



Роль громадянського суспільства у формуванні публічної політики в Україні



Олена В. Банчук-Петросова ^{1*} • Тетяна Б. Мадрига ²

¹ Київський університет інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія» (Україна). Професор кафедри конституційного, міжнародного права та публічно-правових дисциплін, д. держ. упр., доцент.

² Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника (Україна). Доцент кафедри політичних інститутів та процесів, к. політ. н., доцент.

* Автор-кореспондент, e-mail: banchukpetrosovaelena@gmail.com

СТАТТЯ

АНОТАЦІЯ

Дослідницька

отримана:

22 липня 2024 р.

переглянута:

25 серпня 2024 р.

прийнята:

7 вересня 2024 р.

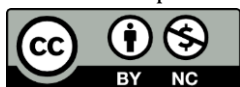
опублікована

онлайн:

30 вересня 2024 р.

Авторське право

© 2024 авторів



Цей твір

ліцензовано на умовах Ліцензії Creative Commons «Із Зазначенням Авторства — Некомерційна 4.0 Міжнародна» (CC BY-NC 4.0).

DOI: [10.70651/3041-2498/2024.1.02](https://doi.org/10.70651/3041-2498/2024.1.02)

Стаття присвячена аналізу впливу громадянського суспільства України на процеси формування публічної політики в Україні, що є вкрай актуальним в умовах впровадження демократичних засад та принципів належного врядування (good governance). Методологія дослідження заснована на застосуванні інституційного підходу, який дозволяє проаналізувати діяльність як інститутів публічної влади, так інститутів громадянського суспільства в процесі ухвалення рішень в публічній сфері. Визначено, що публічна політика в сучасному світі має тісно взаємодіяти із громадськістю для забезпечення її найбільшої ефективності в контексті надання публічних послуг. Низький рівень соціальної кооперації органів державної влади з громадянським суспільством або її імітація, спричиняє зниження довіри суспільства до владних інституцій на всіх рівнях. Зростання громадянської активності та широке залучення агентів громадянського суспільства до процесів формування та реалізації політичних рішень сприяє розвитку партнерських відносин між державою та суспільством, знижує рівень конфронтації та є важливим чинником успішної реалізації демократичних реформ. Визначено, що практика взаємодії між державними інституціями та громадянським сектором в процесі ухвалення рішень в Україні представлена як конституційними механізмами, так і іншими формами, які потребують подальшого правового забезпечення в контексті посилення соціального партнерства задля успішної реалізації реформ на всіх рівнях. На прикладі реформи децентралізації доведено, що більш активне залучення громадян до процесу ухвалення публічних рішень сприяє зростанню довіри до органів місцевого самоврядування, а сама реформа громадянами сприймається як одна з найбільш успішних, насамперед, через підвищення якості публічних послуг для населення територіальних громад. Визначено, що українське громадянське суспільство має потужний потенціал, який має активно використовуватися органами державної влади для ухвалення оптимальних рішень в сфері публічного управління в контексті впровадження реформ та на тлі повоєнного відновлення країни.



КЛЮЧОВІ СЛОВА

публічна політика, суб'єкти публічної політики, громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства.



e-ISSN 3041-2498

Public Management and Policy

<https://www.eu-scientists.com/index.php/pmap>


The role of civil society in the formation of public policy in Ukraine

Olena Banchuk-Petrosova ^{1*} • Tetiana Madryha ²

¹ Kyiv University of Intellectual Property and Law of the National University "Odesa Law Academy" (Ukraine). Professor of the Department of Constitutional, International Law and Public Law Disciplines, Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor.

² Vasyl Stefanyk Precarpathian National University (Ukraine). Associate professor of the Department of Political Institutes and Processes, PhD in Political Science, Associate Professor.

* **Corresponding Author**, e-mail: banchukpetrosovaelena@gmail.com

ARTICLE INFO

ABSTRACT

Research Article

Received:

22 July 2024

Revised:

25 August 2024

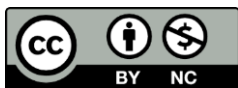
Accepted:

7 September 2024

Published online:

30 September 2024

Copyright © 2024 by authors



This is an open access journal and all published articles are licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)

DOI: [10.70651/3041-2498/2024.1.02](https://doi.org/10.70651/3041-2498/2024.1.02)

