраво віддзеркалює активність населення у підтримці державної політики. Так, з огляду на те, що ініціативність ІГС має велике значення для розбудови демократичної та правової держави варто звернутися до видів, так би мовити, односторонньої взаємодії з боку громадськості, яка переважно має договірний характер. Тому серед таких видів взаємодії з боку громадськості варто віднести: інформаційну компанію з боку населення спрямованою на висвітлення ключових проблем та потреб суспільства; створення громадських механізмів забезпечення освіченості населення про нові тенденції розвитку державної політики та залучення громадськості до управління державною; здійснення оцінки ефективності діяльності державних органів в сфері взаємодії з населенням або громадськістю; зайняття інноваційною діяльності з приводу реформування тих чи інших сфер державної політики; самозалучення громадськості в процес надання послуг; підготовка та опрацювання проєктів суспільно-значущих нормативних актів; розбудова системи взаємозв'язків громадських інституцій та громадськості з використанням інформаційних технологій, що забезпечить комунікацію як на місцевому, регіональному, державному і навіть міжнародному рівні [297].

З огляду на це слід зазначити, що ініціативність щодо розбудови системи комунікації між органами влади та ІГС не є прерогативою виключно органів влади, адже налагодження такої взаємодії може ініціюватися усіма її суб'єктами, що з практичної сторони реалізації даної взаємодії є більш дієвим та ефективним.

Наступним хотілося б виділити ще два види взаємодії, які класифікуються в залежності від досягнутого результату. Такими видами є конструктивна взаємодія та деструктивна. Конструктивна взаємодія – спільна діяльність суспільства та громадськості метою якого є досягнення спільної, чітко визначеної мети, що характеризується процесом утворення чогось або налагодження процесів. Визначається, що такий вид взаємодії є найбільш бажаним та прийнятним для формування довірливих відносин і в подальшому важливим підґрунтям для формування узгодженої державної політики спрямованої на забезпечення прав і свобод людини, а також розвитку демократичної держави [263].

Деструктивна взаємодія є протилежним за своїм характером процесом, який більше не породжує, а нищить існуючі суспільні зв'язки. Яскравим прикладом є поширення у суспільстві інформації, що породжує негативне ставлення до органів влади, а в подальшому до руйнування зв'язку між громадою та органами влади. Також проявами такої взаємодії є провокаційні дії з боку громадськості по відношенню до влади. Деструктивною вважається та форма взаємодії, яка в якості стратегічного результату і передбачає конструктивні зміни, але реально руйнує вже існуючі відносини між владою та населенням.

Варто звернути увагу на ще одну класифікацію, наведену в аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень. Визначено, що взаємодія громадських інститутів та органів державної влади характеризується комплексом форм та методів співпраці зазначених суб'єктів. І тому в залежності від цього можна навести наступну класифікацію видів взаємодії: створення та діяльність консультативно-дорадчих органів при органах влади; проведення громадських слухань, публічних обговорень, «круглих столів», конференцій, семінарів тощо; залучення громадськості до підготовки та відзначення державних свят, пам'ятних дат та інших заходів, організованих органами державної влади; підписання угод та меморандумів про взаємодію і співробітництво між органами державної влади та громадськістю; фінансування діяльності об'єднань громадян; проведення соціологічних досліджень, моніторингів та врахування їх результатів у повсякденній роботі владних структур; надання методичної допомоги, консультацій, проведення навчання з представниками громадських інституцій та державними службовцями [175]. Дана класифікація добре окреслює механізми діяльності суб'єктів взаємодії, що більш наглядно демонструє процес взаємного впливу суб'єктів на формування та реалізацію державної політики в різни сферах.

З огляду на зазначене, варто підбити наступний підсумок: класифікувати взаємодію як процес або особливий вид діяльності, що характерний для громадського суспільства, можливо за різними критеріями [90]. Кожен із наведених вище видів має свої особливості та характерні ознаки, які відрізняють їх один від

одного. В той же час усі види взаємодії дуже схожі за своїм змістом та спрямованістю кінцевого результату. З огляду на це, можливо констатувати, що взаємодію варто розглядати не тільки як напрямок діяльності органів державної влади, а й одним із основних напрямів, який повинні розвивати ІГС зі свого боку. Тобто ініціативність повинна бути як з однієї, так і з іншої сторони.

## 2.2. Рівні та напрями взаємодії державних органів та інститутів громадського суспільства в процесі здійснення реформ

Процес реформування, який є характерним для сучасної України, торкається не лише окремих видів суспільних відносин, а усіх без виключення груп взаємозв'язків держави та суспільства. Головним вектором реформаторських відносин є побудова більш правової та демократичної держави на Європейському просторі. Однією з головних ознак демократичної країни є обов'язкове врахування суспільної думки під час політико-правової діяльності, тому вкрай важливим залишається формування дієвого механізму взаємодії органів державної влади та інститутів громадського суспільства для налагодження більш тісної взаємодії.

Аналіз процесів взаємодії державних органів та інститутів громадського суспільства варто проводити і в контексті наукової розробки її особливостей в залежності від різних факторів. З огляду на те, що теоретичний простір, в якому можливо досить широко та довго вести мову про різноманіття видів взаємодії, є досить великим, поряд із ним варто здійснити дослідження і практичної складової даного питання. Саме реальність та дієвість механізмів взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства свідчать про рівень розвитку громадянського суспільства і як наслідок демократичної держави.

Визначення характериних особливостей кожного із процесів взаємодії дає можливість більш змістовно регулювувати процеси здійнення такої взаємодії. Демократичність суспільства характеризується рівнем діалогу влади з суспільством, відкритістю і прозорістю влади, довіри громадськості до державних органів.

Сучасне суспільство вимагає від Уряду таких якостей як відкритість, прозорість, наявність функціонуючого зворотного зв'язку. Однак, існуючі правові механізми дуже часто фіксують недосконаліть форм, методів таких взаємодій. А сама тема взаємодії влади з громадськістю більше переміщається в складову комунікації, а точніше PR-стратегій [78, с. 7]. Тому все більше актальною є розробка ефективних механізмів взаємодії, яка матиме зворотній зв'язок.

Ще одним досить важливим аргументом з приводу актуальності всестороннього дослідження процесів взаємодії є шлях України до децентралізації влади. В цьому контексті дуже вдалим вбачається характеристика механізмів взаємодії в залежності від територіального принципу поділу влади або існуючої системи органів державної влади, яка включає загальнодержавні органи, регіональні та місцеві елементи.

Система поділу державної влади має, поряд із іншими, рівневу ознаку. Тобто організація державного управління здійснюється на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. В залежності від такої ознаки органу влади і об'єм його повноважень також різний. «Для гарантування конституційного порядку, нормального функціонування держави з метою утвердження прав і свобод людини і забезпечення гідних умов життя Конституція України передбачає структуровану, багаторівневу, ієрархічну систему органів державної влади, які наділені відповідною компетенцією, мають свій предмет відання та владні повноваження» [242]. Виходячи із цього варто наголосити на тому, що варіативність механізмів реалізації владних повноважень повинна враховувати і рівневість організації влади. Повноваження центральних органів державної влади переважно спрямовані на формування державної політики в різних напрямках. Це визначає і специфіку процесу взаємодії з громадськими інституціями, адже такий процес має бути орієнтований на вирішення загальнодержавних питань.

Регіональний рівень організації державної влади має дуже специфічний характер і явно проявляється в системі організації діяльності правоохоронних органів, особливо в Національній поліції та Держаному бюро розслідувань. Такий

спосіб організації влади, а тому і взаємодії цих органів із громадськими інституціями характеризується забезпеченням інтересів громади регіону, а не окремої територіальної одиниці. Існування регіонального поділу в нашому випадку розуміється в контексті поділу на східний, західний, південний, північний та центральний регіони, а не так як інколи його ототожнюють із адміністративно-територіальними одиницями.

Місцевий рівень органів державної влади і місцевого самоврядування (з огляду на наявність делегованих повноважень) повинен віддзеркалювати настрої тієї територіальної громади, де вони знаходяться. Навіть з урахуванням реалізації загальнодержаної політики такі органи з метою відстоювання інтересів громади перед владою та під час реалізації владних повноважень повинні враховувати особливості складу, структури, ознак територіальних громад.

Організація взаємодії влади та населення через громадські інститути здійснюється в різних формах та з допомогою різних заходів. Рівнений поділ такої взаємодії проводиться з метою виокремлення головних завдань та формування окремих принципів для взаємодії на кожному рівні. Тому, з урахуванням викладеного більш детально зупинимося на кожному із наведених рівнів.

До того ж варто додати, що якісний рівень взаємодії населення із органами влади також є достатньо залежним від виду взаємодії. Це також стосується і рівневого поділу, адже на загальнодержавному рівні взаємодії механізм організації такої діяльності характеризується у сучасному житті формалістськими ознаками. На відміну від цього місцевий рівень взаємодії можна характеризувати як реальний і такий, що наближується до партнерства.

Отже, рівневий поділ видів взаємодії у контекстів системи органів влади також може використовуватися і для оцінки якості такої взаємодії. Найчастіше про взаємодію населення або громадських інституцій та органів влади іде мова, коли питання стосуються більш-менш локальних, місцевих питань. Тому дослідження питання рівневості взаємодії є актуальним з точки визначення її ефективності та вироблення конкретних шляхів удосконалення.

Переходячи до взаємодії на загальнодержавному (центральному) рівні варто підкреслити, що під нею розуміється суспільні відносини центральних органів державної влади та інституцій громадянського суспільства [92].

В умовах плюралістичної демократії держава поступається частиною своїх повноважень в державній та управлінській сферах соціальної життєдіяльності самоорганізуючим та самоуправляючим структурам, які його утворюють. Очевидно, що сильна держава неможлива без розвиненого громадянського суспільства, яке стає дієвим чинником державотворення за умови конструктивного та соціально відповідального діалогу з державою в межах правового поля [245]. З цього виходить, що функціонування системи взаємодії громадських інституцій та органів державної влади є одним з головних завдань України у світлі реформаторських змін. А відтак створення стратегіних документів, що підтверджують держану спрямованість на створення партнерських відносин із громадськими інституціями, є вкрай актуальним.

Таким документом була Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020, однак її термін дії вже закінчено, а процес формування нової тільки розпочато. Однак варто наголосити, що ті стратегічні завдання та напрямки повинні залишитися без змін. Так, створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства; забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення; стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України; створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці [230], неможливо вважати досягнутими, адже і нині існує багато проблемних питань у цій сфері. Поряд із завданнями Стратегією визначаються і принципи розбудови громадянського суспільства, одним з яких є забезпечення конструктивної взаємодії органів влади та ІГС, а також сприяння тому, щоб громадськість безпосередньо приймала участь у формуванні державної політики.

З огляду на актуальність проблеми налагодження партнерських відносин між владою та громадськістю у 2016 році було створено новий на той час інститут – Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства, яка є консультативно-дорадчим органом при Президентові України [185]. Персональний склад даної ради передбачає половину її членів – представників організацій громадянського суспільства, що свідчить про спробу залучення громадськості до формування державної політики, навіть у сфері розвитку партнерських відносин із суспільством. На нашу думку, існування такого органу є виправданим та необхідним, однак викликає сумнів про реальність такої форми взаємодії особливо на загальнодержавному рівні. В даному випадку важливо пам'ятати про принципи пропорційності представництва в таких органах. Така форма взаємодії повинна враховувати інтереси усіх верств населення в залежності від багатьох ознак: території проживання, соціальної, релігійної або будь-якої іншої ознаки. Цього важко досягти в умовах систематичного оновлення механізмів взаємодії та відсутності стійких та розвинутих інституцій громадського суспільства.

Сьогодні, в умовах реформаторських змін існує декілька головних форм взаємодії центральних органів державної влади із інституціями громадянського суспільства. До таких форм віднесено взаємодію у нормотворчій, правозастосовчій та правоохоронній діяльності держави.

У рамках нормотворчої форми відбувається взаємодія під час розробки та обговорення проектів нормативно-правових актів. Участь у нормотворчій діяльності є найпоширенішою формою участі громадських організацій у державному управлінні.

Громадське обговорення проектів нормативних актів є обов'язковим етапом нормотворчого процесу в системі органів виконавчої влади. Консультації з громадськістю в нормотворчому процесі проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності цих органів.

Проведення консультацій з громадськістю має також сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та життєвих інтересів широких верств населення [36].

Для прикладу варто навести п. 4.3 Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України, де зазначено, що для підготовки проектів нормативних актів МВС з найбільш важливих (концептуальних) питань службової діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ, а також актів, що видаються спільно декількома міністерствами чи іншими центральними органами виконавчої влади, розпорядчим документом керівництва МВС створюється робоча група (комісія) у складі досвідчених кваліфікованих працівників, які на період підготовки проектів у складі робочої групи можуть звільнятися від виконання своїх функціональних обов'язків, а також науковців і представників громадськості (за їх згодою) [204]. Таке положення свідчить про те, що взаємодія Міністерства внутрішніх справ іх громадськістю перебуває на достатньому рівні у сфері участі у нормотворчій діяльності.

Пункт 5 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики також визначає, що «консультації з громадськістю організовує і проводить орган виконавчої влади, який є головним розробником проекту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя» [200]. Це є ще одним підтвердженням того, що процес залучення громадськості до участі у правотворчій діяльності є актуальним та реальним. Перелік напрямів такої взаємодії є досить широким та не є вичерпним, охоплює майже усі сфері суспільного життя в державі.

Ще однією формою взаємодії у процесі нормотворення є проведення громадських експертиз, які передбачають визначення як загальної оцінки діяльності органу влади, так і участі у формуванні державної політики шляхом консультування та обговорення проєктів нормативно-правових актів.

З іншого боку, можна вести мову і про форми безпосередньої демократіїї як один із видів взаємодії на загальнодержавному рівні. Так, у контексті нормотворчості процес обрання представників до парламенту можна вважати механізмов впливу громадськості через своїх представників формування державної політики, особлико у сфері нормотворчості.

Також на загальнодержавному рівні визначена можливість передачі певного обсягу повноважень громадським інституціям. Варто наголосити, що переважна більшість вчених визначають органи місцевого самоврядування як окремий вид громадських інституцій. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчим органам рад (органів місцевого самоврядування) делеговано низку повноважень центральних органів державної влади. Саме під час реалізації таких делегованих повноважень і здійснюється процес взаємодії органів державної влади та громадських інституцій у їх класичному розумінні.

В правозастосовній сфері ще однією ефективною формою взаємодії є залучення громадськості до контрольно-дорадчої діяльності. Моніторинг діяльності органів влади, громадська експертиза, створення консультативно-дорадчих структурних елементів у складі органів влади, – все це є формами участі громадськості у правозастосовній діяльності органів влади.

Неодмінними складовими стабільності взаємовідносин влади та ІГС є досконаліть нормативно-правової бази, відкритість та прозорість діяльності владних структур, врахування громадської думки при застосуванні нових форм і технологій роботи з громадськістю, залучення громадян до участі в реалізації муніципальних і регіональних програм [46, с. 284]. Наявність нормативно-правових підстав здійснення взаємодії з громадянськими інституціями є обов'язковим

компоненом налагодження таких механізмів, адже будь-яка діяльність органів влади, а особливо процес взаємодії, має бути чітко регламентований.

Правоохоронна сфера діяльності також є середовищем для взаємодії органів державної влади та ІГС. Можливість участі громадськості в охороні громадського порядку (Закону Україн «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [234]), правомочність складання протоколів про адміністративні правопорушення членами громдських формувань або громадськими інспекторами (ст. 255 КУпАП [106]), реалізація контрольних заходів щодо діяльності правоохоронних органів, – все це є формами взаємодії громадськості та органів влади у правоохоронній сфері. Організація та унормування такого роду взаємодії може здійснюватися на територіальному або місцевому рівнях, однак чітке нормативне встановлення порядку та форм такої взаємодії визначають центральні органи виконавчої влади.

Проведеним аналізом законодавства та наукової літератури у сфері взаємодії ІГС та органів державної влади встановлено переважне існування контрольно-дорадчих органів та односторонньої взаємодії, яка виявляється у відкритості діяльності органів влади [217] та обов'язковості оприлюднення інформації про діяльність органів виконавчої влади [228]. Як підсумок з цього: визначення якності та ефективності взаємодії органів державної влади та ІГС на загальнодержавному рівні переважно має формальний характер та здійснюється у формі дорадчої або консультативної діяльності (відсутність обов'язковості виконання рішень громадськості) та шляхом забезпечення звітності органів влади перед населенням, що також не передбачає обов'язкового зворотнього зв'язку. Єдиним виключенням можна говорити про існування та функціонування політичних патрій, які на думку науковців [87; 147; 1] є яскравим прикладом інституцій, які здійснюють своєрідну взаємодію із органами влади в інтересах суспільства та громадськості.

Ще одним з небагатьох прикладів загальнодержавного рівня взаємодії є процес залучення Кабінетом Міністрів України всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців для прийняття

рішень з питань, що стосуються соціально-трудової сфери, здійснення громадського обговорення проектів актів, інформування населення про діяльність уряду, розгляд звернень громадян, а також існування громадських рад при Кабінеті Міністрів України. Регламент Кабінету Міністрів України [197] визначає вищенаведені форми взаємодії громадськості та влади, однак сучасність вимагає докорінного оновлення засобів реалізації таких можливостей. Розробка нових форм взаємодії є ефективним засобом задоволення потреб громадськості шляхом створення більш простих, сучасних та дієвих шляхів впливу громадськості на діяльність органів влади. Такою формою наразі пропонується онлайн-платформа «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP) [290], яка дозволяє більш оперативно інформувати населення про діяльність органів влади та більш дієво та швидко отримувати звороній зв'язок від громадськсті, що є ключовим під час взаємодії.

Наступним рівнем взаємодії можна виділити взаємодію на регіональному рівні. Активне громадянське суспільство на регіональному рівні є важливим партнером у впровадженні реформ у тісному діалозі з урядом у широкому сенсі, а також у досягненні Порядку денного у сфері сталого розвитку та Глобальних цілей до 2030 року. Зокрема, Глобальні цілі націлені на сприяння створення ефективних, підзвітних та прозорих установ на всіх рівнях та забезпечення відповідального, інклюзивного, парципативного прийняття рішень на всіх рівнях, як і забезпечення доступу громадськості до інформації та захист основних свобод [78, с. 4]. Формування стійких взаємин громадськості та органів влади стимулює більш дієвий розвиток як держави в цілому, так і окремих її регіонів. Як вже наголошувалось, взаємодія на державному рівні є досить складним механізмом, що характеризується більш односторонніми процесами. Однак, як відомо, сталий, поступовий та продуктивний розвиток регіону у всіх сферах є запорукою розвитку держави.

Україна є країною, де збалансовано існує суспільство з різними поглядами на розвиток тієї чи іншої сфери, розвиток того чи іншого регіону. Умовно країну можна розділити на 4 регіони: західний, центральний, підвенний та східний. Схоже розмежування має місце і в деяких виконавчих органах, які реалізують

правоохоронну функцію держави. Так, взаємодія на регіональному рівні, по-перше, включає процеси звітування органів влади, система яких передбачає відповідний поділ, по-друге – можливість проведення цими органами спільних із громадськістю заходів у сфері протидії злочинності, обміну інформацією, консультування та формування регіональної політики.

Яскравим прикладом взаємодії ІГС та регіональних органів влади є запровадження спільних програм або проектів. Завданнями таких програм є створення умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження співпраці влади та громадськості, фінансова підтримка ініціатив громадськості для спільного вирішення завдань регіональної політики. У межах програм передбачаються фінансові ресурси для проведення публічних консультації із громадськістю, вивчення громадської думки, проведення конкурсів соціальних проектів серед громадськості, створення ресурсних центрів громадських ініціатив, навчання державних службовців та представників громадськості використанню інструментів громадської участі, проведення форумів соціальних інвестицій тощо. Наразі програми сприяння розвитку громадянського суспільства ухвалили та виконують у всіх областях України [192; 38].

Наступним і, на нашу думку, найважливішим рівнем взаємодії ІГС та органів державної влади є місцевий рівень взаємодії. Саме місцева влада повинна максимально «тісно» взаємодіяти з громадою у найрізноманітніших формах.

Розглядаючи громадськість як активне соціальне утворення, що в певний момент об’єднує всіх тих, хто зіштовхується із спільною проблемою і здатне разом шукати шляхи її вирішення, можемо визначити, що взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю на місцевому рівні – це співпраця органів місцевого самоврядування і активних груп чи окремих членів територіальної громади шляхом координації діяльності із вирішення спільних проблем, спрямована як на забезпечення успішної реалізації функцій і виконання завдань органами місцевого самоврядування, так і на ефективну реалізацію прав та інтересів членів територіальної громади. Взаємодія органів влади і громадськості на місцевому рівні

має на меті кілька головних цілей. На рівні процесуальному (поточної повсякденності) визначально важливою метою взаємодії є постійне взаємне узгодження інтересів, підтримання стану соціально-політичної стабільності [187, с. 284]. Весь спектр діяльності органів місцевої влади (державні адміністрації та органи місцевого самоврядування) має чітко відповідати потребам громадськості. А найдієвіший спосіб визначення цих потреб – це систематична взаємодія, яка має характеризуватися не тільки інформаційним наповненням про діяльність органів влади, а мати обов'язковий компонент – зворотній зв'язок. На додаток, результати заходів взаємодії повинні в обов'язковому порядку враховуватися при прийнятті рішень місцевою владою.

З цього приводу слушно зауважує Л. Муркович, що «незважаючи на ризик виникнення розбіжностей та конфліктів, затягування процесу розробки та прийняття важливих управлінських рішень на місцевому рівні під час залучення громадян, сьогодні слід переходити до нового, гуманістичного підходу, в основі якого має бути нова прадигма – людина є мірою усіх суспільних змін, тому в центрі усіх муніципальних реформ повинні стояти потреби кожного індивіда. Стає все більше очевидним, що управління містами, селищами та селами повинно перетворитися у процес виявлення та узгодження інтересів громади. Тому ефективне місцеве самоврядування, з одного боку, вимагає навяності спеціалістів у цій галузі, а з іншого боку, думки та настрої жителів у процесі управління територією не повинні ігноруватися. Зважаючи на це, ступінь участі громадян та механізм взаємодії щодо вирішення місцевих проблем повинні визначатися органами місцевого самоврядування залежно від конкретної ситуації та питання, яке слід вирішувати» [148]. З цього виходить, що автор наголошує на прямій пропорційній залежності ефективності діяльності територіальних органів місцевого саморядування з налагодженою взаємодією цих органів із громадськістю. Погоджуючись із цим, звернемо увагу на те, що прийняття рішень та впровадження будь-якої діяльності в межах конкретних місцевостей повинно грунтуватися на потребах та інтересах

конкретної територіальної громади. Визначення таких потреб і акутальних проблем є можливим за умови реальної взаємодії територіальної громади та органів влади.

Взаємодія на місцевому рівні має головною особливістю те, що існує три суб'єкти такої взаємодії: органи державної влади, органи місцевого самоврядування та громадськість в особі громадських інституцій.

Умовний поділ взаємодії за територіальним принципом на рівні, який наведений вище, можна також доповнити ще однією класифікацією. Хотілося б звернути увагу на ще одну клафисікацію взаємодії в залежності від рівня налагодження тієї ж самої взаємодії, або іншими словами ступінь залучення громадськості до ухвалення рішень. Такий поділ наведений у різного роду рекомендаціях [144; 78] і переважно використовується для оцінки діяльності органів самоврядування та органів влади. Такими рівнями є рівень інформування (найнижчий ріень залучення), консультації, участь громадськості у формуванні політики в певній сфері або «діалог», а також партнерство, як найвищий рівень участі громадськості в реалізації державної політики особливо на місцевому рівні.

Інформування є найбільш поширеним видом, що забезпечується шляхом поширення інформації через різні ЗМІ або за допомогою теле-, радіомовлення, мережі Інтернет. Однак сучасні технології все частіше використовуються для інформування громадськості про діяльність органів влади через соціальні мережі, за прикладом Facebook. В даному можна говорити про квінтесенцію рівня інформування та консультування, адже соціальні мережі передбачають наявність зворотнього зв’язку, що характерно саме для рівня консультування. Залучення відбувається шляхом включення представників громадськості у діяльність робочих груп, різного роду контролюючих органів на всіх рівнях.

Нажаль, сучаний стан розвитку системи взаємодії органів влади та громадських інституцій знаходиться на дость низькому рівні, про що свідчать проблеми взаємодії територіальних громад та органів місцевої влади. Прагнення України до більш плідної та ефективної взаємодії передбачає розвиток партисипативної (учасницької) демократії, яка сприяє ефективності громадського контролю, забезпечує стабільність у

державі, а також є свідченням високого рівня правової культури суспільства. Партисипативна (учасницька) демократія на місцевому рівні, яка проявляється в активній діяльності інститутів громадянського суспільства у взаємодії з органами і посадовими особами органів місцевого самоврядування, допомагає територіальній громаді відчувати себе і ставати спільнотою, об’єднаною певними спільними інтересами й цінностями [103, с.186-187].

Отже, підсумовуючи викладене щодо рівнів взаємодії ІГС та органів влади, варто наголосити на тому, що їх визначення, в першу чергу, дає можливість більш повно та грунтовно визначити головні принципи та форми реалізації самого процесу взаємодії, а також забезпечить більш об'єктивний механізм оцінювання ефективності діяльності органів влади на кожному з рівнів.

Наступним важливим елементом взаємодії є фактичне змістовне наповнення конкретного процесу такої діяльності. Тобто комплекс заходів взаємодії, спрямований на реалізацію повноважень або вирішення питань у певній галузі суспільних відносин. Враховуючи це, змістовне наповнення процесів взаємодії в залежності від сфери державної політики є важливою характеристикою цього процесу. Тому, на нашу думку, пропонується першочергово здійснити класифікацію за принципом класифікації основних прав і свобод людини.

В залежності від сфери (напрямку) взаємодії її можна розділити на взаємодію у політичній сфері, економічній, фінансовій, соціальній, культурній, освітній, культурній сфері, у сфери безпеки та оборони, захисту довкілля, охорони здоров’я, житлово-комунального господарства тощо. Така класифікація є досить умовною і найабстрактнішою. Кожен із цих напрямів додатково можна поділити ще на декілька підгруп. З огляду на велику кількість умовних напрямів взаємодії пропонується розглядати ті сфери, які визначені в нормативній сфері.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [221] в главі повноважень виконавчих органів рад чітко розмежовує делеговані органами державної влади повноваження в залежності від конкретних напрямків. До таких напрямків або сфер віднесено: соціально-економічний і культурний розвиток,

планування та облік; бюджет, фінанси і ціни; управління комунальною власністю; в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; зовнішньоекономічна діяльність; оборонна робота; вирішення питань адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; надання безоплатної первинної правової допомоги. Делегування повноважень є достатньо високим рівнем взаємодії з точки зору залученості громадськості до реалізації державної політики та управління державними та місцевими справами.

Ще одним критерієм для класифікації напрямів взаємодії громадськості та органів влади є функції державної влади. Так напрями взаємодії можливо розділити на взаємодію у законодавчій сфері (нормотворча взаємодія), у правозастосовчій сфері, у судовій та правоохоронній сфері. Важливо пам’ятати, що форми взаємодії дуже різняться в залежності від її напряму. Так, наприклад, делегування повноважень у сфері правоохоронної діяльності буде значно менше виражене у порівнянні з делегуванням повноважень у культурній сфері або сфері освіти.

Серед інших напрямів взаємодії також варто виділити і більш конкретні сфери суспільно-політичного життя. Так, наприклад, у сфері енергетики залучення громадськості до такого роду діяльності можливе виключно у формі інформування та консультування, а сфера соціального захисту населення передбачає більш розвинену взаємодію.

Підсумовуючи викладене хочеться зазначити, що об’єкти суспільних відносин, які переважно і визначають напрями взаємодії, є відмінними. Під час реалізації державної політики в кожному з цих напрямів важливою є участь громадськості, однак, є сфери, де компетентності представників громадськості не мають значення і вирішення проблеми або питання потребує виключно висвітлення власної думки. Натомість переважна більшість сфер державного управління, а від того і напрямків

взаємодії, є вузько спеціалізованими, що вимагає від учасників процесу управління певних знань та умінь. В таких сферах рівень взаємодії переважно залишається інформаційним або дорадчим. Однак варто зазначити, що сьогодні у сучасних умовах є дві форми взаємодії, які характерні для будь-якого рівня та напряму діяльності – це інформування населення через засоби масової інформації та соціальні мережі, що передбачає зворотній зв'язок, а також форма громадського контролю, яка передбачає можливість впливу громадськості на законність діяльності усіх органів влади.

### 2.3. Адміністративно-правові інструменти взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ

Здобуття Україною незалежності ознаменувало настання періоду «перманентних реформ». Проте роль інститутів громадянського суспільства в процесі їх здійснення хоча і була важливою, втім, вочевидь, не завжди однаковою за своїм змістом (формами та методами втілення). Для прикладу пригадаємо події 2014-2015 років, що значним чином вплинули на формування громадянського суспільства, активна позиція якого забезпечила реформування ключових сфер державно-управлінського устрою. Наприклад, «згідно з результатами дослідження «Барометра Світової Корупції» (Global Corruption Barometer), проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 році, 36% українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 року дослідження громадської думки, корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47 відсотків громадян» [202]. Наслідком відповідної громадянської активності стало проведення ґрунтовної «антикорупційної» реформи, зокрема запровадження принципово нових механізмів, створення інституцій запобігання та протидії корупції в Україні тощо.

Цікаво, що зміст взаємодії державних органів та ІГС також став предметом реформування. Наприклад, реформування органів внутрішніх справ України

обумовило створення Національної поліції як нової формації служіння суспільству, одним з принципів діяльності якої є «взаємодія з населенням на засадах партнерства» [224] (ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію»).

Викладене засвідчує, що прояви взаємодії державних органів та ІГС за 30 років незалежності України не були однаковими. Тож особливої актуальності набуває питання наукового розроблення нової моделі інструментів взаємодії державних органів та ІГС, зокрема у процесі здійснення реформ. У такому контексті не менш важливим, за практичну реалізацію таких інструментів (їх нової моделі), є теоретико-правова основа їх існування. Тому, перш за все, пропонуємо дослідити сутність категорії «адміністративно-правові інструменти», а також суміжних термінів, зокрема «інструменти» та «правові інструменти».

