

ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
(повне найменування вищого навчального закладу)

ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ
(повне найменування інституту, факультету)

Кафедра: публічного управління та адміністрування
(повна назва кафедри)

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему: **«Механізми участі громадських об'єднань
у формуванні публічної політики в Україні»**

Виконала: студентка магістратури за
спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування заочної
форми навчання
Марія КОВАЛЕНКО

Керівник: доцент кафедри публічного
управління та адміністрування,
кандидат наук з державного
управління
Юрій МАЄВСЬКИЙ

Рецензент: _____

АНОТАЦІЯ

Коваленко М. І. Механізми участі громадських об'єднань у формуванні публічної політики в Україні. – Рукопис.

У магістерській роботі запропоновано розв'язання актуального наукового завдання, яке полягає в теоретичному обґрунтуванні й розробленні практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів участі громадських об'єднань у формуванні публічної політики в Україні.

Для цього розкрито зміст поняття «публічна політика» під якою розуміють у вузькому сенсі, якийсь простір або сферу соціального життя, в якій формується громадська думка, виникає своєрідний діалоговий майданчик публічного дискурсу з приводу значущих проблем суспільства і держави; у широкому - це взаємовідносини суспільства й держави, які виходять за межі споглядання і рефлексії і трансформуються в спільні дії, спрямовані на досягнення загального результату.

Проведено аналіз особливостей реалізації механізму участі громадських об'єднань у формуванні публічної політики в Україні, серед яких слід виділити: зростання кількості громадських організацій; фінансова підтримка організацій громадян посилюється, передусім, завдяки коштам, які виділяють міжнародні благодійні організації-донори; волонтерська діяльність поширюється серед українського населення, яке вважає волонтерську справу навіть більш пріоритетною, ніж членство в громадських об'єднаннях; українці починають більше довіряти волонтерам та громадським організаціям.

Запропоновано напрями вдосконалення взаємодії органів публічної адміністрації та інститутів громадянського суспільства. Одним з напрямів вдосконалення є громадські слухання. Вони розглядаються як форма громадського контролю у роботі органів влади на основі чинного законодавства.

Ключові слова: публічне управління, публічна політика, громадянське суспільство, громадські об'єднання, громадський контроль, громадський нагляд, інститут громадянського суспільства.

ANNOTATION

Kovalenko M. I. Mechanisms of participation of public associations in the formation of public policy in Ukraine. - Manuscript.

The master's thesis offers a solution to an actual scientific task, which consists in the theoretical justification and development of practical recommendations for improving the mechanisms of participation of public associations in the formation of public policy in Ukraine.

For this, the meaning of the concept of "public policy" is revealed, which is understood in the narrow sense as some space or sphere of social life in which public opinion is formed, a kind of dialogue platform for public discourse on significant problems of society and the state arises; in a broad sense, it is the relationship between society and the state, which go beyond contemplation and reflection and are transformed into joint actions aimed at achieving a common result.

An analysis of the peculiarities of the implementation of the mechanism of participation of public associations in the formation of public policy in Ukraine was carried out, among which the following should be highlighted: the increase in the number of public organizations; financial support of citizens' organizations is strengthened, first of all, thanks to the funds allocated by international charitable donor organizations; volunteer activity is spreading among the Ukrainian population, which considers volunteer work even more important than membership in public associations; Ukrainians begin to trust volunteers and public organizations more.

Directions for improving the interaction of public administration bodies and civil society institutions are proposed. Public hearings are one of the areas of improvement. They are considered as a form of public control in the work of authorities on the basis of current legislation.

Key words: public administration, public policy, civil society, public associations, public control, public supervision, civil society institute.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬУ ФОРМУВАННІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ.....	8
1.1. Сутність та структура публічної політики.....	8
1.2. Громадські об'єднання як суб'єкт формування публічної політики.....	15
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬУ ФОРМУВАННІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ.....	26
2.1. Оцінка впливу громадських об'єднань на публічну політику.....	26
2.2. Особливості реалізації механізму участі громадських об'єднань у формуванні публічної політики в Україні.....	34
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА.....	43
3.1. Адаптація міжнародного досвіду здійснення громадського нагляду за діяльністю органів державної влади.....	43
3.2. Публічні та громадські слухання як напрям вдосконалення механізмів взаємодії органів публічної адміністрації та інститутів громадянського суспільства.....	51
ВИСНОВКИ	63
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	66

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Становлення демократичної держави передбачає врахування інтересів інститутів громадянського суспільства. Починаючи з ХХІ ст. інститут громадянського суспільства стає головним союзником держави на шляху реалізації принципів демократії та верховенства права, запровадження реформування, удосконалення економічної складової, виконання соціальних проєктів, а також забезпечення захисту незалежності держави та територіальної цілісності, запобіганням корупційним процесам тощо. Відповідно до цього, важливим буде наведення прикладів наступних подій, а саме: Події «Євромайдану» у 2013 р., «Революція Гідності» у 2014 р., захист територіальної цілісності в Криму та на Сході України, збільшення соціального капіталу у сфері публічного адміністрування та цілеспрямованої діяльності громадських рухів починаючи з 2013 р. і триваючи до сьогодні.

Уряди країн досить тривалий час вбачали в інституціях громадянського суспільства перешкоду, яка скоріше заважала діяльності органів влади, ніж чинила вплив на її користь. До поступової зміни поглядів у бік усвідомлення, що громадянське суспільство є незамінним і цінним партнером влади, привела необхідність зупинити спад довіри до державних інституцій і подолати дедалі ширший розрив між громадянами та органами влади.

Крім того, євроінтеграційні прагнення нашої держави, які базуються на важливих умовах виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, також обумовлюють зміну орієнтирів співпраці органів публічної адміністрації та інституцій громадянського суспільства, удосконалення існуючих та вироблення нових форм їх взаємодії, створення правового підґрунтя такої діяльності.

Зазначені аспекти зумовлюють нагальну потребу в переосмисленні теорії та практики взаємодії інституцій громадянського суспільства та органів публічної адміністрації, в аналізі сучасних наукових підходів і правових механізмів, які спрямовані на реалізацію успішної співпраці у сфері публічного адміністрування, особливо в умовах євроінтеграції.

Дослідженню взаємодії органів публічної адміністрації та інституцій громадянського суспільства зосереджена увага вітчизняних науковців у різних сферах сучасної науки, зокрема, у юридичній науці, політології, державному управлінні, серед яких роботи таких вчених як Т. Бельська, А. Грабильников, О. Крутій, С. Кушнір, С. Лотюк, П. Месюк, Л. Рогатіна, Н. Ротар, С. Соляр, С. Степаненко та інші.

В умовах підвищення громадської активності, посилення реалізації принципів демократії, враховуючи значні наукові дослідження щодо проблемних питань вивчення співпраці громадян та органів державної влади, існуючі процеси реформування сфери публічного адміністрування в Україні, актуалізуються питання пошуку й детального аналізу модернізованих механізмів взаємодії зазначених інституцій, впровадження прогресивних методів і форм реалізації партнерства інститутів громадянського суспільства з публічною владою, визначення меж втручання і впливу представників громадськості на діяльність органів публічної адміністрації. Динамічність означених процесів зумовлює актуальність та важливість вдосконалення механізмів взаємодії органів публічного управління з інститутами громадянського суспільства потребують подальшого глибшого дослідження.

Мета та завдання дослідження. *Метою роботи* є теоретичне обґрунтування механізмів участі громадських об'єднань у формуванні публічної політики в Україні та вироблення напрямів вдосконалення взаємодії органів публічної адміністрації та інститутів громадянського суспільства.

Для досягнення мети магістерської роботи визначено такі *завдання дослідження*:

- з'ясувати сутність та структуру публічної політики;
- визначити роль громадських об'єднань в якості суб'єкту формування публічної політики;
- оцінити вплив громадських об'єднань на публічну політику;
- розглянути актуальні особливості реалізації механізму участі громадських об'єднань у формуванні публічної політики в Україні;

– проаналізувати міжнародний досвід здійснення громадського нагляду діяльності органів державної влади;

– запропонувати напрями вдосконалення взаємодії органів публічної адміністрації та інститутів громадянського суспільства.

Об'єкт дослідження – формування публічної політики.

Предмет дослідження – механізми участі громадських об'єднань у формуванні публічної політики в Україні.

Методи дослідження. Теоретичною та методологічною основою дослідження є система загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, таких, як структурно-функціональний, статистичний, метод системного аналізу та синтезу, спостереження.

Інформаційною базою дослідження є вітчизняні та зарубіжні нормативні акти, наукові публікації та навчальні посібники.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості використання висновків та практичних рекомендацій, які містяться в магістерській роботі, як в теоретичному, так і в практичному значенні щодо участі громадських об'єднань у формуванні публічної політики, а саме: в діяльності органів державної влади у межах їх взаємодій з громадськими об'єднаннями у формуванні публічної політики.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬУ ФОРМУВАННІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

1.1. Сутність та структура публічної політики

У нинішніх умовах, коли політичне поле почало рухатися, ми знову бачимо повернення в свої права великої політики: політична система суспільства в її нинішньому вигляді не задовольняє переважну більшість громадян. Інститут публічної політики виступає тим соціально-політичним утворенням, який за своєю природою покликаний виступати умовою і засобом, що дозволяє суспільству формувати стратегічний «порядок денний», створювати внутрішні стимули й цінності суспільно-політичного розвитку, переводити виникаючі в цьому процесі конфлікти в позитивно-функціональне русло, перетворюючи їх тим самим в елемент соціальної динаміки [71].

Вивчення феномену публічна політика (ПП) наразі стає популярним напрямком у політичній науці. Дослідження в даній сфері характеризуються вивченням й інтерпретацією робіт зарубіжних та вітчизняних авторів, а також пошуком нових підходів, які могли б пролити світло на характеристику публічної політики як суспільно- політичного феномену.

Спробуємо спочатку дослідити підходи до аналізу публічної політики з погляду різних наукових шкіл. Існує декілька підходів до визначення поняття «публічна політика» (Public Policy).

Існує різне розуміння сутності ПП в англосаксонській і французькій традиції. Дослідження ПП в США базуються на понятті «government» і мають майже виключно прагматичний характер. Вивчення публічної політики походить від загальноприйнятої відмінності між policy (політикою як програмою дій) і politics (політикою як системою поглядів). Західноєвропейська і, зокрема, французька традиції аналізу ПП спираються на аналіз держави і її ролі в регуляції публічної сфери, розглядають її в аспекті становлення, а потім кризи моделі «держави загального благоденства».

Проблема ПП розглядається в даному аспекті як зростаюча нездатність сучасної держави вирішувати соціальні проблеми населення. Держава нібито усувається від відповідальності за вирішення цих проблем, і перекладає її, з одного боку, на інститути «громадянського суспільства», а з іншого – на «нейтральну інстанцію» – експертів, які виступають від імені науки [68].

Говорячи про французьку традицію, необхідно згадати про ідею «поліцейської держави» і відмінності між *police* і *politics*. Під *police*, в даному випадку, розуміються технології наведення порядку, раціональна організація для управління. Тоді держава перетворюється в агента, який підтримує порядок, що забезпечує нормальне функціонування ринку. Реалізується ідея «нічного сторожа» класичної ліберальної доктрини, суть якої полягає в тому, що держава виходить на арену виключно в форс-мажорній ситуації. Водночас відбувається деполітизація влади, держава самоусувається від прийняття політичних рішень. *Politics* – це сфера суспільних дебатів, яка обмежує надмірні управлінської практики. При цьому передбачається висока частка невизначеності і ризику, оскільки дебати повинні призводити до появи нового знання і нових форм державного управління, а не бути формальністю. *Politics* є винятком з правил політичного менеджменту, бо державі вона заважає спокійно управляти, тому *politics* зустрічається в історії рідше, ніж влада. *Politics* сфера, яка існує за межами держави, але держава прагне монополізувати політику й ліквідувати будь-який протест та опозицію, оскільки боїться розриву існуючих шаблонів і створення нової реальності.

Дослідження в межах італійської школи публічної політики ведуться в Болонському університеті під керівництвом Джіліберто Капано. Нею розробляється концепт «драйверів» (*drivers*), або «рушійних чинників», публічної політики, що сприяють змінам. Водночас підкреслюється багатозначність концепту «публічна політика»: вона розуміється «і як арена боротьби політичних акторів для задоволення власних інтересів; і як сукупність інститутів, формальних правил, процедур і практик взаємодії політичних акторів, їх когнітивні схеми і цінності; і як «форуми ідей», на яких

обговорюються різні політичні питання для вирішення соціальних проблем; і як мета постійних «атак» і «інтервенцій» з боку політичних акторів і структур, що змінюють політичні інститути; і як мережі інституціоналізованих відносин між різними політичними акторами і інститутами».

В англосаксонській традиції існує дещо інший підхід до розуміння публічної політики: вона трактується як одна з форм державного управління. Публічну політику розуміють як систему законів, регулюючих заходів, фінансування будь-якої теми, оприлюдненої органом влади або його представником [87]. Він зазначає, що окремі особи або групи можуть впливати на формування політики, яку ініціює держава, при цьому публічна політика має на увазі конкуренцію між групами впливу. Схожих поглядів дотримуються більшість інших англомовних авторів: вони сприймають публічну політику як прийняття або неприйняття будь-якої проблеми органами влади [85].

В умовах демократії, коли рівень розвитку ГС достатньо високий, державна влада поступається частиною своїх повноважень на користь органам самоуправління, і в цьому разі справді має сенс говорити про «публічну владу» як поєднання державної влади і громадського самоврядування. У такому контексті ПП є ширшим поняттям, оскільки вона охоплює не лише державну політику, а й політику, яку здійснюють (чи можуть здійснювати) недержавні організації, об'єднання державних і громадських органів або навіть приватні структури й агенції. На відміну від тоталітарного режиму, в демократичному соціумі неурядовим сектором життєдіяльності суспільства відіграється значна роль в ініціувальному процесі, розробленні та запровадженні політики в межах інтересів певних спільнот громадськості, регіонів чи усієї нації загалом, тобто, «публічності». Тому вживання терміну «публічна політика» замість дефініції «державна політика» є більш узагальнюючим [20].

Поняття «government», найчастіше відносять до англосаксонської (або американської) традиції. У межах концепції публічної сфери, теорії

політичних мереж, аналізу ролі держави в публічному просторі розвивався інший напрямок – західноєвропейський.

Публічну політику можна визначити як ту сферу суспільного життя, в якій відбувається формування такого явища як громадська думка [86]. Публічна сфера опосередковує відносини між державою і суспільством, дозволяє сформуватися публіці як провіднику громадської думки. Відповідно, принцип публічності уможливив демократичний контроль над діяльністю держави.