This article is dedicated to analyzing the impact of Ukraine's civil society on the processes of public policy formation in Ukraine, which is highly relevant under the conditions of implementing democratic principles and good governance. The research methodology is based on the institutional approach, which allows for an analysis of the activities of both public authority institutions and civil society institutions in the decision-making process in the public sphere. It is determined that public policy in the modern world must closely interact with the community to ensure the most effective operation in the context of providing public services. The low level of social cooperation between government bodies and civil society, or its imitation, leads to a decrease in societal trust in governmental institutions at all levels. The growth of civic activity and the broad involvement of civil society agents in the processes of forming and implementing political decisions fosters the development of partnerships between the state and society, reduces the level of confrontation, and aids the successful implementation of democratic reforms, which is highly relevant for Ukraine. It has been determined that the practice of interaction between government institutions and the civil sector in decision-making in Ukraine is represented by constitutional mechanisms as well as other forms that require further legal support in the context of strengthening social partnership for the successful implementation of reforms at all levels. The example of decentralization reform has proven that more active citizen involvement in the public decision-making process increases trust in local self-government bodies, and the reform itself is perceived by citizens as one of the most successful, primarily due to the improvement in the quality of public services for the territorial communities' population. It has been determined that Ukrainian civil society has substantial potential, which should be actively utilized by state authorities to make optimal decisions in the sphere of public administration in the context of implementing reforms and amid post-war recovery of the country.



KEYWORDS

public policy, subjects of public policy, civil society, institutions of civil society.

1. Вступ

Суспільство – це складана динамічна система, яка включає низку підсистем, які взаємодіючи між собою утворюють соціальні зв'язки, забезпечуючи соціальний розвиток. Ефективність роботи будь-якої системи залежить від злагодженої взаємодії її ключових елементів та механізмів (нормативно-правового, організаційно-структурного, функціонального тощо), що у підсумку формують певну модель соціального управління. Головна мета системи публічного управління – у такий спосіб спрямувати управлінські дії, щоб отримати найкращий результат, використавши мінімальні ресурси для задоволення суспільних інтересів. Суспільні інтереси в цій конфігурації виступають основою публічної політики, а сферою формування та відтворення суспільних інтересів є громадянське суспільство, де через взаємодію державних інституцій з суспільством реалізується публічне управління.

Громадянське суспільство грає ключову роль в демократичних системах, часто виступаючи ініціатором суспільно-політичних трансформацій, артикулюючи суспільні інтереси та здійснюючи контроль над владними інституціями. Особливу роль громадянське суспільство відіграє у формуванні публічної політики, виступаючи одним з акторів публічної взаємодії, що дозволяє йому виконувати низку важливих функцій, починаючи від розвитку співпраці з державними структурами до формування суспільно-значущих цінностей. Громадянське суспільство виступає одним з головним контрибуторів в процесі створення соціального капіталу в межах усього суспільства. Саме громадянське суспільство може активно впливати на формування політичного порядку денного через артикуляцію суспільних інтересів. Розвиток партнерських відносин та співпраці між громадянським суспільством та державою дозволяє підвищити ефективність публічного управління на різних рівнях, що позитивно впливає на процеси демократизації.

2. Огляд літературних джерел

Проблема інституалізації громадянського сектора як суб'єкта публічної політики є предметом дослідження багатьох зарубіжних і вітчизняних теоретиків, виступаючи сьогодні як предмет міждисциплінарного аналізу. Значна частина дослідників концентрує увагу на з'ясуванні специфіки публічної політики як реального механізму для розв'язання суспільних проблем, де важлива роль належить саме публічним інститутам, від результату взаємодії яких залежить ефективність ухвалення та втілення рішень органами державної влади (Дж. Андерсон, К. Паттон, Дж. Маджоне, Г. Хекло, М. Кренсон, К. Меєр, Ф. Варон, Х. Кньопфель). Не менш важливим для нашого дослідження є наукові розробки щодо аналізу механізмів впливу громадянського суспільства як публічного інституту на публічну політику (А. Лейпхарт, Г. Ласвелл, Дж. Іммергарт, М. Шугарт). Низка фахівців фокусується на вивченні соціальних чинників, які визначають відносини між владою та громадянським сектором, що вимагає розкриття певних соціальних моделей взаємодії як між державою та суспільством, так і в середині самого суспільства (В. Парсонс, Ю. Габермас, Дж. Майєр, Ф. Маккей, С. Монро). Серед українських дослідників специфіка діяльності публічних інститутів (у тому числі громадянського суспільства) в розробці засад публічної політики представлена в роботах О. Дем'янчука, І. Рейтеровича, О. Мельник, Н. Обушної, О. Пухкала, О. Чальцевої, О. Оболенського, С. Телешуна, С. Ситника, Н. Шматко, Л. Ніковської, І. Мирошніченко тощо.

3. Постановка завдання

Метою дослідження є проведення комплексного аналізу ролі та впливу громадянського суспільства на формування рішень в сфері публічної політики, з'ясування проблемних аспектів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства.

4. Методи та матеріали

Методологічною базою дослідження виступають системний та інституційний підходи, які дозволяють розглядати громадянське суспільство як важливий суспільно-політичний інститут, який грає ключову роль в процесі демократичної трансформації як суспільства, так і влади.