Зазвичай слово інструмент використовується для позначення засобів і способів, які застосовуються для досягнення якогось ефекту чи результату [30, с. 127]. Зазначене свідчить, що категорія інструмент не є однорідною, оскільки поєднує різні за своїм характером елементи, такі як засоби, способи тощо. Таке розуміння інструментів здебільшого використовується й в юриспруденції, зокрема О.Е. Казміришин запропонував під адміністративно-правовим інструментом розуміти «юридичні засоби (прийоми), які використовуються публічною адміністрацією для здійснення регулюючого впливу на учасників суспільних відносин, що склалися у сфері публічного адміністрування» [83, с. 79]. На нашу думку, запропонована дефініція обґрунтовано побудована на діяльності, пов’язаній з публічним адмініструванням, адже такі інструменти завжди мають місце у сфері управлінням державними справами. Напевне, саме тому, попри те, що категорія адміністративно-правові інструменти є новою для вітчизняної доктрини, найчастіше вона досліджується в контексті публічного адміністрування, ототожнюючись з формами та методами конкретної діяльності.

Досить цікаво з цього приводу висловлюється Р.С. Мельник, який зазначає, що «категорія «інструменти публічного адміністрування» замінила собою застаріле поняття «форми і методи державного управління», що є свідченням орієнтації

українського адміністративного права на сучасні європейські концепції» [143, с. 187]. На цьому в своєму дослідженні наголошує і С.Ю. Кицул, вказуючи таке: «традиційно основними інструментами, якими користується публічна адміністрація під час виконання своїх зобов'язань перед суспільством і державою, є форми та методи їх адміністративної діяльності» [89, с. 79]. Ідентичні погляди має й І.В. Патерило: «поняття «інструментів діяльності публічної адміністрації» є невідомим, оскільки протягом тривалого часу у межах доктрини адміністративного права застосовується категорія «форми державного управління», сформована ще за часів радянської влади, доцільність, зміст та правова спрямованість якої майже не ставиться під сумнів» [181, с. 97].

Хоча адміністративно-правові інструменти, по-суті і є відображенням сукупності методів і форм публічної адміністрації, разом із тим необхідно зважати на їх власну специфіку, адже неправильним буде зводити їх змістовну сутність виключно до методів права та форм прояву певної діяльності чи явища. Справа в тому, що адміністративно-правові інструменти – це певний комплекс форм і методів, внаслідок чого конкретна діяльність одночасно може бути розглянута як спеціальний метод і форма діяльності держави, її органів. На нашу думку, такий підхід максимально точно може відобразити сутність і юридичну природу новаційного для вітчизняної юриспруденції терміна – адміністративно-правові інструменти. На це певним чином вказують і ознаки останнього, серед яких: його «публічно-правова природа; суб'єкти публічного адміністрування застосовують їх у процесі свого функціонування; порядок їх застосування регулюється нормами адміністративного права; застосування того чи іншого інструменту зумовлено компетенцією, сферою і метою діяльності суб'єкта публічного адміністрування; у разі їх застосування настають юридичні наслідки і/або фактичні результати» [143, с. 187]. Отже, адміністративно-правові інструменти не можуть бути обмежені «класичними» правовими та адміністративно-правовими методами та формами, їх необхідно розглядати індивідуально. В кожному окремому випадку, спираючись на особливості сфери їх існування, при чому необхідно звертати увагу на те, що

«закріплення правових інструментів ... відбувається за допомогою правових конструкцій, які показують (повинні показувати) всі правові грані того чи іншого правового інструменту» [278, с. 80].

Додатково пояснимо, що вивчення крізь призму дефініції «інструменти» специфіки втілення процесів взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільств пропонуємо здійснити не випадково. Як нами вже було наголошено вище, останнім часом у науці адміністративного права спостерігається тенденції заміни «застарілих» понять і термінів, які не відповідають сучасним реаліям. Наприклад, заміна термінів: «державне управління» на «публічне управління» («публічне адміністрування»); «громадська безпека» на «публічна безпека» тощо. Логічним продовженням наведеного переліку є методи адміністративно-правового регулювання та його форми, які все частіше позначаються як адміністративно-правові інструменти. На цьому наголошує і М.С. Жуков, підкреслюючи наступне: «у вивченні адміністративного права у вищих навчальних закладах і у практичному втіленні адміністративних норм набагато простіше виглядає вчення саме про інструменти діяльності публічної адміністрації» [73, с.217]. На нашу думку, перевагою використання такого підходу є нівелювання наукових суперечок щодо розмежування форм та методів діяльності суб’єктів адміністративно-правових відносин. Зазначене поширюється на сферу взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ.

З іншої сторони необхідно розуміти, що дослідження інструментів взаємодії державних органів та ІГС не може оминути звернення до питання форм та методів такої взаємодії, що обумовлено взаємозамінністю названих понять (випливає з викладеного) та наявністю більшості наукових досліджень, присвячених вивченню саме форм та методів адміністративно-правового регулювання (державного (публічного) управління). Наприклад, К.С. Кандагура, прагнучи виокремити інструменти взаємодії влади з ІГС [86], абсолютно не розмежовує методи, форми та інструменти у якості предмету дослідження. Більше того, автор отримує новаторські висновки щодо використання інструментів менеджменту при взаємодії

влади та інститутів громадянського суспільства, розглядаючи, зокрема, форми та методи такої взаємодії. Ми також вважаємо такий підхід цілком виправданим, особливо зважаючи на взаємозалежність юридичних форм і методів [25, с. 89]. Останні можуть бути втілені лише в певному діянні, що реалізується в конкретних формах, тобто має своєрідне зовнішнє вираження.

Безумовно серед найбільш досліджених методів державного управляння, один з видів якого лежить у основі характеристики змісту взаємодії державних органів та ІГС, є громадський контроль. У науковій літературі не склалося одностайних поглядів щодо визначення громадського контролю. Так, А.С. Крупник ототожнює громадський контроль з «інструментом громадської оцінки виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань» [127, с. 146-147]. Такий підхід навряд чи можна вважати обґрунтованим, оскільки він суттєво звужує зміст і значення громадського контролю, зводячи їх до оціночної діяльності, в той час коли контроль передбачає здійснення перевірки, моніторингу тощо. Більш ґрунтовне визначення запропонував, П.С. Єпринцев, на думку якого громадський контроль – це «оформлена діяльність громадян України та їх об'єднань із контролю за відповідністю діяльності об'єктів громадського контролю (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових осіб, суб'єктів господарювання незалежно від організаційно-правових форм та форм власності, громадян та громадських об'єднань) нормам Конституції України, законам України, іншим актам законодавства та за дотриманням ними державної дисципліни» [72, с. 84]. Схоже визначення пропонують Л.Р. Наливайко, А.Ф. Орєшкова, акцентуючи увагу на тому, що громадський контроль є одним із видів соціального контролю [152, с. 51].

В цілому досить вдало зміст громадського контролю (за діяльністю публічної адміністрації) через його характерні риси описує А.О. Неугодніков: «1) суб’єктом здійснення громадського контролю є громадяни та громадські об’єднання, які є організаційно та функціонально незалежні від об’єктів контролю; 2) об’єктом здійснення громадського контролю є сфера публічного адміністрування; 3) метою

громадського контролю є забезпечення публічного інтересу; 4) громадський контроль здійснюється виключно у формах, яких передбачено законом; 5) забезпечується морально-правовими заходами впливу; 6) результати громадського контролю можуть бути підставою для здійснення інших видів публічного контролю, що забезпечуються державним примусом» [157, с. 69-70]. Разом із тим, слід відмітити, що суб'єкти здійснення такого контролю не обмежуються громадянами та громадськими об'єднаннями, натомість їх перелік достатньо широкий: іноземці, особи без громадянства, юридичні особи та їх об'єднання тощо. Таким чином, можна зазначити, що до сьогодні у правовій доктрині не вироблено уніфікованого погляду щодо провідного інструменту взаємодії ІГС та органів державної влади.

Досить обмеженою виглядає сутність громадського контролю з позиції законодавства. Відповідно до пунктів 1, 2 ст. 10 Закону України «Про національну безпеку» [223] громадяни через громадські об'єднання та депутатів місцевих рад беруть участь у здійсненні громадського контролю, шляхом: отримання інформації від державних органів; проведення різного роду та виду досліджень; здійснення громадської експертизи; прийняття участі в громадських обговореннях і дискусіях. При цьому необхідно розуміти, що «громадська участь завжди є процесом двосторонньої комунікації задля спільного вироблення певної політики (плану дій) та ефективних політико-управлінських рішень спрямованих на розв'язання суспільно важливих проблем» [262]. У розрізі сфери здійснюваного нами дослідження мова йде про розроблення, впровадження та оцінку ефективності реформ в Україні.

З викладеного випливає, що саме форми взаємодії є реальним уособленням діяльності державних органів та активності ІГС. Тож звернемося до теоретичних доробок розуміння форм взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, які зокрема ототожнюються з формами громадського контролю. О.С. Ігнатенко ототожнює засоби та форми громадського контролю, вказуючи, що до них відносяться: «громадська експертиза актів органів публічної влади та їх проектів; публікації у пресі, випуски по радіо, ТВ; участь громадськості у роботі колегіальних органів влади; включення представників громади до складу

робочих груп, які утворюються владою; діяльність органів самоорганізації населення; діяльність громадських організацій; діяльність партійних організацій; діяльність об'єднань споживачів; перевірка діяльності будь-якої організації або відповідальної особи; пропозиції (зауваження), заяви, скарги, клопотання у вигляді письмових та усних, індивідуальних і колективних звернень громадян» [80, с. 33]. Ідентичні форми громадського контролю визначає А.С. Крупник [127, с. 5]. Зі свого боку ми не можемо визнати такий перелік об'єктивним, адже партійні організації не є суб'єктами громадського контролю, а отже їх діяльність не може бути пов'язана з ним.

В контексті діяльності публічної адміністрації у сучасній теорії права визначають наступні форми громадського контролю: «проведення громадських слухань; створення та функціонування громадських (експертних) рад у діяльності суб'єктів публічної адміністрації; проведення громадської експертизи діяльності органів влади; забезпечення можливості звернення громадян в електронній формі до суб'єктів публічного адміністрування та можливість подання електронної петиції; забезпечення можливості звернення громадян до суб'єктів публічного адміністрування за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії», а також з використанням Інтернету та засобів електронного зв'язку тощо» [157, с. 72-73]. Підсумовуючи зазначимо, перелік форм громадського контролю є достатньо широким, і включає абсолютно різні заходи, що реалізуються ІГС, переважно під час їх взаємодії з державними органами.

З метою формування узагальненого уявлення про інструменти взаємодії державних органів та ІГС доцільно провести предметний аналіз тих нормативно-правових актів, що встановлюють можливість їх застосування у сфері взаємодії державних органів та ІГС. До того ж ведучи мову про належність такої взаємодії до процесів здійснення реформ, для прикладу обмежимось сферами антикорупційної та поліцейської діяльності, які були суттєво реформовані, про що мова йшла вище.

Напевно, до одної з актуальних форм взаємодії державних органів та ІГС загалом та громадського контролю зокрема поправу можна віднести інститут звернень громадян, засади якого закріплені в ст. 40 Основного закону держави, де

зазначено, що «усі 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 і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [116]. Ця правова норма реалізується в Законі України «Про звернення громадян», де у ст.ст. 3, 5 визначено, що звернення можуть види: пропозицій (зауважень), заяв (клопотань), скарг і електронних петицій. Відмітимо, що деякі з видів звернень в процесі здійснення реформ набувають особливої актуальності. Так, шляхом подання пропозицій та зауважень громадяни можуть висловити поради чи рекомендації, спрямовані на удосконалення діяльності державних органів або їх посадових осіб. Подання скарги фактично можна визначити як показник ефективності заходів, втілених під час проведення реформи, адже метою останньої є формування досконалого механізму функціонування того чи іншого суб’єкта, що само по собі нівелює або принаймні мінімізує кількість подання скарг на діяльність того чи іншого державного органу. На противагу, наявність великої кількості поданих скарг свідчитиме про низьку ефективність реалізованого заходу та необхідність проведення додаткових змін адміністративного (управлінського) чи правового характеру. Крім того, чинне законодавство забороняє відмовляти в прийнятті належно оформлених звернень, що лише підкреслює практичну значущість даного інституту під час реформування різних соціально-важливих сфер.

Особливим видом звернення громадян, на нашу думку, необхідно вважати електронну петицію, порядок подання та розгляду якої закріплено в ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян». За допомогою електронної петиції «громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування 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» [218]. Зауважимо, що легальне визначення електронної петиції, попри її популярність, на сьогодні не закріплено. Зі свого боку, необхідність розкриття її змісту та окреслення

практичної значущості, змушує звернутись до загального змісту поняття петиція, що означає: «письмове, переважно колективне прохання, клопотання, звернене до державних керівних установ або до голови уряду» [31, с. 941]; «індивідуальну або колективну вимогу, звернення, пропозицію, скаргу, прохання, клопотання, яка подається в органи державної влади у письмовій формі» [31, с. 578].

В юриспруденції під петицією розуміють «колективне письмове звернення громадян з того чи іншого питання, яке подається главі держави чи іншим органам державної влади та місцевого самоврядування» [285, с. 513]. Констатуємо, що петиція є одним із інструментів реалізації громадянами конституційного права на управління державними справами (ст. 38 Конституції України) [116]. Саме як інструмент електронну петицію найчастіше розглядають у теорії права [64]. Так, сучасний соціолог Д. О. Хуткий зазначає, що «цінність інструменту е-петиції для громадян полягає в тому, що вона дає громадянам можливість висловити свої ідеї, об'єднатися з однодумцями, і зобов'язати владу розглянути пропозиції оперативно. При цьому, е-петиції корисні і для влади – тому, що завдяки ній вона може онлайн в режимі реального часу дізнаватися про потреби громадян і запропоновані ними рішення і першочергово взяти в роботу ті, за які самі громадяни проголосували як за пріоритетні» [277, с. 2]. Схожої думки притримуються В.Б. Пасічнюк і О.С. Гонтарук описуючи переваги та недоліки вказаного інституту [180, с. 63]. Електронна петиція як масове звернення громадян, напевно, найбільш впливає на державні процеси, адміністративні аспекти та прийняття управлінських рішень, адже у випадку коли вона набере 25000 підписів, вимоги, що в ній містяться, є обов'язковими для розгляду тим державним органом, якому вона адресована, в противному випадку вона розглядається не як електронна петиція, а як колективне звернення.

Продовжуючи дослідження адміністративно-правових інструментів взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ, що тяжіють до інформаційної сфери, необхідно розглянути таку діяльність державних органів, а точніше їх обов'язок оприлюднення публічної інформації (п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації»). Зазначимо, що такий обов'язок

кореспондується з п. 4 ч. 1 ст. 3 Законом України «Про інформацію», де закріплено, що «основними напрямами державної інформаційної політики є забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень» [219].

Власне під публічною інформацією необхідно розуміти «відображену та задокументовану будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформацію, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації» [199]. За допомогою оприлюднення такої інформації, здебільшого на офіційних веб-сайтах державних органів, громадськість отримує чітке розуміння про напрями та результати діяльності державних органів, їх організації роботи та змін зовнішнього та внутрішнього аспектів функціонування. Наведемо низку прикладів, зокрема, відповідно до: ч. 5 ст. 14 Закону України «Про запобігання корупції» Національне агентство з питань запобігання корупції «готує щорічні звіти про свою діяльність. Звіт Національного агентства надається для висновку Громадській раді при Національному агентстві, яка розглядає звіт протягом двох тижнів з дня надання» [201]; п. 8 ч. 1 ст. 16 Національне антикорупційне бюро України «звітує про свою діяльність … та інформує суспільство про результати своєї роботи» [222]; ч. 1 ст. 86 Закону України «Про Національну поліцію» з метою висвітлення перед громадськістю різних аспектів роботи поліції «керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції» [224].

Ще одним ефективним інструментом взаємодії державних органів та ІГС, який набуває особливого значення під час здійснення реформ є проведення консультацій з громадськістю з метою «залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю,

підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень» [200]. Проведення консультацій з громадськістю передбачає здійснення: 1) публічного громадського обговорення: «конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю; Інтернет-конференцій, відеоконференцій» (п. 13 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 [200]); 2) електронних консультацій з громадськістю у відповідних рубриках на платформах веб-сайтів державних органів (п. 16 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 [200]); 3) вивчення громадської думки, шляхом «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 та електронних засобах масової інформації 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» (п. 22 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 [200]). Результати публічного громадського обговорення відображаються в звіті, що готується після закінчення конкретного заходу, та в обов'язковому порядку повинен містити інформацію про прийняте рішення.

В контексті вищевказаного привертає увагу положення п. 13 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 [200], де зазначено, що громадські обговорення також провадяться громадськими радами. Основною формою роботи громадських рад є

організація та проведення засідань із метою обговорення нагальних проблем і питань, а також пошуку шляхів їх вирішення з винесенням відповідних рішень рекомендаційного характеру, а також здійснення громадського моніторингу. Зазвичай громадський моніторинг здійснюється з метою вироблення: «оцінки та прогнозування відповідності ходу реформ, їхніх заходів і результатів інтересам груп впливу; рейтингу органів влади на різних рівнях (державному, регіональному, локальному); впливу на підготовку та прийняття рішень органів влади, зважаючи на результати моніторингу; впливу на оцінку діяльності державних органів та їхніх посадових осіб; аргументів для експертизи публічного обговорення дій і рішень органів влади» [159, с. 114].

До форм взаємодії державних органів та ІГС також доцільно віднести проведення громадської експертизи, тобто «комплексного дослідження, вивчення, перевірку, аналіз, оцінку діяльності або бездіяльності органу влади, його рішень та інших офіційних письмових документів, що здійснюють представники легалізованих об’єднань громадян задля надання обґрунтованого експертного висновку про їх відповідність чинному законодавству, очікуванням громадян та їх уявленням про справедливість, а також для подальшого врахування експертних пропозицій і громадської думки для вдосконалення діяльності органу владу у відповідній сфері суспільного життя» [76; 56, с. 11-12]. Найчастіше громадська експертиза проводиться щодо нормативно-правових актів. Наприклад, це антикорупційна експертиза за ініціативи інститутів громадянського суспільства (фізичних, юридичних осіб і їх об’єднань, а також громадських рад), можливість здійснення якої прямо передбачена ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» [201] та п.п. 6 п. 5 Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 [200].

Особливою формовою взаємодії, на нашу думку, слід визначити реалізацію спільних заходів ІГС та державними органами. Наприклад, у ст. 89 Закону України «Про Національну поліцію» присвячена взаємозалежності спільних проектів поліції з громадськістю. Зокрема законом передбачено, що «поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань» [224].

Підсумовуючи викладене, вважаємо за доцільне виділити наступні інструменти взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ:

1. Інформативна діяльність (публічне інформування), яка уособлює: офіційне звітування органів державної влади про здійснювану ними діяльність (наприклад, звіт про поліцейську діяльність, національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики); постійне інформування громадськості про заходи у діяльності державних органів (наприклад, проведення прес-релізів, прес-конференцій, через офіційні веб-сайти); оприлюднення публічної інформації про діяльність державних органів (їх посадових, службових осіб) (наприклад, розміщення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування на офіційних веб-ресурсах Національного агентства з питань запобігання корупції, інших органів державної влади у порядку встановленому законом).

2. Громадський моніторинг як комплекс заходів, спрямованих на з’ясування громадської думки з приводу окремих аспектів функціонування сфери, що потребує свого реформування, та проблемних питань у реалізації актуальних реформ, за допомогою проведення: різноманітних соціологічних опитувань,: інтерв’ювання; збору, аналізу та узагальнення громадських думок тощо.

3. Громадський контроль, який об’єднує подання індивідуальних та колективних звернень громадян (громадських об’єднань), електронних петицій, запитів на інформацію; формування та участь представників громадськості у діяльності обов’язково створюваних «рад громадського контролю» при органах державної влади.

4. Громадські ініціативи, що полягають у реалізації громадянами (громадськими) об'єднаннями наданих їм правових можливостей щодо формування обов'язкових для оцінювання (врахування) пропозицій до чинних нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, інших офіційних юридично значущих документів шляхом проведення: консультацій з громадськістю, громадських обговорень, антикорупційної експертизи.

5. Спільні проекти – реалізація органами державної влади та ІГС спільних проектів або окремих заходів, що дають можливість сформувати єдині підходи щодо розроблення, впровадження та оцінки ефективності реформ в Україні (наприклад, проведення конференцій, форумів, круглих столів; формування інформаційних веб-порталів, інтернет платформ; запровадження партнерських програм (наприклад, проєкт Науковий парк як юридична особа системи Міністерства внутрішніх справ України, що створена за ініціативою Харківського національного університету внутрішніх справ).

В свою чергу, під адміністративно-правовими інструментами взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ слід розуміти сукупність визначених в положеннях адміністративного законодавства прийомів та способів зовнішнього вираження двосторонньої комунікації державних органів і громадських інститутів, зусилля яких в межах наданих їм повноважень спрямовані на розробку, впровадження та оцінювання ефективності проведення реформ в Україні, що у результаті призводить до настання юридичних наслідків.

Оцінка змісту взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ створює правове підґрунтя для окреслення актуальних проблем у процесах такої взаємодії та, як наслідок, напрацювання шляхів її оптимізації, що неможливо без дослідження специфіки адміністративних процедур взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ, що дасть змогу застосувати комплексний підхід до вирішення питань, пов'язаних з підвищенням рівня ефективності такої взаємодії.

## 2.4. Адміністративні процедури взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ

Для побудови конструктивного соціального діалогу, який є запорукою дієвої взаємодії між державними органами та ІГС необхідно не тільки використовувати адекватний набір інструментів, а і забезпечити раціональний процес такого виду діяльності. Як слушно підкреслює Н.В. Галіцина, «якщо говорити про можливість виникнення й введення інституціонального соціального діалогу в Україні, то потрібно забезпечити відповідні умови його організації, окреслити способи функціонування та очікувані результати» [47, с. 45]. По-суті, без обрання раціональних інструментів взаємодії та забезпечення належної процедури їх використання неможливо втілити процес взаємодії, в тому числі між державними органами та інститутами громадянського суспільства. Водночас, характер даної наукової праці, специфіка суб'єктів взаємодії та зміст сфери реалізації останньої свідчить про публічну сферу існування таких процедур і їх адміністративно-правову природу. Тому, принциповим у сучасних умовах суцільних реформацій, є приділення належної уваги з боку вчених-адміністративістів, процедурам взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства. В той же час, враховуючи відсутність уніфікованих поглядів на зміст адміністративних послуг як в правовій доктрині, так і в законодавстві, їх неоднозначність і суперечливість [5, с. 5], вважаємо за доцільне розглянути сутність і значення даного основоположного терміну, що дасть змогу чітко окреслити адміністративні процедури взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ.

Етимологічно термін «процедура» має декілька значень, застосування яких залежить від сфери застосування даного слова (соціальної, технічної чи медичної). На наше переконання в контексті даного дослідження необхідно використовувати загальноприйняте соціальне значення процедури, в якому це слово вживається найчастіше та означає: «офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь» [33, с. 1179]; «ряд яких-небудь дій, хід

виконання чого-небудь» [251, с. 343]. У такому контексті процедура нерозривно пов’язана з порядком – «стан, коли все робиться, виконується так, як слід, відповідно до певних вимог, правил і т. ін.» [33, с. 1074], при чому перша обов’язково повинна мати певну регламентацію, зокрема легітимну, а сама пособі її реалізація повинна призводити до настання конкретних наслідків, яким передуватимуть здійснення сукупності різних упорядкованих, логічно послідовних дій.

У загальному розумінні процедура визначається як певна сукупність дій чи операцій, за допомогою яких реалізується той чи інший процес або етап, стадія, що виражає зміст відповідної технології чи діяльності. У правовій науці процедура − це регламентований юридичною нормою порядок вчинення дій або прийняття рішень у сфері правозастосування. Ключовою у цьому визначенні є категорія «порядок», під яким розуміють сукупність послідовно вчинюваних дій та прийнятих рішень, логічно поєднаних і спрямованих на досягнення певного результату.

В адміністративно-правовій доктрині термін «процедура» набуває специфічного забарвлення, та пов’язується, переважно, з двома основними напрямами діяльності: управлінським і юрисдикційним [261, с. 7; 10, с. 199]. Відмінність адміністративних процедур у вказаних сферах головним чином полягає в тому, що в управлінській діяльності реалізація адміністративних процедур спрямована на удосконалення функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування з метою підвищення рівня забезпечення прав, свобод, інтересів фізичних і юридичних осіб, і, що головне не передбачає настання негативних наслідків для останніх. Д.А. Козачук у якості прикладу таких процедур наводить нормотворчі, правозастосовні, реєстраційні, атестаційні та контрольно-наглядові, відмічаючи, що вони «виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності уповноважених органів влади» [107, с. 267]. На цьому ж наголошує і С.Г. Братель, додаючи, що ознаками подібних не юрисдикційних адміністративних процедур є: «відсутність санкцій при правовому регулюванні; встановлений порядок діяльності органів публічного адміністрування; відсутність спору, що

призводить до необхідності здійснення адміністративно-управлінської діяльності − до прийняття індивідуальних адміністративно-правових актів» [29, с. 215-216].

На противагу юрисдикційні адміністративні процедури мають місце там, де є відповідний юридичний конфлікт, правовий спір, який потребує реагування з боку уповноважених органів і, відповідно вирішення, в тому числі застосування адміністративного примусу. Звичайно, адміністративні процедури взаємодії державних органів та ІГС, які втілюються під час здійснення реформ не матимуть нічого спільного з правовими спорами та не передбачають виникнення правових конфліктів, адже це спільна діяльність вказаних суб'єктів задля досягнення конкретної позитивної мети. Тому, доцільно вести мову про адміністративні процедури, які здійснюються в процесі управління державних органів. Зазначимо, що саме таке тлумачення поняття «адміністративних процедур» превалює в сучасній теорії адміністративного права.

О.І. Миколенко під адміністративними процедурами розуміє «врегульовану адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої і правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами, щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ» [145, с.29]. Схоже визначення адміністративних процедур наводить А.В. Щерба як «регульовану нормами адміністративно-процесуального права діяльність органів місцевого самоврядування в межах повноважень, які визначені чинним законодавством, спрямовану на реалізацію норм адміністративного матеріального права» [261, с. 5-6]. Разом із тим, ми не можемо погодитись із останнім визначенням, адже такі процедури недоцільно обмежувати діяльністю єдиного суб'єкту, в даному випадку органів місцевого самоврядування. Вони здійснюються в адміністративному праві колом уповноважених суб'єктів, зокрема всіма державними органами та передбачають виникнення та розвиток відповідних адміністративних правовідносин, яким притаманні такі особливості: «1) сфера застосування – публічно-управлінські відносини; 2) зміст правовідносин складають процесуальні права та обов'язки учасників правовідносин, де однією зі сторін завжди є орган державної

влади чи місцевого самоврядування чи інший суб'єкт, уповноважений на виконання функцій та завдань публічного управління (наприклад, центри надання адміністративних послуг та ін.); 3) їх метою є упорядкування взаємодії суб'єктів владних повноважень для забезпечення реалізації прав та свобод людини з врахуванням балансу публічного та приватного інтересів; 4) спрямовані на реалізацію матеріальних норм адміністративного права» [261, с. 5-6].

В.В. Галунько притримується думки, що адміністративні процедури являють собою «встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [9, с.276]. Колектив авторів (І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова) методичної праці, присвяченої адміністративним процедурам, під останніми пропонує розуміти: «структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів або укладення адміністративно-правових договорів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління» [5, с. 6]. Д.В. Сущенко в своїй монографічній праці присвяченій національним і зарубіжним адміністративним послугам обґрунтував наступну дефініцію досліджуваного терміну: «визначена процесуальна діяльність суб'єктів владних повноважень, спрямована на прийняття ними адміністративних актів або укладення публічно-правових договорів, з метою розгляду й вирішення конкретних індивідуальних адміністративних справ шляхом реалізації дозвільно-ліцензійних, контрольно-наглядових, адміністративно-деліктних проваджень, проваджень із забезпечення доступу до публічної інформації та інших видів адміністративних проваджень» [261, с. 11].

В юридичній літературі існують і інші спроби описати сутність адміністративних процедур, зокрема як таких, що «базуються на нормах чинного законодавства; визначають порядок розгляду адміністративних справ; упорядковують повсякденну діяльність суб'єктів публічного адміністрування; спрямовані на реалізацію та захист прав, свобод і законних інтересів окремої

фізичної та юридичної особи; завершуються ухваленням адміністративного акта» [10, с. 200]. У свою чергу, наведені визначення поняття «адміністративна процедура» дають можливість доповнити перелічені ознаки наступними положеннями: а) бінарна юридична природа адміністративних послуг як проваджень, що здійснюються в двох сферах: управлінської та адміністративно-деліктної; б) обов'язкова регламентація в нормативно-правових актах, при цьому сам процес реалізації таких процедур регулюються нормами адміністративного права; в) їх зміст складається з певної сукупності упорядкованих дій уповноваженого суб'єкта; г) метою здійснення адміністративних процедур є досягнення конкретного соціально корисного ефекту, сприяння громадянам у реалізації їх прав і задоволення інтересів; ґ) нерозривно пов'язані з виникненням, розвитком і припиненням адміністративно-правових відносин, суб'єкти яких мають взаємні процесуальні права та обов'язки; д) призначені для вирішення конкретних та/або індивідуальних адміністративних справ; е) як правило передбачають видання певного акту в конкретній сфері.

Логічним продовженням визначення змістовної сутності адміністративних процедур повинна стати їх класифікація. Відмітимо, що наразі в науці адміністративного права це питання залишається остаточно не з'ясованим, що можна пояснити суперечливістю науково-теоретичних положень щодо вказаного виду послуг. Напевно, на сьогодні найбільш ґрунтовну класифікацію адміністративних процедур за змістом запропонувала У.В. Рамазанова, поділивши їх на: «1) функціональні (їх специфіка відображена через компетенцію органів поліції); 2) внутрішньо-організаційні (виходять із внутрішнього адміністрування територіальних органів Національної поліції України); 3) кадрові (виражають специфіку управління службою в органах поліції – прийняття, переведення, звільнення тощо)» [238, с. 131]. Як окремий вид адміністративних процедур також виділяють громадське обговорення – «процедура виявлення громадської думки, що проходить у формі публічного слухання або відкри-того засідання, з метою її врахування при прийнятті рішень ор-ганами влади з питань, що зачіпають інтереси

широкого кола громадян» [236, с. 36]. Існують і інші класифікації адміністративних процедур: «реєстраційна, дозвільна, ліцензійна, контрольно-наглядова, екзаменаційна, експертна, приватизаційна, із розгляду скарг» [5, с. 9-13]. Як вбачається, така диференціація адміністративних процедур не може бути використана нами в даному дослідженні, адже відображає лише ті напрями діяльності, які здійснюються виключно органами державної влади та місцевого самоврядування. Натомість, громадськість залучається для вирішення глобальних питань державної політики на усіх рівнях, а також окремих функціонально-організаційних аспектів діяльності державних органів, наприклад кадрових (участь представників громадськості в атестаційних комісіях створених у правоохоронних органах з метою проведення відбору кандидатів на посади до таких органів).