Таким чином, найбільш ефективним механізмом впливу суспільства на владу є механізм публічного висловлення громадської думки, або механізм публічної політики. Саме свобода публічного вираження і ступінь впливу на владу громадської думки є загально визнаними критеріями оцінки політичної системи будь-якої держави.

Характер і якість функціонування механізму публічної політики залежать від таких основних факторів, як організація та забезпечення вільного доступу до джерел інформації, насамперед у структурах влади, розвиненість політичних і громадських структур суспільства, юридичні, економічні та технологічні умови діяльності засобів масової комунікації.

Деякі науковці пропонують розуміти категорію публічної політики через «демократію участі», або «партиципаторну» демократію: «партиципаторна і нормативна теорії демократії виходять з того, що постійна добровільна участь населення в політичному процесі є єдиною гарантією збереження справжньої демократії. Побудова демократичних інститутів, таких як парламент, уряд, правові інститути, органи виконавчої влади, що знаходяться під контролем, не може відбутися без участі населення [71]. Саме практики і технології громадської участі можуть бути реалізовані тільки зусиллями конкретних людей і організацій, які готові витратити час і інші ресурси для розвитку таких практик.

На Заході тематика, пов'язана з ПП, постійно була в фокусі теоретичних дискусій, розглядалася як органічна частина політичної науки, без якої було

неможливо уявити механізми формування політики, взаємодії в цьому процесі держави, громадянського суспільства і бізнесу. Будь-який професійний політик отримував кваліфікацію «policy science».

Зазначимо, що публічності зазвичай відводять значення «відкритості, доступності і колективності». Поняття «публічність» характеризується відкритою до усвідомлення та уваги суспільною політикою та решта видів робіт, доступних для спостереження і контролювання технології приймання рішень, гласності суперечок, відкритості «політичної арени», виступів лідерського складу та ін.

Публічність утворює сферу колективної спільності, асоціативного простору, в межах якого відповідно до різних ознак об'єднуються елементи соціуму, створюються і діють політичні партії, організації громадян, союзи, що мають творчий чи інший характер. У межах цього простору, зустрічаючись і взаємодіючи чи протидіючи одне одному, громадські об'єднання організованого, інституційного, формалізованого й спонтанного характеру (рухи громадського спрямування, «народний фронт» та ін.). Цей простір поєднує організацію та самоорганізацію, управлінську діяльність і ту, що пов'язана з самоврядуванням [87].

Потрібно зазначити деяку подвійність у тлумаченні самого поняття «політика». Якщо семантика слова «politics» розуміється як змагання, боротьба, битва за владу, то основоположним семантичним початком для розуміння публічної політики є концепт «публічності», який останнім часом все більше сполучається з феноменом видовищності. Іншими словами, публічна політика, по суті, стає елементом масової культури, причому далеко не кращим її зразком.

Якщо ж мова йде про категорію «policy» – державне управління, то публічність трактується як розповсюдження інформації про діяльність органів влади. У цьому випадку чим краще розвинений елемент публічності – тим більше шансів у влади досягти контролю над громадянським суспільством.

По-перше, політика (politics) означає діяльність щодо захоплення і утримання влади й пов'язана з тактикою політичних дій, плануванням політичних кампаній, виборними технологіями і політичною боротьбою. По-друге, під політикою (policy) розуміють також розробку політичної стратегії по відношенню до всієї громади або окремих галузей, територій».

Інший ракурс розуміння категорії ПП заснований на змістовному контексті, тобто на потенційній можливості звужити або розширити межі подібного розуміння.

Згідно вузького значення, прийнятим є розуміння ПП як якийсь простір або соціально життєву сферу, що формує громадську думку, створюючи певну діалогову площину дискурсу, який має публічний характер щодо важливих суспільних і державних питань.

У широкому значенні поняття «публічна політика» розуміється як протиставлення «публічний – приватний», «загальний – приватний».

Вельми цікавим є трактування категорії публічної політики через протиставлення понять «публічне – приватне», яка визначається в тому, що, на відміну від європейських політик, де дана опозиція вибудовується досить чітко, в українській політиці вона постійно руйнується. Витоки такого положення речей можна побачити в претензії держави на охоплення всього соціального простору.

Визначення феномена ПП через такі категорії як «взаємодія», «діалог», «партнерство», є найбільш популярним у просторі політичного дискурсу сучасної України. Для розуміння складності й багатоплановості категорії публічної політики доцільно відзначити величезний інтерес до цього поняття з боку представників державного управління, коли мова йде про співвідношення політичних й адміністративних властивостей державної влади, про якість та ефективність сучасного державного управління. Гостра потреба в переосмисленні якості діяльності управлінців, включених у широку систему ієрархічної влади, викликає істотні соціетальні зрушення в суспільстві [68].

Цілком логічно, що в умовах глобалізації й інформаційного вибуху, переходу до інноваційного типу розвитку складно і неоднозначно кристалізуються соціальні інтереси, народжуються нові соціальні регулятори й інститути. Світ вступає на новий щабель цивілізаційного розвитку. Це не могло не відбитися на істотних характеристиках у системі громадянського суспільства: різко зросла емансипація особистості від держави, скоротився простір її командного впливу, відбувся енергійний розвиток й ускладнення горизонтальних соціальних зв'язків, відбулося сплетіння різноманітних цивільних інститутів і рухів у цілісну мережу. Це зумовило пошук адекватних моделей взаємодії державних структур і громадянського суспільства в межах представницької демократії. Саме в цей час у західній думці спостерігається колосальний інтерес до концепту публічної політики, оскільки історично публічна політика виникла на хвилі дискусії про підвищення ефективності державного управління та, найголовніше, розширення можливостей участі громадянського суспільства в політичному процесі.

Коротко зупинимось на основних аспектах концепції публічної сфери і її співвідношенні з публічною політикою. Під публічною сферою в найзагальнішому вигляді ми будемо розуміти простір, відкритий для дискусій із приводу найбільш значимих для суспільства тем. Особливе місце займає відповідь на питання, яким чином публічна сфера набуває політичного виміру. Одна з найбільш значущих концепцій звертає увагу на здатність людей формувати політичне співтовариство або політичну публіку, приймати участь в обговоренні значимих для суспільства проблем. Публічна сфера розуміється як особливе комунікативне середовище, де народжується громадська думка, яка виконує функцію критики і контролю по відношенню до держави [46].

Отже, пов'язують публічну політику не з державою, як це робила антична модель, а з суспільною галуззю, включаючи сюди і такий феномен як суспільну думку. До кола держполітики зараховують індивідів, що не є ще залученими безпосереднім чином до втілення повноважень владного характеру. Навіть обговорення в парламенті виступає як частина цієї галузі, не

через свою «публічність», а через зв'язок із соціумом приватних, мислячих індивідів, сукупністю яких і є ця галузь. Публічна сфера набуває політичного виміру, коли інтереси суспільства спрямовані на діяльність держави.

Здатність органів влади, бізнесу та громадських ініціатив до партнерства та консолідації в ім'я впровадження і стимулювання інновацій – один з найважливіших критеріїв сучасного розвитку.

Саме інститут ПП покликаний виступати умовою і засобом, що дозволяє суспільству формувати стратегічний порядок денний, створювати внутрішні стимули і цінності творчого та інноваційного розвитку, переводити виникаючі в цьому процесі конфлікти і зіткнення в позитивно-функціональне русло, перетворюючи їх в елемент соціальної динаміки.

Таким чином, на сьогодні існує досить широкий спектр визначень публічної політики. У вузькому сенсі, під ПП прийнято розуміти якийсь простір або сферу соціального життя, в якій формується громадська думка, виникає своєрідний діалоговий майданчик публічного дискурсу з приводу значущих проблем суспільства і держави. У широкому сенсі ПП сприймається через протиставлення «публічний – приватний», «загальний – приватний». Тоді як під публічністю розуміються взаємовідносини суспільства й держави, які виходять за межі споглядання і рефлексії і трансформуються в спільні дії, спрямовані на досягнення загального результату.

1.2. Громадські об'єднання як суб'єкт формування публічної політики

Перед тим як перейти до розгляду сутності громадських об'єднань, доцільно зазначити, що поняття «громадянське суспільство» на сучасному етапі, враховуючи тривалість історичних та наукових досліджень, має декілька значень. У широкому сенсі його трактують як стан відносин між громадянином і державою.

Під громадянським суспільством (ГС) низка дослідників розуміють історично сформовану, відносно відокремлену від держави сферу суспільних відносин (економічних, соціальних, культурних та інших), де відносини між акторами будуються на основі гарантії економічної і політичної свободи, визнання і захисту природних прав, взаємоповаги і взаємної відповідальності [7].

Визначення ГС у вузькому сенсі багато в чому співвідноситься з традицією західного суспільно-політичного дискурсу, який представляє соціум у трьох вимірах: державний сектор, приватний та громадський, або третій сектор. Тобто, ГС іменується саме третій сектор – та частина соціальної реальності, яка самоорганізувалася в ГО.

Громадськими об'єднаннями (ГО) є один з майданчиків, у межах якого агрегуються інтереси громадян і суспільних груп та транслюються актуальні запити для держави. Низка концептуальних засад ГО і форм, які з ним пов'язуються, зокрема «громадської організації», «громадського руху» тощо, відображає Закон України «Про громадські об'єднання» [57]. Під ГО розуміються добровільні самоврядні некомерційні формування, створені за громадянської ініціативи, що зорганізувалися на базі спільних зацікавлень для втілення колективних цілей, які містить статут цих об'єднань.

Чинне законодавство вміщує різноманітні визначення ГО. Стаття 1 Закону «Про громадські об'єднання» зазначає, що загальне поняття щодо об'єднань, які створюють фізичні особи та/чи юридичні особи приватних прав задля того, щоб забезпечити захист прав і свобод, суспільні, в т.ч. економічні, соціальні, культурні, екологічні та інші інтереси, без прагнення отримати прибуток і є «громадським об'єднанням» [57].

Не дивлячись на те, що в чинному законодавстві чітко визначено назву добровільних об'єднань приватного права як «громадські об'єднання», цей термін не є єдиним.

В юридичній літературі зустрічаються й інші терміни «громадські організації», «об'єднання громадян», «неурядові організації», «добровільні організації», «некомерційні організації», «третій сектор».

У вітчизняній науці найбільш розповсюдженими залишаються терміни «громадські об'єднання» та «громадські організації», хоча у світовій практиці використовується термін «неурядові організації». Немає однаковості серед вчених щодо співвідношення вищеназваних термінів.

Так, деякі науковці стверджують, що громадська організація є багатоаспектною категорією, яка охоплює широке коло явищ: об'єднання громадян, невідповідна (некомерційна) організація, неприбуткова організація, недержавна (неурядова) організація [76].

Деякі, досліджуючи ГО, доволі часто замінює термін «громадські об'єднання» на «неурядові» і не наводить будь-яких аргументів на користь останнього. Інші розглядають громадську організацію в системі інституції об'єднання громадян як термін більш широкий за своїм змістом [23].

Науковці обґрунтовують вживання терміну «неполітичні об'єднання громадян», під якими пропонує розуміти «сукупність громадських організацій, утворених на добровільних засадах переважно фізичними особами-громадянами України, які не ставлять за основну мету своєї діяльності участь у виробленні політичної волі та підприємстві, а спрямовують зусилля на реалізацію власних або загально визнаних суспільних інтересів» [29].

Зазначимо, що ГО розглядаються державою як інструмент, за допомогою якого можна буде вибудувати сильну демократичну державу й реформувати публічну сферу, що дозволить стабілізувати соціально-політичне життя, завоювати суспільну довіру.

Громадські об'єднання характеризують як суспільство, так і державу. Деякі з них займають досить активну позицію і вибудовують відносини з державою.

Держава зі свого боку визнає необхідність розвитку взаємин з інститутами ГС. Таким чином, можна спостерігати взаємну зацікавленість держави і ГО у побудові міцних відносин.

На практиці такі взаємини можуть мати багатоваріативний характер, здійснюватися з різним ступенем інтенсивності, проте в будь-якому випадку вони так чи інакше виявляють себе.

Найважливішу роль в системі взаємовідносин держави і ГО відіграє принцип гласності, який передбачає можливість отримання точної, повної, достовірної інформації, її публічної оцінки, а також її вільне переміщення в суспільстві.

Необхідно також відзначити, що процес управління в ГО передбачає достатню розвиненість різноманітної соціально-політичної громадської структури, що виражає безліч інтересів у суспільстві. Мається на увазі насамперед різноманіття політичних груп, спілок, партій, громадських організацій, груп тиску.

Ця структура створює горизонтальні зв'язки в суспільстві та робить його більш динамічним й організованим.

Право на об'єднання, закріплене в Конституції України, охоплює різні сфери життя: політичну, економічну, соціальну, культурну та ін. Воно має складну структуру.

Стаття 21 «Права громадських об'єднань» Закону України «Про громадські об'єднання» визначає основні цілі ГО, що прямо впливає на форми діяльності, формуючи їх. Задля досягнення своєї цілі, ГО надається право:

- вільного поширення даних про роботу, пропагування своєї мети;
- звернення згідно порядку, який визначає закон, до державних та місцевих владних органів, їх посадовців і службовців щодо пропозицій (зауважень), заяв (клопотань), скарг;
- одержання згідно порядку, що визначає закон, публічної інформації, яку мають владні органи, решта розпорядників публічною інформацією;
- взяття участі у порядку, що визначає законодавство, проєктуванні

активнормативно-правового характеру, що видають державні та місцеві владні органи, які зачіпають сферу діяльності громадських об'єднань та істотних проблем на державному і суспільному рівнях;

- організація мирних зібрань;
- втілення інших прав, не заборонених законодавством.

Переходячи до аналізу специфіки ГО, варто відзначити, що їх ознаки підлягали детальному аналізу в наукових доробках вчених за різних часів. Так, виділяють наступні ознаки ГО: створення для здійснення конкретної мети, завдань; наявність членства й внутрішньої структури; некомерційний характер діяльності; відсутність державно-владних повноважень; установлений законом порядок створення та діяльності [18].

Найбільш широкий, наданий науковцями, перелік ознак об'єднань громадян:

- добровільний характер;
- незалежність у виборі напрямів та методів діяльності;
- спрямованість на задоволення інтересів членів;
- спрямованість на досягнення громадських цілей;
- створення на основі спільної діяльності;
- самоорганізація та самоврядування;
- законний порядок створення та діяльності;
- некомерційний характер;
- утворення шляхом об'єднання як фізичних, так і юридичних осіб;
- об'єднання громадян є гарантією та формою реалізації

конституційного права громадян на об'єднання, яке передбачає можливість створювати об'єднання громадян, вступати в існуючі об'єднання громадян, утримуватись від вступу в об'єднання громадян, безперешкодно виходити з об'єднання громадян;

- можливість створення як шляхом державної реєстрації з отриманням статусу юридичної особи, так і шляхом повідомлення без отримання статусу юридичної особи;

- багатоманітність різновидів об'єднань громадян у зв'язку з надзвичайно широким спектром сфер та напрямів їхньої діяльності, які визначаються різноманітністю інтересів та потреб їхніх засновників та членів;
- можливість членства громадян України, громадян іноземних держав, осіб без громадянства [50].