Структурно-функціональний метод дозволяє з'ясувати ключові структурні елементи та функціональні особливості як громадського сектору, так і владних інституцій, які впливають на їх взаємодію та взаємовплив. Аналіз соціологічних даних дозволяє проаналізувати рівень довіри-недовіри громадськості владним інституціям, визначити особливості взаємодії громадськості і органів місцевого самоврядування (ОМС) в контексті реалізації реформи децентралізації. У дослідженні також були застосовані загальнонаукові методи: аналіз та синтез, систематизація, порівняння, узагальнення.

5. Результати та обговорення

Дефініція «публічна політика» залишається однією з найбільш дискусійних в державному управлінні через наявність різних підходів до її тлумачення. Для англо-саксонської школи публічна політика більшою мірою розглядається в контексті ухвалення політичних рішень, що дозволяє визначати її як «публічне управління» (public administration). Тобто публічна політика розглядається крізь призму державної діяльності, зосередженої на засадах демократії та децентралізації політичної системи, із конкуренцією політичних сил і широким плюралізмом думок. Континентально-європейська традиція під публічною політикою розглядає не тільки розробку та ухвалення політичних рішень, але й активну участь громадянського суспільства в цьому процесі задля повноцінного врахування інтересів громадськості. Наприкінці ХХ ст. популярним стає розуміння публічної політики крізь призму інституціонального підходу, визначаючи її як систему інститутів публічної влади зі специфічною архітектурою, розташовану на межі суспільства та держави.

Класичне визначення публічної політики пропонує американський професор Дж. Андерсон, який розглядає її як певні рішення уряду, спрямовані на розв'язання соціальних проблем [1]. Більш прагматичне розуміння публічної політики запропонував Х. Хекло, визначаючи її як відповідь на нагальні суспільні проблеми, які доводиться вирішувати державі [2]. Наприкінці ХХ ст. формуються нові погляди на співвідношення громадського та державного у сфері публічної політики. Дж. Маджоне зазначає, що стратегічний характер для ухвалення та реалізації політики має довіра громадян, а головною метою політичної діяльності є ефективність, яка здійснюється завдяки залученню до розробки та втілення політичних рішень професіоналів [3].

Українські дослідники І. Рейтерович, С. Ситник і С. Телешун пропонують розглядати публічну політику (public policy) як відповідну політику органів державного управління, що заснована на механізмах публічного узгодження інтересів усіх зацікавлених сторін, спрямована на досягненні суспільно значущих цілей та розв'язання суспільно важливих завдань [4]. Отже, саме в публічній площині відбувається взаємодія між ключовими акторами, наслідком якої є формування спільного бачення розв'язання найбільш актуальних соціальних питань на основі суспільних інтересів. Державна політика у цьому випадку перестає відповідати суто державним інтересам, та набуває більшої публічності через необхідність взаємодії з суспільством.

Не менш складним для розуміння є феномен громадянського суспільства, яке розглядається як «політичне суспільство» (Д. Кола), «відкрите суспільство» (К. Поппер) або виключно сфера соціальних відносин (Е. Коен). У сучасному науковому дискурсі громадянське суспільство розглядають в межах двох концептуальних підходів: 1) як особливу позадержавну сферу суспільного життя, яка виступає альтернативою державній системі управління; 2) як складовий елемент держави, який маючи певну автономію та важелі впливу, може впливати на процес державного управління та контролювати діяльність державних органів [5, с. 109].

Українські дослідники більшою мірою розглядають дефініцію «громадянське суспільство» в рамках першого підходу. Так, Л. Рябовол визначає громадянське суспільство як добровільне об'єднання груп людей з метою задоволення їх спільних інтересів [6, с. 7]. Схожої думки дотримується О. Скакун, яка пропонує вважати під громадянським суспільством сукупність добровільних об'єднань громадян, які перебувають у відносинах солідарності та конкуренції [7, с. 124]. Натомість, І. Кресіна зазначає, що не визначення громадянського суспільства виключно як соціального чи соціально-політичного інституту неможливо, бо воно, скоріш, виступає якісною характеристикою суспільства, що демонструє рівень його самоорганізації, що вимагає від громадян виконання ними їх політичних обов'язків як носіїв суверенітету та джерела влади. Громадяни також мають виступати свідомими учасниками політичного життя, демонструючи

готовність брати на себе відповідальність за майбутнє держави. Авторка зазначає, що саме громадянське суспільство створює державу, яка виступає інститутом здійснення публічної політики, а також відповідним механізмом забезпечення безпеки і добробуту громадян, захисту їхніх прав і свобод [8, с. 4].