Зі свого боку, для визначення адміністративних процедур взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ необхідно спиратись на форми такої взаємодії, визначені нами у попередньому підрозділі дисертаційного дослідження (інформативна діяльність, громадський моніторинг, громадські ініціативи, реалізація спільних соціально-правових проектів тощо), які доцільно розглядати крізь призму адміністративних процедур, що стає можливим завдяки висновкам і положенням отриманим нами вище. Також важливо розуміти, що форми взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ з відповідними адміністративними процедурами хоча і будуть здійснюватись у однакових сферах і напрямах, але не можуть збігатись, зокрема через те, що одна форма може передбачати втілення низки адміністративних процедур. До прикладу громадські ініціативи передбачають проведення наступних адміністративних процедур: консультації з громадськістю, громадські обговорення та антикорупційна експертиза. Окрім того, адміністративні процедури можуть бути втілені в межах декількох форм взаємодії державних органів та ІГС як от залучення представників громадськості до роботи комісій, що створюються при державних органах як під час громадського контролю, так і з метою здійснення громадського моніторингу.

Не менш важливим аспектом виокремлення адміністративних процедур взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ є чітке розуміння такого процесу та умов, за яких така взаємодія може мати місце. Вважаємо, що процес здійснення реформ обмежується формуванням та реалізацією державної політики в соціально-важливих сферах (медичній, правоохоронній, судовій, антикорупційній тощо) на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Саме такий підхід дасть можливість виокремити принципово важливі адміністративні процедури взаємодії державних органів і ІГС, що відбуваються в період становлення України як держави європейського зразка та проведення низки соціально-важливих перетворень.

Отже, до основних адміністративних процедур такої взаємодії слід відносити ті процедури, що виникають у зв'язку з: 1) консультаціями з громадськістю (організація та проведення громадських обговорень нормативно-правових актів); 2) вивченням громадської думки; 3) залученням громадськості до роботи комісій, створених при органах державної влади; 4) здійсненням громадського контролю та нагляду; 5) провадженням інформаційної діяльності державних органів (оприлюднення публічної інформації про роботу державних органів, надання відповіді на публічні запити про інформацію); 6) діяльністю громадських рад у частині взаємодії з державними органами (здійснення громадського моніторингу, проведенням засідань громадської ради та прийняття рішень рекомендаційного характеру); 7) поданням звернень і запитів на інформацію (заяві адміністративні процедури). Звичайно наведений перелік не може бути вичерпним, адже з удосконаленням державного управління та нормативно-правової бази можуть впроваджуватись й інші адміністративні процедури, разом із тим такий перелік відображає актуальні процеси, що реалізуються під час вказаної нами діяльності.

Як нами вже було зазначено, кожна адміністративна процедура має власне правове підґрунтя, відповідну нормативно-правову базу, а тому для дослідження та конкретизації кожної з вказаних процедур необхідно спиратись на відповідні нормативно-правові акти.

*Організація та проведення громадських обговорень нормативно-правових актів* у рамках консультацій з громадськістю регламентоване Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 [200]. Вони проводяться органом виконавчої влади, який безпосередньо розробляє відповідний правовий акт у таких незалежних одна від одної формах: публічне громадське обговорення, електронні консультації з громадськістю та вивчення громадської думки. З наведеного можна дійти висновку, що адміністративна процедура здійснення консультацій з громадськістю може здійснюватись як в очній, так і в електронній формах. Окрім того, аналіз вказаного вище підзаконного нормативно-правового акту про проведення консультацій з громадськістю дає можливість визначити стадії цієї адміністративної процедури:

1) розроблення, затвердження та оприлюднення на власному офіційному веб-сайті органами виконавчої влади орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, з чітким визначенням запланованих публічних заходів;

2) ініціювання інститутами громадянського суспільства чи громадськими радами, шляхом подання пропозицій щодо проведення консультацій з громадськістю інститутами громадянського суспільства, в разі якщо консультація з приводу певної тематики не включено до орієнтовного плану проведення цих консультацій – це факультативна стадія, яка може мати місце в разі обговорення різних нормативно-правових актів;

3) безпосереднє визначення кола питань, що потребують обговорення;

4) прийняття вирішення про організацію обговорення та розроблення відповідного плану заходів (конференції, слухання, форуми, круглі столи, наради, аудіо- та відео конференції з використанням мережі Інтернет тощо);

5) поширення в будь-який спосіб та/або оприлюднення інформації на офіційному веб-сайті відповідного органу відомостей про такі заходи;

6) збирання, узагальнення та аналіз думки населення (виражених у письмовій і усній формах, зокрема під час проведення відповідних заходів із їх фіксації в

протоколі) із приводу ефективності дій органів виконавчої влади спрямованих на вирішення конкретного завдання;

7) збір і формування пропозицій щодо вирішення конкретного завдання;

8) прийняття та реалізація рішення про залучення необхідних фахівців для додаткового аналізу та вивчення громадської думки, у разі необхідності (факультативна стадія);

9) узагальнення, аналіз отриманих внаслідок проведення такого обговорення та їх поширення та/або оприлюднення результатів і висновків у будь-який спосіб;

10) підготовка, поширення та/або оприлюднення звіту про проведену консультацію з громадськістю, в якому зазначаються наступні відомості: інформація про орган, який проводив захід і учасників такого заходу; зміст питання чи назва проєкту нормативно-правового акту, який підлягав обговоренню; «інформація про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень; інформація про рішення, прийняті за результатами обговорення» [200].

Консультації з громадськістю, що проводяться в електронній формі, мають ідентичну процедуру, а їх відмінність полягає в тому, що: по-перше, всі пропозиції з приводу того чи іншого питання подаються до органу виконавчої влади в письмовій формі, на електронну адресу вказану в інформаційному повідомленні про такий захід; по-друге, дана процедура не містить вимоги щодо її обов'язкового протоколювання.

Ключовими особливостями адміністративної процедури консультацій з громадськістю є: її подвійна форма реалізації, адже такі консультації можуть здійснюватись як очно, так і за допомогою мережі Інтернет; наявність обов'язкових і факультативних стадій; тісний зв'язок з іншою адміністративною процедурою, пов'язаною зі здійсненням інформаційної діяльності органів державної влади; обов'язкове документальне оформлення результату в формі звіту, а в разі проведення очної консультації з громадськістю ще і протоколу; можливість

ініціювання даної процедури обома суб'єктами – державними органами та інститутами громадянського суспільства.

*Вивчення громадської думки* як окрема адміністративна процедура одної з форм консультацій з громадськістю характеризується наявністю таких стадій: 1) прийняття органом виконавчої влади рішення з приводу необхідності вивчення громадської думки щодо конкретного питання; 2) формування переліку підпитань із приводу яких проводитиметься вивчення громадської думки; 3) визначення пропозицій щодо вирішення поставлених питань; 4) встановлення строків та інструментів, які будуть використовуватись у процесі вивчення громадської думки; 5) організація проведення конкурсу за для визначення відповідних дослідних організацій або окремих фахівців, які здійснюватимуть вивчення думки населення; 6) отримання, обробка та узагальнення даних і результатів вивчення громадської думки та їх оприлюднення на офіційному веб-сайті відповідного державного органу (органу виконавчої влади) чи їх поширення в будь-який іншій загальноприйнятий спосіб; 7) підготовка, поширення та/або оприлюднення звіту про вивчення громадської думки, де зазначається: відомості про орган, котрий прийняв рішення про необхідність вивчення громадської думки та суб'єктів які проводили вивчення останньої; територіальні межі вивчення громадської думки, якщо така процедура провадилась не на загальнодержавному рівні; інструменти, що застосовувались; «узагальнення громадської думки щодо запропонованого вирішення питань, що потребували вивчення громадської думки та її врахування під час прийняття органом виконавчої влади остаточного рішення; обґрунтування прийнятого рішення у разі неврахування громадської думки» [200].

Таким чином, адміністративна процедура вивчення громадської думки є подібною до загальної адміністративної процедури проведення консультацій з громадськістю, проте має свої відмінності. Останні полягають в тому, що вона: ініціюється виключно державними органами; не має факультативних стадій; передбачає проведення конкурсного відбору серед суб'єктів проведення вивчення громадської думки, тобто фактично мова йде про іншу адміністративну процедуру

проведення конкурсного відбору; не потребує протоколювання, а основним документом оформлення реалізації такої процедури є відповідний звіт.

*Залучення громадськості до роботи комісій, створених при органах державної влади*, в тому числі тих, які вирішують кадрові питання, є одною з адміністративних процедур, що забезпечує взаємодію державних органів із інститутами громадянського суспільства. Так, наразі представники громадськості залучаються до роботи деяких комісій, створених при державних органах, наприклад, постійних поліцейських комісій, у кількості двох осіб, з метою «забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посаді, визначення перспективи службового використання в органах поліції» (ст. 51 Закону України «Про Національну поліцію») [224]. Примітним є той факт, що процедура залучення громадян до роботи комісії, як і процедура їх відбору, нормативно не врегульована, лише наголошено, що двох представників громадськості рекомендує Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Іншим прикладом відсутності належного регулювання адміністративної процедури взаємодії державних органів із ІГС є відсутність урегулювання процедури забезпечення участі громадян у роботі адміністративних комісій. Так, у п.п. 3 п. 6 Положення про адміністративні комісії Української РСР, затвердженого Президією Верховної ради Української РСР від 09.03.1988 № 5540-XI, вказано, що «до складу комісії входять депутати Рад, представники профспілкових, комсомольських та інших громадських організацій, трудових колективів» [208]. З наведеної норми можемо дійти висновку про можливість участі громадських інститутів у роботі адміністративних комісій, а також про відсутність юридичного забезпечення процедури залучення останніх до участі таких комісій, оскільки такі норми не закріплені ані в зазначеному положенні, ані в будь-якому іншому нормативно-правовому акті. В зв'язку з цим, а також враховуючи відверту застарілість такого положення, вважаємо за доцільне створення та затвердження

Верховною Радою України нового Положення про адміністративні комісії. Наразі можемо констатувати відсутність належного правового регулювання адміністративної процедури залучення ІГС до роботи комісій, створених при органах державної влади.

*Адміністративна процедура здійсненням громадського контролю та нагляду* характеризується низкою суттєвих законодавчих недоліків, попри те, що певним чином урегульована на законодавчому рівні. Насамперед, слід зазначити, що загальні засади громадського нагляду визначені в ст. 10 («Громадський нагляд») Закону України «Про національну безпеку», де вказано, що «громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю через громадські об'єднання, членами яких вони є, через депутатів місцевих рад, особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до державних органів у порядку, встановленому Конституцією України, Законом України «Про громадські об'єднання» та іншими законами України» [223]. Звернемо увагу на термінологію, що використовується в наведеній нормі, відповідно до якої терміни нагляд і контроль буквально ототожнюються одне з одним, що йде в розріз із етимологічною сутності цих термінів. До того ж в сучасній науці до сьогодні розгортаються палки дискусії щодо обґрунтованості та юридичної точності термінів «громадський контроль», «громадський нагляд» і їх співвідношення. Не заглиблюючись у це питання, зазначимо, що ми підтримуємо думку В.М. Гаращука, який наголошує на «необхідності розрізнення цих термінів, оскільки контрольну діяльність доцільно застосовувати в тому випадку, коли її суб'єкт може втручатись у роботу підконтрольного об'єкта. На противагу нагляд передбачає спостереження за діяльністю об'єкта та здійснення опосередкованого впливу на його діяльність. через третіх суб'єктів» [48, с. 82-83].

Достовірно відомо, що ІГС, як і їх окремі представники, не наділені правами, що дають можливість втручатись у діяльність державних органів, а тому застосування терміну «громадський контроль» в цій сфері взагалі можна назвати юридично-необґрунтованим. Зауважимо, що вказана проблема в законодавстві існує досить

тривалий час і досі не вирішена, між тим у різних нормативних актах, частіше за все мова йде саме про громадський контроль, а не громадський нагляд, як, наприклад, у ст. 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [222] чи Розділі VIII Закону України «Про Національну поліцію» [224]. Більш того, іноді до так званого громадського контролю взагалі віднесено ті заходи, які не схожі за своїм змістом ані з контрольною, ані з наглядовою діяльністю. Проілюструємо вказане на прикладі Розділу VIII Закону України «Про Національну поліцію» [224], де передбачена низка форм реалізації такого контролю: звітування про роботу поліції (ст. 86); прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції (ст. 87); взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування (ст. 88); спільні проекти з громадськістю (ст. 89); залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських (ст. 90). Детальніше ми б хотіли зупинитись на таких формах як прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції та взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування. Слід наголосити, що віднесення таких форм до громадського контролю чи нагляду взагалі неможливо, оскільки очевидно, що в таких адміністративних процедурах одним із суб'єктів повинен бути інститут громадянського суспільства, а не лише державні органи. Таким чином, адміністративні процедури громадського контролю та нагляду по-суті не мають належного нормативного регулювання, на що безпосереднє впливає: наявність термінологічних неточностей в національному законодавстві в частині ототожнення термінів «громадський контроль» і «громадський нагляд»; відсутність спеціального уніфікованого законодавчого акту, що регламентує правові засади здійснення громадського контролю та громадського нагляду, зокрема закріплення широкого переліку прав громадян у цій сфері, меж здійснення такої діяльності та окремих процедур. Наразі відсутність чітко визначених процедур здійснення громадського контролю та громадського нагляду негативно позначається на рівні ефективності такої діяльності та її об'єктивності.

*Адміністративні процедури, пов'язані зі здійсненням інформаційної діяльності державними органами,* реалізуються в двох основних напрямах, а саме: оприлюднення публічної інформації про роботу державних органів, а також надання відповіді на публічні запити про інформацію, пов'язану з діяльністю чи роботою державних органів, її результатів, окремих організаційних питань тощо. Втілення обох форм вказаної процедури переважно врегульовано Законом України «Про доступ до публічної інформації» [199]. Розглянемо адміністративні процедури кожної з вказаних форм окремо. Так, до стадій адміністративної процедури оприлюднення публічної інформації про роботу державних органів необхідно віднести:

1) збирання, облік, зберігання інформації розпорядником інформації;

2) забезпечення доступу до інформації шляхом оприлюднення інформації в мережі Інтернет, розміщення на інформаційних стендах [199];

3) розміщення (оприлюднення) структурним підрозділом або відповідальною особою розпорядника інформації публічної інформації у формі відкритих даних на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних та власному веб-сайті. Оприлюдненню підлягає наступна інформація: організаційні аспекти діяльності розпорядників інформації, звіти про їх роботу за певний проміжок часу; правові акти; процедури та умови отримання різних послуг, включаючи адміністративні; механізми реалізації інститутами громадянського суспільства власних прав, в тому числі тих, що стосуються взаємодії з органами державної влади в сфері реалізації державної політики; «інша інформація про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом»; «проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками»; «факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим» [199];

4) надання доступу до системи обліку, що містить відповідну інформацію;

5) притягнення розпорядника інформації до відповідальності у разі встановлення факту порушення законодавства (факультативна стадія).

До характерних рис цієї процедури необхідно віднести те, що вона: ініціюється державним органом, який є розпорядником інформації; це обов'язкова адміністративна процедура, яка не залежить від будь-яких зовнішніх факторів; на її реалізацію впливає тільки характер інформації, яка підлягає оприлюдненню; включає факультативну стадію, що матиме місце за умови порушення державним органом порядку та процедури розміщення публічної інформації; може не мати документального оформлення, наприклад у випадку розміщення оголошення в мережі Інтернет на офіційному веб-сайт державного органу.

Процедура надання відомостей у зв'язку з поданням публічного запиту на інформацію істотно відрізняється від процедури, розглянутої нами вище, та включає такі стадії: 1) подання індивідуального або колективного запиту на інформацію в усній, письмовій або іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача; 2) вирішення питання про прийняття запиту на інформацію чи відмову в його прийнятті [199]; 3) розгляд запиту на інформацію та підготовка відповіді; 4) в разі необхідності підготовка та внесення обґрунтованого клопотання про термінове опрацювання запиту якщо він стосується: стану довкілля; якості харчових продуктів; предметів побуту; аварій; катастроф; небезпечних природних явищ (факультативна функція); 5) у разі необхідності надання відстрочки в задоволенні запиту на інформацію (факультативна стадія); 6) надання відповіді на запит на інформацію; 7) оскарження незаконних рішень і діянь розпорядників інформації (факультативна стадія).

Визначення стадій процедури надання відповіді на запит про публічну інформацію дає можливість сформулювати таку її характеристику: ініціюється інститутами громадянського суспільства чи окремими їх представниками; містить низку специфічних факультативних стадій; має обов'язкове документальне оформлення в формі офіційного документу – листа-відповіді.

*Адміністративні процедури, що реалізуються громадськими радами в частині взаємодії з державними органами*, здійснюються через обрання громадян до складу такої ради. Власне громадські ради, створені при міністерствах або інших

органах центральної виконавчої влади міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі держадміністрації, мають статус тимчасового консультаційно-дорадчого органу. Вони забезпечують представникам інститутів громадянського суспільства можливість участі в формуванні та реалізації як державної, так і регіональної політики. Згідно з п. 3 Типовим положенням про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996, її основними завданнями є: «сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної, регіональної політики; сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної, регіональної політики; проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу за діяльністю органу виконавчої влади; здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної, регіональної політики» [200]. На підставі аналізу зазначених завдань можна дійти висновку, що адміністративні процедури взаємодії державних органів з громадськими радами, передбачають не одну, а декілька процедур, зокрема проведення консультацій з громадськістю, здійснення громадського моніторингу, а також основну адміністративну процедуру, яка де-юре збігається з основою формою роботи таких рад (проведенням засідань громадської ради та формування рішень рекомендаційного характеру). Зважаючи на те, що адміністративні процедури проведення консультацій з громадськістю та здійснення громадянами моніторингу були досліджені нами вище, пропонуємо зосередити увагу на адміністративній процедурі проведення засідань громадської ради та формування рішень рекомендаційного характеру, яка регламентована п.п. 22-24 Типового положення [200]. Вона складається з наступних стадій: 1) прийняття

рішення про проведення засідання уповноваженим суб'єктом (головою громадської ради, керівником органу виконавчої влади або одною третиною загального складу членів громадської ради); 2) повідомлення членів ради про скликання чергового чи позачергового засідання з обов'язковим оприлюдненням цієї інформації на офіційному веб-сайті відповідного державного органу, при якому створена така рада; 3) безпосереднє проведення відкритого засідання громадської ради, проведення опитувань її члені у разі необхідності (в письмовій або електронній формах), схвалення окремих пропозицій і рекомендацій; 4) прийняття та оформлення рекомендаційного рішення з поставлених нагальних питань, що в обов'язковому порядку розглядається органом, при якому діє відповідна громадська рада.

Специфіка даної адміністративної процедури полягає в наступному: обов'язкове документальне оформлення її процесу шляхом складання протоколу, а також фіксації результатів у конкретному рішенні; можливість ініціювання такої процедури трьома суб'єктами: головою громадської ради, керівником органу виконавчої влади, одною третиною загального складу членів громадської ради; відсутність факультативних стадій.

*Заявні адміністративні процедури* врегульовані Законом України «Про звернення громадян», норми якого регламентують процедуру подання громадянами пропозицій, зауважень, заяв, клопотань і скарг. Кожен із зазначених видів звернень має власні особливості, що відбиваються в адміністративних процедурах: пропозиції та зауваження надаються державним органам з метою внесення пропозиції щодо удосконалення їх роботи; за допомогою заяв громадяни забезпечують власні права; шляхом звернення з проханням до державних органів у сприянні останніми у цій процедурі; клопотання – «це виключно письмове звернення із прохання про визнання певного статусу особи чи його окремих елементів» [218], наприклад прав; скарга за своєю змістовною сутністю значно відрізняється від всіх інших видів звернень, оскільки за своїм характером є не проханням, а вимогою поновлення порушених прав і свобод, або захисту за умови такого порушенні, якщо вони відбулись внаслідок рішення державного органу.

Адміністративні процедури розгляду пропозицій, зауважень і заяв буде відрізнятись від адміністративної процедури розгляду скарг, оскільки останні включають важливу обов'язкову стадію – перевірку фактів, викладених в скарзі, проведення службових розслідувань з метою встановлення наявності або відсутності дисциплінарних правопорушень із боку державних органів, і їх посадових осіб.

Таким чином, адміністративні процедури розгляду звернень громадян можна поділити на два види [99]. Перший вид охоплює процеси розгляду заяв, пропозицій, зауважень, клопотань і передбачає походження таких стадій: 1) складання та подання вказаних видів звернень громадянами колективно чи одноособово; 2) перевірка дотримання вимог, що висуваються до таких видів звернень; 3) прийняття та реєстрація заяв, пропозицій, зауважень і клопотань; 4) розгляд заяв, пропозицій, зауважень і клопотань; 5) прийняття та оформлення рішення по суті звернення; 6) доведення до суб'єкта звернення змісту прийнятого рішення стосовно поданого звернення; 7) оскарження прийнятого рішення (факультативна стадія).

Адміністративні процедури розгляду скарг громадян хоча і схожі на адміністративні процедури розгляду інших видів звернень, але мають власні специфічні стадії. Така процедура складається з таких стадій: 1) складання та подання колективної чи персональної скарги; 2) перевірка дотримання вимог складання та оформлення скарги; 3) прийняття та реєстрація скарги; 4) розгляд скарги, вирішення її по-суті; 5) призначення в разі необхідності службового розслідування (факультативна стадія); 6) прийняття та оформлення рішення по суті скарги, в тому числі враховуючи результати службового розслідування; 7) інформування суб'єкта звернення про прийняте рішення; 8) оскарження прийнятого рішення в разі необхідності (факультативна стадія).

Заявні адміністративні процедури характеризуються наступними специфічними рисами: наявність факультативних стадій, які передбачають інші адміністративні процедури – проведення службового розслідування та оскарження прийнятого державними органами рішення; ініціація даної процедури здійснюється інститутами громадянського суспільства, їх окремим представниками як

одноосібно, так і колективно; документальним оформленням результату адміністративної процедури є рішення органу, до якого подана скарга.

Підсумовуючи всі наведені вище висновки щодо специфіки тих чи інших адміністративних процедур взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ можемо виокремити загальні риси останніх, які, на нашу думку, найбільш об'єктивно та повно відображають їх сутність, зокрема це: 1) різні форми реалізації однієї і тієї ж процедури, наприклад адміністративна процедура консультації з громадськістю може бути реалізована як в онлайн, так і в оффлайн режимах; 2) наявність обов'язкових і факультативних стадій одночасно, окрім адміністративних процедур вивчення громадської думки та тієї, що реалізуються громадськими радами в частині взаємодії з державними органами, які не мають факультативних стадій; 3) документальне оформлення адміністративної процедури, її перебігу та результату, наслідком чого є складання двох документів: протоколу та рішення (висновку, звіту) (адміністративні процедури консультацій з громадськістю, вивчення громадської думки) або листа-відповіді (надання відомостей у зв'язку з поданням публічного запиту на інформацію в рамках адміністративної процедури пов'язаної зі здійсненням інформаційної діяльності органами державної влади), за виключенням адміністративної процедури, пов'язаної зі здійсненням інформаційної діяльності державними органами, яка може не мати документального оформлення, наприклад, у випадку оприлюднення публічної інформації в мережі Інтернет; 4) можливість ініціювання таких адміністративних процедур: громадськістю та органами державної влади (наприклад, адміністративна процедура проведення консультацій з громадськістю); виключно одноосібно інститутами громадянського суспільства (адміністративна процедура надання відомостей у зв'язку з поданням публічного запиту як окрема форма, адміністративна процедура, пов'язана зі здійсненням інформаційної діяльності державними органами, заявні адміністративні процедури), органами державної влади (адміністративні процедури вивчення громадської думки, здійснення інформаційної діяльності державними органами).

Одночасно, проведений нами аналіз адміністративних процедур взаємодії державних органів та ІГС в процесі здійснення реформ дав можливість виявити конкретні адміністративні процедури, що не мають належного нормативно-правового регулювання, в тому числі через неефективність існуючого застарілого механізму їх реалізації, який не відповідає сучасним реаліям. Зі свого боку, процес здійснення реформ необхідно розглядати як найбільш актуальний період для удосконалення функціонування різних соціальних сфер і процесів, що розвиваються в їх межах. Тому, на нашу думку, нагальною є потреба в прийнятті двох нормативно-правових актів, а саме: Закону України «Про громадянський нагляд» і Положення про адміністративні комісії, в яких необхідно закріпити засади та процедури здійснення громадського нагляду та діяльності адміністративних комісій [97]. Дослідження адміністративних процедур взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ дало змогу виявити низку прогалин таких процесів, що негативно позначаються на рівні їх ефективності, а тому потребують оптимізації, визначення шляхів якої необхідно дослідити в наступному розділі дослідження.

## Висновки до розділу 2

Запропоновано декілька критеріїв для класифікації видів взаємодії державних органів та ІГС у процесі здійснення реформ: 1) усталеність форм здійснення взаємодії: а) традиційний спосіб взаємодії (створення консультативно-дорадчих органів; можливість громадськості здійснювати контрольні повноваження через громадські ради та можливість оскарження відповідних дій та рішень); б) новітня взаємодія (використання новітніх технологій та нових діалогових форматів для проведення змістовної взаємодії, зокрема шляхом використання комп’ютерних технологій під час спілкування (зокрема інтернет-конференції, електронні консультації, онлайн-платформи), звітності, можливостей впливу на діяльність органу за допомогою електронних засобів зв’язку, можливостей діалогових майданчиків); 2) об’єктивність досягнення поставленої мети взаємодії: реальна (об’єктивна) та умовна (формальна); 3) залежно від характеру взаємодії:

інформаційна, організаційна, політична, комунікативна; 4) за характером зв'язків між громадськістю та органами державної влади: пряма (безпосередня) або представницька (опосередкована); 5) залежно від етапів реформаційних процесів та мети взаємодії (з'ясування сутності та змісту проблемного питання; інформування; консультування; експертиза; розробка проєктів програм та спільних заходів; прийняття рішень; реалізація прийнятих рішень та контроль за їх реалізацією; перевірка стану виконання та моніторинг; оцінювання ефективності); 6) з огляду на мету та тривалість взаємодії (стратегічна; поточна; оперативна); 7) залежно від стану правового регулювання (нормативно врегульована; договірна); 8) залежно від досягнутого результату (конструктивна; деструктивна).

У результаті аналізу особливостей виокремлених видів взаємодії визначено проблемні моменти, пов'язані з їх перебігом, та запропоновано перспективні напрями їх вирішення, зокрема шляхом прийняття Закону України «Про публічні консультації», внесення відповідних доповнень до Закону України «Про державно-приватне партнерство», «Про електронні комунікації», «Про концесію», «Про звернення громадян».

Зважаючи на те, що система поділу державної влади має рівневу ознаку, обґрунтовано доцільність визначення таких рівнів взаємодії: загальнодержавного, регіонального та місцевого.

Під час аналізу загальнодержавного рівня взаємодії охарактеризовано специфіку діяльності Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства, а також особливості здійснення нормотворчої, правозастосовної та правоохоронної форм взаємодії.

Встановлено, що взаємодія на регіональному рівні реалізується через розробку та реалізацію спільних програм або проєктів, спрямованих на створення умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження співпраці влади та громадськості, фінансову підтримку ініціатив громадськості для спільного вирішення завдань регіональної політики. Розкрито особливості проведення в рамках регіональної взаємодії публічних консультацій з громадськістю, вивчення громадської думки,

проведення конкурсів соціальних проєктів, утворення ресурсних центрів громадських ініціатив, форумів соціальних інвестицій.

Обґрунтовано, що взаємодія на місцевому рівні ґрунтується на потребах та інтересах конкретної територіальної громади. Встановлено, що головною особливістю такої взаємодії є наявність трьох суб'єктів: місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості в особі громадських інституцій.

Аргументовано, що залежно від сфери (напряму) взаємодії її можна розділити на взаємодію в політичній, економічній, фінансовій, соціальній, освітній, культурній сфері, у сфері безпеки та оборони, захисту довкілля, охорони здоров’я, житлово-комунального господарства, міжсекторальну співпрацю тощо.

Запропоновано виділити такі інструменти взаємодії державних органів та ІГС:

а) інформативну діяльність (публічне інформування): офіційне звітування органів державної влади про здійснювану ними роботу (звіт про поліцейську діяльність, національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики); постійне інформування громадськості про заходи в діяльності державних органів (проведення пресрелізів, пресконференцій, через офіційні вебсайти); оприлюднення публічної інформації про діяльність державних органів (їх посадових, службових осіб);

б) громадський моніторинг як комплекс заходів, спрямованих на з’ясування громадської думки з приводу окремих аспектів функціонування сфери, що потребує свого реформування, та проблемних питань у реалізації актуальних реформ, за допомогою проведення: різноманітних соціологічних опитувань, інтерв’ювання; збору, аналізу та узагальнення громадських думок тощо;

в) громадський контроль, який об’єднує подання індивідуальних та колективних звернень громадян (громадських об’єднань), електронних петицій, запитів на інформацію; формування та участь представників громадськості в діяльності обов’язково створюваних «рад громадського контролю» при органах державної влади;

г) громадські ініціативи, що полягають у реалізації громадянами наданих їм правових можливостей щодо формування обов’язкових для оцінювання

(врахування) пропозицій до чинних нормативно-правових актів, проєктів нормативно-правових актів, інших офіційних юридично значущих документів шляхом проведення: консультацій з громадськістю, громадських обговорень, антикорупційної експертизи;

ґ) спільні проєкти – реалізація органами державної влади та ІГС спільних проєктів або окремих заходів, що дають можливість сформувати єдині підходи щодо розроблення, впровадження та оцінки ефективності реформ в Україні (наприклад, проведення конференцій, форумів, круглих столів); формування інформаційних вебпорталів, інтернет-платформ; запровадження партнерських програм (наприклад, проєкт Науковий парк як юридична особа системи Міністерства внутрішніх справ України, що створена за ініціативою Харківського національного університету внутрішніх справ).

Характеристика адміністративних процедур взаємодії державних органів та ІГС була здійснення з урахуванням існуючих інструментів такої взаємодії. Зважаючи на це, до основних адміністративних процедур такої взаємодії запропоновано відносити ті процедури, що виникають у зв'язку з: 1) консультаціями з громадськістю; 2) вивченням громадської думки; 3) залученням громадськості до роботи комісій, створених при органах державної влади; 4) здійсненням громадського контролю та нагляду; 5) провадженням інформаційної діяльності державних органів; 6) діяльністю громадських рад у частині взаємодії з державними органами; 7) поданням звернень і запитів на інформацію.