Також для розкриття специфіки ГО, потрібно дослідити принципи, на яких вони формуються і діють. Принципи, якими керуються ГО та спілки об'єктивно обумовлені характером суспільних відносин, на яких базується певна система права. У цій частині важливо розрізнити, що Закон «Про громадські об'єднання» передбачає принципи як створення ГО, спілок, так і принципи їх подальшої діяльності.

Пропонуємо визначити принципи ГО як суб'єктів вироблення публічної політики, до яких належать [46]:

а) Принцип законності створення та діяльності ГО який означає, що, по-перше, громадські організації та їх спілки створюються відповідно до положень Закону України «Про громадські об'єднання» та інших законодавчих актів; по-друге, у своїй діяльності об'єднання керуються виключно Конституцією України, Законом «Про громадські об'єднання», іншими актами законодавства та своїми установчими документами (статуту та установчого договору).

Принцип законності має найбільш загальний, всеосяжний характер. Його зміст виражається у вимогах суворого і повного здійснення розпоряджень правових норм усіма суб'єктами права. У законності створення й діяльності ГО виділимо такі складові елементи – вимоги або принципи, що виражаються в наступному:

- принцип верховенства законодавчих актів над положеннями статутів ГО. У буквальному сенсі це означає, що якщо, наприклад, положення статуту громадської організації будуть розходитися з законом, то пріоритет повинен віддаватися закону й ситуації вирішуватися відповідно до його положень;
- принцип рівності всіх громадських організацій, спілок перед законом.

Громадські об'єднання мають рівні права і рівні обов'язки незалежно від своєї назви, статусу, території діяльності, виконуваних цілей і завдань. Водночас членство в ГО не тягне охоронюваних законом додаткових правочинів при здійсненні суб'єктивних прав, що надаються громадянам законодавством України;

– принцип єдності законності. Законність буде єдиною лише тоді, коли в аналогічних, стандартних ситуаціях, пов'язаними з діяльністю ГО приймаються однакові, типові рішення;

– принцип неприпустимості відступу від норм закону.

б) Принцип добровільності характеризує вільне волевиявлення громадян і є одним з основоположних у процесі реалізації права на об'єднання, при створенні й у процесі діяльності ГО. Як правило, цей принцип відбивається в статутних документах ГО при формулюванні його визначення. Принцип добровільності розкриває ініціативний характер створення ГО і формулює правові гарантії для реалізації цього принципу в діяльності.

в) Принцип самостійності характеризує визначену Законом «Про громадські об'єднання» форму управління ГО. Самоврядування в ГО означає самостійне рішення його членами питань діяльності об'єднання. Громадські об'єднання вільні у визначенні своєї внутрішньої структури, цілей, вирішуваних завдань, форм і методів своєї діяльності. Незалежність ГО від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій та інших ГО й організацій є необхідною умовою здійснення самостійної діяльності ГО. Зміст даного положення полягає в тому, що право визначення внутрішньої структури об'єднання, його статусу, термінів і періодичності проведення його організаційних заходів – засідань усіх вищих, виборних, виконавчих і контрольно-ревізійних органів, право здійснення діяльності визначеної статутом об'єднання тощо, належить тільки членам цього об'єднання.

г) З принципом самостійності тісно пов'язаний принцип виборності керівних і контрольно-ревізійних органів ГО. Забезпечення можливості

ротації керівництва в межах організації і з ініціативи її членів спирається на демократичні принципи виборності, підзвітності членам об'єднання і змінюваності керівництва на основі проведення вільних виборів.

д) Принцип гласності – це принцип, який гарантує механізм демократизації суспільного життя, утвердження самоврядних засад у суспільстві, самоконтролю і активності населення. По суті, гласність означає:

- вільне переміщення соціальної інформації в суспільстві, пов'язаної з діяльністю ГО;

- можливість отримання точної, достовірної та найповнішої інформації про ГО і його діяльність;

- вираз публічної оцінки, своєї думки про роботу ГО. Оскільки статuti всіх зареєстрованих ГО зберігаються в реєструючих органах, то ознайомитися з ними можна у відповідних органах юстиції. Однак не можна забувати і про те, що принцип гласності не підміняє собою принцип самоврядності і самостійності прийнятих в організації рішень. Втручання в діяльність ГО не допускається.

ГО як суб'єкти вироблення публічної політики, виконують різноманітні функції. У межах першої групи можуть виокремитися дві головні функції: опозиційна і творча, які мають тісний взаємозв'язок. Ці функції полягають в уникненні надмірної централізації і збільшенні державної влади, прогресуванні суспільства, що належить до громадського типу. Для того, щоб досягти цілей ГО використовуються різні засоби: підтримка чи незгоди з рішеннями держави, висунення програм альтернативного характеру, апелювання до громадян, контролювання та ін., через що управління «згори» доповнює самоврядування громадян «знизу» [46].

Друга група функцій, можна містити захисну й допоміжну. Допоміжною функцією включається надання об'єднаннями громадського характеру та рухами через власну систему спроможностей її учасникам досягати вирішення особистих проблем.

Залежно від спрямованості діяльності ГО, об'єктні функції поділяються

на зовнішні і внутрішні. До внутрішніх функцій належать: установча, організаційна функція; управлінська функція; розширення кола членів громадської організації (агітація, пропаганда своєї діяльності); здійснення комерційної. Функції ГО □ функції, що їх громадські організації та рухи виконують відносно системи влади в державі; □ функції, виконувані щодо інтересів членів цих організацій та рухів підприємницької діяльності, що є необхідним для реалізації функцій та завдань громадської організації (здійснення видавничої діяльності та поширення видавничої продукції); регулювання відносин між осередками громадської організації; правотворча (створення корпоративних норм та закріплення їх в статуті) та інші [25].

Водночас, зовнішні функції полягають у: діяльності ГО, спрямованої на виявлення спільних інтересів окремих груп населення; діяльності громадських організацій, спрямованої на забезпечення та реалізацію прав і свобод людини і громадянина; діяльності громадських організацій, спрямованої на охорону прав і свобод людини і громадянина; створенні сприятливих умов громадянам для реального користування своїми правами та обов'язками; співпраці з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян; благодійницькій (надання допомоги), правотворчій (участь у розробці законопроектів), інформаційній; консультаційній, дорадчій та ін. функціях [49].

Треба також окреслити функції загального характеру, що є властивими для ГО: координації роботи їх учасників; представництва та захисту їх колективних інтересів; обміну практичними знаннями; вибором напрямів роботи для їх учасників, що є пріоритетними; розробки та втілення колективних програм; представництва інтересів об'єднань громадського характеру в межах державних владних органів; взаємодії з секторами державної та недержавної комерції, ЗМІ; організації соціального контролю законодавчих проєктів, нормативів та рішень, важливих для суспільства.

Ще один критерій, що передбачає класифікацію функцій є способи, засоби, методи діяльності у комплексі, що використовуються громадською

організацією. Такі функції включають перелік правозахисних (правоохоронних) функцій, соціальний контроль, функції організаційного, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного, нормотворчого характеру. Вказані функції – загальні для усіх форм організаційно-правового характеру громадських об'єднань, тісно пов'язуючись з функціями, що діють як об'єктні, реалізуючись тільки через систему функцій технологічного плану.

Функції та специфіка діяльності ГО як суб'єктів вироблення публічної політики розрізняються роллю та функціями, що вони виконують, тому доречно коротко зупинитися на класифікації ГО.

Найчастіше в літературі зустрічаються наступні критерії класифікації ГО: за суб'єктами діяльності (дитячі, молодіжні, жіночі, ветеранські); за організаційно-правовою формою (асоціація, благодійна установа, благодійний фонд та ін.); за сферою суспільного життя (культурні, спортивні, екологічні тощо); за типом і спрямованістю діяльності організації відносно суб'єкта, який її утворив (професійні спілки, творчі спілки, організації роботодавців, правозахисні організації, спілки адвокатів тощо) [30].

За організаційно-правовими властивостями виділяють наступні групи об'єднань громадян: масові об'єднання громадян (політичні партії, професійні спілки, релігійні організації, творчі спілки тощо); органи громадської самодіяльності (народні дружини по охороні громадського порядку); органи громадського самоврядування (вуличні, домові комітети тощо) [1].

Крім зазначених ГО, вітчизняним законодавством надається право створювати й інші види ГО, зокрема громадські наукові організації, громадські організації та інші об'єднання ветеранів війни, ГО для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, молодіжні організації, громадські організації жертв нацистських переслідувань, спортивні організації (федерації та товариства). Законодавством України передбачено також створення інших ГО за професійними ознаками, зокрема оцінювачів, нотаріусів, адвокатів та ін. Існує класифікація правозахисних організацій залежно:

А) від кола людей, чий права захищаються: загальні (діяльність організації спрямована на захист прав всіх і кожного); спеціальні (діяльність спрямована на захист прав лише певного виду суб'єктів, наприклад, військовослужбовців строкової служби, споживачів, фермерів, дітей, молоді, жінок);

Б) за об'єктом захисту, тобто за видом і обсягом прав людини, які захищає: універсальні (діяльність спрямована на захист усіх прав, які закріплені в законодавстві) та галузеві (діяльність спрямована на захист лише певного виду прав, або якогось окремого права) [75].

Чинники, які підвищують ефективність діяльності громадських організацій, а саме: створення мереж профільних громадських організацій із метою обміну досвідом; залучення фахівців з конкретних сфер суспільної діяльності для роботи в громадських організаціях; налагодження системного діалогу з громадськими інституціями, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іноземними організаціями.

Отже, можна зробити висновок, що ГО в будь-якому суспільстві, безумовно, є найважливішими його структурами. За ефективністю їх діяльності, впливу на соціально-політичні процеси можна стверджувати про зрілість громадянського суспільства. Протягом останніх років правові засади діяльності громадських організацій в Україні значно покращилися.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ У ФОРМУВАННІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

2.1. Оцінка впливу громадських об'єднань на публічну політику

Одним з найважливіших конституційних прав громадян демократичної держави є право на об'єднання (свобода об'єднань і об'єднань), тобто право вільно створювати різні об'єднання, вступати в них і виходити з них. Майже кожна країна каже, що ви можете вільно вступати до політичної партії, культурної, спортивної чи іншої неурядової організації.

Згідно з українською Конституцією (ст. 36) громадяни України мають гарантоване право вільно об'єднуватися у такі структури як політична партія, ГО, щоб втілювати і захищати свої права та свободи, задовольняти політичні, економічні, соціальні, культурні та інші інтереси [39].

Саме завдяки громадським організаціям, громадсько-політичним рухам і політичним партіям широкі маси людей беруть участь в активній державотворчій роботі, яка реалізує політичні та економічні інтереси тієї чи іншої частини населення (народу, нації, соціальної групи). Завдяки їм, зокрема, підтримуються зв'язки між громадянським суспільством і державою. За посередництва партійних організацій муніципалітет може сформулювати ряд своїх групових вимог. Правлячі структури також використовують партії для звернення до населення за підтримкою у вирішенні тієї чи іншої проблеми. ГО є незалежними від державного апарату та мають можливість впливати на державні інституції, водночас захищаючи суспільство від необґрунтованого втручання держави в суспільне життя. Правовою основою створення та діяльності громадських організацій, політичних партій і профспілок є конституційне право на свободу асоціацій.

Громадський лад держави характеризується відносною самостійністю в суспільному житті та охопленням усіх проявів і реалій, у яких функціонує політичне життя. За змістом політична сфера – це насамперед політико-владні

відносини між народами, націями, соціальними групами, індивідами щодо способів здобуття, утримання, використання та впливу влади. Крім того, це діяльність, пов'язана з організацією держави, політичної влади, визначенням її цілей, завдань і засобів, забезпеченням її функціональної діяльності за допомогою політико-правових норм. Для того, щоб зрозуміти процес формування політики в будь-якій сфері, необхідно визначити основних акторів, які беруть участь у формулюванні та реалізації рішень [90]. Відповідно до цієї моделі ми маємо акторів із трьох різних груп, які відіграють головну роль у розробці державної політики: політики (депутати, виборні керівники органів виконавчої влади), бюрократи (посадовці органів виконавчої влади) та групи інтересів (ГО, корпорації).

В ідеально-типовій моделі Т. Лоуї політики ухвалюють певні законодавчі акти, які дають «керівництва» для бюрократів, відповідальних за виконання рішень політиків. Групи тиску, що представляють групи суспільства, на які безпосередньо впливають прийняті рішення, прагнуть впливати як на політиків, так і на чиновників. Кожна з обраних компаній визнає компанії двох інших категорій контрагентами. Т. Лоуї називає це «залізним трикутником». Відмінність категорій визначається характером відповідальності дійових осіб. Кожен «кут» такого трикутника має власні раціональні інтереси: політики хочуть бути переобраними, бюрократи хочуть вести стабільну та ефективну «технічну» політику, і, нарешті, групи інтересів хочуть захищати інтереси тих, хто має на це право. [14]. Безперечно, це ідеальна модель, оскільки, наприклад, представники виконавчої влади та громадські організації можуть мати право ініціативи перед законодавцем.

Актори мають різні інтереси і вступають у відносини конкуренції та співпраці з метою використання наявних у них ресурсів. Коли інтереси збігаються, але кожен з них не має ресурсів для їх реалізації, часто утворюються так звані «коаліції підтримки». Найчастіше такі коаліції носять ситуативний і тимчасовий характер, оскільки утворюються з певною метою, після чого розпадаються.

У ситуації формування різноманітних коаліцій підтримки відбувається своєрідна «боротьба за посади» за вплив на тих, хто безпосередньо приймає остаточне рішення. Тому, коли сформується дві відносно збалансовані коаліції, вони будуть зацікавлені в пошуку додаткових учасників для посилення власних позицій. Водночас, якщо ГО є ініціаторами прийняття політичних рішень, то для них особливо важливо працювати над залученням на свій бік як політиків, так і чиновників [12]. Вони також передбачають підтримку в коаліції наукових експертів, висновки яких надають додаткової легітимності відстоюваним позиціям.