Не зважаючи на те, що держава та громадянське суспільство функціонують на основі різних принципів та засад (держава надає перевагу жорсткій ієрархії та організації, а громадянське суспільство сфокусоване на самоорганізації) їхня взаємодія є одним з головним інструментів ефективного реалізації публічної політики. Громадянське суспільство не може існувати без держави, яка має захищати права та свободи громадян, їх інтереси та власність, діючи у рамках визначених меж. Отже, прийняття суспільством владних структур як необхідних елементів для забезпечення законності та справедливості, забезпечує стабільність системи. З іншого боку, сильне громадянське суспільство є необхідним складником демократичної держави, бо воно сприяє легітимації цього державного статусу.

Публічний характер влади в сучасних демократіях визначається через реалізацію принципу суб'єктності народу. «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, – зазначається в Конституції України, – який здійснює владу безпосередньо чи через органи державної влади» [9]. Політична суб'єктність народу в сучасному світі реалізується через відповідні структури, які виконують функції політичної артикуляції та агрегації соціальних інтересів (агенти публічної політики).

Серед ключових агентів публічної політики, Г. Алмонд і Г. Пауелл виокремлюють: аномічні, неасоціативні, асоціативні та інституційні групи. Аномічні групи відрізняються спонтанним характером поведінки та діяльності (стихійні бунти, страйки, маніфестації). Неасоціативні групи засновані на неформальних зв'язках, не маючи організаційної структури (бізнес-лобі, етноконфесійні групи тощо). Асоціативні групи представлені легалізованими громадськими об'єднаннями, з чіткою структурою, певною ієрархією та апаратом (громадські організації, профспілки). Інституційні групи – це, на думку авторів, угруповання, які існують в середині структур соціально-політичних інститутів (парламенту, партій, бюрократії) [10]. Ця класична схема є універсальною, але вона не враховує низки нових агентів публічної політики. Насамперед, це ЗМІ, які в інформаційному суспільстві грають ключову роль в процесі формування суспільної думки та забезпечують комунікацію між владою та суспільством. Крім того, в сучасних українських реаліях важливу роль грають аналітичні центри, засновані на громадських засадах, які не є громадськими організаціями в традиційному розумінні. Отже, схематично процес ухвалення рішень в площині публічної політики можна представити наступним чином (рис. 1):

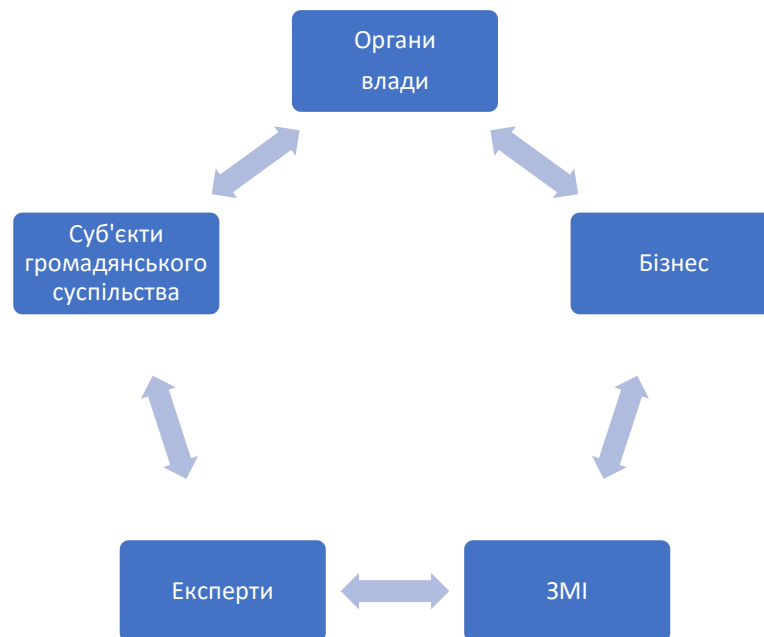


Рис. 1. Аналіз ефективності політичних реформ у різних національних контекстах
Джерело: розроблено авторами.

В українській нормативно-правовій системі класифікація інститутів громадянського суспільства закріплена в Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р.). Відповідно, до інститутів громадянського суспільства віднесено поряд з громадськими організаціями також: професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні ЗМІ та інші невідповідальницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства [11].