Охарактеризовано зміст стадій виокремлених адміністративних процедур. Це дозволило з'ясувати спільні та відмінні ознаки, притаманні зазначеним процедурам (наявність обов'язкових та факультативних стадій, можливість подвійної форми реалізації (очно та/або за допомогою електронних сервісів), можливість ініціювання окремих процедур одним, двома або навіть трьома суб'єктами, відмінності в документальному оформленні результатів процедур).

# РОЗДІЛ 3.
# ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ РЕФОРМ

## 3.1. Зарубіжний досвід взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі реформ та можливості його імплементації в Україні

Забезпечення сталого розвитку держави, впровадження інституційних реформ неможливо без врахування потреб тих, на кого ці зміни та реформи спрямовані, тобто без потреб громадян та громадянського суспільства в цілому. Кожна держава має дбати про добробут населення, забезпечувати розвиток його спроможностей з тим, щоб досягати максимального ефекту від своєї діяльності, а також отримувати вчасний зворотний зв'язок про її результати та суспільний ефект.

В основоположних документах нашої країни, зокрема у Конституції України, визначена наша стратегічна мета – незворотність європейського та євроатлантичного курсу України, а отже вивчення та імплементація кращих світових стандартів, в т.ч. в сфері взаємодії інститутів громадянського суспільства та держави, набуває особливої актуальності та вимагає постійного наукового опрацювання. Вказані тези також підтверджуються тим, що в останні роки в нашій країні активізувалися процеси створення нової системи громадських організацій, що прагнуть бути повноцінним учасником політичних та соціально-економічних процесів, мати вплив на реформування багатьох сфер суспільного життя.

Питання взаємодії ІГС з державними органами, в т.ч. за кордоном були предметом наукових досліджень В.М. Алексєєва [34], М. Алкум [13], Н.А. Бабарикіної [20], О.М. Гостєвої [52], Г.В. Даудової [60], Г. Калінічевої [84],

А.В. Матійчика [138], Л.А. Мельник [140], Н.В. Мельник [141], В. Сухенка [260], С.О. Телешуна [35]. В той же час слід згадати, що за останні роки міжнародною спільнотою визначені нові правила та принципи, на яких має забезпечуватися сталий розвиток країн, і основними з них є переосмислення ролі громадянського суспільства та механізму його взаємодії із державними інституціями.

Резолюція, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 25 вересня 2015 року «Перетворення нашого світу: Порядок денний в області сталого розвитку на період до 2030 року», наголошує на необхідності зміцнення взаємодії усіх країн для досягнення цілей сталого розвиту. Більш того, цей документ ставить одним із першочергових завдань стимулювання й заохочення ефективного партнерства між державними організаціями, державним і приватним секторами та організаціями громадянського суспільства, спираючись на досвід і стратегії використання ресурсів партнерів [183]. Отже, одним із ключових аспектів, завдяки якому країни світу мають отримати додатковий поштовх до розвитку, Організація Об'єднаних Націй визначає наявність дієвого механізму взаємодії між державою, громадянами та ІГС.

Європейська спільнота у рекомендаціях державам-членам (щодо створення та діяльності неурядових організацій) від 10.10.2007 наголошує на важливості ефективної комунікації між державою на неурядовими організаціями в процесі державотворення. Наприклад, «державні та квазі-державні механізми всіх рівнів повинні забезпечувати ефективну та без дискримінації участь цих організацій в діалозі і консультаціях щодо виконання завдань реалізації рішень в сфері державної політики. Така участь має забезпечувати свободу вираження різноманітних думок людей щодо функціонування суспільства. З неурядовими організаціями повинні проводитися консультації при підготовці проектів первинного і вторинного законодавства, яке впливає на їх статус, фінансування чи сфери діяльності. Європейські стандарти наголошують, що залучення неурядових організацій на різних етапах процесу прийняття політичних рішень має бути різним, залежно від інтенсивності участі (від найменшої до найбільшої залученості): доступ до

інформації, проведення консультацій, налагодження діалогу, розбудова механізму систематичного партнерства» [241; 105] (Додаток А)

Зважаючи на визначену керівними документами світу необхідність участі громадян та ІГС у реалізації державної політики, встановлення ними пріоритетів для державних органів в частині удосконалення взаємодії із неурядовими організаціями та громадянами в процесі реформ, спробуємо дослідити особливості такого механізму на прикладі деяких зарубіжних країн.

Конституція Республіки Білорусь закріплює право громадян на отримання, зберігання і поширення повної, достовірної та своєчасної інформації про діяльність державних органів, громадських об'єднань, про політичне, економічне, культурне та міжнародне життя, стан навколишнього середовища. Державні органи, громадські об'єднання, посадові особи зобов'язані надати громадянину можливість ознайомитися з матеріалами, що зачіпають його права і законні інтереси. Основним законом Білорусі також вказується, що безпосередня участь громадян в управлінні справами суспільства і держави забезпечується проведенням референдумів, обговоренням проектів законів і питань республіканського і місцевого значення, іншими визначеними законом способами. У порядку, встановленому законодавством, громадяни беруть участь в обговоренні питань державного і суспільного життя на республіканських і місцевих зборах [115]. Громадські об'єднання Білорусі мають право безперешкодно отримувати і поширювати інформацію, що має відношення до їх діяльності, користуватися державними засобами масової інформації в порядку, встановленому законодавством, захищати права і законні інтереси, а також представляти законні інтереси своїх членів в державних органах та інших організаціях, брати участь у підготовці та проведенні виборів в порядку, встановленому законодавством [169].

Цікавими є положення закону Білорусі «Про звернення громадян та юридичних осіб», який окрім традиційних форм взаємодії, таких як звернення, пропозиції, скарги та проведення особистого прийому в державних органах встановлюють правила електронної взаємодії між суспільством та державою.

Зокрема, на офіційному сайті державного органу, іншої державної організації в глобальній комп'ютерній мережі Інтернет повинна бути розміщена інформація про спосіб або способи подачі електронних звернень до цього державного органу, наприклад адреса електронної пошти та (або) розміщення в спеціальній рубриці на офіційному сайті в глобальній комп'ютерній мережі Інтернет (Додаток Б). У разі, якщо до державного органу надходять електронні звернення аналогічного змісту від різних заявників і вони носять масовий характер (більше десяти звернень), відповіді на такі звернення за рішенням керівника державного органу або іншої державної організації можуть розміщуватися на офіційному сайті такого органу без направлення відповідей (повідомлень) заявникам [167].

Однією із форм взаємодії ІГС та держави Білорусі, в т.ч. в процесі реалізації реформ, є громадські ради. Науковці виділяють наступні види таких рад:

1. Експертні (консультативні) ради, які можуть допускати включення лише обмеженого числа представників організацій громадянського суспільства.

2. Координаційні ради, якф відрізняються різноманітністю виконуваних функцій, предмету діяльності і складу. Їх поділяють на три підвиди: 1) ради за участю представників виключно державних структур; 2) ради із залученням представників громадських організацій, в тому числі громадські координаційні ради; 3) ради, що складаються виключно з представників неурядових організацій (політичних партій та громадських об'єднань).

3. Міжвідомчі (міжгалузеві) ради, що можуть створюватися як для експертних, так і для координаційних функцій.

4. Власне громадські ради, які повинні виконувати кілька завдань, основним з яких є реалізація представницьких функцій населення, здійснення впливу на процес підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень [173 с. 30-33].

Разом із цим на теперішній час в Білорусі немає єдиного нормативного акта, що регулює питання створення та діяльності громадських рад при державних органах, а також визначає порядок участі громадськості в розробці та реалізації державних планів, програм, нормативних актів. Рішення про створення відповідних громадських

рад приймається, як правило, постановою Ради Міністрів на республіканському рівні, рішенням відповідного виконкому на місцевому рівні або наказом відповідного органу або посадової особи органу, при якому створюється громадська рада.

У сфері законопроектної роботи взаємодія інститутів громадянського суспільства та держави здійснюється відповідно до Закону Республіки Білорусь «Про нормативно-правові акти» [164]. Відповідно до його положень нормотворчі органи (посадові особи) при плануванні, підготовці, прийнятті (виданні) та реалізації нормативних правових актів враховують думку населення і інтереси його різних груп, політичних партій, релігійних організацій та інших громадських об’єднань.

При розробці планів підготовки проектів нормативно-правових актів розглядаються пропозиції суб'єктів права законодавчої ініціативи, державних органів і інших організацій, в тому числі наукових, громадських об'єднань. До прогнозування наслідків прийняття нормативно-правового акта державним органом, відповідальним за підготовку проекту нормативного правового акту, можуть залучатися представники інших державних органів (організацій) відповідно до їх компетенції, громадських об'єднань (спілок, асоціацій громадських об'єднань), які виконують функції щодо захисту інтересів юридичних осіб і індивідуальних підприємців у відповідних сферах [164; 165].

На виконання Указу Президента Республіки Білорусь від 16.06.2003 № 254 з метою реалізації конституційного права громадян на отримання повної і достовірної інформації про діяльність державних органів кожний третій четвер місяця в республіці проводиться єдиний день інформування. До його проведення залучаються працівники державних органів, керівники підприємств, установ охорони здоров'я і освіти, діячі науки, культури і мистецтва [163].

У 2020 році для вироблення консолідованої громадської позиції стосовно конституційної реформи протягом жовтня – початку листопада 2020 року в Білорусі активно працювали так звані «діалогові майданчики». За відповідними даними на 10 листопада 2020 року проведено 154 тематичних засідань діалогових майданчиків в обласних центрах і містах з населенням понад 80 тис. осіб. Як зазначалося у ЗМІ,

діалогові майданчики – це можливість оперативно донести думку громадян до органів держави, обговорити найбільш актуальні питання, запропонувати варіанти відповідей і виробити концепцію подальшого розвитку держави [259].

В законодавстві Республіки Білорусь неурядові організації зазначені як виконавці деяких державних програм і планів, причому як на республіканському, так і на місцевому рівні, зокрема як співвиконавці окремих заходів Національного плану дій щодо поліпшення становища дітей та охорону їх прав на 2017-2021 роки вказуються громадські об'єднання, але без конкретної вказівки на певні організації [155]. Громадські об'єднання також згадуються у Національному плані дій щодо реалізації положень Конвенції про права інвалідів, Національного плану дій щодо забезпечення гендерної рівності в Республіці Білорусь на 2011-2015 роки [155]. В той же час аналітики відмічають, що державні програми як на республіканському, так і на місцевому рівні, якщо і згадують некомерційні організації, то мова йде про громадські об'єднання. Виходить, що з правової точки зору інші некомерційні організації, до яких також належать асоціації, фонди, недержавні установи, що працюють в області реалізації державної програми, залишаються за межею її реалізації [253, с. 124].

Важливим документом, що встановлює «зразкові» правила та форми взаємодії органів держави та інститутів громадянського суспільства і населення, є Указ Президента Республіки Білорусь від 23.03.2015 № 135. Так, згідно цьому документу керівникам державних органів необхідно: розширити практику використання «прямих телефонних ліній», регулярного проведення посадовими особами виїзних особистих прийомів громадян та представників юридичних осіб, зустрічей з населенням; забезпечити режим роботи структурних підрозділів, посадових осіб, які здійснюють прийом громадян, в тому числі з заявами про здійснення адміністративних процедур, у зручний для населення час. Державним засобам масової інформації в триденний термін слід повідомляти державні органи про опубліковані у відповідних періодичних виданнях матеріали або про ті матеріали, які прозвучали в програмах теле- і радіоканалів, про невиконання працівниками таких органів вимог законодавства при роботі з населенням [162].

Незважаючи на створені в Республіці Білорусь законодавчі умови належної взаємодії інститутів громадянського суспільства та держави, білоруські дослідники відмічають, що вона має суттєві недоліки, а саме: порядок державної реєстрації громадських об'єднань, їх організаційних структур, а також фондів є складним і обтяжливим, залишає можливість для довільної відмови в реєстрації організації; законодавство встановлює суттєві обмеження для отримання неурядовими організаціями фінансування як із зарубіжних, так і з внутрішніх джерел, в тому числі не заохочує внутрішню благодійність; потребує нормативного закріплення право громадських рад ініціювати і (або) проводити громадські обговорення з проблем, що входять в її сферу діяльності; неврегульований порядок обов'язкового опублікування інформації про заплановані до розробки проекти законодавчих актів, а також про розроблені концепції, обґрунтування і проекти інших актів; законодавство Білорусі передбачає можливість участі громадськості в політичному діалозі шляхом участі в громадських слуханнях з окремих питань, зокрема у сфері охорони навколишнього середовища, прийнятті рішень з питань містобудування та розміщення нових підприємств, але в інших сферах громадські слухання поширення поки не отримали [273; 253, с. 72, 92].

Відповідно до послання Президента Республіки Казахстан ключовим завданням країни є втілення в життя концепції держави, яка оперативно та ефективно реагує на всі конструктивні запити громадян. За словами очільника держави тільки шляхом постійного діалогу влади і суспільства можна побудувати гармонійну державу, вбудовану в контекст сучасної геополітики [112]. Таким чином, в Казахстані на рівні вищого керівництва держави задекларовано шлях державних інституцій до широкого та тісного діалогу із громадянським суспільством. Практичним втіленням окреслених Президентом Казахстану у своєму посланні завдань стало утворення Національної Ради суспільної довіри.

Основною метою діяльності цього органу є вироблення пропозицій і рекомендацій з актуальних питань державної політики на основі широкого обговорення з представниками громадськості, політичних партій, громадянського

суспільства. В свою чергу її завданнями визначено: проведення громадської експертизи проектів концепцій, державних програм та нормативних правових актів; розгляд значущих стратегічних проблем з урахуванням думки громадськості і громадянського суспільства; забезпечення конструктивного діалогу між представниками громадськості, політичних партій, неурядового сектора і державних органів [171]. Крім того, для оперативного реагування на потреби громадянського суспільства в адміністрації Президента Казахстану функціонує відділ, який контролює якість розгляду державними органами звернень громадян та приймає по ним оперативні рішення.

Так само, як в Україні і Білорусі громадяни Республіки Казахстан мають право брати участь в управлінні справами держави безпосередньо і через своїх представників, звертатися особисто, а також направляти індивідуальні та колективні звернення до державних органів та органів місцевого самоврядування [113]. Республіка Казахстан систематично та дуже якісно впроваджує систему подання та обробки електронних звернень фізичних та юридичних осіб. З цією метою до профільного закону було введено інноваційне поняття «звернення», що визначено як спрямовані в адміністративний орган або посадовій особі в письмовій (паперовій та (або) електронній) або усній формі, а також у формі відеоконференцзв’язку, відеозвернення, заява або скарга [11].

На теперішній час в Казахстані офіційно зареєстровані і діють 6 політичних партій, 22 763 громадських організацій різної спрямованості, 3738 релігійних об'єднань, що представляють 18 конфесій, 3494 ЗМІ різних форм власності, 233 громадських ради, 3 великих республіканські об'єднання профспілок, які включають 36 галузевих і 19 територіальних організацій [229].

Крім того, в країні стрімко реалізується проєкт «Відкритий уряд», що продовжує розвиватися в рамках реалізації П’ятої інституційної реформи по формуванню підзвітної держави. Відповідно до дорожньої карти цієї реформи керівництвом Республіці Казахстан запропоновані наступні кроки: розширення практики звітування керівників державних органів; забезпечення прозорості процесу прийняття рішень.

Через механізм «відкритого уряду» громадяни повинні активно залучатися до процесу прийняття рішень державними органами всіх рівнів; посилення ролі громадських рад при державних органах та Акімах; забезпечення участі представників громадянського суспільства в розподілі бюджетних коштів в регіонах; розширення можливостей громадян щодо оскарження дій державних службовців [193].

Проєкт «Відкритий уряд» складається з таких порталів (компонентів) як: відкриті дані, відкриті нормативно-правові акти, відкритий діалог, відкриті бюджети, а також оцінка ефективності діяльності державних органів Казахстану [235].

«Відкриті дані» створені для підвищення рівня інформованості населення про ключові та соціально значущі напрямки діяльності держави і надання можливості створення нових додатків, на основі відкритих даних. «Відкриті бюджети застосовуються з метою полегшення уявлення громадян про поняття «бюджету» в державі та сприяють розвитку активної громадянської позиції через громадський контроль за витрачанням бюджетних коштів. «Відкриті нормативно-правові акти» забезпечують участь громадян у розгляді проектів нормативних правових актів та концепцій законопроектів державних органів. «Відкритий діалог» – це дуже новаторська платформа, яка дозволяє громадянам Казахстану безпосередньо взаємодіяти з першими керівниками державних органів, зокрема під час он-лайн конференцій та зустрічей. «Оцінка ефективності діяльності державних органів» – елемент, що надає громадянам інформацію про підсумки проведення оцінки ефективності діяльності державних органів.

Також, подібно до Республіки Білорусь, в Казахстані діє розгалужена система громадських рад. Станом на початок 2020 року в республіці діяло 233 громадських рад: 17 – республіканських, 17 – обласних, 199 – районних і міських. Нормативними актами республіки визначені такі завдання громадських рад: 1) представництво інтересів громадянського суспільства і врахування думки громадськості при обговоренні та прийнятті рішень на республіканському та місцевому рівнях; 2) розвиток взаємодії центральних виконавчих органів і органів місцевого державного управління і самоврядування, а також суб'єктів квазідержавного сектора з

громадянським суспільством; 3) організація громадського контролю та забезпечення прозорості діяльності центральних виконавчих органів і органів місцевого державного управління і самоврядування, а також суб'єктів квазідержавного сектора [170]. В рамках своєї діяльності громадські ради використовують наступні форми громадського контролю: громадський моніторинг, громадська експертиза, громадські слухання. Цими радами впроваджена в практику організація громадських приймалень, розгляд звернень фізичних та юридичних осіб, які сприяють ефективному розвитку взаємодії з населенням [257].

З метою поліпшення інституційної взаємодії держави та ІГС в процесі здійснення реформ та реалізації завдань, що поставлені перед владними інституціями, в Казахстані запроваджений інститут уповноважених посадових осіб по взаємодії з неурядовими організаціями. Вказані особи в рамках власних повноважень формують перелік активних організацій для подальшої взаємодії та співпраці, що відповідає сфері діяльності державного органу; організовують проведення зустрічей перших керівників державних органів з представниками цих організацій; оперативно реагують на актуальні питання та вимоги населення шляхом залучення неурядових організацій до їх вирішення по відповідних галузях; сприяє висвітленню в засобах масової інформації, соціальних мережах інформації про діяльність державних органів та їх взаємодії з громадянським суспільством [239].

Також в рамках побудови ефективної взаємодії із ІГС, уповноважених посадових осіб по взаємодії з неурядовими організаціями, в Казахстані функціонує республіканське державна установа «Комітет у справах громадянського суспільства Міністерства інформації і суспільного розвитку Республіки Казахстан». Цей Комітет складається з: управління міжвідомчої координації, управління по взаємодії з інститутами громадянського суспільства, управління підтримки громадських ініціатив, управління аналізу і планування, управління суспільно-політичної роботи, управління з питань благодійності та волонтерства [188].

Таким чином, в Республіці Казахстан створені дієві передумови для організації взаємодії ІГС та держави, що проявляється у функціонуванні

Національної ради суспільної довіри, введенні посад уповноважених посадових осіб по взаємодії з неурядовими організаціями, функціонуванні Комітету у справах громадянського суспільства. Важливим напрямом діджиталізації вказаної взаємодії виступає реалізація проєкту «Відкритий Уряд».

Керівництво Казахстану приділяє постійну увагу поліпшенню взаємодії та реалізації спільних проектів із громадськими організаціями, населенням та іншими неурядовими інституціями, що проявляється у забезпеченні онлайн-доступності статистичних баз даних державних органів, прозорості їх бюджетів, розширенні можливості громадян брати участь у процесі прийняття рішень через розвиток саморегулювання і місцевого самоврядування, посиленні ролі громадських рад в частині обговорення виконання стратегічних планів і програм розвитку територій.

В Естонській республіці процеси створення громадянського суспільства розпочалися на початку 2000-х років. Перша редакція Концепції розвитку громадянського суспільства Естонії (ЕКАК) була затверджена парламентом у 2002 році і стала основою стратегічного розвитку громадянського суспільства країни.

Кожного другого року парламент Естонії організовує дебати з відповідного національного питання, щоб обговорити імплементацію Концепції в практичне життя. Виконання пріоритетів та принципів ЕКАК координується 22 членами Спільного комітету ЕКАК, основним завданням якого є впровадження та оцінка виконання різноманітних планів дій щодо реалізації положень цієї концепції. Відповідно до регламенту Спільного комітету [308], його склад формується за наступним принципом: половина членів є представниками державних установ, а інша – є представниками неурядових організацій [296]. 10 липня 2020 року в Естонії була схвалена нова програма розвитку громадянського суспільства на 2021-2024 роки, стратегічними цілями якої визначено наступні: громадяни Естонії беруть участь у соціальному житті та громадянській освіті; громадські організації вільно функціонують в країні та досягають цілей свого створення; формування державної політики є прозорим та всеохоплюючим процесом, в якому беруть участь представники громадянського суспільства [299].

Велика увага в Естонії приділяється питанням ефективної «урядової комунікації», яку в Естонії визначають як «Надання громадянам інформації про діяльність, політику та цілі уряду республіки». В рамках цієї роботи та з метою уніфікації процесу комунікації державних органів та громадянського суспільства Урядом країни було розроблено декілька методичних документів, зокрема: довідник урядових комунікацій, методичний посібник із боротьби з інформаційними атаками, посібник із візуальної ідентичності державних установ.

На національному рівні в Естонії визначено декілька владних інституцій, що відповідають за впровадження стандартів взаємодії з ІГС та залучення громадян до процесу прийняття загальнодержавних рішень:

1) Державна канцелярія Естонії, яка сприяє залученню зацікавлених сторін до процесу прийняття рішень, зокрема через організацію тренінгів та здійснення координування мережі радників з питань публічних консультацій у міністерствах.

2) Міністерство внутрішніх справ Естонії, до функцій якого належить аналіз, планування та координування державної політики у сфері громадянського суспільства, зокрема щодо забезпечення більш ефективної взаємодії між державними структурами, місцевими органами влади та громадськими інституціями [69, с. 14].

Зараз в Естонії у кожному міністерстві призначаються координатори з питань організації консультацій із зацікавленими сторонами, в т.ч. інститутами громадянського суспільства. До того ж окремі міністерства республіки під час розробки нормативно-правових актів, концепцій та стратегій загальнодержавного значення можуть наймати сторонніх фахівців з питань організації публічних консультацій щодо вказаних документів. В свою чергу координація мережі таких радників, підвищення їх кваліфікації, навчання, організація спільних зустрічей є обов’язком Державної канцелярії Естонії.

Державною канцелярією для встановлення соціального діалогу, а також з метою залучення громадськості до реалізації державної політики та втілення у життя різноманітних реформ, були розроблені рекомендації із «належного

залучення», якими мають керуватися усі державні органи та установи при здійсненні владних повноважень. Відповідно до цього документу, державні органи та установи мають діяти за наступним алгоритмом: 1) Залучення. 2) Зацікавлені сторони та громадськість. 3) Планування участі та інформування про можливість участі. 4) Співпраця із зацікавленими сторонами. 5) Оцінка [298].

Отже, Естонія має багаторічний досвід розвитку ІГС, який складається із постійного удосконалення стратегічних документів держави з цього питання, що має на меті встановлення відповідності реформ в країні очікуванням громадян. Велика увага в країні приділяється організації системи належних комунікацій влади та громадян, що проявляється в діяльності спеціальних координаторів при міністерствах, а також у розбудові методичного забезпечення проекту «Урядове спілкування».

В Польщі дуже якісно врегульовано порядок розгляду звернень громадян та інститутів громадянського суспільства до державних органів, що включає як звичайні форми звернень, так і інститут петицій. Відповідно до статті 63 Конституції Республіки Польщі кожен має право подати звернення/петиції, пропозиції та скарги в інтересах суспільства, у власних інтересах або в інтересах іншої особи за її згодою до державних органів чи до організацій та громадських інституцій у зв’язку з виконанням ними своїх обов'язків, передбачених у галузі державного управління [300].

Відповідно до Регламенту Сейму розглядом петицій, що адресовані Сейму, займається спеціальна Комісія з питань петицій. Правила подання та розгляду петицій визначені в Законі Польщі «Про петиції». Так, предметом петиції може бути прохання щодо внесення змін до чинного законодавства, вчинення певних дій стосовно питання, яке піднімається в петиції, а також стосовно сфер суспільного життя, цінностей та інших суспільних відносин, що вимагають особливого захисту. Петиція повинна бути розглянута без невиправданої затримки, але не пізніше 3 місяців з дня отримання петиції [310].

Відповідно до Адміністративно-процесуального кодексу Польщі предметом скарги може бути недбале або неналежне виконання обов’язків компетентними

державними органами чи їх працівниками, порушення верховенства права чи інтересів заявників, а також довготривалий та бюрократичний розгляд справ громадян. В свою чергу, предметом пропозиції можуть бути питання, що стосуються вдосконалення структурної організації державного органу, оптимізації законодавства, поліпшення роботи посадових осіб, запобігання зловживанням з боку представників влади, тощо [302].

Діяльність, пов'язана з підготовкою законопроекту, його розповсюдженням, рекламною кампанією, а також організацією збору підписів громадян, що підтримують проект, здійснюється законодавчим ініціативним комітетом. Комітет може бути сформований групою щонайменше з 15 громадян Польщі, які мають виборче право і які подали письмову згоду про приєднання до комітету із зазначенням своїх даних. Представник комітету або його заступник, зазначений у письмовій згоді перших 15 осіб, що входять до складу комітету, діє від імені комітету. Після збору 1000 підписів громадян, що підтримують проект, представник комітету повідомляє маршала Сейму про створення комітету та продовжує збирати підписи. Якщо громадянин підтримує законопроект, він ставить свій підпис, зазначає прізвище, ім'я та ідентифікаційний номер PESEL. Законопроект із переліком підписів громадян, що підтримують законопроект, не може бути поданий пізніше 3 місяців з дати рішення маршала Сейму про прийняття повідомлення про створення комітету [311].

У 2003 році в Польщі був прийнятий закон «Про суспільно корисну діяльність та волонтерство». Відповідно до цього нормативного акту, щоб отримати статус суспільно корисної громадської організації, неурядова організація повинна здійснювати діяльність в одній із 33 сфер суспільного життя перелічених в статті 4 цього закону. До таких сфер, зокрема, відносяться соціальна допомога, включаючи допомогу сім'ям, які опинились у важких обставинах, надання безоплатної правової допомоги та підвищення правової обізнаності суспільства, діяльність щодо національних та етнічних меншин, розвитку регіональних мов, допомога людям пенсійного віку, діяльність, що підтримує розвиток місцевих громад, екологія та

захист тварин та охорона природної спадщини, допомога польській діаспорі та полякам за кордоном. Загальну координацію та організацію роботи відповідних організацій здійснює Комітет з громадської вигоди Департаменту громадянського суспільства Канцелярії Прем‘єр-міністра [312].

Рада з питань громадської вигоди – це дорадчий орган голови Комітету з громадської вигоди створений на підставі Закону від 24 квітня 2003 року «Про суспільно корисну діяльність та волонтерство». Засідання ради проводяться у міру необхідності, однак не рідше одного разу на два місяці, а її роботою керують два співголови, які обираються з числа членів Ради за такими критеріями: представник органів державного управління та органів місцевого самоврядування; представник неурядових організацій, спілок та угод неурядових організацій.

Рада з питань громадської вигоди єдиний орган, який інституціоналізує принцип громадянського діалогу та співпраці між державним сектором та громадянським суспільством. Рада складається щонайменше з 20 членів, серед яких є представники органів державного управління та підпорядкованих або підконтрольних їм органів, представники органів місцевого самоврядування, представники неурядових організацій, спілок та рад неурядових організацій.

Завдання Ради включають, зокрема: 1) висловлення думок з питань, що стосуються застосування Закону «Про суспільно корисну діяльність та волонтерство»; 2) висловлення думок щодо змісту проектів нормативних актів та державних програм, пов’язаних з функціонуванням неурядових організацій, а також із громадською діяльністю та волонтерством; 3) надання експертної допомоги та висловлення думок у разі виникнення суперечок між органами державного управління та неурядовими організаціями тощо [312; 304]. Таким чином Рада з питань громадської вигоди є специфічним майданчиком, який дозволяє неурядовим організаціям та організаціям громадянського суспільства надавати свої пропозиції органам Державної влади в рамках чинного законодавства та в організований спосіб.

Рада фактично виступає платформою двостороннього громадянського діалогу, яка доповнює дві інші його форми: Соціально-економічну тристоронню

комісію (форум для дискусій між державною адміністрацією, профспілками та організаціями приватних роботодавців) та Об'єднаний комітет центрального та місцевих урядів [65, с. 86].

Декілька слів слід сказати про комісії з соціально-економічних питань. Відповідно до закону від 6 липня 2001 року «Про Тристоронню комісію з соціально-економічних питань та воєводські комісії з питань соціального діалогу» ці утворення є форумом для організації соціального діалогу, що проводиться з метою узгодження інтересів працівників та роботодавців. До компетенції Комісії входить ведення соціального діалогу з питань оплати праці, соціальних виплат та інших соціальних чи економічних питань, а також виконання завдань, визначених окремими актами Польщі. Кожна сторона комісії має право виносити на розгляд Комітету з питань громадської вигоди справу, що має велике соціальне чи економічне значення, якщо вона вважає, що її вирішення є важливим для підтримання соціального балансу [313]. Наприклад до воєводського комітету соціального діалогу кожна з профспілкових організацій та організацій роботодавців надає свого представника, а урядова сторона та сторона місцевого самоврядування представлені трьома особами [305].

У 2005 році в Польщі була прийнята перша Стратегія розвитку громадянського суспільства на 2007-2013 роки, яка визначила цілі, завдання та основні напрями залучення громадськості до розбудови країни. Головним результатом цього документу стало створення так званого Фонду громадянських ініціатив, урядової програми підтримки ініціатив громадянського суспільства згідно з наведеними у Стратегії пріоритетами. 4 листопада 2008 р. Рада міністрів Польщі прийняла резолюцію про затвердження Стратегії розвитку громадянського суспільства на 2009-2015 роки та резолюцію про затвердження Національної оперативної програми Фонду громадянських ініціатив на 2009-2013 роки. Вказаний документ визначає три головні стратегічні цілі розвитку громадянського суспільства: досягнення оптимального рівня участі громадян у громадянському житті; якісний та кількісний розвиток інститутів громадянського суспільства; підвищення ефективності

функціонування держави в її взаємовідносинах з інститутами громадянського суспільства та громадянами [306; 65, с. 85].