Залучати прихильників можуть не лише представники громадських організацій, а й чиновники та політики. При цьому основною мотивацією пошуку прихильників для них буде посилення власної позиції та надання додаткової легітимності своїм рішенням. Імовірність того, що ГО, політики та бюрократи увійдуть у коаліцію підтримки, зростає, коли в регіоні виникає конфлікт між різними центрами влади або коли виникає ситуація нестабільності. Тоді кожна зі сторін конфлікту буде зацікавлена у зміцненні своїх позицій, а громадські організації розглядатимуться як цінний ресурс. Це створює додаткові можливості для представників ГО, оскільки вони можуть відстоювати свої інтереси, беручи участь у тому чи іншому альянсі підтримки. Якщо є лише одна домінуюча група, яка пропонує своє рішення за відсутності конкуренції, то потреба у зміцненні коаліції, особливо через ГО, значно зменшується, а вплив ГО на політичне рішення мінімальний.

Політична сфера має свій обсяг, який визначає наявність будь-якої політичної форми, в якій суспільство функціонує, діє та існує в просторі, створеному політичними владними відносинами. Вони виражають політичні інтереси та політичні потреби суспільства.

Політична сфера буде розвиненою, якщо розвиватимуться організаційні структури, активізуватиметься будь-яка політична діяльність у соціумі, коли в ній буде багато подій, організованість політсил, коли вона функціонуватиме широко і впливатиме на інші галузі. Політична сфера

розвивається не в останню чергу завдяки громадянському суспільству, його організації та інститутам.

Громадське об'єднання є елементом у ГС, який захищає і реалізує неполітичні інтереси людей із використанням різних, зокрема політичних інструментів. Визначення різноманітних шляхів і прикладів втілення окремих стадій здійснення влади громадськими об'єднаннями поволі підводить нас до умовиводу, що основна й узагальнююча форма цієї самореалізації – це участь громади у політичному житті. Саме завдяки їй розбудовується ГС як специфічний носій влади.

Традиційним є те, що неполітичній сфері характерна більша авторитетність серед людей, адже вона зосереджує увагу на побутових потребах населення, зближається з ними, містить відображення нагальних інтересів, які має пересічний індивід. Так, зазначається, що за відсутності каналів політичної взаємодії влади і суспільства на українських територіях протягом періоду бездержавності розвинулися форми політико-демократичної самореалізації громадян поза політичною сферою. Поряд з політичними формами суспільної самоорганізації в Україні дещо пізніше відроджуються й з'являються незалежні громадські організації поза політичною сферою. У цьому сенсі визначальну роль мала одна з основних її передумов – громадська самоідентифікація – система мотивацій суб'єкта, яка формується на основі певних ціннісних установок, політичних та соціальних орієнтацій [34].

Умовним способом можна назвати такі провідні форми залучення ГО до публічної політики [18]:

а) Законодавча ініціатива - участь у розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів. Експертно-консультаційна діяльність, в тому числі:

- утворення спільних консультативно-експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки при формуванні та реалізації державної політики;

- здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади з боку

інститутів громадянського суспільства у формі громадського контролю за підготовкою та виконанням рішень, перевірки їх ефективності;

- подання експертних пропозицій до державних органів.

б) Інформаційна діяльність:

- моніторинг та аналіз громадської думки;
- забезпечення своєчасного реагування громадськості на пропозиції та зауваження громадськості;

- проведення форумів;

- ознайомлення громадськості з формами її участі у формуванні та реалізації державної політики.

в) Соціальна підтримка:

- залучення інститутів громадянського суспільства до надання соціальних послуг;

- проведення спільних інформаційно-аналітичних та дослідницьких проектів благодійної та соціальної спрямованості тощо.

г) контроль за діяльністю органів виконавчої влади.

Вважається, що ефективність взаємодії ГО та органів державної влади залежить від готовності самих ГО до такої взаємодії у таких напрямках:

- підвищення авторитету ГС;
- підтримка розвитку лідерства в громаді;
- сприяння всеохопленню;
- пропаганда концепції впливу;
- розподіл повноважень між різними організаціями;
- правильне ставлення до цінностей [17].

Доцільно також згадати думку, що об'єктивними обставинами зростання впливу ГО є сукупність суспільних інтересів; відсутність адекватного зворотного зв'язку між потребами та інтересами суспільства і владою; нездатність партійних організацій урахувати різноманіття суспільних інтересів, а також нездатність партій швидко та вчасно їх реалізовувати; невідповідність класичних політичних інститутів вимогам часу [35]. Саме

через те, що відсутні взаємодія та визначене партнерство державної влади і ГО, стримуються суспільні демократичні процеси в суспільстві, що не стимулює соціально-економічний, політичний розвиток.

Питання залучення людей до процесу розробки рішень політичного характеру обмежується притаманною громадянському суспільству проблематикою, якістю та ефективністю взаємодії його інституцій і владних установ. За нинішніх умов, коли різні гілки влади перебувають у жорсткому протистоянні одна з одною, ГС належить відіграти роль арбітра; громадянам треба самим займатися вирішенням власних проблем за допомогою діяльності, яку провадять громадсько-політичні рухи. Актуалізується потреба створити умови для того, щоб громадсько-політичні рухи ставали більш значущими, щоб всебічно підтримувати громадський мир. Якщо громадсько-політичні рухи матимуть більший вплив на владні структури, покращиться гнучкість, ефективність та результативність державної політики.

Сучасний демократичний державний устрій передбачає створення ГО з метою прийняття дієвого, ефективного політичного рішення. Формування та втілення державної політики, що відбувається через прийняття політичних рішень, є технологічною компонентою політичної влади. Цей аспект державного управління розглядається в безпосередньому взаємозв'язку з інтересами та діяльністю численних суб'єктів суспільно-політичного та соціально-економічного життя [11].

Враховуючи зазначене, ГС реалізує свій потенціал за рахунок того, що ГО беруть участь у розробці та прийнятті рішень політичного плану саме через те, щовід того, яку якість мають ухвалені державно-політичні рішення, значною мірою залежить ступінь ефективності управління країною, а її головним політичним завданням є забезпечення суспільної рівноваги.

Якщо пануватиме демократична система, політичний процес не зможе повною мірою відобразити перелік потреб населення. Головна причина цього полягає в тому, що участь громадян обмежена переважно делегуванням повноважень до виборних органів. Водночас суть демократії полягає не тільки

у виборчих інститутах і процесах.

Беручи за основу тезу про наявність у ГО певних характерних особливостей, треба зауважити, що ГО у галузі політики діють залежно від таких форм впливу нанеї:

Насамперед, – це фактор прямого впливу, який здійснюють ГО. Залежно відформи він передбачає, що:

- захищатимуться інтереси учасників об'єднання;
- електоральна поведінка піддаватиметься впливу (або ГО долучатимуться до виборчого процесу).

Також це можливості опосередкованого впливу, який втілюється в такихформах:

- ГО здатне перетворитися на політичну партію (бути в якості основи/платформи для її створення);
- ГО може сформуватися як опозиція до правлячої групи.

Підвищення впливу політичних партій у державотворчих процесах Українивимагає більш уважного ставлення до партійних програм. Суспільство має право скласти уявлення не тільки про ступінь харизматичності лідерів, короткотермінові передвиборчі гасла та інтерв'ю найбільш відомих функціонерів, але й про запропоновані шляхи розв'язання проблем.

Питання про декларації та механізми реалізації у програмах політичних партій постає у цьому зв'язку на одне з перших місць у сучасних умовах [3].

Громадські об'єднання мають ряд відмінних рис:

- ГО існують давно;
- наявна внутрішня організація (із системою комунікацій, спільнотою учасників, координацією діяльності через інструкції та розпорядження тощо);
- ГО не прагнуть до влади, а вимагають від влади іншої поведінки;
- бажання підтримати людей, наприклад, порадою та іншим під час виборчої кампанії.

Тому створення громадських організацій може переслідувати найрізноманітніші цілі, їхня діяльність здійснюється практично в усіх сферах

суспільного життя, вони цивілізованими методами відстоюють свої інтереси у взаємодії з державним апаратом.

Незважаючи на те, що сучасному українському громадському руху вже двадцять років, більшість громадських організацій є непопулярними, не мають належного авторитету та престижу. Зі зміною політичної ситуації громадські організації змушені змінювати форми та методи роботи, а отже, використовувати нові підходи до спільної роботи громадської організації з політичною партією.

Необхідно створити умови для спільної роботи політичних партій та громадських об'єднань з метою забезпечення довгострокових, відкритих і рівноправних відносин на засадах партнерства. Тому співпраця має базуватися не на домовленостях, а на вирішенні важливих політичних, соціальних та економічних проблем.

Для ефективної політичної діяльності ГО мають вдатися до попереднього планування перед початком виборчої кампанії та завчасно займатися реалізацією проекту. Нам потрібні партнери і фінансові вливання, нам потрібно якісно покращити стратегічне планування. Важливою складовою є координація діяльності у співпраці з організацією коаліцій та залучення до виборчої кампанії професійних спеціалістів [50].

Важливу роль у забезпеченні стабільного демократичного розвитку суспільства відіграють громадські організації.

До найважливіших форм участі ГО у захисті політичних інтересів належать: законодавчі ініціативи; консультації та технічна підтримка; інформаційне забезпечення власних дій та дій правоохоронних органів; соціальний супровід і контроль.

Громадські організації мають декілька способів впливу на політичне життя, а саме: пряма форма впливу – представлення інтересів людей та вплив на дії виборців; опосередкований вплив має місце, коли на базі громадських організацій формується політична партія або вони об'єднуються в опозиційні

структури для захисту інтересів населення. Крім того, говорять про наявність прихованого впливу, явно вираженого в діяльності таємних товариств.

2.2. Особливості реалізації механізму участі громадських об'єднань у формуванні публічної політики в Україні

Вирішуючи ключові завдання, які формуються у процесі розбудови в межах України ГС, усе вагомніше місце відводиться громадським організаціям, їхня робота певний індикатор розвитку держслужби та демократизації держуправління загалом.

Зрозуміло, що основний суб'єкт суспільства, в якому панує громадянський лад, – це громадянин (активна в соціальному плані особистість, що діє, пропонуючи та запроваджуючи корисні для суспільства ідеї) за межами тих чи інших спільнот. Структурно ГС в Україні можна представити такими сегментами (соціальними інститутами, групами), як [79]:

- громадські організації та об'єднання громадян;
- політичні партії, що не прийшли до влади;
- благодійні організації; громадські ЗМІ;
- самоврядні територіальні громади;
- трудові та навчальні колективи;
- професійні та творчі спілки;
- релігійні об'єднання.

За даними Державної служби статистики України, відбулося збільшення кількості юридичних осіб за організаційно-правовими формами господарювання: громадські організації – на 25644 (з 70321 станом на 01.01.2016 р. до 95965 станом на 01.11.2021 р.), громадські спілки – на 1122 (з 753 до 1875 відповідно), благодійні організації – на 5000 (з 15384 до 20384 відповідно), релігійні організації – на 3390 (з 23261 до 26651 відповідно), професійні спілки та їх об'єднання – на 2634 (з 26321 до 28955 відповідно), органи самоорганізації населення – на 302 (з 1415 до 1717 відповідно) [22].

Сьогодні інституції ГС працюють у більшості сфер життя суспільства: у сфері захисту прав людини і громадянина, представництва інтересів різних груп громадян, надання соціальних та інших послуг, проведення благодійної та волонтерської діяльності, проведення освітньо-культурних заходів. проекти, охорона навколишнього середовища, аналіз реалізації державної політики, контроль за діяльністю державних органів, антикорупційна діяльність та ін.

Водночас організації соціального забезпечення гнучко реагують на мінливі суспільні потреби через внутрішні та зовнішні фактори. Зокрема, протягом останніх років значна кількість громадських, благодійних та релігійних організацій спрямовують свою діяльність на вирішення проблем військовослужбовців, ветеранів війни серед учасників АТО/ООС та громадян, жертви збройної агресії рф.

Основні напрямки діяльності ГО станом на 2020 р. наведено на рис. 2.1.



Рис. 2.1. Основні напрямки діяльності громадських об'єднань станом на 2020 р.

Джерело: [37].

Питання, якими займаються громадські організації, співвідносні із їх напрямками: 66% із них провадять свою діяльність у межах освітньої чи тренінгової сфери, 43% організують дозвілля молоді (культурні і розважальні заходи, масові та спортивні заходи, відкритий простір для комунікації та співдії).

Окресленими проблемами та напрямками діяльності, яку провадять ГО визначаються ті соціальні групи, на які спрямовується їх робота. На рис. 2.2 наведено групи населення, з якими працюють ГО.

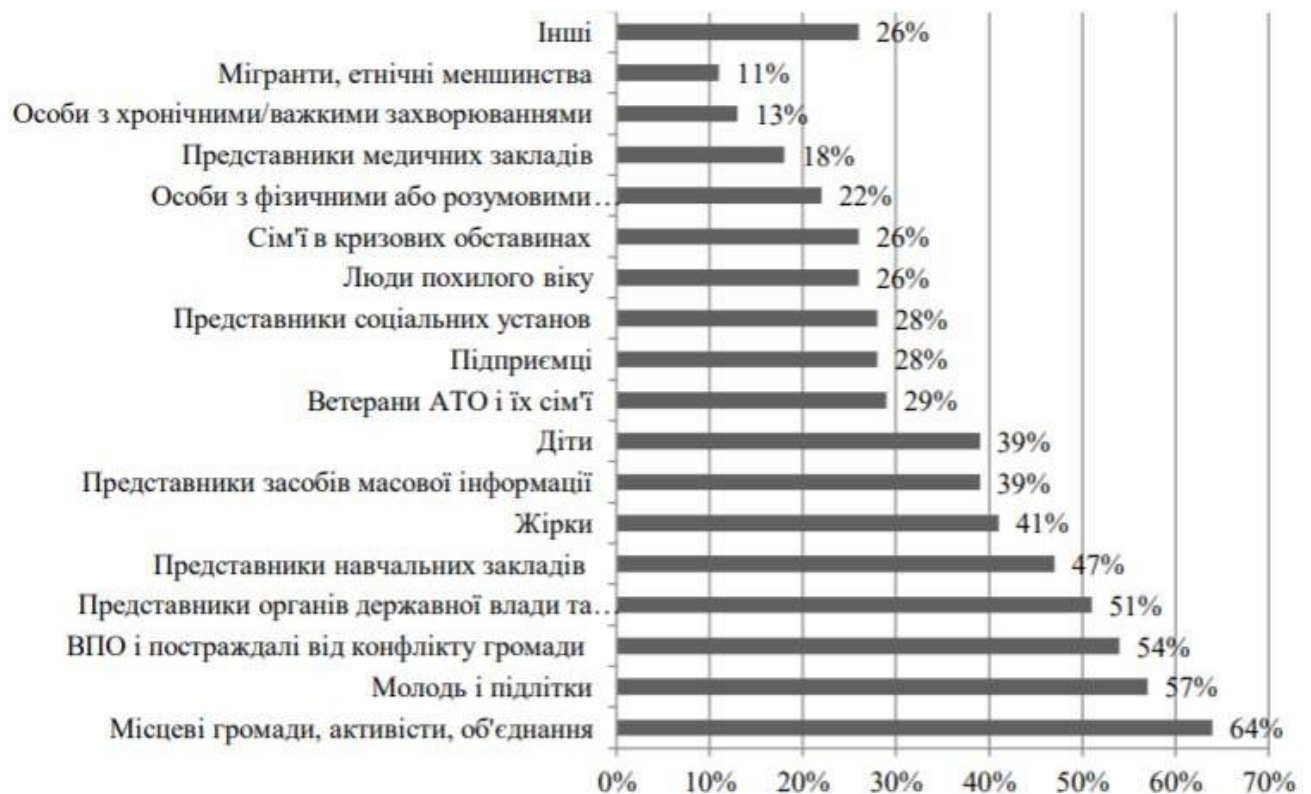


Рис. 2.2. Структура груп населення, з якими працюють громадські об'єднання
Джерело: [37].