На думку О. Чуб, в українському законодавстві є два типи механізмів, які закріплюють участь громадськості у публічному управлінні: механізми, які прописані, та, відповідно, не прописані в Конституції. Конституційні форми участі громадян в процесі вироблення публічної політики пов'язані, насамперед, з участю у виборчому процесі та праві здійснювати контроль за діяльністю влади. До механізмів, які не закріплені на рівні Основного закону, відносяться ті, які надають громадськості право бути учасником розробки законопроектів, долучатися до вироблення інших політичних рішень, які мають суспільне значення [12]. Це стосується, насамперед, створення громадських та експертних рад при органах державної влади та органах місцевого самоврядування; проведення постійних консультацій з громадськістю та громадських слухань. З іншого боку, інститути громадянського суспільства мають право здійснювати контроль, що реалізується у формі зустрічей посадових осіб суб'єктів публічного управління з представниками громадськості, звітувань народних депутатів представників виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Як зазначають українські дослідники, активна громадянська участь є важливим елементом комунікаційного процесу між владою та суспільством задля спільного розв'язання важливих суспільно-політичних проблем [13]. Серед сучасних практик взаємодії органів публічної влади та громадських організацій можна визначити два напрямки. Перший представлений громадськими ініціативами та сфокусований на: участі громадськості в обговоренні та розробці нормативно-правових актів, розробці пропозицій для місцевих бюджетів («громадський бюджет»), консультативній, дорадчій та експертній роботі громадських структур, а також здійсненні контролю з боку громадянського суспільства за діями влади. Другий напрямок демонструє ініціативу органів влади із залучення громадськості до формування та втілення публічної політики. Серед цих форм можемо визначити: залучення представників громадськості до консультативно-експертної діяльності; правозахисної та соціальної роботи; створення державно-громадських фондів для підтримки соціально-важливих ініціатив громадськості; співпраця органів публічної влади з громадськими організаціями в процесі підготовки та перепідготовки державних службовців тощо [13].

Однією з головних проблем формування публічної політики при її публічному характері є те, що процес її розробки, як правило, не виноситься на загальне, а реалізується в межах адміністративно-управлінських органів. Представники громадянського суспільства можуть долучатися до цього процесу на певних етапах, але вони не мають повної інформації про фінальний характер рішень, дізнаючись про них вже після оприлюднення. Це породжує недовіру до влади з боку інститутів громадянського суспільства і вимагає впровадження більш прозорих інструментів ухвалення публічних рішень з максимально можливим залученням громадськості.

У сучасному світі демократичних держав публічна політика не може реалізовуватися на основі вертикальної ієрархії («згори – донизу»), а вимагає розвитку горизонтальних зв'язків акторів, що допомагає сформулювати іншу траєкторію взаємодії влади та громадянського суспільства: «знизу – вгору». Але такий інституційний дизайн можливий тільки у випадку, якщо громадянське суспільство готово брати участь в процесі розробки та прийняття рішень, що забезпечить його ефективний вплив на державні органи влади. Дистанціювання держави від громадянського суспільства або свідоме усунення громадських інституцій від ухвалення публічних рішень спричиняє кризові явища в державі.

Одним з важливих критеріїв, який демонструє успішність реалізації публічної політики в державі, є рівень довіри суспільства до владних інститутів. Соціологічні опитування, які проводяться в Україні, демонструють зниження рівня довіри до державних інститутів протягом 2012–19 рр. Натомість громадські інституції мають значно більший рівень кредит довіри, який суттєво зростає після Революції Гідності (рис. 2).

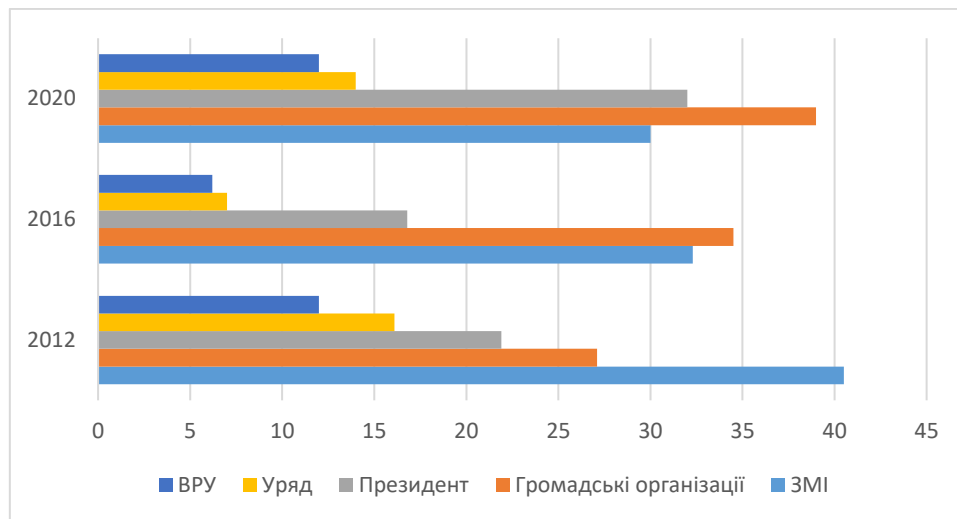


Рис. 2. Динаміка рівня довіри до основних суспільно-політичних інститутів, у %

Джерело: сформовано автором на основі даних соціологічних опитувань КМІС [14–16].