На теперішній час в Польщі діють наступні програми та проекті в сфері підтримки громадянського суспільства: 1) Програма підтримки та розвитку довгострокового волонтерства на 2018-2030 роки «Корпус солідарності». Це довгострокова програма, спрямована на всебічну підтримку розвитку довгострокових відносин між волонтерськими установами та органами, які користуються їх послугами; 2) Фонд громадянських ініціатив (FIO) – це державна програма надання субсидій для неурядових організацій, в рамках якої співфінансуються проекти, спрямовані на збільшення частки залучення громадян та неурядових організацій до суспільного життя; 3) Програма розвитку громадських організацій на 2018-2030 роки «PROO». PROO – це програма прямої підтримки розвитку польських громадських організацій. Гранти за програмою розподіляються для інституційного розвитку громадських організації та реалізації їх статутних цілей; 4) Програма підтримки розвитку скаутських організацій на 2018-2030 роки. Ця програма є новою формою підтримки скаутських організацій, які є важливим партнером держави в сфері розвитку та виховання молоді; 5) Програма підтримки розвитку народних університетів на 2020-2030 роки. Народний університет – це неформальний, непублічний навчальний заклад із базою для проживання дорослих. Народні університети працюють у сільських та малих містах, де доступ до інших форм освіти або розвитку ускладнений; 6) Програма підтримки розвитку міжнародних центрів зустрічей на 2021-2030 роки. Вона спрямована на підтримку розвитку громадянського суспільства шляхом обміну молоддю в рамках міжнародних центрів зустрічей; Програма підтримки розвитку громадянського суспільства «Програма Фонду громадських ініціатив NEWFIO на 2021-2030 роки» [303].

Отже в республіці Польща ми можемо спостерігати наявність активної участі ІГС в реалізації державних програм та проектів, налагодження ефективної системи фінансування неурядових організацій та створення діалогових платформ і майданчиків з різних питань діяльності держави.

Із проведеного дослідження досвіду деяких зарубіжних країн в частині взаємодії держави та ІГС можемо зробити наступні висновки:

1. Документи Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи визначають участь ІГС та окремих громадян у реалізації державної політики та політики проведення реформ як однин із важливих елементів розвитку сучасного суспільства. Така участь містить у собі здійснення консультацій із громадськістю, участь неурядових організацій в роботі державних органів шляхом надання пропозицій та експертних висновків до державних нормативних актів. Важливим аспектом є те, що міжнародні документи говорять, що така взаємодія має забезпечувати свободу вираження різноманітних думок представників громадянського суспільства щодо функціонування інститутів держави.

Міжнародні документи та рекомендації, зокрема з питань участі громадянського суспільства у прийняті державних рішень, рекомендують використовувати такі форми залучення неурядових організацій як публічний захист інтересів окремих груп громадян, підвищення рівня інформованості громади про державні реформи та діяльність державних органів, здійснення експертизи та проведення громадських консультацій, розробка нових рішень і підходів до державного управління, надання послуг в сфері державної діяльності для конкретної групи громадян.

2. В Республіці Білорусь діяльність ІГС у прийнятті державних рішень та реалізації державної політики виписана в Конституції України, профільних законах про громадські об'єднання та звернення громадян. Разом із цим порядок реєстрації таких об'єднань є дуже забюрократизованим та дозволяє відмінити реєстрацію будь-якого об'єднання. Законодавство республіки встановлює певні обмеження для фінансування громадських організації та обмежує їх благодійну діяльність.

Позитивними аспектами, що можуть бути імплементовані в нашій країні в тій чи іншій мірі є: встановлення права громадянського суспільства обговорювати питання державного і суспільного життя на республіканських і місцевих зборах; запровадження щомісячного «Дня інформування», метою якого є доведення до

громадськості основних кроків, що вживаються в країні для її розвитку; реалізація проєкту «Діалоговий майданчик», який проводився у жовтні-листопаді 2020 року з метою обговорення напрямів конституційної реформи, закріплення у профільному законі правового режиму електронних звернень тощо.

3. Республіка Казахстан за останні роки дуже суттєво просунулася в напрямі розвитку громадянського суспільства. Зараз в республіці розширюється практика звітування керівників державних органів про свої діяльність, посилюється роль громадських рад при державних органах, забезпечується участь представників громадянського суспільства в розподілі бюджетних коштів.

На велику увагу та подальше застосування в Україні заслуговує досвід Казахстану щодо реалізації проєкту «Відкритий Уряд», створення інституту уповноважених осіб по взаємодії з неурядовими організаціями, а також Національної ради громадської довіри [93; 94]. Таким же чином, як і в Республіці Білорусь активно розвивається інститут електронних звернень та онлайн прийомів громадян.

4. Естонська Республіка, як повноправний член Європейського Союзу, ще на початку сторіччя зробила вагомі кроки в напрямі розвитку власного громадянського суспільства. Основними формами роботи держави в цьому напрямі є вироблення паритетної участі громадян в розбудові країни та реалізації інституційних реформ. Проєкт «Урядова комунікація», що є основним маркером участі громадян в державних справах, вимагає від владних органів та установ забезпечувати прозору політику вироблення державних рішень, залучення неурядових організацій до процесу їх розробки. Урядом країни підготовлено ряд методичних вимог до побудови ефективної комунікації між державою та громадянським суспільством.

На нашу думку, має бути досліджений досвід Естонії щодо участі у програмі «Відкритий уряд» (AVP), що є міжнародною ініціативою в частині сприяння належному управлінню у світі. Країни, що беруть участь у такій програмі зобов'язуються дотримуватися принципів «відкритого уряду» та у співпраці з громадянським суспільством розробляти та реалізовувати комплексні плани

дій щодо розвитку країни, які мають враховувати позицію усіх зацікавлених інституцій та об'єднань громадян.

5. У Республіці Польща потужний розвиток взаємодії інститутів громадянського суспільства почався із вступом країни до Європейського Союзу. Велика увага в країні приділяється участі неурядових організацій в реалізації державних завдань, програм та проєктів за напрямами, що визначені законом «Про суспільно корисну діяльність та волонтерство». Крім цього розвиваються державні програми, що спрямовані на підтримку взаємодії ІГС в рамках реалізації різноманітних ініціатив. Окремим напрямом, що слугує удосконаленню аналізованої діяльності, є розбудова польського законодавства в частині законодавчої ініціативи громадян та можливості подання петицій.

Отже досвід Республіки Польща може бути імплементований в національну практику в частині розробки нормативно-правових актів з питань законодавчої ініціативи інститутів громадянського суспільства, реалізації державних програм підтримки ініціатив громадських організацій, утворення окремого структурного підрозділу в Секретаріаті Кабінету Міністрів України чи Міністерстві юстиції України, який буде координувати реалізацію неурядовими організаціями суспільно значущих проектів та ініціатив.

## 3.2. Критерії оцінювання ефективності взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ

Взаємодія ІГС та держави в процесі здійснення реформ є необхідною умовою того, що пропоновані державою заходи будуть націлені саме на ті групи населення, які потребують відповідної уваги з боку владних інституцій. Вказана взаємодія потребує вимірювання та оцінки, оскільки і громадяни і державні органи та їх посадові особи мають знати, чи насправді використані усі передбачені можливості для участі громадянського суспільства в житті держави, чи дає така взаємодія позитивний ефект для подальшого розвитку країни та покращення життя людей?

Вказаний позитивний результат аналізованого механізму має у науковій літературі визначення «ефективність» і є органічною складовою суспільних відносин між державою та громадянами. В той же час слід відмітити, що незважаючи на існуючі в Україні правові та організаційні умови взаємодії держави та суспільства, питання її ефективності перебувають в основному поза увагою відповідних інституцій, що, на нашу думку, є неприпустимим.

Питанням дослідження ефективності системи державного управління взагалі та діяльності окремих державних органів зокрема, були присвячені праці Н. Балдич [37], Н.П. Бортник [28], А.В. Волошиної [44], О.М. Гостєвої [52], Б.О. Гребенюка [53], І.П. Динника [68], Т.Б. Жураковського де Сас [74], К.М. Петренко [184], Л.Л. Приходченко [195], А. Сеїтосманова [244], О.М. Чемериса [281]. В той же час їх дослідження свідчить, що сфера взаємодії інститутів громадянського суспільства та держави переважно перебуває поза увагою науковців.

Базовими поняттями, які у науковій літературі пов'язують із процесом вимірювання ефективності, є терміни «критерій», «показник», «індикатор», а отже слід визначити їх співвідношення в контексті взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади.

В роботах Л.Л. Приходченка вищевказані поняття визначаються наступним чином: показники – це згруповані певним чином дані, що дозволяють оцінити судження про ключові аспекти функціонування систем (управлінських, економічних, соціальних тощо); критерії – ознака чи сукупність ознак, які надають підставу для здійснення оцінки показників; індикатори – елемент даних, що містить кількісні та якісні характеристики процесу або стану об'єкта оцінювання [195].

О.В. Манжула вказує, що критерій виступає певним параметром, за яким здійснюється відбір показників, які зможуть досить точно охарактеризувати рівень та стан економічної безпеки держави. Вчений відмічає, що критерії не є статичними, а змінюються відповідно до умов зовнішнього середовища [134, с. 127].

І.Я. Дюрягін говорить, що «на відміну від критерію ефективності, який є найважливішою відмітною ознакою, що характеризує якісну, сутнісну сторону

явища (процесу), показник ефективності виражає його кількісну характеристику. Один критерій може мати декілька показників, водночас критерій ефективності юридичного механізму показує головну якісну сторону, призначення й результативність дії механізму, а показник слугує певною мірою ефективності за тим або іншим критерієм» [71, с. 136].

А. М. Нагімова зазначає, що ««індикатор» - це інтегральний показник, що кількісно визначає якісні характеристики процесу. Індикатори визначаються як параметри кордонів, в межах яких система, що включає організаційні механізми, технологічні зв'язки, матеріальні та фінансові потоки, може стійко функціонувати і розвиватися» [150, с. 42-43].

У наукових працях із теорії державного управління критерії ефективності визначаються як «ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які, можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства» [66, с. 153] або як «рівень досягнення цілей управління, міра досягнення об’єктом управління бажаного стану» [280, с. 56-57].

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що співвідношення аналізованих термінів є наступним: 1) критерій – це певна ознака або параметр, який характеризує відповідну діяльність або явище; показники – це кількісні та якісні дані, що у своїй сукупності дозволяють охарактеризувати та оцінити стан такого критерію; тобто критерій складається із сукупності певних показників, які дозволяють скласти уяву про цей критерій, динаміку його розвитку тощо; 3) індикатор являє особою окремий «сигнальний» показник (який може бути як кількісним, так і якісним), на підставі наявності або відсутності якого можна судити про стан відповідного критерію, що в свою чергу зумовлює або необхідність змін параметрів відповідної системи, або удосконалення певної діяльності.

Отже, під критеріями ефективності взаємодії державних органів та ІГС в процесі реформ слід розуміти окремі параметри, наявність або відсутність яких свідчить про досягнення цілей такої взаємодії. В свою чергу, під показниками взаємодії слід розуміти кількісні та якісні дані, що характеризують критерії

ефективності та у своїй сукупності можуть свідчити про їх сучасний стан та динаміку розвитку. Індикатори ефективності взаємодії державних органів та ІГС – це сигнальні (ключові) показники, що характеризують стан взаємодії і можуть свідчити про наявні проблеми або досягнення цілей та слугувати основою для її оптимізації або удосконалення.

Наступним слід проаналізувати зміст чинного нормативного забезпечення оцінювання ефективності діяльності органів державної влади та оцінювання їх взаємодії із громадянами в Україні.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» при центральних і місцевих органах виконавчої влади мають бути утворені громадські ради, крім того органам місцевого самоврядування також рекомендовано створювати відповідні громадські ради та проводити консультації із громадськістю під час вирішення питань місцевого значення. Консультації з громадськістю мають проводитися у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма) [200].

Отже, зазначений документ містить по меншій мірі два критерії, які можуть бути використані для оцінки ефективності взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ: діяльність громадських рад, консультації із громадянським суспільством в процесі реалізації реформ.

Порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців від 23.08.2017 № 640 та Методичні рекомендації щодо визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» містять положення, що рекомендують процедуру оцінювання діяльності державних службовців, відштовхуючись від стратегічних завдань відповідного органу влади, посадових обов’язків особи та її загального внеску у функціонування відповідного органу. В той же час, універсальних показників ефективності взаємодії

державних службовців із інститутами громадянського суспільства вони не містять [206; 212].

Згідно із Порядком проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених ІГС в Україні, проводяться конкурси, за результатами яких відповідним громадським організаціям та їх об'єднанням, надається фінансова підтримка за рахунок коштів державного бюджету для виконання (реалізації) розроблених ними програм (проектів, заходів) загальнодержавного рівня, а коштів місцевих бюджетів - програм (проектів, заходів) відповідного адміністративно-територіального рівня [210]. Отже факт проведення конкурсу та сума фінансування таких громадянських проектів цілком може виступати показником ефективності взаємодії держави та громадянського суспільства.

25 травня 2020 року постановою Кабінету Міністрів України № 458 були затверджені критерії та Методика проведення оцінювання ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції. Відповідно до цього документу критеріями взаємодії Національного агентства з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами іноземних держав, міжнародними організаціями та громадськістю, зокрема, є: залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу державної антикорупційної політики; проведення публічних громадських обговорень або електронних консультацій з громадськістю щодо розроблених Національним агентством проектів нормативно-правових актів відповідно до вимог законодавства; оприлюднення та презентація результатів проведення щорічного оцінювання рівня корупції в Україні, сприйняття і довіри до антикорупційних та інших інституцій; співпраця з неурядовими організаціями з питань проведення досліджень; створення та забезпечення функціонування окремого структурного підрозділу Національного агентства, що забезпечує налагодження зовнішньої комунікації та взаємодії з громадськістю; забезпечення систематичного інформування громадськості про здійснення заходів щодо запобігання корупції [205]. Отже можемо констатувати, що вказаний

нормативний акт по суті на сьогодні є єдиним документом, який чітко встановлює критерії взаємодії окремого державного органу із громадянським суспільством.

Крім Національного агентства із запобігання корупції подібним механізмом в деякій мірі володіє Національна поліція України, оскільки у статті 11 Закону України «Про Національну поліцію» рівень довіри населення до поліції визначений основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції [224]. До того ж окремою постановою Кабінету Міністрів України був затверджений порядок проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції, який визначив, що об'єктами такої оцінки є рівень задоволення потреби населення в поліцейських послугах, процеси, що відбуваються в системі Національної поліції, та характеристики і результати її діяльності [211].

Дослідження наукових підходів до визначення критеріїв оцінки діяльності органів держави в контексті взаємодії із інститутами громадянського суспільства дає нам можливість виокремити наступні точки зору.

Так, А.М. Нагімова говорить про «критерій суспільної думки населення про ті чи інші органи державного управління на основі пізнаваності та інформованості, критерій якості діяльності територіальних органів державного управління, що заснований на власному досвіді спілкування громадян та їх об'єднань із низовими структурами цих органів, а також критерій наявності стереотипів про роботу і ступень корумпованості тих чи інших державних органів» [150, с. 70-71].

У працях В.Є. Слюсаренка говориться, що «існують шість типових сфер, для яких формуються цілі оцінювання співробітництва держави-бізнесу та громадянських інституцій: законодавчі ініціативи, фінансування організацій громадянського суспільства (обсяги фінансування, механізми та процедури), співробітництво та участь (рівень та якість залучення організацій громадянського суспільства до діяльності державних органів), розвиток (інфраструктура, зміцнення потенціалу, потенціал зайнятості та аналогічні питання), безпосередній розвиток громадянського суспільства (участь громадян, соціальний капітал, громадянська освіта, тощо)» [252, с. 28].

Н.П. Бортник до основних критеріїв ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади відносить наступні критерії: «1) дієвість виконання поставлених завдань; 2) належний рівень нормативно-правового забезпечення; 3) достатність фінансування; 4) модернізація організаційної структури; 5) стабільність політичної системи; 6) високий професійний рівень кадрового забезпечення; 7) стимулювання праці державних службовців; 8) взаємозв'язок центральних органів виконавчої влади з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю» [28, с. 83 ].

Л.П. Чурсанова серед показників ефективності державного управління називає такі критерії як: «1) цільова орієнтованість організації, що визначається шляхом вивчення й оцінювання її організаційної, нормативної та іншої діяльності; 2) витрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій; 3) стиль функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших організаційних структур; 4) витрати на утримання й забезпечення функціонування державно-управлінської системи та інших організаційних структур» [279, с. 118].

В роботах М.В. Ярощука наводиться декілька моделей оцінки ефективності діяльності районних державних адміністрацій: факторно-критеріальна модель та модель стейкхолдерів [291, с. 393].

Таким чином у наукових роботах з питань ефективності діяльності державних органів, їх взаємодія із громадянами є лише одним із критеріїв оцінки її ефективності. В той же час основна увага приділяється показникам організаційної побудови державного органу, витратам на його утримання, показникам управління персоналом. Разом із цим навіть ці критерії можуть слугувати нам основою для вироблення власних критеріїв оцінки ефективності взаємодії держави та ІГС.

Наступним слід оцінити зарубіжний досвід оцінки ефективності відносин громадянського суспільства та держави, що здатен внести до національної практики актуальні критерії та показники такої діяльності.

Так, в рамках реалізації проекту ПРООН «Підтримка комплексного реформування державної служби шляхом посилення співпраці громадянського суспільства та уряду України», що реалізовується за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Норвегії, фахівцями була розроблена методологія оцінки діяльності органів виконавчої влади за напрямком «взаємодія з громадськістю». В рамках вказаного документу оцінку взаємодії державних органів та ІГС пропонується здійснювати за такими напрямами: інформування, що передбачає надання інформації за ініціативою органу влади, так і надання її на вимогу громадськості; консультації, під час яких орган влади оприлюднює проекти своїх рішень з метою отримання коментарів, зауважень, пропозицій від громадськості; участь громадськості у виробленні та реалізації державної політики, тобто визначення рівня взаємодії, під час якої орган влади залучає представників громадськості до робочих груп, експертних рад тощо; партнерство – здійснення взаємного обміну різного роду ресурсами [78, с. 67-69]. На нашу думку вказана методика цілком може бути основою для формування системи критеріїв взаємодії громадянського суспільства та держави в контексті проведення інституціональних реформ, оскільки охоплює майже всі аспекти такої взаємодії.

В Республіці Казахстан оцінка ефективності діяльності державних органів включає: 1) операційну оцінку ефективності діяльності державних органів; 2) оцінку результативності діяльності державних органів.

Операційна оцінка здійснюється за такими блоками діяльності оцінюваних державних органів: досягнення цілей; взаємодія державного органу з фізичними та юридичними особами; організаційний розвиток державного органу.

Операційна оцінка по блоку взаємодії з фізичними та юридичними особами здійснюється з метою визначення ефективності заходів щодо якісного надання державних послуг населенню, розгляду скарг і заяв фізичних і юридичних осіб, а також ступеня відкритості державного органу.

Вказана оцінка проводиться уповноваженим органом у справах державної служби, уповноваженим органом щодо державної правової статистики і ведення

спеціальних обліків, уповноваженим органом у сфері інформатизації та уповноваженим органом у сфері інформації. При проведенні операційної оцінки якості надання державних послуг використовується інформація неурядових організацій та громадських об'єднань про якість надання державних послуг, отримана на підставі опитування їх одержувачів, рекомендацій громадських рад, а також додатково можуть проводитися соціологічні дослідження [166].

Загальна оцінка роботи державних органів по вказаному блоку формується шляхом складання результатів оцінки за трьома напрямками з присвоєнням відповідних вагових значень. Частка кожного напряму сформована наступним чином: «Якість надання державних послуг» - 50%, «Відкритість держоргану» - 30% і «Розгляд скарг і заяв громадян» - 20% [177, с. 20].

У Киргизькій Республіці проводиться оцінка так званого «Індексу довіри населення» як узагальненого показника динаміки зміни масових настроїв суспільства, що відображає ставлення населення до діяльності державних органів і мерій міст. Вимірювання вказаного індексу дозволяє оцінити особисту задоволеність громадянина діяльністю державних органів і задоволеність населення послугами, які отримуються від державних органів.

Процедурно «Індекс довіри населення» рахується відповідно до Положення про «Індекс довіри населення» до діяльності державних органів і мерій міст Бішкек і Ош Киргизької Республіки, затвердженого постановою Уряду Киргизької Республіки «Про оцінку ефективності діяльності державних органів виконавчої влади та мерій міст Бішкек і Ош Киргизької Республіки» від 17.02.2017 № 105. Кількісні показники індексу отримуються на основі регулярних опитувань громадян Киргизької Республіки у віці від 18 до 75 років, за стандартною репрезентативною вибіркою, з допущенням помилки вибірки в межах 5-7 відсотків [168].

Інститут Світового банку використовує так званий інтегральний показник державного управління (Governance Research Indicator Country Snapshot) [307]. Вказаний індекс розраховується за шістьма категоріями, з яких важливими для предмету нашого дослідження є наступні:

1) Врахування думки населення та підзвітність державних органів. Напрям оцінює такі аспекти життя суспільства як свобода слова, свобода об'єднань, наявність вільних ЗМІ.

2) Ефективність роботи уряду. Оцінка якості державних послуг, якості роботи державних службовців, ступеня незалежності державних службовців від політичного тиску.

3) Якість законодавства. Оцінка здатності уряду формулювати та реалізовувати раціональну політику та сприяти розвитку приватного сектора.

В державах-членах ООН протягом останніх років здійснюється вимірювання Індексу розвитку електронного уряду (EGDI). Цей Індекс являє собою стан розвитку електронного уряду, який поряд із оцінкою закономірностей розвитку веб-сайтів у певній країні, включає загальні характеристики доступу населення до інформації: технічна інфраструктура та рівень освіти. Математично, EGDI – це середньозважене значення трьох показників: 1) обсяг та якість онлайн-послуг (Індекс Інтернет-послуг, OSI ), 2) статус розвитку телекомунікаційної інфраструктури (Індекс інфраструктури телекомунікацій, TII); 3) людський капітал ( Індекс людського капіталу, HCI) (Додаток В) [294].

Додатком показником, що вимірюється міжнародними організаціями в контексті оцінки «Електронного Уряду» є Індекс електронної участі (EPI) (Додаток Г). Цей індекс розширює вимір опитування, зосереджуючи увагу на використанні онлайн-сервісів для полегшення надання урядом інформації громадянам («обмін електронною інформацією»), взаємодії із зацікавленими сторонами («електронна консультація») та участі у процесах прийняття рішень («прийняття електронних рішень»). Структура Індексу електронної участі є наступною: «електронна інформація (забезпечення участі шляхом надання громадянам публічної інформації та доступу до інформації, як на вільній основі, так і на основі запиту); електронне консультування (залучення громадян до обговорення питань державної політики та надання послуг); прийняття електронних рішень (розширення прав і можливостей

громадян шляхом спільного розроблення варіантів реалізації державної політики та удосконалення механізмів надання державних послуг)» [295].

У Великій Британії Урядом країни був прийнятий Кодекс практики консультацій. Цей документ Кодекс визначає алгоритм підходу, що використовує Уряд країни для проведення офіційних громадських консультацій.

Кодекс містить сім критеріїв (правил) проведення ефективних консультацій із громадянами, а саме:

– «Коли проводити консультації. Офіційні консультації повинні відбуватися на етапі, коли є можливість вплинути на результат реформ.

– Тривалість консультацій. Консультації, як правило, повинні тривати щонайменше 12 тижнів з урахуванням більш тривалих часових рамок, де це можливо і необхідно.

– Чіткість обсягу та впливу. Консультаційні документи повинні визначати процес консультацій, те, що пропонується, сферу впливу та очікувані результати.

– Доступність консультаційних процедур. Консультаційні процедури повинні бути доступними та чітко орієнтованими на людей, права яких зачіпають.

– Тягар консультацій. Процес консультацій має бути легким та необтяжливим для громадян.

– Швидке реагування. Відповіді, що отримані під час консультацій, мають бути проаналізовані належним чином, а громадяни отримали від держави якісний зворотний зв’язок.

– Можливість консультування. Державні особи, які проводять консультації, мають вивчати досвід його проведення з усіх можливих джерел та впроваджувати найкращі практики таких консультацій» [292].

Аналітики Ради Європи до критеріїв (механізмів) залучення жителів до міського управління представниками громадянського суспільства в місті Києві, зокрема відносять: запити на доступ до інформації, електронні петиції, загальні збори мешканців за місцем проживання, круглі столи, громадські слухання, обговорення проектів нормативно-правових актів, громадська експертиза тощо [70, с. 24].

К.Л. Бугайчук та І.О. Святокум, досліджуючи зарубіжний досвід оцінки діяльності органів поліції, аналізують класифікацію відповідних показників, що була розроблена американським дослідником Р. Девісом [293]. В контексті предмету публікації для оцінки поліцейського підрозділу виділяються наступні критерії та джерела відповідних даних [75, с. 10-13]:

| **Індикатор** | **Визначення** | **Джерела інформації** |
|---|---|---|
| Прозорість | Публікація даних щодо заяв про злочини, арештів, зупинок транспортних засобів, застосування сили, скарги громадян тощо | Аналіз звітів підрозділу, офіційного веб-сайту |
| Взаємодія з громадою | Створення громадських дорадчих органів, відвідання громадськістю зустрічей з керівництвом, участь громадян у протидії злочинності | Аналіз документообігу підрозділу, протоколів зустрічей |
| Скарги громадян | Кількість скарг громадян, швидкість проведення службових розслідувань, відсоток покараних поліцейських | Аналіз річного звіту |
| Думка громади | Громадська думка щодо ефективності поліції та порушення, що допускаються поліцейськими | Дослідження громадської думки |
| Взаємодія громадян з поліцією | Готовність громадян повідомляти поліцію про злочини та проблеми, не пов’язані зі злочинністю | Дослідження громадської думки |

Отже, можна побачити, що в зарубіжних країнах досить розповсюдженим критерієм оцінки ефективності взаємодії держави та ІГС є рівень суспільної думки про діяльність державного органу, його відкритість, а також вчасне реагування держави на потреби громадських організацій та окремих громадян.

Вивчення положень нормативно-правових актів України та зарубіжного досвіду з питань оцінки ефективності взаємодії державних органів та ІГС в процесі реформ можемо запропонувати власну систему таких критеріїв:

1. Стратегічне забезпечення взаємодії органів держави та ІГС. Зазначений критерій містить показники наявності перспективних документів з питань розвитку

взаємодії органів держави та ІГС: наявність затверджених концепцій, стратегій, програм та планів їх реалізації стосовно оцінки стану та покращення вказаної взаємодії, кількість ІГС, що приймало участь в цих заходах. До цього критерію може бути віднесена кількість угод про співробітництво, підписаних між державним органом та ІГС.

2. Законодавче (нормативне) забезпечення взаємодії органів держави та ІГС. Цей критерій є органічним продовженням попереднього, складається у наявності затверджених нормативних актів (законів, постанов Уряду, наказів міністерств) з питань організації та удосконалення взаємодії органів держави та ІГС. Вказаний критерій є ключовим, адже відсутність належного правового регулювання, що спостерігається зараз, робить неможливою таку оцінку та не дозволяє належним чином визначити пріоритетні напрями розвитку такої взаємодії.

3. Організаційно-методичне забезпечення взаємодії органів держави та ІГС. Показниками цього критерію можуть виступати: наявність в органі державної влади підрозділу відповідального за взаємодію із ІГС (або відповідальних осіб – в рамках окремої посади), кількість функціонуючих громадських рад, експертних рад при державних органах, наявність методичних рекомендацій, алгоритмів, кодексів, інструкцій з питань належного забезпечення взаємодії. Вказана продукція має бути розроблена як для посадових осіб, так і для неурядових організацій.

4. Інформаційне забезпечення взаємодії органів держави та ІГС. Вказаний критерій включає наявність стратегій та концепцій ефективної комунікації між державою та громадянським суспільством, кількість діючих сайтів з питань організації діалогу між громадянами та владою. Кількість сайтів органів державної влади, що містять механізм взаємодії з ІГС, включаючи подання звернень, скарг, пропозицій до нормативних актів, інших розпорядчих документів. Кількість розроблених брошур, буклетів, іншої інформаційної продукції для населення та неурядових організацій з питань налагодження взаємодії із державою, кількість проведених інформаційних кампаній, конференцій, круглих столів, виступів уповноважених осіб, кількість щорічних та тематичних звітів, підготовлених за результатами взаємодії.

5. Кадрове забезпечення взаємодії органів держави та ІГС. Його характеризують показники кількості посад у державних органах, що відповідають за таку взаємодію, кількість освітніх заходів, що були проведені для державних службовців з питань взаємодії держави та [, кількість осіб державних органів, що були залучені до взаємодії в процесі реалізації реформ.

6. Фінансове забезпечення взаємодії органів держави та ІГС. До показників цього критерію віднесемо кількість фінансових та матеріальних засобів, що витрачаються на організацію такої взаємодії, обладнання робочих місць, здійснення представницьких та інформаційних заходів, кількість грошей, що виділені державою на реалізацію проектів громадянського суспільства та підтримку їх діяльності.

Ця система критеріїв ефективності взаємодії органів держави та ІГС може бути прийнята як основна, а вказані критерії можуть отримати умовну назву «універсальні».

В той же час в рамках оцінки ефективності такої взаємодії ми можемо виділити додаткові критерії, що можуть характеризувати окремі аспекти такої взаємодії:

1. Робота зі зверненнями громадян та ІГС. Основними показниками виступають дані про кількість: звернень громадян та інститутів громадянського суспільства, що були подані до державного органу; розглянутих звернень; прийнятих рішень (позитивних, негативних), наявність можливості приймати електронні звернення; поданих електронних звернень; порушень виконавської дисципліни в процесі розгляду звернень інститутів громадянського суспільства та громадян; публічних звітів за результатами звернень громадян; виконаних запитів на надання публічної інформації, кількість здійснених (виїзних) прийомів громадян.

2. Ефективність консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та здійснення реформ. Показниками цього критерію виступають: наявність нормативних актів, що закріплюють порядок такої взаємодії, наявність підрозділу державного органу, що забезпечує ці консультації, кількість посадових осіб, що працюють за цим напрямом, наявність актів державного органу,

що містять алгоритм консультацій із громадськістю, кількість консультацій різних форм, що були проведені за участю громадськості, а саме публічні обговорення (конференції, громадські слухання), чи вивчення громадської думки (опитування, контент-аналіз); кількість рішень, що були прийняті під час таких консультацій та в яких враховано думку громадян; кількість таких рішень, що були оскаржені в судовому порядку, кількість консультацій з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які проведені в обов'язковому порядку.