Як бачимо, більша частина ГО орієнтується у своїй діяльності на місцеві угруповання та організації (64%), молодь та тинейджери (57%), ВПО та тих осіб, що є постраждалими від громадських конфліктів (54%). Кожним другим ГО спрямовується їхня діяльність на органи влади державного та місцевого значення (51%). Жінки та діти – цільова аудиторія для 41% та 39% реципієнтів, сюди ж зараховують представників освітніх закладів (47%).

Досить невелика кількість серед ГО охоплює своєю діяльністю

соціально вразливі групи громадян (люди, що мають похилий вік, особи, що мають специфічні захворювання або розумові чи фізичні обмеження (обрано від 13% до 26% опитаними). Зауважимо, що ці дані співвідносяться з результатами, що стосуються основних напрямків роботи, що провадять ГО.

Зрозуміло, що така частина об'єднань громадян співпрацює з медичними та соціальними установами (18% та 28%), які неопосередковано займаються представниками вищевказаних груп. Причину встановити дуже легко. Соціально вразливим групам суспільства потребується не лише суто волонтерська допомога (що виражається у догляді, допомозі удома та ін.), а й така, що вимагає профпідготовки та навиків, спеціального навчального процесу. Найменше зацікавлення громадськими організаціями мають особливі вразливі групи суспільства – ЛГБТ, наркозалежних, безпритульних, вразливих до ВІЛ та ув'язнених.

На рис. 2.3 наведено структури, що сприяють діяльності громадських об'єднань.

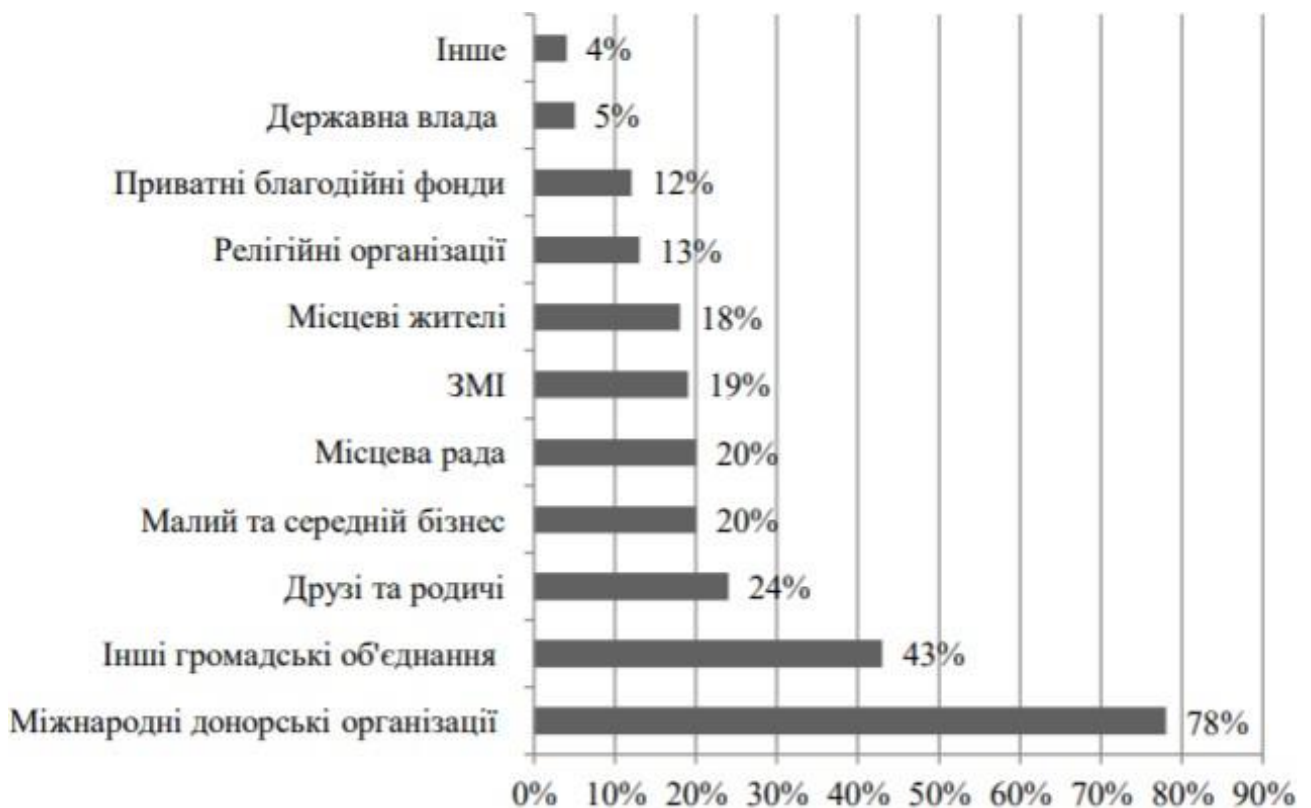


Рис. 2.3 – Структури, що сприяють діяльності громадських об'єднань
Джерело: [37].

Серед структур, що сприяють та підтримують діяльність громадських об'єднань основну роль грають міжнародні донорські організації (78%) та «інші» (43% опитаних). Третє місце серед груп підтримки посіли друзі та родичі. Малий та середній бізнес виявився більш схильним підтримувати громадські об'єднання (20%). Державна влада становить 5%, в той час як місцева влада займає 20%. Приватні благодійні фонди (12%) та релігійні організації (13%) допомагають менше, ніж місцеві жителі(18%).

На рис. 2.4 наведено структуру донорських організацій, які надавали гранти ГО.



Рис. 2.4. Структура донорських організацій, які надавали гранти громадським об'єднанням

Джерело: [37].

Двома третіми організацій (67%) отримана грантова допомога для втілення програм. Серед донорського складу, який підтримав громадські організації фінансами, найбільший відсоток – це ПРООН (38%), USAID (35%), Євросоюз (31%) та Фонд «Відродження» (30%). Зауважимо, що серед названих є не лише донорські структури міжнародного характеру, а й місцеве самоврядування, бізнесчи інші організації громадян.

Серед напрямів використання потужного потенціалу представників

«третього сектору» є посилення співпраці державного керівництва з вітчизняними ГО щодо популяризації та роз'яснення серед широких верств населення євроатлантичних цінностей [79]:

- забезпечення систематичного інформування громадськості про перебіг переговорів та підготовчу роботу, що здійснюється владою в межах Плану дій Україна – Європейський Союз;
- проведення регулярних теле- та радіопрограм, видання щоденних додатків до газет, проведення дебатів із даної проблематики, що забезпечить широке та об'єктивне суспільне обговорення;
- передача неурядовим організаціям основних важелів у популяризації євроатлантичних цінностей. З цією метою ініціювати проведення грантових конкурсів серед зацікавлених неурядових організацій на найкращу інформаційну кампанію з висвітлення позитивів євроатлантичної інтеграції України. Водночас перевага має віддаватися тим ГО, що представляють найбільш «складні» в цьому питанні регіони – Схід та Південь України;
- залучення (у вигляді проведення круглих столів, Громадських та Президентських слухань) широкого кола представників громадських організацій та незалежних аналітичних центрів до процесу розробки загальнодержавної стратегії розвитку громадянського суспільства в Україні. Основою розробки документа можуть бути напрацювання активно діючих структур «третього сектору», зокрема Громадської концепції розвитку громадянського суспільства в Україні, розроблена низкою вітчизняних неурядових організацій у межах проєкту «Україна – це ми».

Ключове завдання прогресу ГС у нашій державі – розв'язати найважливіші соціальні конфлікти та протиріччя в межах суспільства, де все більше зростає значення громадських організацій, якими стимулюється соціальна активність й інтеграція.

Тому, саме за умови демократизації держуправління, за якої можливо досягти нового рівня розвитку усіх складників структури держслужби, відповідно до потреб нашого часу, до тих зрушень, що є в Україні та світі,

налагоджування взаємодії державних владних органів та місцевого самоврядування і громадських організацій – одна з найперших цілей держполітики. З огляду на це зупинимося докладніше на діяльності громадських організацій, як найбільш впливового представника ГО.

Розгалужену мережу організацій громадського характеру, що мають різні напрямки, за традицією, розглядають як одну з рис суспільства, яке визначене як демократичне. Як свідчать офіційні дані, кількість громадських організацій, зареєстрованих у нашій державі, щороку росте. Таким чином, у 2011 р. у нашій країні зареєструвалося 55113 громадські організації, на 2018 р. – уже 80500, а вжестаном на початок листопада 2021 р. – 95695 [22].

Найактивнішими областями за кількістю громадських організацій, які були зареєстрованими, вважають Львівську, Одеську, Закарпатську, Харківську, Дніпропетровську, Миколаївську та Запорізьку.

До головних питань, що вирішуються громадськими організаціями зараховують проблему результатів, що зумовив конфлікт та побудовамиру (48%); проблему побудови ефективною та прозорою місцевою владною системи (46%); проблему адаптування переселенців (42%); проблему місцевої громади (28%); проблему соцзахисту (26%); проблему насильства в сім'ї і нерівності за гендерною ознакою (25%) та решту.

Громадські ради та інші консультативно-дорадчі органи при виконавчих владних структурах та місцевому самоврядуванні своєю роботою мають підвищувати вплив громадськості на те, як формується та реалізується державна регіональна політика, вирішувати важливі місцеві питання, убезпечувати цю політику від антикорупційної сфери.

Завдяки роботі, позбавленій формалізму та незаангажованій щодо певних політико-економічних груп, ці органи отримують публічний статус центрів, де акумулюється громадська активність, адвокаційна діяльність, підтримуються громадські ініціативи й встановлено потужний громадський контроль за діяльністю правлячої верхівки.

Окрім традиційних форм участі (у форматі громадських рад при владних

структурах, громадської експертизи проєктів нормативних правових актів, консультацій з громадою, громадських слухань та інших форм демократичного залучення), завдяки новітнім інформаційно-комунікативним технологіям, різним формам електронної участі громадян з'являються новітні способи залучати людей до того, щоб формувати та реалізовувати державну, регіональну політику, вирішувати важливі місцеві питання.

Більша частина концепцій електронної участі мають визначення, що базується на підході, який запропонувала Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Згідно з ним до електронної участі зараховано кілька основних етапів: е-інформування – інформація стосовно діяльності владних структур надається в режимі on-line; е-консультації – організовуються on-line-консультації з громадою; е-рішення – громадяни безпосередньо залучаються до процедури ухвалення рішення завдяки інформаційно-комунікаційним технологіям.

Серед ініціатив, спрямованих на розвиток електронної участі на рівні е-інформування, варто відзначити такі: створення онлайн-платформи публічних закупівель ProZorro, ухвалення законодавства у сфері відкритих даних, створення Єдиного державного веб-порталу відкритих даних, Порталу відкритих даних Верховної Ради України, офіційного порталу публічних фінансів України Є-Data, запровадження електронного декларування доходів і майна державних посадових осіб. У 2016 р. запрацював портал громадського обговорення законопроектів, розроблений за ініціативи Управління комп'ютеризованих систем Апарату Верховної Ради України та за підтримки Програми USAID РАДА. Його завдання - залучати громадян до законотворчого процесу через ознайомлення, коментування та висловлення зауважень і пропозицій до законопроектів, які запропоновані для обговорення в режимі онлайн [51].

Отже, створити умови для громадсько-політичних діалогічних відносин між усіма силами і суспільними секторами з відмінними інтересами, всебічно підтримати громадянський мир – це має стати основою, на якій надалі

розвиватиметься українська державність, розвиватиметься розгалужена система взаємної діяльності публічної влади і громадянського суспільства, різноманітних недержавних організацій. Знайти способи налагодити довіру і взаємне розуміння влади та громадських об'єднань – задача не проста, але зараз одна з першочергових, тому що вирішити численні проблеми, перед якими нині постала Україна, можна лише завдяки партнерській взаємодії та консолідованим зусиллям, докладеним громадським сектором і державними владними інститутами.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

3.1. Адаптація міжнародного досвіду здійснення громадського нагляду за діяльністю органів державної влади

Громадський контроль (ГК) державної влади в демократичних країнах світу, які переважною більшістю дослідників відносяться до так званого «еталону демократії» (передусім мова йде про ЄС, США та Канаду) необхідно розглядати в контексті не стільки державного управління, яке є характерним для пострадянського простору, скільки системи публічної політики та управління, яка почала активно формуватися з кінця 80-х рр. ХХ ст.

Суб'єктами ГК в країнах ЄС, Північній Америці виступають громадяни, громадські організації, політичні партії, засоби масової інформації, муніципальні органи влади, відокремлені від державної влади. Разом з тим, у деяких країнах (наприклад, США, низка країн ЄС) поширеним явищем є створення громадських організацій, які спеціалізуються виключно на громадському контролі.

Зокрема, це можуть бути недержавні дослідницькі центри, фонди, незалежні інститути експертизи, які займаються різними аспектами функціонування влади. Ці організації проводять конференції та семінари, публікують результати досліджень та доводять їх до відома державних структур [33].

Європейська політика у сфері ГК характеризується низкою нормативно-правових актів, які є обов'язковими для всіх країн ЄС, а також країн, які планують приєднатися до цього міждержавного утворення. Зокрема, Рада Європи приділяє достатньо багато уваги поширенню ГК як специфічної форми участі громадян в управлінні.