Отже, низький рівень довіри до суб'єктів публічної політики демонструє відсутність сильних та стійких зв'язків між владою та суспільством в процесі відтворення публічних рішень. Але це обумовлено не тільки певними проблемами комунікації між органами влади, але й та слабою інституційною організацією громадянського суспільства. Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства демонструє наявність певних проблем з його інституалізацією (табл. 1).

Таблиця 1. Динаміка ключових показників Індексу сталості організацій громадянського суспільства в Україні

Показник	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Сталий розвиток НГО	3,5	3,5	3,5	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2	3,2
Організаційна спроможність	3,6	3,5	3,5	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2	3,1
Фінансова життєздатність	4,2	4,2	4,3	4,3	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,1	4,0
Кампанія громадського представництва	2,8	2,7	2,6	2,5	2,3	2,2	2,1	2,1	2,1	2,2	2,2

Джерело: сформовано і проведено розрахунки за даними Індексу громадянського суспільства [17].

Отже, незважаючи на зростання громадянської активності на тлі Революції Гідності 2013–14 рр. інституціональна спроможність громадянського суспільства поступово зменшується, що має негативний вплив на процес формування рішень публічної політики. Слабка інституалізація громадських організацій, які є важливими акторами публічної політики, заважає їм ефективно впливати на ухвалення важливих для суспільства рішень, одночасно знижуючи рівень довіри населення до владних інституцій. Загальні світові тренди та специфіка української реальності доводять, що публічна політика не обмежується виключно електоральним процесом і вимагає більш широкого залучення громадян до політичного життя, що сприяє перетворенню їх у повноцінних суб'єктів публічної політики, здатних не тільки її формувати, але й контролювати втілення політичних рішень.

Забезпечення сталого розвитку в умовах інституціонального реформування вимагає дотримання принципу горизонтальної інтеграції акторів публічного процесу. Це означає, що трансформація суспільно-політичних інститутів відбувається в тісному зв'язку з публічною сферою на основі просування інтересів та очікувань її основних агентів, зацікавлених в ефективному функціонуванні цих інститутів.

В умовах трансформації політичної системи процес інституалізації громадянського сектору відбувається в тісному зв'язку з інститутами держави, які також структурно і функціонально змінюються. Така інституціональна трансформація запускає нові практики взаємодії між

державою та суспільством, включаючи впровадження мережевих механізмів співпраці, які відкривають нові можливості для розвитку партнерства між державою та громадськістю. Але це партнерство залежить, насамперед, від правового підґрунтя взаємовідносин між державними органами і громадським сектором.

Інституалізація громадського суспільства в Україні відбувається на основі двох Національних стратегій сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 рр. та на 2021-2026 рр. Результатом реалізації першої Стратегії стає зростання кількості громадських організацій на чверть: з 70321 до 92470 (станом на початок 2020 р.). Крім того, інститути громадянського суспільства все більше включаються в суспільно-політичне життя в різних сферах: від захисту прав людини і надання соціальних послуг до проведення моніторингу та аналізу державної політики. За даними індексу Global Go To Think Tank INDEX Report в Україні протягом 2014-20 рр. діяло понад 40 аналітичних центрів, які не тільки активно займаються моніторингом державної політики, але й розробляють стратегії та пропозиції для системи державної влади [18]. Отже, низка ключових реформ в Україні (антикорупційна, децентралізація тощо) проводилися із залученням експертів з громадських організацій.

Однак, на думку О. Чальцевої, в українських реаліях держава часто імітує участь громадськості в ухваленні публічних рішень, тому вона виступає в ролі творця і покровителя певних експертних структур, механічно виділяючи для них простір у сфері політичних відносин в «потрібний» час і з «потрібним контентом», або створює діалоговий майданчик з експертними спільнотами, не використовуючи напрацювання експертних структур в публічних рішеннях [19].

Одним з аспектів участі громадськості в процесі ухвалення та реалізації публічних рішень є залучення громадян до роботи в органах місцевого самоврядування, які разом з державними органами влади є ключовими акторами публічної політики. Місцеве самоврядування, на відміну від державних органів влади, має більш гнучку модель, яка крім формальної організації та ієрархії, також передбачає певну самоорганізацію та добровільну участь, що зближує її з громадськими інституціями. Це нівелює притаманній ієрархічній системі жорсткий поділ, пришвидшуючи процеси взаємодії та співпраці на локальному рівні. Завдяки такому організації ця гетерархічна система стає більш гнучкою та відкритою для змін, тому вона більш здатна для реформування ніж вертикальна модель [20].