3. Функціонування громадських рад. До основних показників цього критерію мають бути віднесені кількість громадських рад при державних органах, кількість ІГС, залучених до цієї діяльності, якісний склад цих рад, кількість проведених засідань, кількість рішень державних органів, ухвалених за участю громадських рад, кількість врахованих пропозицій громадських рад з питань реалізації та запровадження реформ, кількість проведених публічних заходів, кількість консультацій та експертиз здійснених громадською радою, наявність сторінки громадської ради на сайті органу із механізмом зворотного зв'язку.

4. Громадська думка про роботу державного органу щодо взаємодії з ІГС. Оцінка вказаного критерію має здійснюватися на підставі проведення соціологічних досліджень, як за допомогою методу прямого інтерв'ювання, так і шляхом електронних опитувань. Показники цього критерію, здебільшого є якісними, але в той же час вони можуть допомогти виявити найбільш проблемні аспекти цієї взаємодії, що дуже актуально на етапі проведення будь-яких реформ.

Звичайно, що окреслена система критеріїв не претендує на абсолютну визначеність, але в тім може стати основою для формування інших критеріїв оцінки ефективності взаємодії державних органів та ІГС.

Таким чином проведений аналіз оцінки ефективності взаємодії державних органів та ІГС дозволяє зробити наступні висновки та узагальнення:

1. Ефективність взаємодії ІГС має вимірюється на основі відповідної системи критеріїв та показників. Критеріями такої ефективності слід визначити

окремі параметри наявність або відсутність яких свідчить про досягнення цілей такої взаємодії. В свою чергу під показниками взаємодії слід розуміти кількісні та якісні дані, що характеризують критерії ефективності та у своїй сукупності можуть свідчити про їх сучасний стан та динаміку розвитку. Важливим показником аналізованої ефективності виступає поняття «індикатори ефективності», що представляють собою сигнальні (ключові) показники, що характеризують стан взаємодії і можуть свідчити про наявні проблеми або досягнення цілей та слугувати основою для її оптимізації або удосконалення.

2. Чинні нормативні акти України з питань розвитку ІГС та їх участі в реалізації державної політики не містять узагальненої системи критеріїв та показників ефективності такої діяльності, обмежуючись визначенням окремих форм такої взаємодії. Разом із цим у нормативних актах з питань діяльності Національного антикорупційного бюро України міститься комплексна система критерії ефективності діяльності цього органу, що цілком може бути використана для розробки узагальненого документа щодо ефективності діяльності органів державної влади за окремими напрямами, в т.ч. у сфері взаємодії із громадянами та інститутами громадянського суспільства.

3. В умовах розвитку сучасного інформаційного суспільства перспективним напрямом удосконалення методики оцінювання ефективності взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства виступає досвід використання Індексу електронної участі, розробленого Організацією Об’єднаних Націй. Таким чином до показників національної системи оцінювання можуть бути впроваджені наступні: кількість онлайн платформ та сервісів, що використовуються державою для надання громадянам, кількість сервісів та платформ електронних консультацій, кількість платформ для прийняття колективних електронних рішень в процесі реалізації державної політики.

4. Критерії оцінки ефективності взаємодії держави та ІГС у процесі здійснення реформ можна поділити на універсальні: стратегічне, нормативне, організаційне, інформаційне, кадрове, фінансове забезпечення взаємодії [98]. Крім

того, доцільно виділяти й додаткові критерії, що характеризують окремі напрями такої взаємодії: робота зі зверненнями громадян та інститутів громадянського суспільства, суспільна думку про роботу державного органу, діяльність громадських рад, ефективність консультацій з громадськістю тощо.

### 3.3. Розвиток адміністративного законодавства в частині удосконалення процедур взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі реформ

Взаємодія органів державної влади та ІГС не є статичним явищем, а перебуває у постійному русі, отже зрозумілим є те, що механізми такої взаємодії мають постійно трансформуватися з тим, щоб відповідати нагальним потребам та вимогам. Норми законів України та підзаконних адміністративно-правих актів, що встановлюють правила та процедури такої взаємодії також не можуть перебувати у первісному стані, адже суспільні відносини, учасником яких є громадськість та її організації, набувають нового змісту та форм вираження, а отже й норми національного законодавства повинні бути швидко адаптовані з тим, щоб належним чином врегулювати ці відносини, забезпечити якісну реалізацію прав і свобод їх учасників, встановити дієві механізми контролю за процесом таких взаємовідносин.

Питання удосконалення та оптимізації нормативного забезпечення взаємодії ІГС та органів держави в процесі реалізації державної політики були предметом досліджень В.М. Алексєєва [12], М.Ю. Віхляєва [43], М. Канавець [85], В.Б. Ковальчука [103], І.І. Колосовської [109], С.М. Малаша [136], Т.Б.Топольницької [267]. Разом із тим слід відмітити, що зараз в країні йде системний перегляд ролі ІГС в процесі здійснення реформ та реалізації державної політики, розробляється нова національна стратегія взаємодії держави та громадянського суспільства, а отже питання щодо подальшого розвитку нормативного забезпечення цих процесів є актуальним завданням для правової науки.

Насамперед, слід звернути увагу на сферу комунікації ІГС та держави в процесі реалізації державної політики та проведення реформ. Основним нормативним актом, що регулює суспільні відносини в цій сфері є Закон України «Про звернення громадян» [218]. Зазначений нормативно-правовий акт регулює суспільні відносини, що виникають під час реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів.

Статтею 23-1 цього закону особливою формою звернень громадян до вищих посадових осіб держави, зокрема Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, визначається електронна петиція, яка має зібрати за три місяці 25 тисяч голосів, щоб бути розглянутою вищими органами державної влади, яким вона адресована. Аналіз змісту цього закону вказує на те, що він містить декілька ключових прогалин, що можуть вплинути на якість комунікації громадськості та державних інституцій.

По-перше аналізований документ не врегульовує питання подання звернень з боку юридичних осіб, зокрема, громадських організацій, фондів, асоціацій, органів самоорганізації населення тощо. Так, інколи в експертному середовищі зустрічаються думки, що цей закон також відноситься й до юридичних осіб. Отже можна припустити, що суб'єктами таких звернень цілком можуть бути й юридичні особи, оскільки в них мають бути права аналогічні до фізичних осіб. Також стаття 5 Закону України «Про звернення громадян» містить норму про те, що звернення може бути колективним, а отже органи самоорганізації населення також цілком ймовірно можуть використовувати вказаний закон у своїй діяльності.

Разом із цим Закон України «Про звернення громадян» не оперує нормативними правилами, що мають відношення до юридичних осіб, зосереджуючись винятково на фізичних, наприклад: закон регулює питання практичної реалізації *громадянами* (курсив. - авт) України наданого їм Конституцією України права вносити в органи

державної влади, об'єднання пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб; усне звернення викладається *громадянином* (курсив. - авт) на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку; письмове звернення надсилається поштою або передається *громадянином* (курсив. - авт) до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу; у зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання *громадянина*. (курсив. - авт); звернення може бути подано *окремою особою* (курсив. - авт) (індивідуальне) або групою осіб (колективне) [218]. Отже ніякої згадки про юридичних осіб як суб'єктів реалізації права на звернення у даному законі не міститься.

По-друге, незважаючи на розвиток інформаційного суспільства та підвищення рівня інформатизації всіх сфер суспільного життя, анахронізмом виглядають норми цього закону, що майже не приділяють увагу питанням електронної комунікації між державою та громадянським суспільством.

По суті, єдиною формою електронного звернення законом визначено електронну петицію, порядок подання якої врегульовано статтею 23-1 Закону України «Про звернення громадян», а у статті 5 цього закону автори зробили спробу визначити поняття електронного звернення, під яким вони розуміють письмове звернення, що надіслано з використанням мережі Інтернет [218]. В той же час, на нашу думку, правовий режим письмових, усних та електронних звернень є різним, а тому Закону України «Про звернення громадян» має містити окрему статтю, присвячену порядку подання електронних звернень юридичними та фізичними особами.

Не слід також забувати й про порядок особистого прийому. В умовах короновірусної пандемії, яка вже більше року триває в усьому світі, громадяни стали мати менше можливостей реалізовувати своє право на звернення та особистий прийом в органах влади. Стаття 22 аналізованого закону відмічає, що керівники та інші посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян зобов'язані проводити особистий прийом громадян [218].

Прийом проводиться регулярно у встановлені дні та години, у зручний для громадян час, за місцем їх роботи і проживання [218]. Таким чином, електронна форма прийому громадян не узаконена, а отже в умовах карантинних обмежень право громадян на такі звернення зазнає значних обмежень. Вважаємо, що зазначена проблема потребує виправлення, а питання проведення он-лайн прийомів громадян слід врегулювати окремою статтею аналізованого закону.

По-третє, на нашу думку, законом «Про звернення громадян» недостатньо врегульовано питання подання та розгляду колективних звернень. Єдина загадка про такі звернення міститься у статті 5, що зазначає: «Звернення може бути подано окремою особою (індивідуальне) або групою осіб (колективне). Ніхто не може бути примушений до подання власного чи підписання колективного звернення або участі в акціях на підтримку звернень інших осіб чи організацій» [218]. Враховуючи те, що колективне звернення, по суті, є формою комунікації між громадянами та інститутами громадянського суспільства, то у цьому законі слід визначити порядок та форму складання колективного звернення, порядок надання відповіді на нього.

На підставі вищевикладеного пропонуємо внести до Закону України «Про звернення громадян» наступні доповнення:

*1)* Викласти назву закону у новій редакції *«Про звернення фізичних та юридичних осіб»*

2) до статті 3 розділу І внести такі визначення:

– *звернення – індивідуальні або колективні заява, пропозиція або скарга, що викладені в усній, письмовій або електронній формі;*

– *суб'єкт звернення – фізичні або юридичні особи, які реалізують право на подання звернення.*

– *письмове звернення – звернення суб'єкта, що викладене в письмовій формі;*

– *електронне звернення – звернення суб'єкта, яке надійшло на адресу електронної пошти державного органу, було висловлено під час онлайн особистого прийому або яке розміщене на спеціальній сторінці офіційного сайту, що призначена для подання звернень фізичних та юридичних осіб;*

– *онлайн особистий прийом – заходи, що проводяться уповноваженими суб'єктами прийняття звернень фізичних та юридичних осіб за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, в т.ч. засобів відеоконференцзв'язку,*

3) викласти в законі окрему статтю 5-1, що буде присвячена особливостям подання звернень юридичними особами. Основними її положеннями можуть бути:

*«Юридичні особи та фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності мають право на подання до уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування усних, письмових чи електронних звернень.*

*Юридичні особи можуть реалізовувати своє право на подання звернення через своїх законних представників, статус і повноваження яких визначається законом.*

*Юридичні особи та їх представники мають право звертатися до суб'єктів прийняття звернення під час особистого прийому, в т.ч. який проводиться онлайн за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Під час особистого прийому представники юридичної особи мають підтвердити відповідними документами свої повноваження.*

*У письмових зверненнях юридичних осіб має бути зазначений адресат звернення (найменування та адреса державного органу або ПІБ посадової особи такого органу), вказані повне найменування та адреса юридичної особи, викладений зміст звернення, прізвище, ім'я та по-батькові керівника юридичної особи або представника юридичної особи, уповноваженого підписувати звернення, підпис керівника або особи уповноваженої керівником на подання звернення».*

4) викласти в законі окрему статтю 25-2, що буде присвячена особливостям подання та розгляду електронних звернень. Зокрема до змісту такої статті слід обов'язково додати пункти в частині необхідності розміщення на офіційному сайті державного органу окремої сторінки для подання електронних звернень фізичними та юридичними особами, здійснення комунікації із заявниками та ін.

5) доповнити статті 15 та 16 положеннями, які мають врегулювати порядок надання відповідей на колективні звернення фізичних та юридичних осіб, оскільки

часто в таких документах не вказується конкретна особа, що має отримувати відповідь на звернення;

6) врегулювати у статті 22 порядок здійснення особистого он-лайн прийому фізичних та юридичних осіб за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій та засобів відеоконференцзв'язку.

Іншим питанням, якому слід приділити увагу, є порядок проведення консультацій з громадськістю.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів [215]. Разом із вищевикладеним, аналіз Регламенту Верховної Ради України, а конкретно статті 91, вказує, що законопроект, проект іншого акта вноситься на реєстрацію разом з проектом постанови, списком авторів законопроекту, пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні та пояснювальною запискою, яка має містити: 1) обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства; 2) обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття; 3) інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту [214]. Отже, можна спостерігати розбіжність між нормами Регламенту Верховної Ради та регламентом Уряду в частині того, що акти Уряду України з певних питань мають пройти громадське обговорення, в той же час законопроекти із цих же питань можуть таку експертизу не проходити.

У звяку з цим пропонуємо доповнити Регламент Верховної Ради України (статтю 91) переліком законопроектів, які мають пройти відповідне громадське обговорення. Перелік питань, що регулюються такими проектами може бути аналогічний тому, що зазначений у Постанові Кабінету Міністрів України «Про

забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», а довідка про результати такого обговорення має бути додана до законопроекту.

Указом Президента України від 4 листопада 2016 року № 487/2016 було затверджено Положення про Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства, яка є консультативно-дорадчим органом при Президентові України. Основними завданнями цього органу визначено напрацювання та внесення на розгляд Президентові України пропозицій стосовно:

– сприяння налагодженню конструктивної взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства;

– формування сприятливого середовища для посилення ролі громадянського суспільства, залучення потенціалу його організацій до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики;

– підготовки, розгляду законопроектів, які пропонуються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України і стосуються питань розвитку в Україні громадянського суспільства тощо [185].

Натомість аналіз цього документу показує, що вказаний орган на сьогодні фактично не функціонує, адже його склад був затверджений майже п’ять років тому і потребує оновлення, тому що багато із її членів вже не представляють відповідні державні органи чи громадські інституції. Дослідження офіційного сайту громадської частини Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства (https://civil-rada.in.ua) говорить про те, що новини та повідомлення на ньому публікуються раз на рік, а саме: 31.01.2020, 28.02.2019, 24.03.2017 [176].

Для того, щоб сформувати більш менш об’єктивну картину, ми дослідили деякі сайти обласних державних адміністрацій, і вона показала, що на рівні областей спостерігається майже аналогічна ситуація. Хмельницька державна адміністрація – положення затверджене у 2018 році, останній річний звіт складений за 2018 рік, останній протокол засідання за грудень 2019 року [118]; Тернопільська обласна державна адміністрація – рада створена у 2018 році, останній протокол за березень 2018 року, звітів про діяльність немає [119]; Одеська обласна державна

адміністрація – рада створена у 2017 році, зміни до складу внесені у січні 2020 року, один протокол засідання ради від 2017 року, річних звітів немає [117]. На підставі вищезазначеного існує потреба у відновленні діяльності Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства та затвердженні її нового персонального складу. До того ж доцільно внести деякі зміни до її положення, адже на сьогодні воно не в повній мірі відповідає тенденціям розвитку ІГС.

Так, координаційна рада утворюється у складі двох співголів та інших членів Координаційної ради, які беруть участь у її роботі на громадських засадах. Склад Координаційної ради формується з представників Кабінету Міністрів України, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ, а також представників організацій громадянського суспільства, чисельність яких має становити не менше половини складу Координаційної ради [185]. Отже, як бачимо, представники громадянського суспільства обов'язково мають бути представлені в цій раді на рівні рядового членства. В той же час вони можуть не обіймати посади голови або одного з двох співголів. Таким чином в пункті 6 слід передбачити можливість, щоб представники громадянського суспільства могли обов'язково обіймати посади голови або співголови цієї ради.

Крім цього, слід звернути увагу, що алгоритм формування складу ради чітко не виписаний в тій частині, що незрозуміло, чи має бути дотриманий територіальний принцип представництва ІГС в цій раді, наприклад, два представника від кожної області чи щось подібне.

На сьогодні урядом України розроблений проект Указу Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки». Як вказано у офіційних джерелах протягом липня-грудня 2020 року в рамках розроблення документа було проведено 37 заходів: засідання робочої групи та її підгруп, регіональні онлайн-обговорення у форматі світового кафе (долучилося понад 300 учасників) [172]. В той же час погодження такого проекту в рамках роботи Координаційної ради не відбулося. Це, зокрема можна пояснити двома причинами: по-перше, ця рада сьогодні фактично не діє, а по-друге, у повноваженнях

ради не передбачено таких дій стосовно погодження проекту Стратегії розвитку громадянського суспільства. На цій підставі пропонуємо внести зміни у вказане положення, в частині розширення прав Координаційної ради на погодження проекту Національної стратегії розвитку громадянського суспільства.

Продовжуючи аналіз проекту Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки маємо зазначити, що він закріплює положення, відповідно до яких Секретаріат Кабінету Міністрів має здійснювати методичну допомогу органам виконавчої влади з питань реалізації вказаного документу. В той же час при самому Кабінеті Міністрів утворюється Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства. Кабінет Міністрів готує та оприлюднює щоквартальні та річні звіти про виконання планів заходів з реалізації Стратегії. Координаційна рада сприяння має розглянути такий звіт та у разі необхідності надати Кабінету Міністрів України пропозиції щодо удосконалення цієї роботи [172].

Таким чином, виконання стратегічних документів із розвитку громадянського суспільства покладається на Секретаріат Кабінету Міністрів України та відповідну Координаційну раду про відновлення діяльності якої ми говорили вище. Але, якщо раніше ця рада функціонували при Президентові України, то тепер пропонується підпорядкувати її Уряду України.

Також слід зауважити, що Кабінет Міністрів України 25 березня 2020 року ухвалив рішення ліквідувати Державне агентство спорту і Державне агентство розвитку молоді та громадянського суспільства і утворити відповідні ліквідаційні комісії [67]. В той же час ця постанова не поклала не на один державний орган повноваження щодо виконання обов’язків ліквідованих Державних агентств, і внаслідок цього виконання Національної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки стало неможливим, адже було ліквідовано його головного координатора. Як ми побачили у проекті нової Стратегії на 2021-2026 роки, такі обов’язки в Уряді вважають доцільним покласти на Секретаріат Кабінету Міністрів України, а не на окремий центральний орган виконавчої влади.

Аналіз повноважень центральних органів виконавчої влади дає нам змогу запропонувати покласти організаційне та методичне забезпечення виконання положень Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки на Міністерство розвитку громад та територій України. Відповідно до положення про це Міністерство, воно на теперішній час має забезпечувати стимулювання участі регіонів у програмах та проектах розвитку міжрегіонального і транскордонного співробітництва, формування оптимальної системи інституційного забезпечення регіонального розвитку, формування спроможних територіальних громад, благоустрою населених пунктів, проведення містобудівного моніторингу [190].

Розвиток ІГС, насамперед, пов'язаний із розвитком певних територій, формування громадського запиту на реформи, також, як правило, розпочинається з ініціатив регіонів. Крім того, організації громадянського суспільства, в своїй більшості, працюють над втіленням в життя місцевих проектів та ініціатив, а отже із взаємодія із державою, насамперед, відбувається на рівні регіонів та окремих територіальних громад. Таким чином вважаємо, що ця пропозиція є доцільною та має бути розглянута компетентними посадовими особами.

Якщо продовжувати аналіз визначення повноважень державних органів та посадових осіб щодо формування та реалізації планів і стратегій із розвитку громадянського суспільства, то маємо відмітити, що серед Комітетів Верховної Ради України немає жодного, який би опікувався аналізованими питаннями, а отже аналогічно до Міністерства регіонального розвитку вважаємо, що питання сприяння розвитку громадянського суспільства та організації взаємодії між державою та відповідними інституціями має бути покладено на Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Це є цілком логічним, адже до предметів відання комітету належать адміністративно-територіальний устрій України, організація та діяльність місцевих органів виконавчої влади, засади місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення [226].

Додатково слід звернути увагу на те, що закордонний досвід діяльності ІГС особливу увагу приділяє ролі місцевого самоврядування в таких процесах. Наприклад, у Польщі відповідно до закону «Про суспільно корисну діяльність та волонтерство» [312; 304], в республіці діє Комітет та Рада громадської користі до складу якої входять представники органів місцевого самоврядування. Більш того в кожному воєводстві створені так звані «комісії із соціального діалогу», до яких, окрім неурядових організацій та представників місцевої влади, обов'язково входять особи, що представляють органи місцевого самоврядування [314].

Якщо проаналізувати положення Національної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, то можна побачити, що серед завдань Стратегії можна зустріти такі як сприяння запровадженню на рівні органів місцевого самоврядування публічних консультацій з громадськістю, громадської експертизи їх діяльності та діяльності їх виконавчих органів, посадових осіб, комунальних підприємств, організацій та установ; створення ефективного механізму реалізації права громадян на звернення до органів місцевого самоврядування з електронними петиціями; забезпечення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування доступу громадськості до консультацій та правової допомоги (у тому числі безоплатної) з питань порядку створення і діяльності організацій громадянського суспільства [230].

Таким чином державою перед органами місцевого самоврядування ставляться конкретні завдання щодо налагодження та розвитку взаємодії із інститутами громадянського суспільства. В той же час можна відмітити, що Закон України «Про місцеве самоврядування» не містить подібних норм [221], а отже слід узгодити зміст цього закону із стратегічними документами держави в сфері розвитку громадянського суспільства.

На підставі вищевикладеного пропонуємо додати до Закону України «Про місцеве самоврядування» окрему статтю 18-2 «Відносини органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства». В цій статті доречно закріпити положення про створення дорадчих рад з питань розвитку

громадянського суспільства при органах місцевого самоврядування, подібно до Координаційних рад при місцевих органах державної влади, які, до речі, на сьогодні не працюють; доцільним є передбачення участі органів місцевого самоврядування у реалізації та розробці регіональних програм розвитку громадянського суспільства. Звертаючись до попереднього підрозділу роботи, в якому мова йшла про критерій кадрового забезпечення взаємодії, вважаємо, що в структурі органів місцевого самоврядування мають бути передбачені посади, на які будуть покладені повноваження щодо організації та контролю за процесом взаємодії між такими органами та інститутами громадянського суспільства та ін.

Не менш актуальним питанням, що потребує наукового опрацювання, є організація діяльності так званих громадських рад.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» було затверджене Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі державній адміністрації. Основними завданнями громадської ради, відповідно до цього документу, є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної, регіональної політики; сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю [200].

Якщо проаналізувати перше положення про громадську раду від 03.11.2010 та нове, яке діє в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24.04.2019 № 353, то можемо побачити, що у першій редакції громадська рада була постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади,

налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Таким чином, як ми бачимо, фактично новим положенням був понижений статус цього органу, який із постійного став тимчасовим, із його визначення зникла норма про налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

На даний час така громадська рада чомусь може тільки сприяти в реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, сприяти врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики та залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю, що, на нашу думку, робить статус такої ради більш декларативним.

Крім того, у минулій редакції цього документу положення про громадську раду мало погоджуватися з органом виконавчої влади, при якому вона утворена, та схвалюватися на засіданні Ради. На сьогодні положення про громадську раду та зміни до нього розробляються органом виконавчої влади, при якому її утворено, разом з громадською радою і затверджуються органом виконавчої влади [200], що викликає багато питань.

На підставі вищевикладеного пропонуємо викласти відповідні норми Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, міській, районній, районній державній адміністрації в такій редакції:

*«1. Громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі держадміністрації (далі - громадська рада) є постійним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, налагодження ефективної взаємодії*

*органу виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, забезпечення реалізації ініціатив громадян під час формування та реалізації державної політики.*

*2. ...Положення про громадську раду та зміни до нього розробляються громадською радою, погоджується з органом виконавчої влади та затверджуються на засіданні громадської ради.*

*Положення про громадську раду оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади протягом трьох робочих днів з дати його затвердження.*

*3. Основними завданнями громадської ради є:*

*– забезпечення реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;*

*– забезпечення врахування органом виконавчої влади громадської думки та громадських ініціатив під час формування та реалізації державної, регіональної політики;*

*– забезпечення залучення представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної, регіональної політики;*

*– налагодження ефективної взаємодії органу виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства;*

*– проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу за діяльністю органу виконавчої влади;*

*– оцінка ефективності взаємодії органу виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства та внесення пропозиції щодо її покращення;*

*– здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної, регіональної політики».*

Рейтингове електронне голосування відбувається у визначений органом виконавчої влади строк з використанням інформаційно-комунікативних технологій, у тому числі через офіційний веб-сайт органу виконавчої влади, у порядку, визначеному органом виконавчої влади. Під час проведення рейтингового електронного голосування повинні бути забезпечені: відкритий код системи

голосування; безоплатність доступу та використання обраної органом виконавчої влади інформаційно-комунікативної технології для голосування; електронна реєстрація осіб для участі в голосуванні; неможливість автоматичного введення інформації та ін. [200].

Вважаємо, що цитовані норми постанови Кабінету Міністрів України містять певні недоліки. Так, громадська рада позбавлена можливості визначити процедуру формування свого складу – це прерогатива органу виконавчої влади. Крім того, механізм електронного голосування, що пропонований у положенні не містить запобіжних заходів в частині унеможливлення фальшування результатів виборів. Це питання є дуже актуальним, оскільки, наприклад запропонований механізм електронного обрання Ради громадського контролю при НАБУ виявився недосконалим, а отже його результати було переглянуто [149].

Отже у Типове положенні про громадську раду слід внести відповідні зміни в частині оптимізації процедури голосування за її склад а саме:

– викласти пункт 7 у такій редакції: *«Склад громадської ради може формуватися шляхом рейтингового голосування на установчих зборах або рейтингового електронного голосування. Рішення про спосіб формування складу громадської ради приймається на засіданні ініціативної групи з формування складу громадської ради»;*

– внести до пункту 14 окремий абзац наступного змісту: *«Під час рейтингового електронного голосування факт волевиявлення особи, що приймає участь в такому голосуванні підтверджується накладенням особистого кваліфікованого електронного підпису»*.

Розуміючи, що остання пропозиція дещо ускладнить процедуру голосування ми все ж таки впевнені, що вона зробить її справді індивідуальною, дозволить уникнути шахрайств та «накруток» голосів за окремих кандидатів.

Подальше дослідження норм положення про громадську раду при органі виконавчої влади свідчить про те, що фактично майданчиком для висвітлювання її діяльності є сайт державного органу, який рада не в змозі адмініструвати. Більш того,

це положення не дає типової структури такої сторінки, порядку її наповнення, не визначає механізмів інтерактивної взаємодії між окремими громадянами та цією громадською радою. Зокрема, аналіз веб-сторінок громадських рад Харківської та Одеської обласних державних адміністрацій [57; 58] свідчить про те, що вони не досить інформативні і часто містять тільки протоколи засідань та плани роботи на рік; інколи на веб-сторінках присутні річні звіти про діяльність ради. В той же час на цих ресурсах відсутні контакти керівництва ради, інформація склад ради та про проведені заходи, інформація стосовно консультацій з громадськістю тощо.

На підставі вищевикладеного маємо висловити думку про необхідність затвердження типового положення про веб-сторінку громадської ради при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі державній адміністрації.

При розробці такого документу слід враховувати наступні моменти: сайт має бути підконтрольним керівництву громадської ради в частині адміністрування та розміщення матеріалів; на сайті має розміщуватися інформація про її керівництво, склад, цілі, графік засідань; окремо має бути присутня інформація про її діяльність у вигляді новин, прес-релізів, протоколів тощо; сайт повинен містити інформацію з періодичними звітами ради із обов’язковим визначенням недоліків в її роботі та перспективними напрямами удосконалення діяльності ради; окремим питанням є формат розміщення інформації про роботу ради, зокрема, окрім сканкопій документів слід використовувати відео, фото, інфографіку інші сучасні формати; з метою забезпечення прозорості діяльності ради на її сайті слід вести онлайн трансляції засідань із подальшим збереженням цих записів.

Аналіз напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання та організаційного забезпечення взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади дозволяє зробити наступні висновки та узагальнення:

1. Чинне законодавство України та адміністративно-правові акти, що регулюють діяльність ІГС та порядок із взаємодії за своєю кількістю та питаннями, що

є предметом їх застосування є доволі різноманітними та в цілому приділяють належну увагу питанням ефективної комунікації між учасниками відповідних суспільних відносин. Разом із цим, зміст більшості з них потребує удосконалення та оптимізації зважаючи на сучасні реалії та умови розбудови громадянського суспільства нашої держави, започаткування нових форм та методів діяльності неурядових організацій, підвищення активності населення у державотворчих процесах.

2. Перш за все, необхідно у найкоротший строк завершити розгляд та затвердити нову Національну стратегію розвитку громадянського суспільства України на 2021-2026 роки, яка має стати орієнтиром для усіх зацікавлених сторін та сформулювати нові завдання для держави і громадян щодо якісної спільної діяльності в напряму реформування та розвитку державної політики.

3. В частині удосконалення ролі державних інституцій щодо взаємодії та підтримки ІГС необхідним є покладення обов'язку щодо сприяння розвитку громадянського суспільства на Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, а також визначення Міністерства регіонального розвитку України як головного координатора виконання Стратегії розвитку громадянського суспільства.

4. Необхідно пропонуємо доповнити Регламент Верховної Ради України переліком законопроектів, які мають пройти відповідне громадське обговорення. Перелік питань, що регулюються такими проектами може бути узгоджений із змістом Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», а довідка про результати такого обговорення має бути обов'язково додаватися до відповідного законопроекту.

5. У сфері діяльності органів місцевого самоврядування необхідно внести до профільного закону окрему статтю, що має врегулювати відносини органів місцевого самоврядування з ІГС. В цій статті доречно закріпити положення про створення дорадчих рад з питань розвитку громадянського суспільства при органах місцевого самоврядування, передбачити повноваження окремих структурних підрозділів в частині організації якісної взаємодії цих органів та місцевої громади.

6. Необхідно відновити діяльність Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства шляхом затвердження її нового персонального складу, а також внесення змін до її положення в частині передбачення можливості входження представників громадськості до її керівного складу, дотримання територіального принципу формування її чисельності та ін.

7. Існує необхідність удосконалення положень закону України «Про звернення громадян» в частині удосконалення термінології закону, поширення норм цього акту на юридичних осіб, оптимізації процедури подання електронних звернень, проведення он-лайн прийомів громадян, удосконалення порядку надання відповідей на колективні звернення фізичних та юридичних осіб.