Відповідно до Рекомендації № R(97)7 Комітету міністрів Ради Європи

«Про місцеві громадські служби і права користувачів їхніх послуг», усі важливі служби, що надають соціальні та адміністративні послуги, слід піддавати періодичному оцінюванню з погляду задоволення потреб користувачів з наступним публічним обговоренням підсумків цього оцінювання.

У «Білій книзі щодо європейського врядування», підготовленою Європейською Комісією у 2001 р. [88], представлено основні напрями поліпшення роботи європейських інституцій, одним з яких є залучення громадськості до контролю їхньої роботи.

Для забезпечення відповідного рівня консультацій Європейська Комісія розробила мінімальні стандарти, дотримання яких органами державної влади, що проводять консультації, має забезпечити ефективність процесу.

Ці стандарти передбачають чіткість змісту інформації, адекватність цільовій аудиторії методів розповсюдження інформації, суворе дотримання часових рамок, зворотний зв'язок, надання можливості усім зацікавленим сторонам висловити свої позиції тощо [88].

В цілому ж взаємодія громадськості та органів державної влади повинна базуватися на основоположних принципах демократичного врядування («good governance»), а саме участі, відкритості, підзвітності, ефективності та узгодженості.

У свою чергу Європейська хартія місцевого самоврядування від імені держав-членів Ради Європи встановлює, що право громадян на участь в управлінні державними справами (передусім – на місцевому рівні) є одним з демократичних принципів, які поділяються усіма державами-членами Ради Європи.

При цьому Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади зазначає, що право участі у справах місцевого органу влади означає право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади, а законодавство повинно передбачати засоби, що сприяють здійсненню цього права [27].

Заходи зі здійснення права участі включають у себе різноманітні процедури залучення громадян (консультації, місцеві референдуми), механізми та процедур розгляду скарг і пропозицій стосовно функціонування місцевих органів влади й місцевих комунальних служб та реагування на такі скарги й пропозиції, а також сприяння використанню інформаційно-комунікаційних технологій для розвитку та здійснення права участі.

Зазначимо, що органи місцевого самоврядування характеризуються тим, що, по-перше, їхня структура та компетенція визначається населенням певної території самостійно. По-друге, вони мають повноваження для вирішення питань місцевого значення. По-третє, у межах своєї компетенції вони видають правові акти. По-четверте, вони є юридичними особами. Нарешті, органи місцевого самоврядування не входять у систему органів державної влади.

Все це дозволяє громадянам прямим способом брати участь в управлінні, а отже, й здійснювати контрольні функції [89]. Маючи повноваження управління, а отже, контролю над діяльністю місцевих органів, громадяни беруть участь у будь-якій, навіть найменшій події в місцевому житті. Тим самим вони вчаться управляти суспільством. Здійснюючи свій прямий контроль над діяльністю місцевих органів, громадяни встановлюють відповідний порядок, який здатний забезпечити вільний розвиток суспільства без значних соціальних потрясінь.

Таким чином, місцеве самоврядування реалізується як форма безпосереднього способу ГК. Дана форма виражається в участі громадян в управлінні своїм громадським життям на місцевому рівні.

В цілому обов'язкові громадські слухання на муніципальному рівні з питань планування розвитку дуже поширені в Канаді. Крім того, всі муніципалітети мають проводити відкриті для громадськості засідання, а звіти та накази, підписані комітетом не мають чинності, якщо їх не було ухвалено на відкритому засіданні ради. Громадські слухання носять форму діалогу з громадянами, а роль представників громадян та їх груп можуть виконувати треті особи [43].

Поширеною формою ГК, що широко використовується в країнах Європейського Союзу, є інститут омбудсмена (уповноваженого із захисту прав людини), який застосовується у найрізноманітніших сферах (від захисту прав дітей, людей похилого віку, осіб з особливими потребами до захисту прав ув'язнених за кримінальними та політичними чинниками).

Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи, враховуючи постійно зростаючу складність адміністративних систем та завантаженість адміністративних судів в ЄС, постановою № 61(1999) підтримав ініціативу створення бюро уповноваженого з прав людини та запровадження посад місцевих і регіональних омбудсменів. Їх діяльність на місцевому рівні регламентована в статутах територій або в окремому положенні, що є додатком до цих статутів, а на центральному рівні – в Конституції або окремому Законі (в залежності від країни). Так, наприклад, в Республіці Італія функціонує Служба цивільного захисника, головною метою якої є забезпечення неупередженості, справедливості та прозорості в діяльності комун та провінцій. Цивільний захисник комуни як правило обирається шляхом прямого народного волевиявлення строком на 5 років без права переобрання на повторний термін. Йому гарантується повна незалежність від комунальної адміністрації та окремих радників.

Право запиту до Цивільного захисника має кожен мешканець місцевої одиниці, а також публічні та приватні структури. У випадку встановлення фактів порушення закону, скоєння протиправних дій посадовими особами, Цивільний захисник повідомляє про це судову владу, якщо ж мова йде про факти бездіяльності, то Цивільний захисник повідомляє про це комунальні компетентні органи, які зобов'язані вжити дисциплінарних заходів до відповідальних осіб.

Крім того, Цивільний захисник має право на адресу комунальних органів відправляти свої доповіді-зауваження та висловлювати думку щодо покращення діяльності комунальних служб. Однією з головних функцій Цивільного захисника є контрольна функція за комунальними рішеннями [42].

Запровадження інституту місцевих уповноважених з прав людини в ЄС дозволило уникнути довготривалих та дорогих судових процедур, скоротити їхню кількість, а також покращити захист прав людей в різних сферах суспільної життєдіяльності.

В США модель спеціалізованого уповноваженого з прав людини (омбудсмена) на регіональному рівні від початку використовувалася в комерційних фірмах, проте поступово набула широкого застосування в системі публічного управління (наприклад, існують адвокатські омбудсмени, омбудсмени з захисту прав людей похилого віку, омбудсмени по нагляду за виправними установами тощо). В Канаді існує посада уповноваженого з питань інформації, який здійснює контроль за дотриманням основних вимог законодавства про доступ до інформації, а також уповноваженого з офіційних мов, який контролює використання двох офіційних мов Канади та здійснює нагляд за федеральними урядовими інститутами щодо їх зобов'язань стосовно застосування офіційних мов [33].

Достатньо поширеною формою ГК в західних країнах є звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування. Контрольна функція даних звернень полягає у тому, що громадяни, крім інформування про відсутність вирішення тієї чи іншої проблеми, або невиконання чи неналежне виконання органами влади різноманітних функцій, які на них покладені, вимагають вирішити озвучені проблеми та вжити відповідних заходів щодо оптимізації роботи органів державної влади та місцевого самоврядування. При цьому звернення громадян відбуваються у режимі зворотної комунікації, тобто відповідь на них є обов'язковою, до того ж вона повинна бути аргументованою, з зазначенням терміну виконання, переліком заходів тощо.

Щоправда, слід відзначити, що в конституціях деяких європейських держав чітко вказано, що з колективними зверненнями можуть звертатися лише «законно створені організації» («визнані законом корпорації та об'єднання») або їх «установчі органи» (наприклад, ст. 11 Основного закону

Австрії, ст. 28 Конституції Бельгії, ст. 27 Конституції Люксембургу, ст. 47 Конституції Румунії), тобто громадяни повинні бути членами неурядових організацій, щоб мати можливість звертатися з запитами до органів державної влади [83]. Разом з тим, неурядові організації мають більше можливостей для організації відповідних звернень, а також контролю за діяльністю влади.

Однією з найбільш поширених та одночасно найбільш ефективних форм ГК в зарубіжних країнах є функціонування громадських рад, передусім – на рівні місцевого самоврядування. Зокрема, громадські ради з розробки бюджету створено в таких містах, як Сен-Дені (Франція), Барселона (Іспанія), Торонто (Канада), Брюссель (Бельгія). Всі вони організовані за принципом мішаної системи, тобто частина членів ради обирається на загальних зборах, обов'язково є декілька представників від муніципалітету та по одному представникові від кожної громадської організації міста.

Таким чином, при формуванні бюджету міста за допомогою таких громадських рад максимально враховуються, по-перше, інтереси основних груп населення, по-друге, пріоритетне значення надається дійсно важливим для функціонування міста соціально-економічним та гуманітарним проектам [41].

Як правило, громадські ради виконують функції громадської експертизи та ГК діяльності органів влади у певних сферах суспільного розвитку. Так, прикладом громадської ради, яка здійснює громадську експертизу, є Рада штату Техас з відхилення у розвитку дітей і дорослих. Громадськими радами з контрольними повноваженнями є Наглядові комітети Болівії, які здійснюють контроль використання муніципальних ресурсів.

У свою чергу в США при більшості структур місцевого самоврядування існують комісії з планування (постійно діючі дорадчі комітети). До їх складу входять члени міського законодавчого органу, але основна роль належить представникам громадськості від державних установ, екологічних, фінансових та освітніх організацій, комітетів з питань нерухомості тощо, яких завжди більше, ніж представників міської влади.

До основних завдань комісій з планування належить розгляд пропозицій щодо поліпшення стану міського господарства, за результати якого надаються рекомендації меру міста та міському законодавчому органу щодо запропонованих до здійснення проектів розвитку міста, а також контроль над реалізацією вже затверджених політики та програм (наприклад, з метою попередження фінансових зловживань, відхилення від запланованих та затверджених планів, графіків тощо) [33].

Ефективною формою ГК в країнах «західної демократії» є журналістські розслідування. Головна мета журналістських розслідувань – звернути увагу суспільства, органів державної влади та посадових осіб на порушення прав і свобод людини, на негативні соціальні, економічні, політичні, культурні, екологічні та інші події, що мають значне суспільне та державне значення.

В США журналістські розслідування передусім корупції у федеральних законодавчих органах та вищих державних установах країни на початку ХХ ст. переросли в потужний рух, що одержав назву «макрейкери» – «ті, що розгрібають бруд». Показавши свою високу результативність, журналістські розслідування переросли у загальноприйнятту та поширену практику ЗМІ. В результаті в США було створено співдружність журналістів, які спеціалізуються на журналістських розслідуваннях (IRE) [33].

З кінця 70-х років ХХ ст. у деяких країнах Західної Європи ГК почав активно здійснюватися у формі наукової експертизи та досліджень (деякі дослідники називають дану форму ГК соціальним аудитом). При його здійсненні, як правило, використовуються кошти наукових фондів, спонсорів і цільові пожертви з боку організацій, які зацікавлені у проведенні відповідних наукових експертиз та досліджень.

Наприклад, у Швеції соціальний аудит, по-перше, повинен базуватися на солідних наукових дослідженнях, ясній теоретичній базі та систематичному збору емпіричних матеріалів. По-друге, результати соціального аудиту повинні бути доступні для широкої аудиторії, передусім для засобів масової

інформації, а також політиків і державних діячів. Дослідницькі колективи, які здійснюють соціальний аудит, складаються не менш ніж з 4-5 вчених гуманітарного профілю: політологів, юристів, економістів та соціологів.

Поряд зі шведськими вченими до складу дослідницьких колективів іноді включають вчених з Норвегії, Данії, Фінляндії та Німеччині. Склад виконавців соціального аудиту формує шведська організація «Центр економічних і політичних досліджень» (SNS). Фінансування таких досліджень здійснюється, як правило, через наукові фонди [33].

Окремою та відносно новою формою ГК є ГК за внутрішньою і зовнішньою безпекою. Це пов'язано з тим, що в країнах розвинутої демократії система національної безпеки обов'язково включає громадські структури, які є повноправними елементами системи національної безпеки в рамках механізмів демократії участі. Зокрема, в США діє близько 1500 незалежних недержавних центрів і аналітичних структур, які, з одного боку, співпрацюють з Радою національної безпеки США, іншими державними інститутами, з іншого боку – здійснюють контроль за підготовкою та впровадженням політик і програм у сфері національної безпеки та оборони [33]. Нарешті, необхідно згадати про таку форму прямого ГК над діяльністю судових та правоохоронних органів як суд присяжних. Суть ГК полягає у тому, що в кримінальному процесі, де переважно використовується цей інститут, присяжні повинні визначити, чи винен обвинувачений у висунутих проти нього звинуваченнях, якого покарання він заслуговує тощо. Залежно від вердикту присяжних суддя призначає покарання підсудному або виправдує його, хоча часом може й оскаржити вердикт у суді вищої інстанції. Найбільш поширений суд присяжних у США.

Участь громадян у роботі суду присяжних – це пряма форма ГК, причому як над діяльністю судової влади, правоохоронної системи, так і над процесом встановлення правопорядку в суспільстві. Все це сприяє, по-перше, зміцненню громадської правосвідомості, по-друге, формуванню в громадян почуття співучасті в державному управлінні, по-третє, формуванню довіри суспільства

до влади. На пострадянському просторі ситуація з застосуванням різноманітних форм ГК державної влади характеризується фактично однаковим комплексом проблем та перспектив, які притаманні відповідній вітчизняній практиці.

3.2. Публічні та громадські слухання як напрям вдосконалення механізмів взаємодії органів публічної адміністрації та інститутів громадянського суспільства

В умовах докорінних змін що відбуваються у вищих органах влади та сталого впровадження децентралізації влади, постала нагальна потреба у наданні належної підтримки ГС та впровадження контролю зі сторони територіальних громад. Досліджуючи та аналізуючи державне управління у європейських країнах, можемо дійти висновку, що співпраця органів державної влади і інститутів ГС є найбільш результативним напрямом вирішення соціальних, правових та економічних проблем. Крім того, не є винятком державне управління на місцевому рівні, де серед форм включення громадян до дієвої співпраці з органами влади є громадські слухання, які характеризуються як найбільш результативні, але менш розвинуті форми здійснення контролю за легальною сферою діяльності публічної влади.

Як наслідок, під час становлення держави на принципах демократії важливого значення набуває думка громадськості що до реалізації державної політики. Застосовуючи демократичні, правові аспекти впливу на державу та місцеве самоврядування громадськість може забезпечувати режим законності в її діяльності.

Аналізуючи системну складність процесу налагодження співпраці та здійснення контролю ГС, актуальним є побудова належного механізму їх організації та проведення, крім того, обґрунтування практичних аспектів здійснення публічних та громадських слухань знаходиться на недостатньому рівні, тому необхідно розглянути зарубіжний досвід проведення консультацій

з громадянами.

На теперішній час в Україні відбувається поступова переоцінка багатьох, у тому числі і правових цінностей, їх нове переосмислення у світлі євроінтеграційних рухів. Тому осмислення та врахування зарубіжного досвіду у процесі конституційно-правового регулювання інституту публічних та громадських слухань має особливе стратегічне значення. Проте, не слід забувати, що запровадження апробованих за кордоном державно-правових інститутів необхідно здійснювати з урахуванням національних правових традицій та інтересів.