Серед основних механізмів участі громадськості в роботі органів місцевого самоврядування виокремлюємо наступні: 1) громадські слухання та місцеві ініціативи; 2) публічні консультації; 3) громадський бюджет; 4) електронні петиції та електронне голосування (табл. 2).

Таблиця 2. Форми взаємодії та впливу громадськості на публічну політику

Механізм	Особливості реалізації
Громадські слухання	Участь громадськості в обговоренні актуальних питань в ході зустрічей з представниками органів влади. Представники громад можуть вносити пропозиції, які мають бути в обов'язковому порядку розглянути органами місцевого самоврядування
Місцеві ініціативи	Право мешканців територіальної громади ініціювати у місцевих радах розгляд питань, віднесених компетенції місцевого самоврядування
Публічні консультації	Проведення соціологічних опитувань та фокус-груп в рамках громад
Громадський бюджет	Інструмент електронної демократії: онлайн-платформа, за допомогою якої мешканці громади можуть брати участь у розподілі коштів місцевого бюджету, пропонуючи реалізацію важливих для них ініціатив
Е-петиції	Колективне звернення до ОМС в електронній формі
Електронне голосування	Голосування на підтримку пропозицій, проєктів на сайтах ОМС та інших платформах

Джерело: розроблено авторами.

Зазначимо, що реформа децентралізації викликає загальну позитивну оцінку громадян та впевненість, що органи місцевого самоврядування їх громад зможуть її реалізувати – такої думки дотримувалося 54 % респондентів [21]. Цей кредит довіри створював засади для розвитку партнерства між органами публічної влади і громадськістю на муніципальному рівні з метою консолідації зусиль для розробки необхідних публічних рішень з максимальним урахуванням потреб та інтересів громад. Водночас, рівень оцінки ОМС відрізняється: якщо діяльністю

місцевих голів були зацікавлені 40% опитаних, то місцеві ради та виконкоми мали набагато менший рівень позитивних оцінок – 23–25 % [21].

На думку аналітиків Українського незалежного центру політичних досліджень, які проаналізували значну кількість рішень місцевих рад, головною проблемою залишається звуження можливостей участі громадян в процесі ухвалення публічних рішень. Так, в низці міст впроваджена складна процедура ініціювання громадських слухань, яка вимагає збору до 3000 підписів. ОМС часто вимагають велику кількість документів для ініціювання таких слухань, або відмовляють громадянам без пояснення причин. Дуже часто на громадських слуханнях функції головування виконує представник місцевого самоврядування, який тисне на громадськість, лобіючи рішення органів влади [22].

З іншого боку, соціологічні опитування демонструють певну амбівалентність громадської поведінки у питаннях взаємодії з владою: лише незначний прошарок громадян готовий брати активну участь в розробці та втіленні публічних рішень в межах громади. Це потребує кардинальної зміни філософії громадян, які мають розуміти себе суб'єктами ухвалення публічних рішень через відповідні громадські структури. Особливої актуальності підвищення рівня громадянської суб'єктності має в контексті воєнного стану та повоєнного відновлення країни, де саме громадянське суспільство має стати ключовим актором відновлення країни (формування пріоритетів відновлення, розподіл ресурсів та контроль за витратами).

6. Висновки

Отже, процеси демократизації в Україні вимагають всебічного розвитку громадянського суспільства, яке виступає ключовим суб'єктом публічної політики. Це вимагає як підвищення активності громадян та інститутів громадянського суспільства у відносинах з органами влади, так і продовження реформування системи державного управління задля реалізації концепції належного управління. Зазначимо, що активізація участі громадськості у виробленні рішень публічної політики вимагає подальшої інституалізації громадянського суспільства та механізмів його взаємодії з державними органами влади, що відкриває нові можливості для формування партнерських відносин між державними та недержавними акторами публічних відносин. Особливої уваги вимагає вдосконалення нормативно-правової бази, яка має унеможливити ігнорування суспільно-значимих громадських ініціатив органами влади на різних рівнях. Впровадження елементів електронної демократії в процесі взаємодії органів влади з громадянами сприяє більшому залученню громадян до ухвалення публічних рішень. Це створює засади реального партнерства між державою та громадянським суспільством, що в кінцевому результаті сприяє підвищенню ефективності діяльності сфери публічної політики.