## Висновки до розділу 3

Проаналізовано установчі документи Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи, досвід взаємодії державних органів та ІГС Республіки Польща, Естонської Республіки, Республіки Казахстан, Республіки Білорусь. За результатами вивчення світової практики налагодження взаємодії державних органів та ІГС аргументовано: а) доцільність встановлення права інституцій громадянського суспільства обговорювати питання державного і суспільного життя на регіональних і місцевих референдумах; запровадження щомісячного «дня інформування», метою якого є доведення до громадськості основних кроків, що вживаються в країні для її розвитку; реалізації проєкту «Діалоговий майданчик» з метою обговорення напрямів конституційної реформи, закріплення у профільному законі правового режиму електронних звернень; б) важливість розробки методичних рекомендацій щодо побудови ефективної комунікації між державою та громадянським суспільством; в) впровадження практики звітування керівників державних органів про свою діяльність, посилення ролі громадських рад при державних органах, забезпечення участі представників громадянського суспільства в розподілі

бюджетних коштів; г) необхідність дотримання принципів «відкритого уряду», а також взаємодії органів державної влади з громадянським суспільством у напрямі розробки та реалізації комплексних планів дій щодо розвитку країни, які мають враховувати позицію усіх зацікавлених інституцій та об'єднань громадян; ґ) утворення окремого структурного підрозділу в Секретаріаті Кабінету Міністрів України чи Міністерстві юстиції України, який буде координувати реалізацію неурядовими організаціями суспільно значущих проєктів та ініціатив.

Зроблено висновок, що чинні нормативно-правові акти України з питань розвитку ІГС та їх участі в реалізації державної політики не містять узагальненої системи критеріїв та показників ефективності такої діяльності, обмежуючись визначенням окремих форм такої взаємодії. Аргументовано доцільність використання зарубіжного досвіду оцінювання ефективності взаємодії державних органів та ІГС, де оцінка ефективності діяльності державних органів включає блок взаємодії державного органу з фізичними та юридичними особами й основними показниками якого є якість надання державних послуг населенню, розгляд скарг і заяв фізичних і юридичних осіб, ступінь відкритості державного органу.

Запропоновано критерії оцінювання ефективності взаємодії держави та ІГС у процесі здійснення реформ поділити на: а) універсальні (стратегічне, нормативне, організаційне, інформаційне, кадрове, фінансове забезпечення взаємодії); б) додаткові, що характеризують окремі напрями такої взаємодії (робота зі зверненнями громадян та інститутів громадянського суспільства, суспільна думка про роботу державного органу, діяльність громадських рад, ефективність консультацій з громадськістю).

Зроблено висновок, що адміністративне законодавство України, що регулює діяльність ІГС та порядок їх взаємодії з органами державної влади за колом питань, що є предметом його застосування, є доволі різноманітним та в цілому приділяє належну увагу особливостям ефективної комунікації між учасниками відповідних суспільних відносин. Разом із цим зміст більшості нормативно-правових актів потребує удосконалення та оптимізації, зважаючи на сучасні реалії розбудови громадянського суспільства, започаткування нових форм та методів діяльності неурядових організацій,

підвищення активності населення в державотворчих процесах.

Наголошено на необхідності в найкоротший термін завершити розгляд та затвердити нову Національну стратегію розвитку громадянського суспільства України на 2021–2026 роки, яка має стати орієнтиром для усіх зацікавлених сторін та сформулювати нові завдання для держави і громадян щодо якісної спільної діяльності в напрямі реформування та розвитку державної політики.

Встановлено, що в частині удосконалення ролі державних інституцій щодо взаємодії та підтримки громадянського суспільства необхідним є покладення обов'язку щодо сприяння розвитку громадянського суспільства на Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, визначення Міністерства регіонального розвитку України як головного координатора виконання Стратегії розвитку громадянського суспільства.

Зроблено висновок щодо необхідності доповнення Регламенту Верховної Ради України переліком законопроєктів, які мають пройти відповідне громадське обговорення. Перелік питань, що регулюються такими проєктами може бути узгоджений із змістом постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», а довідка про результати такого обговорення має обов'язково додаватися до законопроєкту.

Запропоновано удосконалити нормативне забезпечення діяльності громадських рад, що створюються при міністерствах, центральних органах виконавчої влади, місцевих державних адміністраціях, у частині підвищення їх правового статусу та закріплення права на забезпечення ефективної взаємодії органу влади із інститутами громадянського суспільства, права на реалізацію місцевих громадянських ініціатив, оцінки ефективності взаємодії органу виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства та внесення пропозиції щодо її покращення, оптимізації структури та наповнення вебсторінок цих рад, а також більш жорсткого унормування процедури електронного рейтингового голосування під час виборів членів цієї громадської ради.

# ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукової проблеми – визначення сутності, особливостей та шляхів удосконалення адміністративно-правових засад взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку концептуальних висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них наведено нижче.

1. Запропоновано методологічний підхід до вироблення сучасної наукової позиції щодо змісту та сутності взаємодії органів державної влади та ІГС, який включає логічний взаємозв'язок трьох складових наукового пошуку: 1) взаємодія як базовий, заснований на нормах суспільного договору, структурний елемент за наявності якого взагалі можна казати про існування інститутів громадянського суспільства та впровадження демократичних цінностей; 2) взаємодія як напрям управлінської діяльності будь-якого державного органу з інститутами громадянського суспільства за напрямком створення такого органу – функціональний підхід; 3) взаємодія як сукупність адміністративно-нормотворчих процедур, за допомогою яких забезпечується взаємозв'язок державних інституцій та інститутів громадянського суспільства в ході проведення реформ. Аргументовано, що зміст взаємодії державних органів та ІГС у ході проведення реформ полягає в сукупності законодавчо визначних адміністративно-нормотворчих процедур, за допомогою яких забезпечується взаємозв'язок та всебічне залучення всіх зацікавлених суб'єктів до процесу вироблення нових правових інструментів забезпечення прав і свобод людей у певній сфері державної політики, за яку відповідає конкретна державна інституція.

2. Зроблено висновок, що взаємодія органів держави та ІГС у процесі здійснення реформ своєю метою має встановлення основ народовладдя, спрямування зусиль державних органів, інститутів громадянського суспільства та

бізнесу задля ефективного розвитку України, підвищення добробуту населення й забезпечення рівних можливостей для усіх учасників процесів розробки та прийняття важливих суспільних рішень, вироблення та реалізації державної й регіональної (місцевої) політики.

Сформульовано основні стратегічні завдання взаємодії державних органів та ІГС у процесі реформ: упорядкування процедури здійснення консультацій із громадськістю; регламентація процедури проведення громадської експертизи; запровадження правових норм, що будуть стимулювати територіальні громади до затвердження відповідних статутів; нормативне уточнення підстав ініціювання та проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальних громад за місцем проживання та реалізації їхніх рішень тощо.

Принципи взаємодії державних органів та ІГС у процесі здійснення реформ визначено як основні засади задоволення суспільних інтересів, що спрямовані державою на забезпечення прав і свобод людини і громадянина шляхом стимулювання і використання потенціалу громадської ініціативи та самоорганізації з використанням різноманітних форм демократії. Сформульовано авторське бачення щодо переліку вказаних принципів та надано їх характеристику.

3. Підкреслено, що реформи, які здійснюються під час взаємодії державних органів та ІГС, носять яскраво виражений адміністративний характер, оскільки переважна більшість таких реформ пов’язана зі здійсненням органами державної (перш за все виконавчої) влади функцій щодо забезпечення прав, законних інтересів та свобод людей і громадян. Проаналізовано перелік нормативно-правових актів, що виступають правовими підставами взаємодії державних органів із ІГС, та, спираючись на їх зміст, запропоновано їх класифікацію. Встановлено, що взаємодія ІГС із державними органами під час здійснення реформ характеризується її дорадчим характером (що притаманний діяльності інститутів громадянського суспільства) та високим потенціалом ІГС до здійснення функції нагляду. Визначено місце адміністративно-правових норм у регулюванні означених питань та запропоновано рекомендації щодо подальшого їх вдосконалення.

4. Зроблено висновок, що ефективність реформ безпосередньо залежить від налагодження конструктивної взаємодії органів державної влади з ІГС, яка може здійснюватися в різних видах та формах. Аргументовано необхідність виокремлення критеріїв для класифікації видів взаємодії державних органів та ІГС у процесі здійснення реформ: а) усталеність форм здійснення взаємодії; б) об'єктивність досягнення поставленої мети взаємодії; в) залежно від характеру взаємодії; г) за характером зв'язків між громадськістю та органами державної влади; ґ) залежно від етапів реформаційних процесів та мети взаємодії; д) з огляду на мету та тривалість взаємодії; е) залежно від стану правового регулювання; є) залежно від досягнутого результату. Проведений аналіз вказаних видів взаємодії дозволив сформулювати пропозиції щодо оптимізації адміністративного законодавства в частині налагодження постійного безперебійного діалогу держави та громадськості щодо реалізації спільних соціальних проєктів, підтримки з боку держави таких проєктів, реалізації заходів щодо соціальних замовлень, розробки спільних соціально значущих програм розвитку.

5. Зроблено висновок про доцільність виокремлення трьох рівнів взаємодії державних органів та ІГС: загальнодержавного, регіонального та місцевого. Охарактеризовано особливості здійснення взаємодії на кожному із цих рівнів. Аргументовано, що для вказаних рівнів характерним є інформаційний або дорадчий характер взаємодії.

Запропоновано виокремити такі напрями взаємодії державних органів та ІГС: взаємодію в політичній, економічній, фінансовій, соціальній, культурній, освітній, культурній сфері, у сфері безпеки та оборони, захисту довкілля, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства тощо.

6. Обґрунтовано необхідність наукового розроблення нової моделі адміністративно-правових інструментів взаємодії державних органів та ІГС, зокрема у процесі здійснення реформ. Запропоновано виділити такі інструменти взаємодії державних органів та ІГС у процесі здійснення реформ: а) інформативну діяльність; б) громадський моніторинг; в) громадський контроль; г) громадські

ініціативи; ґ) спільні проєкти. Особливу увагу приділено особливостям здійснення громадського контролю. Встановлено, що однією із форм взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в цілому та громадського контролю зокрема є інститут звернень громадян. Окрему увагу приділено особливостям подачі електронних петицій як особливого виду звернень громадян. Проаналізовано проблемні моменти, пов'язані із подачею електронних петицій, та запропоновано шляхи їх вирішення на законодавчому рівні. Встановлено особливості оприлюднення публічної інформації та проведення консультацій з громадськістю з метою забезпечення участі громадськості у процесах формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення. Проаналізовано нормативно-правову базу, якою регламентується механізм застосування правових інструментів взаємодії державних органів та ІГС у процесі здійснення реформ. Сформульовано пропозиції щодо загальної оптимізації та вдосконалення вказаних інструментів.

7. Охарактеризовано адміністративні процедури взаємодії державних органів та ІГС, що дозволило визначити їх характерні риси: 1) різні форми реалізації однієї і тієї ж процедури; 2) наявність обов'язкових і факультативних стадій одночасно; 3) документальне оформлення адміністративної процедури, її перебігу та результату, наслідком чого є складання двох документів: протоколу та рішення (висновку, звіту) або листа-відповіді; 4) можливість ініціювання таких адміністративних процедур: громадськістю та органами державної влади; виключно одноосібно інститутами громадянського суспільства, органами державної влади. Виявлено конкретні адміністративні процедури, що не мають належного нормативно-правового регулювання, у тому числі через неефективність існуючого застарілого механізму їх реалізації, який не відповідає сучасним реаліям. Зі свого боку процес здійснення реформ необхідно розглядати як найбільш актуальний період для удосконалення функціонування різних сфер суспільного життя і процесів, що мають місце в їх межах. У зв'язку з цим обґрунтовано доцільність прийняття Закону України «Про громадянський нагляд» та оновлення Положення про адміністративні

комісії, у яких необхідно закріпити засади та процедури здійснення громадського нагляду та діяльності адміністративних комісій.

8. У результаті вивчення установчих документів Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи, досвіду взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства Республіки Польща, Естонської Республіки, Республіки Казахстан, Республіки Білорусь зроблено висновок, що в аналізованих країнах спостерігаються розбіжності в підходах до рівня залучення ІГС до участі в управлінні державними справами. За результатами узагальнення світової практики взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства сформульовано низку пропозицій та рекомендацій щодо реалізації державних програм підтримки ініціатив громадських організацій, надання послуг у сфері державної діяльності для конкретної групи громадян та удосконалення національної нормативно-правової бази шляхом приведення її у відповідність із міжнародними вимогами.

9. Наголошено, що ефективність взаємодії ІГС має вимірюється на основі відповідної системи критеріїв та показників. Критеріями такої ефективності слід визначити окремі параметри, наявність або відсутність яких свідчить про досягнення цілей такої взаємодії. Аргументовано, що критерії оцінювання ефективності взаємодії держави та ІГС у процесі здійснення реформ можна поділити на універсальні (стратегічне, нормативне, організаційне, інформаційне, кадрове, фінансове забезпечення взаємодії). Крім того, доцільно виділяти й додаткові критерії, що характеризують окремі напрями такої взаємодії: роботу зі зверненнями громадян та інститутів громадянського суспільства, суспільну думку про роботу державного органу, діяльність громадських рад, ефективність консультацій з громадськістю тощо.

7. Запропоновано удосконалити чинне адміністративне законодавство з питань діяльності ІГС та налагодження взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в частині: 1) затвердження нової Національної стратегії розвитку громадянського суспільства України на 2021–2026 роки; 2) закріплення додаткових повноважень щодо забезпечення ефективної взаємодії між владою та

громадянським суспільством за профільним Комітетом Верховної Ради України, Міністерством регіонального розвитку, органами місцевого самоврядування; 3) визначення необхідності проведення громадських обговорень законопроєктів, що стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян, впливають на стан навколишнього природного середовища, визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління тощо; 4) відновлення діяльності Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства та оптимізації порядку її формування та поточної діяльності; 5) підвищення правового статусу громадських рад при органах державної влади, закріплення їх права на забезпечення ефективної взаємодії органу влади з інститутами громадянського суспільства, оцінки ефективності взаємодії органу виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, а також удосконалення процедури електронного рейтингового голосування; 6) оптимізації положень Закону України «Про звернення громадян»: запровадження нової термінології, розповсюдження норм цього акта на юридичних осіб, удосконалення процедури подання електронних звернень, проведення онлайн-прийомів громадян, а також порядку надання відповідей на колективні звернення фізичних та юридичних осіб.

## Список використаних джерел


1. Абетка політична. Громадянське суспільство і політика: навчальний посібник. За наук. ред. док. наук держ. упр. О. В. Радченка, Редакторупорядник М. Д. Городок, [автори-упоряд. А. В. Карташов, О. В. Радченко], вид. 11-е, доп. і перероб. Київ : 2016. 48 с.
2. Авер’янов В. Адміністративна реформа і правова наука. *Право України*. 2002. № 3. С. 20-30.
3. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К, 2004. 584 с. URL: https:// lawbook.online/administrativnoe-pravo-ukrainyi/administrativne-zakonodavstvo-formi-yogo-52630.htm
4. Адамова О.С. Поняття правової класифікації. *Часопис цивілістики.* 2015. № 18. С. 19-24 URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8277/Chasopys%2019-24.pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y
5. Адміністративна процедура: конспект лекцій / І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова; за заг. ред. І. В. Бойко Харків: Право, 2017. 132 с.
6. Адміністративне право : навч. посіб. / В.В. Баштанник, І.Д. Шумляєва. 2-е вид., переробл. і доповн. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 200 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. У двох томах. Том 1. Загальна частина. Ред. колегія В.Б. Авер’янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
8. Адміністративне право України: навчальний посібник: у 2 т. / В. В. Галунько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін [та ін.]; за заг. ред. В. В. Галунька. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня» 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 320 с.
9. Адміністративне право України: підручник / Галунько В.В., Олефір В.І., Гридасов Ю.В., Іванищук А.А., Короєд С.О. Херсон: ХМД, 2013. Т. 1. 393 с.

10. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. В. Галунько, П. В. Діхтієвський, О. В. Кузьменко, С. Г. Стеценко [та ін.]. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

11. Адміністративний процедурно-процесуальний кодекс Республіки Казахстан: Закон Республіки Казахстан від 29.06.2020 № 350-VI (вводиться вдію 01.07.2021). URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=35132264

12. Алексєєв В.М., Липовська Н.А. Взаємовідносини держави та суспільства: навчальний посібник. Дніпро: ГРАНІ, 2019. 172 с.

13. Алкум М. Концепція взаємодії держави з громадянським суспільством: прикладний аспект. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 10. С. 14-20.

14. Андрущенко В.П. Організоване суспільство. Проблеми організації та суспільної самоорганізації в період радикальних трансформацій в Україні на рубежі століть: Досвід соціально-філософського аналізу. К.: ТОВ «Атлант ЮЕмСі», 2005. 498 с.

15. Арато Э. Гражданское общество и политическая теория / Э. Арато, Дж. Коэн. М. : Весь мир, 2003. 784 с.

16. Артеменко В.І. Взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації молодіжної політики : дис. … канд. наук з держ. управл. : 25.00.01. Дніпро, 2017. 251 с.

17. Асанова А. А. Електронний уряд як дійовий механізм взаємодії і форма співпраці держави та громадян в інформаційному суспільстві. *Державне управління*. 2006. №. 1. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/TEXNOLOGIYA/03-ASANOVA.pdf

18. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Атаманчук Г.В. – М. : Омега-Л, 2004. 584 с.

19. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. (Опыт системного исследования) / В.Г. Афанасьев. Изд. 2-е, доп. - М.: Политиздат, 1973. 390 с.

20. Бабарикіна Н.А. Громадянське суспільство як засіб гармонізації відносин між державою і громадянами. *Грані.* 2014. № 11. С. 71-76.

21. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Х. : Основа, 1996. 398 с.

22. Барков В., Розова Т., Піщуліна О. Специфікація громадянського суспільства в Україні Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки, 2004 URL : http://old.niss.gov.Ua/book/2004_html/008.htm#a1

23. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Х. : НікаНова, 2014. 544 с.

24. Безпалова О.І. Особливості участі інституцій громадянського суспільства у процесі реалізації правоохоронної функції держави. *Юридична Наука*. 2015. № 8. С. 42–49.

25. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Адміністративне право України: конспект лекцій. Харків, 1996. 160 с.

26. Білодід І.М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2016. 195 с.

27. Бондаренко М. Перспективи громадсько-політичних рухів як суб'єктної складової еволюції громадянського суспільства. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України: науковий журнал.* Київ, 2011. № 3. С. 169-175

28. Бортник Н.П., Дніпров О.С. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів виконавчої влади. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* Науковий збірник. 2017. Вип. 6. Т. 3. С. 80-84.

29. Братель С. Г. Класифікація адміністративних процедур. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2014. Т. 14. С. 214-220.

30. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

31. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. 1736 с.

32. Васиньова Н. С., Барабаш С. О. Особливості взаємодії в публічному управлінні на рівні громад: стан та напрями розвитку. *Електронне наукове видання "Публічне адміністрування та національна безпека"*. 2020. №4. URL:*https://doi.org/10.25313/2617-572X-2020-4-5807*

33. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / за заг. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

34. Взаємовідносини держави та суспільства: навч. посіб. / В.М. Алексєєв, Н.А. Липовська. Дніпро: ГРАНІ, 2019. 172 с.

35. Взаємодія держави і суспільства в процесах публічної політики : наук. розробка / авт. кол.: С.О. Телешун, І.В. Рейтерович, С.В. Ситник та ін. К.: НАДУ, 2013. 44 с.

36. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.02.2011 р. № n0018323-11. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11#Text

37. Взаємодія з громадськістю. Методологія оцінки діяльності державних органів виконавчої влади/ Наталія Балдич, Володимир Купрій, Любов Паливода. К.: [БФ «Творчий центр ТЦК»], 2019. 48 с.

38. Висоцька О.М. Удосконалення діалогу органів влади і громадськості на регіональному рівні. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_37

39. Вільна енциклопедія (Вікіпедія), «Адміністративне право». URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Адміністративне_право

40. Вільна енциклопедія (Вікіпедія), «Завдання». URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Завдання

41. Вільна енциклопедія (Вікіпедія), «Мета». URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Мета

42. Вільна енциклопедія (Вікіпедія), «Реформа». URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Реформа

43. Віхляєв М.Ю. Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об'єднань у їх діяльності. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ.* 2013. № 2. С. 36–43.

44. Волошина А.В. Ефективна організація роботи громадської ради: метод. рек. / А. В. Волошина, М. В. Лациба; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. К. : Агентство «Україна», 2011. 76 с.

45. Воронов І.О. Виклик «Левіафану»: еволюція і перспективи громадянського суспільства. К. : Генеза, 2007. 398 с.

46. Гавкалова Н.Л., Грузд М.В. Взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. *Актуальні проблеми економіки*. №10(160). 2014. С. 281-290

47. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163-177. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_4_28

48. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 215 с.

49. Головчук С. П. Розвиток форм співпраці органів державної влади з громадськістю з питань управління освітньої галузі. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології*. 2014. №. 1. С. 12-16.

50. Гомоляко О.В. Концептуальне розуміння взаємодії громадянського суспільства і влади при формуванні публічної політики. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 1. с. 149-154 URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/1_2021/25.pdf

51. Горбатюк С. Інститути громадянського суспільства у системі соціогуманітарної безпеки: сучасні реалії і тенденції розвитку. *Ефективність державного управління*. 2017. № 4(53). Ч. 1. С. 39-47.

52. Гостєва О.М. Європейський досвід взаємодії органів державної влади та громадських організацій. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2017. № 9.

53. Гребенюк Б.О. Ефективність взаємодії влади, інститутів держави та громадянського суспільства в протидії корупції. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського.* Серія: Державне управління. 2019. Т. 30(69), № 3. С. 48-52.

54. Гречанюк С.К. Поняття та класифікація форм взаємодії органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України з державними та неурядовими інституціями. 2010. URL: http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/7034/1/%D0%93%D1%80%D0%B5%D1%87%D0%B0%D0%BD%D1%8E%D0%BA%20%D0%A1_%D0%9A_%D0%A4%D0%9E%D0%A0%D0%9C%D0%98%20%D0%92%D0%97%D0%90%D0%84%D0%9C%D0%9E%D0%94%D0%87_%20%D0%94%D0%9A%D0%92%D0%A1.pdf

55. Гришина Н. В. Історичні та соціальні передумови виникнення адміністративного права. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право».* 2017. Вип. 23. С. 91–94

56. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення / О. Б. Літвінов, Н. В. Літвінова [та ін.]. Д.:МОНОЛІТ. 2010. 180 с.

57. Громадська рада. Офіційний сайт Харківської обласної державної адміністрації. URL: https://tinyurl.com/yz6c947s

58. Громадянське суспільство та влада. Офіційний сайт Одеської обласної державної адміністрації. URL: https://tinyurl.com/yh94fzg5

59. Громадянське суспільство: політичні та соціально-правові проблеми розвитку : монографія / Г.Ю. Васильєв, В.Д. Воднік, О.В. Волянська та ін. ; за ред. М.П. Требіна. Х. : Право, 2013. 536 с.

60. Даудова Г.В. Взаємодія держави і громадянського суспільства: європейський досвід // Державне будівництво. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_28

61. Дворецька Г.В. Соціологія: навч. посібник. К.: КНЕУ, 2001.

62. Демократія та права людини. Реформи в Україні: зміни на краще чи імітація прогресу. / Балюк С., Клаунінг Н., Четвертухіна Л., Коваль-Гончар М. 2020. 44 с. URL: http://fes.kiev.ua/n/cms/fileadmin/upload2/Reformi_v_Ukrajini._Zmini_na_krashche_chi_imitacija_progresu__21.04_.pdf

63. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях. / Абрам'юк І. Матеріали до курсу № 7 «Базове навчання кандидатів на участь у мережі» Всеукраїнської мережі фахівців та практиків з регіонального і місцевого розвитку. Київ. 2014. 50 с. URL: https://regionet.org.ua/files/07_PartDemocracy_Abramyuk_Materials_v.122.07.14.pdf

64. Дерев'янко С. М. Електронні петиції до органів влади України як інструмент електронної демократії. *Вісник Прикарпатського університету. Політологія*. 2016. Вип. 10. С. 43-53.

65. Державна політика розвитку громадянського суспільства: моніторинг ефективності. Європейський досвід. К.: ПРООН, 2011. 97 с. URL: https://tinyurl.com/ybml25h6

66. Державне управління: навч.посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. 2-ге вид., випр. ідоп. К.: Знання, 2004. 342 с.

67. Деякі питання Державного агентства спорту і Державного агентства розвитку молоді та громадянського суспільства: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2020 № 233 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/233-2020-%D0%BF#Text

68. Динник І.П. Міжнародний досвід ефективної взаємодії держави і громадянського суспільства та його імплементація в практику державного управління України. *Інвестиції: практика та досвід.* 2019. № 3. С. 143–148.

69. Досвід деяких держав-членів Ради Європи щодо функціонування в органах виконавчої влади структур, відповідальних за залучення громадськості у процесі формування та реалізації політики: Порівняльний аналіз. Проєкт Ради Європи «Сприяння участі громадян у демократичному процесі прийняття рішень в Україні». 2020. 22 с.

70. Дослідження механізмів залучення громадськості до процесу прийняття рішень Київською міською владою (Дослідження здійснене Аналітичним центром CEDOS в рамах впровадження проекту Ради Європи «Сприяння участі громадян у демократичному процесі прийняття рішень в Україні») Київ. 2017. 60 с.

71. Дюрягин И.Я. Право и управление: монография. М.: Юридическая литература, 1981. 168 с.

72. Єпринцев П. С. Громадський контроль в умовах державотворення: від СРСР до сучасної України. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 3. С. 81-86.

73. Жуков М. С. Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти діяльності публічної адміністрації: порівняльний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 215-218.

74. Жураковський де Сас Т.Б. Питання ефективності механізмів державного управління. *Інвестиції: практика та досвід.* 2013. № 13. С. 113-116.

75. Закордонний досвід оцінки ефективності поліцейської діяльності та перспективи його використання в Україні: наук.-метод. рек. / К.Л. Бугайчук, І.О. Святокум, В.В. Чумак. Харків: Харк. нац. ун-т. внутр. справ, 2016. 52 с.

76. Зарічний О. А. Участь громадськості у здійсненні публічної влади: теоретико-правове дослідження: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів. 2017. 229 с.

77. Заславський О., Скрипець В., Соколова М. Моніторингове дослідження: Імплементація Національної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки. Офіс Ради Європи в Україні, К. 2019. 124 с. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Brochure_10.12.19_final.pdf

78. Збірник звітів за результатами оцінки діяльності органів виконавчої влади за напрямком «взаємодія з громадськістю»: Збірка / Упоряд.: Любов Паливода Київ: [БФ "Творчий центр ТЦК"] 2018. 72 с.

79. Зотова З. М. Власть и общество: проблемы взаимодействия / под общ. ред. С. А. Попова. Москва: ИКФ «Омега – Л», 2001. 352 с.

80. Ігнатенко О. С. Теоретичні основи та розвиток громадського контролю в системі публічного управління. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 4 (68). С. 30-34.

81. Індекс сталості неурядових організацій Агентства міжнародного розвитку США (USAID NGO Sustainability Index), 2010.

82. Іщук О.І. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 - «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2012. 214 с.

83. Казміришин Е. О. Адміністративно-правові інструменти забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 78-83.

84. Калінічева Г. Державна політика підтримки розвитку організацій громадянського суспільства в країнах ЦСЄ. *Віче.* 2013. № 20. С. 7–11.

85. Канавець М. Сучасний стан і перспективи розвитку громадянського суспільства в Україні та взаємодії органів державної влади з громаськістю. *Ефективність державного управління.* 2018. Вип. 2. С. 153–168.

86. Кандагура К. С. Інструменти взаємодії влади з інститутами громадянського суспільства. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. Держава та економіка*. 2014. № 1. С. 29-30.

87. Карпяк О. Громадянське суспільство у сучасній Україні (політико-правовий аспект). *Вісник Львівського університету.* Серія філос.-політолог. студії. 2017. Випуск 14. С. 126-133.

88. Карта правових реформ для громадянського суспільства в Україні. 2020. 162 с. URL: https://docs.google.com/document/d/1PKfk4ynyxzkyAgCpv1uer1BFgr0xbDEH35lzgFZawBk/edit?fbclid=IwAR1toZbibeGMXFYLQhOMF4Q1FGn6CwH7kQu1bmVnSXCVDP4VnG6JA6gWK_o#

89. Кицул С. Ю. Формы административной деятельности публичной администрации при реализации публичного администрирования газодобывающей отрасли Украины. *Право и политика*. 2017. № 3. С. 79-84.

90. Кінзбурська В.О. Види взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ. KELM. 2020. № 6. С. 264-268 (Республіка Польща)

91. Кінзбурська В.О. Дослідження сутності та значення взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ. Правові новели. 2020. № 10. Том 3. С. 167-173.

92. Кінзбурська В.О. Загальнодержавний рівень взаємодії органів влади та громадських інституцій. Юридична наука. 2020. № 2. С. 281-286.

93. Кінзбурська В.О. Зарубіжний досвід взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства: актуальні напрями та можливості імплементації. Юридична наука. 2019. №8. С. 153-158.

94. Кінзбурська В.О. Концепція «відкритий уряд», як інноваційна форма взаємодії держави та суспільства: досвід республіки Казахстан: Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети : матеріали

міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 17–18 січня 2020 р.). – Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2020. С.54–57.

95. Кінзбурська В.О. Окремі питання класифікації взаємодії органів державної влади та інституцій громадянського суспільства: Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 19–20 червня 2020 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 88–91.

96. Кінзбурська В.О. Особливості взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ. Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 24–25 липня 2020 року. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. С. 71–74.

97. Кінзбурська В.О. Проведення консультацій з громадськістю та вивчення громадської думки як адміністративні процедури: загальна характеристика. Юридична наука. 2020. № 1. С. 303-308.

98. Кінзбурська В.О. Щодо формування переліку критеріїв оцінки ефективності взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства. Юридична наука. 2019. №11. С. 134-142.

99. Кінзбурська В.О. Проблеми реалізації процедур взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ (на прикладі залучення громадян до роботи комісій створених при органах державної влади): Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 13–14 березня 2020 р.). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2020. С. 75–79.

100. Клименко І.В. Взаємодія в публічному управлінні. *Публічне управління*: термінол. слов. / уклад.: В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє

та ін.; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.

101. Клюєв О. М. Проблеми розмежування понять «координація» і «взаємодія» в управлінській науці та практичній діяльності органів внутрішніх справ. *Право і Безпека.* 2011. № 3. С. 76-80. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2011_3_18

102. Ковалевський В. Характер і особливості інформаційних інтеракцій інститутів влади, громадянського суспільства та громадянина у регіонах сучасної України. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. ІФ Кураса НАН України*. 2006. №. 30 (2). С. 132-145.

103. Ковальчук В.Б., Панчук І.О. Громадянське суспільство та його правові цінності в умовах демократичної трансформації: досвід України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка».* Юридичні науки. 2017. № 865. С. 83–89.