Європейська хартія місцевого самоврядування, що була ратифікована Україною 15 липня 1997 р., надає інституту ГС право на участь в управлінні справами державного характеру та визначає його одним із головних принципів демократії, які враховують усі країни, які є членами ЄС [27].

Конституція України визначає, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади є народ. Народ здійснює державне управління безпосередньо і за допомогою держави та місцевого самоврядування [39]. Органи влади, місцевого самоврядування і самоорганізації населення, які організовані територіальною громадою в межах відповідної, чітко окресленої території, на самперед, покликані надавати змогу громадянам брати участь в управлінні державою, але на практиці часто спостерігається протилежне. Наділені відповідними представницькими функціями територіальної громади на рівні держави, місцевого самоврядування часто ігнорують обіцянки, які давали перед виборами та зловживають службовим становищем. Відповідно до цього, цінним є використання громадянами належних засобів впливу на органи влади, насамперед здійснення ГК.

Досліджуючи форми ГК, варто зупинитись лише на тих, що зможуть задовольнити потреби громади в управлінській направленості. До них ми можемо віднести такі форми безпосереднього волевиявлення жителів територіальних громад, а саме: референдуми, збори громадських об'єднань [6], а також консультації з громадськістю. ГК у формі консультацій з

громадськістю може здійснюватися у вигляді слухань, анкетування, моніторингу, діяльності громадських приймалень та електронних скриньок довіри, психологічних тренінгів та навчальних семінарів, експертизи, здійснення громадськими об'єднаннями виїзних прийомів з метою надання поглядів громадянського суспільства до органів влади у вигляді записок тощо.

Згідно із Постановою Кабінету Міністрів України, в якій прописаний чіткий порядок здійснення консультацій що до становлення державної політики, та в якій виділено наступні форми проведення консультацій з громадянами: громадське обговорення (безпосередня форма) та вивчення ідей громадськості (опосередкована форма). Серед заходів, у межах яких може проходити публічне громадське обговорення, є: конференції, слухання, загальні збори, проведення зустрічей з громадськістю, електронні консультації [52].

Реалізація принципу легальності у роботі публічної влади, удосконалення участі суспільства та громадськості в управлінні справами державного характеру мають забезпечуватися на основі міжнародних стандартів. На даний час, в Україні питання консультацій з громадянами, знаходяться в складному правому стані [10]. Аналізуючи досвід співпраці ГО з місцевою владою, науковці констатують, що співпраця між ними більш ефективна, ніж з органами державної влади. Так, важливими та актуальними механізмами включення громадян до спільної реалізації проблем соціального значення зі сторони органів місцевого самоврядування є слухання, в яких беруть участь громади [7].

Слід визнати, що дієвим він є теоретично, але на практиці інститут публічних та громадських слухань є критично безуспішним. Починаючи з 1997 р. в Україні почав функціонувати марафон «дієвість органів державної влади із включенням громадськості», важливим аспектом якого стали проведені громадські слухання у 16.12.2003 р. на тему: «Рік роботи уряду: головні результати і перспективи».

Зауважимо, що нормативне закріплення в Україні інституту

громадських слухань, на даний час, не збігається із потребами суспільства. Крім того, при умові удосконалення організації та проведення громадських слухань, вони можуть стати результативним механізмом здійснення контролю громадян за роботою органів на місцевому рівні [8].

Необхідно виділити головні підходи що до визначення «громадські та публічні слухання».

Поняття «громадський» визначається як той, що здійснює свою діяльність в соціумі або відноситься до суспільства, має зв'язок з ним. Суспільний, масовий – який добровільно забезпечує на належному рівні різні сторони життя громадян.

Поняття «публічний» і «громадський» не виступають як подібні. До поняття «публічний» підпадає все те, що відноситься до суспільства в цілому, а термін «громадський» характеризує окрему групу людей чи громадян, які об'єднані загальною ознакою.

У межах дослідження поняття «публічні слухання» і «громадські слухання» не ототожнена, а розподілена на дві близькі за наповненням форми ГК – «громадські слухання» і «публічні слухання». Враховуючи їх безумовний зв'язок з інститутом ГК та поміж собою, розглядати їх будемо нерозривно, як складові частини ГК.

Сьогодні виникають дискусії щодо визначення понять публічних, суспільних, парламентських, громадських, муніципальних та інших слухань [10]. Отже, з метою формування єдиного розуміння понять «публічні слухання» та «громадські слухання» необхідно дослідити наукові підходи до їх визначення.

Зустрічається велика кількість різних підходів до цієї проблеми. Зокрема, це поняття визначають як одну з форм діяльності суб'єктів ГК [26], механізм ГК в Україні, правовий засіб ГК [9], механізм впливу ГС на державу, що входить до системи контролю інституту суспільної громадськості за роботою держави [72], одну з загальних форм ГК [10].

Але, враховуючи відмінності у визначенні поняття «громадські

слухання», велика кількість вчених, визначають належність громадських слухань до ГК, а інша частка науковців наполягає на доцільності проведення громадських слухань не переступаючи межі компетенції органів місцевого самоврядування і переконують в тому, що вони виступають:

- як один з інститутів безпосередньої демократії на місцях [2];
- як механізм контролю громади за діяльністю органів місцевого самоврядування та виконавчої влади в частині виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування [36];
- як форма залучення громадян до процесів ухвалення рішень муніципалітетами [9] та ін.

Громадські слухання є засобом прояву дієвості суспільства перед виборчим процесом, коли потрібно знати думку громадян та ухвалення рішення зпроблемних питань, які є актуальним в період виборів. Дослідники, розглядаючи громадські слухання та обговорення, характеризують їх як інститут громадянського суспільства, важливий засіб формування демократії, що забезпечує реалізацію участі громадян у прийнятті важливих рішень соціального значення державою [40].

Таким чином, громадські слухання розглядаються як форма ГК у роботі органів влади на основі чинного законодавства.

Оскільки організація та проведення ГК є складною процедурою, то в юридичній науці необхідно охарактеризувати термін «громадські слухання» в нормативно-правовому аспекті. Відповідно до цього, громадські слухання тлумачаться як система правових норм, та принципів, що створюють відповідні умови для результативного залучення осіб територіальної громади до управління справами на місцевому рівні, що здійснюються у формі консультування з органів державної влади чи місцевого самоврядування. У процедурному або процесуальному аспектах громадські слухання – це діяльність що до здійснення консультацій з громадськістю. Це формальні збори органів місцевої влади з метою проведення відповідного заходу чи реалізація визначених проблемних питань, які відносяться до всього

громадянського суспільства. Цей елемент громадських слухань виступає як офіційна процедура, що здійснюється органами влади чи місцевого самоврядування, де представники територіальної громади вносять пропозиції щодо вирішення суспільно важливих проблем. Громадські слухання в інституційному аспекті розглядається як співпраця суб'єктів, а саме колективу громадян, територіальної громади з місцевим самоврядуванням, з органами влади для забезпечення захисту прав громадян на участь в управлінні.

Визначити поняття громадських слухань можливо за рахунок дослідження їх основних ознак, які відзначаються в переважній більшості нормативно-правових актів і визнані вітчизняними та зарубіжними науковцями:

- це включення інститутів суспільної громадськості до управління справами держави;
- одна з форм громадського контролю за законністю у діяльності публічної адміністрації;
- форма співпраці органів влади і громадськості, особливо на територіальному рівні;
- головним завданням громадських слухань є визначення поглядів та інформування громадян з приводу ефективності і законності реалізації державного управління, проектів нормативно-правових документів органів на місцевому рівні;
- стосуються обговорення та пошуку шляхів вирішення питань розвитку території, які згідно до діючих нормативно-правових актів підлягають розгляду на слуханнях або створюються інститутами суспільної громадськості чи органами місцевої влади;
- реалізуються на основі принципів добровільності, прозорості, тощо [10].

Отже, пропонуємо таке визначення поняття громадських слухань – це демократичний інститут включення суспільної громадськості до управління справами державного характеру, забезпечення контролю громадськості за

дотриманням діючих нормативно-правових документів у роботі публічної адміністрації, що передбачає розгляд територіальною громадою та органами державної влади на місцевому рівні для визначення поглядів громадян з приводу ефективності і законності законодавчих документів органів місцевої влади та здійснюваного місцевого управління. Громадські слухання проводяться на принципах добровільності, відкритості, прозорості, свободи висловлювань тощо.

Якщо аналізувати ГК на місцевому рівні, то організація та проведення громадських слухань здатна забезпечити можливість громадам успішно впливати на рішення управлінського характеру, які відносяться до компетенції визначеної територіальної одиниці. Але, якщо постане потреба вплинути на державні рішення загального масштабу, то реалізувати консультацію з населенням у вигляді громадських слухань неможливо.

Важливим кроком для будь-якого органу управління є винайдення засобу, через який громадяни перебуватимуть у центрі процедури формування та ухвалення відповідних рішень. Можна розглянути процес консультування відповідно до потреб, які він може реалізувати. Хоча держава і громадяни мають різні потреби та інтереси, але основна мета під час організації та проведення консультацій є спільною: найкращі державні програми й послуги завдяки професійному включенні населення до процесу створення державних рішень. Обов'язок держави полягає, насамперед, у винайденні можливостей інформувати, підвищувати рівень обізнаності громадян й результативно включити їх до процедури управління, забезпечити баланс всіх інтересів у процесі прийняття рішення, зберігаючи рівновагу між різноманітними суспільними цінностями та потребами [53].

Інколи виникають ситуації, коли рішення територіальної громади не впливає на зазначену управлінську проблему та щоб реалізувати принцип легальності у роботі органів державної влади, необхідно радитись з представниками суспільства (громадською). Зазначені консультації мають носити державне значення, тому виникає потреба у виділенні такої форми

контролю, як публічні слухання.

Аналізуючи публічні слухання, необхідно зазначити, що вони мають вирішити дану проблему і реалізувати потреби вищих органів влади та громадян, оскільки: забезпечують вивчення владою потреб суспільства в цілому, становлення згідно очікувань громадян удосконалених варіацій управлінської політики; сприяють вираженню принципу прозорості державного управління, тому що населення знайомиться з роботою органів державної влади через партнерську взаємодію, комунікацію з представниками влади тощо; під час проведення публічних слухань громадяни беруть активну участь у прийманні рішення разом з органами публічної влади, що забезпечує збільшення рівня відповідальності громадян за свої вчинки та дії; створюють належну обстановку для реалізації громадянами контролю за органами влади.

Публічні слухання необхідно проводити в тому разі, коли: проблема обговорення зачіпає інтереси значної частини людей; при цьому обговорення проблемних питань, може носити суперечливий характер; забезпечення виконання політичних заходів, планів, програм і використання нормативно - правових актів потребує співпраці з тими, на кому позначаються ці правові акти і хто в них зацікавлений; ставиться за мету глибоке розуміння, узгодження і, як результат, підвищений рівень ефективності [41].

Публічні слухання характеризуються як особливий напрям залучення громадян до державного управління та становлення довіри суспільства до політичної влади.

Проведення консультацій забезпечує:

- збирання матеріалів, які були створені з метою розбудови державної політики;
- підвищення кількості включених громадян до обговорення проблемних питань;
- включення інших зацікавлених сторін до процесу становлення публічної політики;
- оцінювання впливу владних рішень на зацікавлені особистості;

- внесення пропозицій до важливих рішень, які включають різноманітні інтереси громадян чи більшої кількості громадян, ніж інших;
- забезпечення підтримки інституту ГС для розглянутого рішення;
- удосконалення ефективності процесу вироблення політики;
- визначення пріоритетів, потреб і застережень зацікавлених сторін;
- підвищення рівня обізнаності громадян про справи державного значення;
- здійснення обміну ідей та інформації.

Проведення консультації є важливим засобом ГС з метою удосконалення публічної політики:

- участі в управлінні державою на основі демократичних принципів;
- усвідомлення та підтримки владних рішень;
- забезпечення публічного контролю за їх виконання [53].

Теоретично характерними ознаками публічних слухань є:

- публічні слухання, як і громадські, є формальною процедурою, що реалізується за допомогою включення громадян до управління справами держави;
- є відповідною формою контролю громадськості, тому що потребують цілеспрямованого ГС щодо законності реалізації політики державного значення, результатів роботи центральних органів влади тощо;
- свідчать про взаємодію вищих органів влади і інститутів ГС (деякі громадяни публічно виражають своє відношення щодо рішень, отриманих результатів та виконання владними організаціями роботи);
- сприяють накопиченню і обробленню великої кількості пропозицій від громадян для реалізації управлінської проблеми найбільш якісно і відкрито;
- метою мають з'ясування думки громадян щодо якості і законності здійснюваної державної влади, забезпечення ПП, надання детальної інформації щодо головних положень проектів законодавчих документів центральних органів влади тощо.

Отже, узагальнюючи зазначені ознаки, можемо визначити публічні

слухання як форму громадського контролю, офіційну консультативну процедуру, яка характеризується розглядом громадянами і органами державної влади проблемних питань щодо забезпечення заходів, програм і використання правових актів, які можуть носити розбіжний характер, торкаються інтересів соціума щодо створення загальних висновків з приводу якісного вирішення проблемних питань та забезпечення принципу законності у діяльності публічної адміністрації.

Отже, в загальному розумінні публічні та громадські слухання проводяться з метою створення умов для реалізації права громадян на участь в державному управлінні, а також визначення поглядів та інформування суспільство щодо ефективності і законності реалізації адміністрацією управління, проектів нормативних актів органів влади [9].

Необхідним видається констатація того, що, дуже важко розробити загальний перелік питань, які можуть бути включені до предмета публічних та громадських слухань, оскільки існує непередбачуваність життєвої сфери територіальної громади, соціума, публічної влади та формування суспільних відносин.

Як позує практика, то нехтування думками та пропозиціями громадян може викликати масштабний протест суспільства та окремих громад, підірвати політичну ситуацію в країні, тому потреба у встановленні нових форм суспільної та владної співпраці є критичною.

Отже, регламентація, організація і проведення громадських слухань в Україні свідчить про недосконалість нормативно-правового регулювання, а окреслені в процесі дослідження фактори, негативно впливають на формування зазначеної форми контролю. З приводу публічних слухань, необхідно зазначити, що з подібною практикою не перетинались.

Головним напрямом становлення демократично-правової держави та формування інституту ГС є подолання визначених перешкод для належного формування інституту громадських та публічних слухань.