References

1. Anderson, J. E. (2003). *Public policymaking: An introduction*. Boston New York, 2003.
2. Hecl, H. (1972). Review Article: Policy Analysis. *British Journal of Political Science*, 2(1), 83–108.
3. Majone, G. (1994). The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 17(3). 77–101. <https://doi.org/10.1080/01402389408425031>
4. Teleshun, S. O. (Ed.) (2016). *Publichna politika* [Public policy]. NADU (in Ukrainian)
5. Tsokur, Ye. H. (2009). Osoblyvosti realizatsii idei hromadianskoho suspilstva ta yii vplyv na lehytymatsiini protsesy v suchasni Ukraini [Peculiarities of the implementation of the idea of civil society and its influence on legitimation processes in modern Ukraine]. *Scientific Journal of the National Pedagogical Dragomanov University. Series 22. Political Science and Methods of Teaching Social and Political Disciplines*, (1), 106–110. <http://enpuir.npu.edu.ua/handle/123456789/3180> (in Ukrainian)
6. Ryabovol, L. T. (2020). Hromadianske suspilstvo yak naukova katehoriia ta predmet pravovykh doslidzhen [Civil society as a scientific category and subject of legal research] *Naukovi zapysky: Serii Pravo*, (9), 4–8. <https://doi.org/10.36550/2522-9230-2020-1-9-4-8> (in Ukrainian)
7. Skakun, O. F. (2009). *Zahalna teoriia derzhavy i prava* [General theory of state and law]. Pravo.
8. Kresina, I. (2005). Do pytannia pro vyznachennia poniattia hromadianskoho suspilstva i ukrainskoi revoliutsii 2004 roku [To the question of defining the concept of civil society and the Ukrainian revolution of 2004]. *Politychnyi menedzhment*, 6(15), 3–6. <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/8906> (in Ukrainian)

9. Constitution of Ukraine No. 254к/96-BP (1996). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (in Ukrainian)
10. Almond, G. A., & Powell, G. B. Jr. (1966). *Comparative politics: A developmental approach*. Little, Brown and Co.
11. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On Approval of the Procedure for Facilitating Civil Examination of Executive Authorities No. 976 (2008). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text> (in Ukrainian)
12. Chub, O. O. (2004). *Konstytutsiine pravo hromadian Ukrainy na uchast v upravlinni derzhavnymi spravamy* [The constitutional right of citizens of Ukraine to participate in the management of state affairs] [Unpublished doctoral dissertation]. Institute of Geography of the National Academy of Sciences of Ukraine (in Ukrainian)
13. Teleshun, S.O., Pukhkal, O. H., Karlova, V. V., Reiterovych, I. V., & Sytnyk, S. V. (2019). Instrumenti ta mehanizmi viroblennya j vprovadzhennya publichnoyi polityki v Ukraini [Tools and mechanisms of development and implementation of public policy in Ukraine]. *Ukrinform*. https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/2713805-instrumenti-ta-mehanizmi-viroblenna-j-vprovadzenna-publichoipolityki-v-ukraini.html (in Ukrainian)
14. Kyiv International Institute of Sociology. (2012). Ukrainian trust in social institutions. <https://kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=81> (in Ukrainian)
15. Kyiv International Institute of Sociology. (2015). Trust in social institutions and social groups. <https://kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=579> (in Ukrainian)
16. Kyiv International Institute of Sociology. (2021). Dynamics of trust in social institutions during 2020–2021: the results of a telephone survey. <https://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=1093&page=1> (in Ukrainian)
17. USAID. (2024). CSO Sustainability Index Explorer. <https://csosi.org/>
18. McGann, J. G (2021). 2020 Global Go To Think Tank Index Report. *SCHOLARYCOMMONS*. <https://repository.upenn.edu/handle/20.500.14332/48577>
19. Chaltseva, O. (2020). Rol gromadianskogo suspilstva v proektuvanni publichnoyi polityki v Ukraini [The role of civil society in the design of public policy in Ukraine]. *Bulletin of the Vasyl' Stus Donetsk National University. Series Political sciences*, (5), 102–107. <https://doi.org/10.31558/2617-0248.2020.5.10> (in Ukrainian)
20. USAID. (2018). Indeks demokratichnosti mist 2018 r. [Democracy index of cities in 2018]. <https://drive.google.com/file/d/1XjK6eC7NHBdVpPn2z2M-IH2o5l7Oijy/view> (in Ukrainian)
21. Stark, D. (2021). Ambiguous assets for uncertain environments: Heterarchy in postsocialist firms. In P. DiMaggio (Ed.). *The twenty-first-century firm: Changing economic organization in international perspective*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400828302.69>
22. Council of Europe. (2019). Decentralizacia ta reforma mistsevoho samovriaduvannia: rezultaty sociolohichnoho doslidzhennia sered zhyteliv terytorialnyh hromad, iaki proishly protses obiednannia v 2015-2016 rokakh [Decentralization and reform of local self-government: results of a sociological survey among residents of territorial communities that underwent the unification process in 2015-2016]. <https://rm.coe.int/opinion-poll-2019-03-otg-ukr/1680aedc7a> (in Ukrainian)