104. Ковальчук С.В. Правові засади взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади в умовах становлення демократичної правової держави в Україні: дис. …. доктора філософії: 081 – Право / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2019. 218 с.

105. Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений (принят конференцией МНПО 1.10.2009). URL: https://rm.coe.int/16802eedd4

106. Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 07.12.1984 № 8073-X URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#top

107. Козачук Д.А. Заохочувальні адміністративні процедури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2010. 18 с.

108. Колодій А.Ф. На шляху до громадянського суспільства: *Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні. Львів : Червона калина*, 2002. 276 с.

109. Колосовська І.І. Формування ефективної моделі партнерства інститутів публічної влади та громадянського суспільства. *Ефективність державного управління.* 2015. Вип. 45. С. 161-166.

110. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підруч. К. : Юрінком Інтер, 1999. 733 с.

111. Конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня спеціальності 073 «Менеджмент» денної та заочної форми навчання / Укл. А.С. Зєніна-Біліченко - Кам'янське: ДДТУ, 2017. 127 с.

112. Конструктивний громадський діалог - основа стабільності і процвітання Казахстану: Послання Глави держави Касим-Жомарт Токаєва народу Казахстану від 2 вересня 2019 року. URL: https://tinyurl.com/y6lmv758

113. Конституція Республіки Казахстан (Прийнята на республіканському референдумі 30.08.1995; із змінами та доповненнями станом на 23.03.2019). URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1005029

114. Конституційне право України / За ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. − К. : "Ін Юре", 2002. 544 с.

115. Конституція Республіки Білорусь (зі змінами та доповненнями, прийнятими на республіканському референдумі 24 листопада 1996 року і 17 жовтня 2004 року). URL: https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19402875

116. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (із змінами). Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#top

117. Координаційна рада з питань сприяння розвитку громадянського суспільства. Офіційний сайт Одеської обласної державної адміністрації. URL: https://tinyurl.com/yj2tmeyt

118. Координаційна рада з питань сприяння розвитку громадянського суспільства. Офіційний сайт Хмельницької обласної державної адміністрації. URL: https://www.adm-km.gov.ua/?page_id=42593

119. Координаційна рада з питань сприяння розвитку громадянського суспільства при обласній державній адміністрації. Офіційний сайт Тернопільської обласної державної адміністрації. URL: https://tinyurl.com/yjy9sxwr

120. Копиленко О.Л. Правознавство. Кредитно-модульний курс: навчальний посібник / О.Л. Копиленко, Ю.І. Римаренко, Л.І. Мозковий. – К.: «ВД Професіонал», 2007. 400 с. URL: https:// pidru4niki.com/18540516/pravo/ administrativne_zakonodavstvo

121. Корнієнко В.О. Правові основи громадянського суспільства сучасної України (інституційний аспект) : автореф. дис. … канд. юрид. наук: Одеса, 2007. 19 с.

122. Корнієнко Д.М. Система адміністративного законодавства, що регулює службово-бойову діяльність національної гвардії України. *Честь і закон*. 2020. № 4 (75)/2020. С. 62-68.

123. Кошиков Д.О. Сутність правових засад реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2020. № 1 (11). С. 164-175.

124. Красносільська А. Показники розвитку громадянського суспільства України у порівняльному контексті та формування пріоритетів державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. *Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 грудня 2012 р., м. Київ) / упоряд. В.М. Яблонський, О.А. Корнієвський, П.Ф. Вознюк. К. : НІСД,* 2013. С. 188-196.

125. Крицкалюк Н.І. Інституціоналізація громадянського суспільства як чинник становлення демократії в Україні : дис. … канд. політ. наук : 23.00.02. Київ, 2016. 221 с.

126. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. С. 1-10. URL: https://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf

127. Крупник А. С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України. *Ефективність державного управління*. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 14. С. 146-154.

128. Крутій О. Соціальні технології взаємодії суб'єктів державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. праць. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ. 2009. С. 34-44. URL: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01(1)/Krutiy.pdf

129. Кузьмин П.В. Институты власи и гражданское общество: механизмы, технологии и перспективы взаимодействияю *Актуальны проблеми полытики.* 2013. Вип. 49. С. 22-32

130. Кулик В.П. Методология права. М.: Прогресс, 1978. 121 с.

131. Кунєв Ю.А. Сучасна модель системи принципів державного управління. *Вісник ЗЮІ МВС України.* 2001. № 4. С. 184-193.

132. Кунєв Ю.Д. Діяльність митної служби України: проблеми правової організації: моногр. Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2009. 242 с.

133. Лантінов Я. Місце кримінального права у системі державних заходів із формування та розвитку громадянського суспільства в Україні. *Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 грудня 2012 р., м. Київ), НІСД.* 2013. С. 184-188.

134. Мажула О.В. Критерізація економічної безпеки держави // Економіка та держава. 2015. № 11. С. 126-130. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2015_11_34

135. Мазепа М. Адміністративно-правові засади правоохоронної діяльності Державної служби охорони при МВС України. Харків, 2012. 263 с.

136. Малаш С.М. Напрями вдосконалення взаємодії з громадськістю органів виконавчої влади. *Молодий вчений.* 2017. № 7. С. 249-352.

137. Мартиненко В.М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : моногр. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2003. 220 с.

138. Матійчик А.В. Самоорганізація громадянського суспільства як чинник демократичної модернізації політичної системи України: дис. … канд. політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси»; Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника. Івано-Франківськ, 2016. 212 с.

139. Мельник Л.А. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: основні поняття, проблеми та стратегічні напрями. Електронне «Державне управління: удосконалення та розвиток». 2019. С. 1-8.

140. Мельник Л.А. Європейський досвід ефективної взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства. *Інвестиції: практика та досвід.* 2019. № 4. С. 119–124. DOI: 10.32702/2306-6814.2019.4.119

141. Мельник Н.В. Взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами державної влади. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* 2015. № 3. С. 17–25.

142. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.

143. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

144. Методологія оцінки діяльності органів виконавчої влади на напрямом «взаємодія з громадськістю» URL: https://issuu.com/undpukraine/docs/methologyukr_fin

145. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 40 с.

146. Міністерство юстиції (офіційний сайт), «Семьоркіна О.М. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства».URL: https://minjust.gov.ua/m/str_33679

147. Мошинський Р. Інститути громадянського суспільства в Україні: соціально-правова спрямованість політичних процесів та їх вплив на національну безпеку. *Вісник Національної академії державного управлінняпри Президентові України.* 2013. № 2. С. 184-192.

148. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. № 2. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_2/10mliuta.pdf

149. НАБУ выявило накрутку голосов на выборах в общественный совет. URL: https://tinyurl.com/yhq56rx3

150. Нагимова А.М. Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения. Казань: Казан. гос. ун-т, 2009. 188 с.

151. Нагребельний В.П., Дерець В.А. Адміністративне законодавство // Велика українська енциклопедія. URL: https:// vue.gov.ua/Адміністративне законодавство

152. Наливайко Л. Р., Орєшкова А. Ф. Громадський контроль в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 47-55.

153. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки: Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016. URL: https://www.minregion.gov.ua/gromadska-priymalnya/public-links/spriyannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva/natsionalna-strategiya-spriyannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva-v-ukrayini-na-2016-2020-roki/.

154. «Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки». Проєкт. URL: https://bit.ly/2Wlikay

155. Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2011 – 2015 годы: Постановление Совета Министров Республики Беларусь 16.08.2011 № 1101. URL: https://tinyurl.com/yar5beop

156. Национальный план действий по улучшению положения детей и охране их прав на 2017 – 2021 годы: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 22.09.2017 № 710. URL: https://tinyurl.com/y9ljb5mt

157. Неугодніков А. О. Громадський контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації: наближення до міжнародних стандартів. *Lex Portus*. 2019. № 6. С. 66-80.

158. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління / Нижник Н.Р., Машков О.А. – К.: УАДУ, 1998. 160 с.

159. Николаєва В. І. Громадський моніторинг як ефективний інструмент мінімізації ризиків у державному управлінні системою соціальної роботи. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2(25). С. 111-115.

160. Нікітін В.В. Особливості формування громадянського суспільства в Україні. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. Праць.* Х.: Вид-во Харків НАДУ «Магістр», 2003. № 2 (16): у 2-х ч. Ч 1. С. 67–74.

161. Новий тлумачний словник української мови : у чотирьох томах / [укл. В. Яременко, О. Сліпушко]. К.: АКОНІТ, 1998. Т. 4. 941 с.

162. О внесении изменений и дополнений в Директиву Президента Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь від 23.03.2015 № 135. URL: https://tinyurl.com/y68ms6yt

163. О деятельности информационно-пропагандистских групп и об участии руководителей республиканских и местных государственных органов и иных государственных организаций в идеологической работе: Указ Президента Республики Беларусь от 16.06.2003 № 254. URL: http://bseu.by/russian/general/uvr/ukaz-254-16.06.2003.pdf

164. О нормативно-правовых актах: Закон Республики Беларусь от 17.07.2018 № 130-З. URL: https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11800130

165. О прогнозировании последствий принятия (издания) нормативных правовых актов: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25.01.2019 № 54. URL: https://tinyurl.com/y98grhrc

166. О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы: Указ Президента Республики Казахстан от 19.03.2010 № 954. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000954

167. Об обращениях граждан и юридических лиц: Закон Республики Беларусь от 18.07.2011 № 300-З. URL: https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h11100300

168. Об оценке эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и мэрий городов Бишкек и Ош Кыргызской Республики: Постановление Правительства Кыргызской Республики от 17.02.2012 №105. URL: http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93467

169. Об общественных объединениях: Закон Республики Беларусь от 4.10.1994 № 3254-XII URL: https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19403254

170. Об общественных советах: Закон Республики Казахстан от 2.11.2015 года № 383-V. URL: https://tinyurl.com/y6mktyrb

171. Об утверждении положения и состава Национального совета общественного доверия при Президенте Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 17.07.2019 № 63. URL: https://tinyurl.com/yc66lh6g

172. Обговорення проекту Указу Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки». Урядовий портал. URL: https://tinyurl.com/yexggyar

173. Общественные советы в Беларуси: правовое регулирование и практика / авт. исслед. О. Смолянко, Ю. Чаусов. Минск: Медисонт, 2011. 64 с.

174. Організація судових та правоохоронних органів: підручник для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів / І.Є. Марочкін, Н.В. Сібільова, В.П. Тихий та ін.]; за ред. І.Є. Марочкіна, Н.В. Сібільової. Х.: Одіссей, 2007. 528 с.

175. Основні форми та напрями взаємодії органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в Україні на регіональному рівні: аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень URL: http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/Rudenko_region-0c8fe.pdf

176. Офіційний сайт громадської частини Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства. URL: https://civil-rada.in.ua

177. Оценка эффективности деятельности государственных органов. Администрация Президента Республики Казахстан. Центр стратегических разработок и анализа. АО «Институт экономических исследований». Центр оценки эффективности деятельности государственных органов. 2016. 95 с.

178. Панченко Г.О. Взаємодія. *Публічне управління*: термінол. слов. / уклад.: В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін.; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.

179. Паньонко І. М. Основи управління в органах внутрішніх справ. навч. посіб. Л.: Інститут внутрішніх справ України при Національній Академії внутрішніх справ України 1998. 132 с.

180. Пасічнюк В. Б., Гонтарук О. С. Електронні петиції в Україні: сучасний стан та правове забезпечення. *Молодий вчений*. 2019. № 12.1 (76.1). С. 51-54.

181. Патерило І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Право»*. 2014. Вип. 27. Т. 2. С. 174-178.

182. Пеліванова Н.І. Нові формати взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства у підготовці національної стратегії розвитку громадянського суспільства (аналітична записка). НІСД. 2020. 6 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-05/strategiya-rozvytku-gromadyanskogo-suspilstva.pdf

183. Перетворення нашого світу: Порядок денний в області сталого розвитку на період до 2030 року: Резолюція, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН від 25.09.2015. URL: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=R

184. Петренко К.М. Особливості інституційної спроможності громадських об'єднань в Україні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України*. 2015. Вип. 4 (78). С. 376-388.

185. Питання Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства : Указ Президента України від 04.11.2016 р. № 487/2016 (із змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2016#Text

186. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії : моногр. / А.І. Кудряченко, В.М. Бебик, В.І. Бортніков, Ф.М. Рудич та ін.; за заг. ред. д.і.н., проф. А.І. Кудряченка. К. : НІСД, 2007. 396 с.

187. Полішкевич Л. Д. Теоретичні засади взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 282-289. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2016_4_34

188. Положение Республиканского государственного учреждения «Комитет по делам гражданского общества Министерства информации и общественного развития Республики Казахстан». URL: https://tinyurl.com/yxwfmb3y

189. Положення про Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства затверджене Указом Президента України від 04.11.2016 р. № 487/2016 (із змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2016#Text

190. Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197. URL: https://cutt.ly/uz6Nxvg

191. Посібник з розвитку громад: Практичний порадник для небайдужих / Кол. авт. : Л.О. Єльчева, І.М. Ібрагімова та ін. Київ. 2007. 458 с.

192. Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? / М. В. Лациба, А. О. Красносільська, О. Ю. Вінніков [та ін.] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство “Україна”, 2011. 132 с

193. Президент предложил 5 институциональных реформ. URL: https://tinyurl.com/y3kfxx68

194. Приймаченко Д.В. Митна політика держави та її реалізація митними органами : моногр. / Д.В. Приймаченко. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2006. 332 с.

195. Приходченко Л.Л. Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика // Державне будівництво. 2009. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_1_9

196. Про визнання такими, що втратили чинність, розпоряджень Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035 та від 22 липня 2009 р. № 858 : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.06.2012 р. № 389-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/meetings/245314136

197. Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 8 липня 2009 р. № 712 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/712-2009-%D0%BF#top

198. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. (із змінами). Відомості Верховної Ради України . 2013.№ 1. Ст. 1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text

199. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

200. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text

201. Про запобігання корупції: закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.

202. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : закон України від 14.10.2014 № 1699-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 46. Ст. 2047.

203. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: http:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19

204. Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 27.07.2012 № 649 URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0649320-12#Text

205. Про затвердження критеріїв та Методики проведення оцінювання ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2020 № 458. URL: https://tinyurl.com/yaluqwsy

206. Про затвердження методичних рекомендацій щодо визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної

служби категорій «Б» і «В», моніторингу їх виконання та перегляду: Наказ Національного агентства України з питань державної служби Наказом від 20.11.2020 № 217-20

207. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015. Втратив чинності від 26.03.2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015#Text

208. Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР: указ Президії Верховної ради Української РСР від 09.03.1988 № 5540-XI. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1988. № 12. Ст. 318.

209. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731 (із змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF#Text

210. Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 р. № 1049. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF#Text

211. Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції: Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 07.02.2018 № 58. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/58-2018-%D0%BF#n10

212. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 640 URL: https://tinyurl.com/yd6syee8

213. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976.

214. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. URL: https://tinyurl.com/yh5zy6qb

215. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950. URL: https://tinyurl.com/yem9v28u

216. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 (із змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text

217. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1302 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1302-2002-%D0%BF#Text

218. Про звернення громадян: закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

219. Про інформацію: закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 48. Ст. 650.

220. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV (із змінами). *Відомості Верховної Ради України.* 2004. № 50. Ст. 540. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#top

221. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/conv#Text

222. Про Національне антикорупційне бюро України: закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014, № 47. Ст. 2051.

223. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19

224. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

225. Про Національну стратегію у сфері прав людини : Указ Президента України від 24.03.2021 р. № 119/2021 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text

226. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України; Перелік від 29.08.2019 № 19-IX. URL: https://cutt.ly/Cz60sg3

227. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 р. № 2365-III (із змінами). *Відомості Верховної Ради України.* 2001. № 23. Ст. 118. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text

228. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF#Text

229. Про проект Указу Президента Республіки Казахстан «Про затвердження Концепції розвитку громадянського суспільства в Республіці Казахстан до 2025 року»: Постанова Уряду Республіки Казахстан від 2 червня 2020 року № 341. URL: https://www.adilet.zan.kz/rus/docs/P2000000341

230. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 р. URL: № 68/2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text

231. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 153. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF#Text

232. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/212/2012

233. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 р. № 1035-р (із змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-%D1%80#Text. Втрата чинності: 20.06.2012

234. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 № 1835-III URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text

235. Проекти електронного уряду Республіки Казахстан URL: https://egov.kz/cms/ru/information/about/projects

236. Публічне управління та адміністрування: словник-довідник / О. М. Руденко, О. В. Шершньова, В. Д. Бакуменко, Н. В. Філіпова, Н. В. Ткаленко. К.: Кондор-Видавництво, 2016. 178 с.

237. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. Посібник / П.М. Рабінович. − К. : Атіка, 2001. 47 с.

238. Рамазанова У. В. Головні напрями взаємодії громадських організацій з Національною поліцією України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. 2016. Вип. 1(3). С. 61-64.

239. Регламент уполномоченных должностных лиц по взаимодействию с неправительственными организациями. URL: https://tinyurl.com/yxj4r3he

240. Резник Ю.М. Гражанское общество как феномен цивилизации: в 2 ч. Москва: СОЮЗ. 2003. Ч. 1 Идея гражданскогo общества в социальной мысли. 210 с.

241. Рекомендація CM/Rec(2007)14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам (щодо створення та діяльності неурядових організацій) від 10.10.2007 № CM/Rec(2007)14. URL: https://tinyurl.com/y5kyr6zn

242. Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності

Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України „Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг" (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19#Text

243. Романенко Є. Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості налагодження. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2014. № 2 (21). С. 190-201.

244. Сеїтосманов А. Критерії оцінювання ефективності державного управління щодо впровадження механізмів сприяння самоорганізації сільського населення // Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 груд. 2012 р., м. Київ). К.: НІСД, 2013. С. 433-441

245. Семьоркіна О.М. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_33679

246. Скакун О.Ф. Теория государства и права : [учебник для вузов. Харьков : Консум; Ун-т внутрешних дел, 2000. 704 с.

247. Словник української мови: в 11 томах. Том 8, 1977. URL: http://sum.in.ua/s/reforma

248. Словник української мови (СУМ) : [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О.О. Потебні ; редкол.: І.К. Білодід (голова) [та ін.]. – Київ : Наук. думка, 1970 - 1980. Т 4 : І-М / ред. тому: А.А. Бурячок, П.П. Доценко. 1973. 840 с.

249. Словник української мови (СУМ): в 11 томах. – Том 8 / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О.О. Потебні ; голова редкол. І.К. Білодід, ред. тому В.О. Винник та ін. Київ, Наук. думка, 1977. 927 с. URL: http:// sum.in.ua/s/reforma

250. Словник української мови : [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О.О. Потебні ; редкол.: І.К. Білодід (голова) [та ін.]. – Київ : Наук. думка, 1970 - 1980. Т. 3 : З / ред. тому: Г.М. Гнатюк, Т.К. Черторизька. 1972. 744 с.

251. Словник української мови: в 11 т. / за заг. ред. І. К. Білодіда. Київ: Наук. думка, 1970 -1980. 1977. Т. 8. 927 с.

252. Слюсаренко В.Є. Методичні підходи до аналізу та оцінки ефективності співробітництва держави-бізнесу та громадянських інституцій. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* Сер. : Економічні науки. 2018. Вип. 30(4). С. 27-30.

253. Смолянко О. Взаимодействие местных органов власти и некоммерческих организаций в Беларуси: правовое регулирование и практика. Минск: Кнігазбор, 2019. 144 с.

254. Социология. Наука об обществе: [учебное пособие] / Под общей редакцией проф. В.П. Андрущенко, проф. Н.И. Горлача. Харьков. Институт востоковедения и международных отношений. Харьковский коллегиум. Кафедра истории, философии и политических наук, 1996. 688 с.

255. Социология. Основы общей теории: учеб. пособие / под ред. Г.В. Осипова, Л.Н. Москвичева. М.: Аспект Пресс, 1996. 461 с.

256. Соціальна психологія: навч. посіб. для здобувачів ступеня бакалавра / Н. Ю. Волянюк, Г. В. Ложкін, О. В. Винославська, І. О. Блохіна, М. О. Кононець, О. В. Москаленко, О. І. Боковець, Б. В. Андрійцев ; КПІ ім. Ігоря Сікорського. Київ : КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2019. 254 с.

257. Справочная информация о деятельности общественных советов в Республике Казахстан: Комитет по делам гражданского общества

Министерства информации и общественного развития Республики Казахстан. URL: https://tinyurl.com/y6cumuxg

258. Стратегічне управління. Шершньова З.Є. Підручник. 2-ге вид., перероб. і доп. К.: КНЕУ, 2004. 699 с.

259. Суспільний діалог: основні напрямки розвитку Білорусі. URL: https://tinyurl.com/yy4qvxmg

260. Сухенко В. Взаємовідносини держави та громадянського суспільства в Польщі: досвід для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 3. С. 82-90.

261. Сущенко Д. В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 22 с.

262. Телешун С. О., Пухкал О. Г., Карлова В. В., Рейтерович І. В., Ситник С. В. Інструменти та механізми вироблення й впровадження публічної політики в Україні // Укрінформ. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/2713805-instrumenti-ta-mehanizmi-viroblenna-j-vprovadzenna-publicnoi-politiki-v-ukraini.html

263. Теоретико-прикладні засади конструктивної взаємодії поліції і населення в соціумі: монографія / В. В. Середа, Р. І. Благута, О. М. Балинська, З. Я. Ковальчук, О. М. Ковбич, Л. Й. Гуменюк та ін.; за заг. ред. З. Р. Кісіль. Львів: ЛьвДУВС, 2017. 600 с.

264. Тлумачний словник іншомовних слів, «Принцип». URL: https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl

265. Тодика Ю.М. Тлумачення Конституції і законів України: теорія та практика: монографія. Х.: Факт, 2003. 328 с.

266. Токвиль де А. Демократия в Америке / пер. с франц. В.П. Олейник [и другие]; предисл Горальда Дж. Ласки. Москва: Прогресс, 1992. 554 с.

267. Топольницька Т.Б. Удосконалення діалогу органів влади і громадськості // Економіко-управлінські аспекти трансформації та

інноваційного розвитку галузевих і регіональних суспільних систем в сучасних умовах: матеріали Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. / Сімків Л.Є., гол. ред. Івано-Франківськ: ІФНТУНГ, 2019. С. 317–320.

268. Україна у цифрах 2016 : стат. зб. / Державна служба статистики України ; за ред. І.Є. Вернера. К., 2017.

269. Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшенння якості посліг. Український переклад. Львів: Львівський філіал УАДУ, 2000. 293 с.

270. Урядовий портал (Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України), «Запрошуємо до обговорення проекту Указу Президента України "Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки"». URL : https://www.kmu.gov.ua/news/zaproshuyemo-do-obgovorennya-proektu-ukazu-prezidenta-ukrayini-pro-nacionalnu-strategiyu-spriyannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva-v-ukrayini-na-2021-2026-roki

271. Урядовий портал (Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України), «Для громадськості / Громадянське суспільство і влада / Нормативно-правоввa база». URL:https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/normativno-pravova-baza

272. Урядовий портал (єдиний веб-портал органів виконавчої влади України), «Реформи в Україні 2016-2019: Незворотність змін» 2019. 96 с. https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/ukraine-reform-conference-2019-09-ukr.pdf

273. Участие организаций гражданского общества Беларуси в межсекторном диалоге: Итоговые материалы по результатам исследования правовой среды и экспертного опроса. Минск, 2014. URL: https://tinyurl.com/y6o6oyng

274. Философский энциклопедический словарь / За ред. С.М. Ковалева, В.Г. Панова, П.Н. Федосеева. М.: Сов. энциклопедия, 1983. 840 с.

275. Філософський енциклопедичний словник (ФЕС) / редкол.: В.І. Шинкарук (голова) [та ін.]. Інститут філософії ім. Г.С. Сковороди НАНУ, Київ: «Абрис», 2002. 751 с.

276. Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 24.01.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0016323-11#Text

277. Хуткий Д. О. Е-петиції в Україні: формування народного порядку денного. Аналітична записка. Київ, 2017. 9 с. URL: http://www.fulbrightcircle.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/Dmytro_Khutkyy_E-petitions.pdf

278. Челишев М. Ю. О юридических конструкциях в Проекте изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации. *Изменения в Граждан-ском кодексе Российской Федерации: новеллы гражданского законодательства 2012*: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (г. Казань, 15 июня 2012 г.). М.: Изд-во «Юрист», 2012. С. 79-86.

279. Чурсанова Л.П. Ефективність державного управління: статистичний метод // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2013. Вип. 4. С. 116-126. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvu_2013_4_20

280. Цвєтков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Х.: Право, 1996. 164 с.

281. Чемерис О. М. Теоретико-правові засади взаємодії органів влади і громадськості при формуванні та реалізації державної політики. *Ефективність державного управління*. 2015. №. 42. С. 39-51.

282. Шарая А.А. Класифікація принципів адміністративного права: сучасний погляд в адміністративно-правовій доктрині. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1/2013. С. 174-177.

283. Шатрава С.О. Адміністративно-правові засади діяльності спеціальних підрозділів міліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2007. 231 с.

284. Шемшученко Ю.С. Громадянське суспільство. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін.]. К. : Укр. енцикл., 1998. Т. 1: А-Г. 146 с.

285. Шемшученко Ю. С. Юридична енциклопедія: в 6 т. К.: Укр. енцикл., 2002. Т. 4. 720 с.

286. Щедрова Г.П. Громадянське суспільство та політична культура: теоретичний і прикладний аспекти : монографія . Луганськ : Вид-во Елтон-2, 2009. 308 с.

287. Энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. 2-е изд. М.: Советская энциклопедия, 1983. 896 с.

288. Энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. М. : Сов. Энциклопедия, 1987. 1056 с.

289. Якимець О.І. Правові засади використання науково-технічних засобів у цивільному процесі. *Науковий вісник НАВС.* 2002. № 2. С. 15-18.

290. Якою має бути онлайн-платформа для взаємодії органів виконавчої влади та громадськості, обговорили під час Тижня Відкритого Уряду. *Урядовий потрал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади в Україні.* 15 березня 2019 року https://www.kmu.gov.ua/news/yakoyu-maye-buti-onlajn-platforma-dlya-vzayemodiyi-organiv-vikonavchoyi-vladi-ta-gromadskostiobgovorili-pid-chas-tizhnya-vidkritogo-uryadu

291. Ярошук М.В. Основні підходи до оцінювання ефективності діяльності органів державної влади. *Університетські наукові записки*. 2011. № 2. С. 389-395.

292. A Code of Practice on Consultation. URL: https://tinyurl.com/yaavfyuj

293. Davis, R, Selected International Best Practices in Police Performance Measurement / Robert C. Davis. Rand Corporation, 2012. 39 p. URL: http://www.jstor.org/stable/10.7249/j.ctt1q60z7.2

294. E-Government Development Index (EGDI): An Overview. URL: https://tinyurl.com/y8o9mfbr

295. E-Participation Index URL: https://tinyurl.com/ycmhusat

296. Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon. URL: https://tinyurl.com/y3cz5l8h

297. Government interaction with Civil Society: Policy paper on government interaction with civil society on drug policy issues: Principles, ways and means, opportunities and challenges. *Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit trafficking in Drugs*. 2015. URL: https://rm.coe.int/government-interaction-with-civil-society-policy-paper-on-government-i/168075b9d9

298. Kaasamise hea tava. URL: https://riigikantselei.ee/kaasamise-hea-tava

299. Kodanikuühiskonna programm «Tugev kodanikuühiskond» 2021–2024. URL: https://tinyurl.com/y4pcjr2r

300. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483

301. Moyaosvita, «Чим відрізняється мета від завдання». URL: http://moyaosvita.com.ua/biznes/chim-vidriznyayetsya-meta-vid-zavdannya

302. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego. URL: http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20130000267

303. Programy Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. URL: https://tinyurl.com/y7jpqpmo

304. Rada Działalności Pożytku Publicznego. Podstawowe informacje. https://tinyurl.com/y8lzajx8

305. Rozporządzenie Prezesa rady ministrów z dnia 22 lutego 2002 r.w sprawie wojewódzkich komisji dialogu społecznego. URL: https://tinyurl.com/yd23xmft

306. Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009-2015. URL: https://tinyurl.com/ybqeh6ax

307. The Worldwide Governance Indicators (WGI) project URL: https://info.worldbank.org/governance/wgi

308. Valitsuskomisjoni moodustamine Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamise tegevuskavade elluviimiseks ja täitmise hindamiseks ning kodanikuühiskonna ja riigi koostöö arendamiseks. Vastu võetud 16.08.2007 nr 380. URL: https://www.riigiteataja.ee/akt/311072017006

309. Ua.opredelim.com, «Завдання». URL: https://ua.opredelim.com/Завдання

310. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach. URL: http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140001195

311. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. URL: https://tinyurl.com/ycu3oxd2

312. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Stan prawny aktualny na dzień: 08.03.2021. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. URL: https://tinyurl.com/ybymod49

313. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno- Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. URL: http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20011001080

314. Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. URL: https://tinyurl.com/yeejs4do

**ДОДАТОК А**

**Список публікацій здобувача за темою дисертації та відомості про апробацію результатів дисертації**

## Список публікацій здобувача за темою дисертації

1. Кінзбурська В.О. Зарубіжний досвід взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства: актуальні напрями та можливості імплементації. *Юридична наука*. 2019. №8. С. 153-158.
2. Кінзбурська В.О. Щодо формування переліку критеріїв оцінки ефективності взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства. *Юридична наука*. 2019. №11. С. 134-142.
3. Кінзбурська В.О. Дослідження сутності та значення взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ. *Правові новели*. 2020. № 10. Том 3. С. 167-173
4. Кінзбурська В. Види взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ. *KELM*. 2020. № 6. С. 264-268 (Республіка Польща)
5. Кінзбурська В.О. Проведення консультацій з громадськістю та вивчення громадської думки як адміністративні процедури: загальна характеристика. *Юридична наука*. 2020. № 1. С. 303-308.

Кінзбурська В.О. Загальнодержавний рівень взаємодії органів влади та громадських інституцій. *Юридична наука*. 2020. № 2. С. 281-286.

## Відомості про апробацію результатів дисертації

Основні результати дисертації оприлюднювались на:

1. Міжнародній науково-практичній конференції «Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети», м. Одеса, 17–18 січня 2020 року, форма участі – заочна.

2. Міжнародній науково-практичній конференції «*Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення*», м. Запоріжжя, 24–25 липня 2020 року, форма участі – заочна.

3. Міжнародній науково-практичній конференції «*Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права*», м. Львів, 19–20 червня 2020 року, форма участі – заочна.

4. Міжнародній науково-практичній конференції «*Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин*», м. Одеса, 13-14 березня 2020 року, форма участі – заочна.