Головною перешкодою для дієвої форми публічних та громадських

слухань виступає недосконалість діючого законодавства. На тепер, існує велика кількість нормативних актів та інших документів, які одночасно регламентують питання організації та проведення громадських слухань, тому виникає багато проблем, серед яких необхідно виділити основні, це: наявність різних підходів до визначення одних і тих самих термінів, різноманітність механізмів проведення типових процедур знаходиться поряд з недосконалістю принципів, методів, предмету, головних етапів, завдань та результатів проведення слухань. А також, всі процедури громадських слухань ускладнені на законодавчому рівні, та, взагалі, складні для розуміння пересічними громадянами. Термін «громадські слухання», який представлений у деяких статутах територіальних громад окреслено як процедуру, що не відносяться до форм громадського контролю.

Інститут публічних слухань в умовах сьогодення потребує виваженого та невідкладного нормативно-правового регулювання.

Крім того, необхідно підкреслити, що існує ще одна перешкода, а саме: це зловживання посадовим становищем та безвідповідальне відношення органів влади щодо реалізації своїх функціональних обов'язків, небажання або острах взаємодіяти із громадянами. Таким чином, органи влади порушень норми чинного законодавства, та маніпулюють інформацією, що розглядається на обговоренні, вчиняють неправомірні дії під час проведення слухань, ігнорують результати. Відповідно до цього, у громадян зникає довіра до органів державної влади і вони не бажають приймати участь в громадських слуханнях. Крім того, результати громадських слухань характеризуються консультативним характером, що в більшій мірі підриває авторитетну позицію громадського контролю, а також призводить до виникнення сумнівів у громадян щодо дієвості демократичних установ.

Запропонований перелік проблем щодо організації та проведення публічних та громадських слухань є звісно неповним, тому видається необхідним зазначити, що: деякі з них характеризуються недосконалістю нормативно-правового забезпечення, а деякі є суб'єктивним відношенням

громадян до власних прав; іншіє результатом ігнорування участі громадян у реалізації політики на місцевому рівні, недієвості форм громадського контролю, що створює не довіри громадян у своїх можливостях; небажання населення усвідомлювати причини управлінської неефективності.

ВИСНОВКИ

В результаті даного дослідження здійснено узагальнення теоретичного обґрунтування та дослідження механізмів участі громадських об'єднань у формуванні публічної політики в Україні, а також отримано низку важливих теоретико-прикладних висновків та узагальнень, зокрема:

1. З'ясовано, що на сьогодні існує досить широкий спектр визначень публічної політики. У вузькому сенсі, під ПП прийнято розуміти якийсь простір або сферу соціального життя, в якій формується громадська думка, виникає своєрідний діалоговий майданчик публічного дискурсу з приводу значущих проблем суспільства і держави. У широкому сенсі ПП сприймається через протиставлення «публічний – приватний», «загальний – приватний». Тоді під публічністю розуміються взаємовідносини суспільства й держави, які виходять за межі споглядання і рефлексії і трансформуються в спільні дії, спрямовані на досягнення загального результату.

ПП являє собою широке коло процесів і явищ; по-перше, вона являє собою особливу якість державного управління, яка ґрунтується побудові горизонтальної моделі партнерських відносин, кооперуванні, розвитку нового державного менеджменту, що виключає жорсткі вертикальні форми «панування – підпорядкування»; по-друге, активна громадянська участь і відповідні процедури в прийнятті владних рішень; по-третє, розробку з громадською участю різного роду програм для вирішення виникаючих у суспільстві проблем, а так само соціальні технології їх реалізації; по-четверте, ПП охоплює процес двосторонньої комунікації різноманітних громадських груп, вибудовуючись здебільшого симетрично, у діалоговому режимі.

2. Визначено роль громадських об'єднань в якості суб'єкту формування публічної політики, а саме:

- ГО як інструмент, за допомогою якого можна буде вибудувати сильну демократичну державу і реформувати публічну сферу;

- для розкриття специфіки ГО, як суб'єктів вироблення публічної політики, визначили принципи, на яких вони формуються і діють це: принцип

законності створення та діяльності громадських об'єднань, принцип добровільності, принцип самостійності та принцип гласності;

- підбиваючи підсумок розгляду функцій ГО як суб'єктів вироблення публічної політики, необхідно зазначити, що вони виконують різноманітні функції, які можна розділити на два типи: повноваження громадських організацій та рухів згідно з державною владною системою та ті, що виконуються згідно з інтересами учасників цих об'єднань та рухів. Перша група містить дві головні функції: опозиційного і творчого характеру, що є взаємопов'язаними. У другій функціональній групі, що виконують громадські організації та рухи відповідно до їх учасників, виділяється захисна і допоміжна. Залежно від напрямку роботи громадських організацій, об'єктні функції є зовнішнього і внутрішнього характеру.

3. Проведено аналіз особливостей реалізації механізму участі громадських об'єднань у формуванні публічної політики в Україні. Головними тенденціями, продемонстрованими українськими громадськими організаціями у своєму розвитку з 2014 р. до сучасної доби, можемо вважати такі:

- зростає кількість громадських організацій, що були зареєстровані (з 70321 станом на 01.01.2016 р. до 95965 станом на 01.11.2021 р.);
- стають численнішими ті громадські організації, які націлені вирішувати проблеми, з якими стикаються військовослужбовці із зони АТО, внутрішньо переміщені особи та громадяни, постраждалі від бойових дій на Сході держави;
- фінансова підтримка організацій громадян посилюється, передусім, завдяки коштам, які виділяють міжнародні благодійні організації-донори;
- волонтерська діяльність поширюється серед українського населення, яке вважає волонтерську справу навіть більш пріоритетною, ніж членство в громадських об'єднаннях;
- українці починають більше довіряти волонтерам та громадським організаціям.

4. Вивчено напрями адаптації міжнародного досвіду здійснення громадського нагляду діяльності органів державної влади до вітчизняної практики взаємодії. Громадський контроль (ГК) державної влади в демократичних країнах світу, які переважною більшістю дослідників відносяться до так званого «еталону демократії» (передусім мова йде про ЄС, США та Канаду) необхідно розглядати в контексті системи публічної політики та управління.

Суб'єктами ГК в країнах ЄС, Північній Америці виступають громадяни, громадські організації, політичні партії, засоби масової інформації, муніципальні органи влади, відокремлені від державної влади. Разом з тим, у деяких країнах (наприклад, США, низка країн ЄС) поширеним явищем є створення громадських організацій, які спеціалізуються виключно на громадському контролі. Зокрема, це можуть бути недержавні дослідницькі центри, фонди, незалежні інститути експертизи, які займаються різними аспектами функціонування влади.

Достатньо поширеною формою ГК в західних країнах є звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування. Однією з найбільш поширених та одночасно найбільш ефективних форм ГК в зарубіжних країнах є функціонування громадських рад. Значного поширення у зарубіжних країнах набула така активна форма ГК як громадські розслідування. Ефективною формою ГК в країнах «західної демократії» є журналістські розслідування.

5. Запропоновано напрями вдосконалення взаємодії органів публічної адміністрації та інститутів громадянського суспільства. Одним з напрямів вдосконалення є громадські слухання. Вони розглядаються як форма ГК у роботі органів влади на основі чинного законодавства. У процедурному або процесуальному аспектах громадські слухання – це діяльність щодо здійснення консультацій з громадськістю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративно-правова характеристика громадських об'єднань. *Митна справа* / У. В. Рамазанова. 2012. № 5 (83). Ч. 2. Кн. 1. С. 222–226.
2. Берченко Г. Громадянське суспільство в Україні: конституційний аспект : монографія. Х. : Юрайт, 2014. 207 с.
3. Бородін Є. Молодіжна політика в програмах політичних партій: декларації та механізми реалізації. *Грані*. 2009. № 4. С. 115–118.
4. Буханевич А. І. Публічний контроль за діяльністю органів державної влади: теоретико-методологічний аналіз: дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. К., 2011. 206 с.
5. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 03 лютого 2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11#Text> (дата звернення: 21.11.2022).
6. Взаємодія органів публічного управління з громадськістю в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні / О. О. Карамзіна. Державне управління: теорія та практика. 2013. №1. С. 1-7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutpr_2013_1_30134 (дата звернення: 21.11.2022)
7. Вінцукевич К. В. Громадські організації у політичному процесі сучасної України: дис. ... канд. політ. наук : 27.00.04. К., 2010. 189 с.
8. Вітвіцький С. С. Громадський контроль у системі місцевого самоврядування: теоретико-прикладні проблеми. *Перспективні напрями розвитку сучасної юридичної науки* : матеріали наук.- практ. конф., 20-21 березня 2015 р., м.Івано-Франківськ : у 2-х ч. Херсон : Гельветика, 2015. Ч. 1. С. 113-116.
9. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації. моногр. Д. : Ліра ЛТД, 2017. 407 с.
10. Вітвіцький С. С. Проблеми правової регламентації публічних слухань як форми громадського контролю. *Філософські, теоретичні та методологічні проблеми юридичної науки в умовах євроінтеграції України* :

збір. Матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф., 25 квітня 2014 р., м. Львів. Тернопіль : Терно-граф, 2014. С. 73-78.

11. Вплив громадськості на прийняття владних рішень у сучасній Україні /М. Ю. Бондаренко. *Теорія та практика держ. упр.* 2010. № 4 (31). С. 59–64.

12. Глобальне громадянське суспільство: теорія, методологія, менеджмент / В.Бєбик *Політичний менеджмент.* 2006. № 2 (17). С. 140-147.

13. Громадська антикорупційна експертиза законів. Центр політико-правових реформ. URL: <http://pravo.org.ua/protydiia-koruptsii/ekspertyza-zakoniv.html> (дата звернення: 21.11.2022).

14. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / уклад. Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. К., 2005. 250 с.

15. Громадський простір: веб-сайт. <https://www.prostir.ua/>

16. Громадські організації в Україні: вплив на прийняття соціально-відповідальних рішень / В. О. Дементов. *Теорія та практика державного управління.* 2010. №. 4. С. 452-457.

17. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин / упоряд. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко. Хмельницький: Видво ХУУП. 198 с.

18. Громадські організації у дискурсі демократизації суспільства: монографія / за науковою ред. В. П. Бєха. К.: Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2011. 680 с.

19. Громадянське суспільство в Україні: звіт за результатами дослідження /Л. Паливода та ін. К.: БФ «Творчий центр ТЦК». 2016. 74 с.

20. Дем'янчук О. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. Наукові записки. К.: Національний університет «Києво–Могилянська академія», 2000. Т.18: Політичні науки. С. 31-36.

21. Державна політика: аналітичні документи / кол. авт., уклад. В.С. Нанівська. К. : Міжнар. центр перспективних досліджень, 2002. 196 с.

22. Державна служби статистики України: веб-сайт. URL:

<http://www.ukrstat.gov.ua>

23. Додіна Є. Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні: дис. кандидата юрид. наук: 12.00.07. О. , 2002. 174 с.

24. Дороговкази та план саморозвитку українського громадянського суспільства. План саморозвитку українського громадянського суспільства розглянуті та ухвалені на IV Всесвітньому Форумі українців 18-21 серпня 2006 р., Київ. URL: <http://www.philanthropy.org.ua/filestorage/File/Dorogov.pdf> (дата звернення: 21.11.2022).

25. Дробуш В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування: автореф. дис. канд. юрид. наук : 25.00.01. К., 2002. С.7.

26. Дубіщев В. П. Інституційні аспекти процесів децентралізації: закордонний досвід і проблеми України. *Нові виклики та актуальні проблеми розвитку світового господарства*: Міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф. (м Харків, 10 лют. 2021 р.). Харків, 2021. URL: <https://ojs.kname.edu.ua/index.php/area/issue/view/41>

27. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. Дата оновлення : 16.11.2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

28. Європейський простір: веб-сайт. URL: <https://euprostitir.org.ua/stories/142754>

29. Ємець Л. О. Публічне управління неполітичними об'єднаннями громадян (адміністративно-правове дослідження): автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Д., 2009. 20с.

30. Журенюк Т.В. Правовий статус ти види громадських об'єднань. Форумправа. 2012. № 4. С. 356-361.

31. Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадянськістю / А. І. Буханевич. *Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=133>

32. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. URL:

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 21.11.2022).

33. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України /А. С. Крупник. *Громадянське суспільство*. 2008. № 5 (7). С. 13-18.

34. Зеленько Г. Політична участь і громадська самоорганізація в Україні: невтратити б шанс. URL: http://www.democracy.kiev.ua/publication/collection_2005/section_4/Zelenko.doc (дата звернення: 21.11.2022).

35. Зростання впливу громадсько-політичних об'єднань на політичні процеси : витоки феномену. *Науковий вісник Ужгородського університету* /О. Кудіна. 2009. Вип. 11. С. 111-115.

36. Історичний досвід становлення інститутів громадянського суспільства в країнах Європи : зб. наук. пр. К. : Фоліант, 2012. 465 с.

37. Ключові виклики для розвитку громадянського суспільства, 2020. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні у 2020 р. https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-03/kv_niss.pdf

38. Конон Н. Теоретичні засади дослідження публічної політики в сучасній політичній науці. Гілея: науковий вісник : збірник наукових праць. К., 2012. Вип. 60. С.653–657.

39. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

40. Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Запоріжжя, 2011. 247с.

41. Куюмджиєва А. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства : Проект на замовлення Координатора проектів ОБСЄ в Україні. URL: <http://www.osce.org/uk/ukraine/75885?download=true> (дата звернення: 21.11.2022).

42. Латишева В. В. Механізми реалізації громадського контролю за наданням управлінських послуг органами публічної влади : дис.... канд.

наук. з держ. управ.: 25.00.02. О., 2010. 208 с.

43. Матеріали Канадсько-Українського проекту законодавчої та міжурядової співпраці. Модуль – «Забезпечення участі громадян у прийнятті рішень органами влади в Україні», 25 вересня 2003. 180 с. С. 86–87.

44. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966. Ратифікація: 19.10.1973. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text

45. НДО у зовнішньому середовищі: організаційні проблеми та можливості розвитку: аналітичний звіт за результатами комплексного дослідження, проведеного на замовлення Форуму НДО в Україні. Київ, 2018. 47 с. URL: http://www.ngoforum.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/NGOF_NGOsanalysis.pdf

46. Основи публічної політики та управління : навч. посіб.; Нац. акад. держ.упр. при Президентові України, каф. політ.аналітики і прогнозування. К.: НАДУ, 2011. 312 с.

47. Особливості формування соціально відповідального бізнесу в Україні. *Інвестиції: практика та досвід* / І. В. Рейтерович, О. Г. Пухкал. 2013. № 10. С. 131-134.

48. План влади для громадянського суспільства: перші консультації. Громадський простір: веб-сайт <https://www.prostir.ua/?blogs=plan-vlady-dlya-hromadyansko-ho-suspilstva-pershi-konsultatsiji>

49. Погорілко В. Ф. Органи державної влади України : монографія. К. : Ін- т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. 592 с.

50. Поняття об'єднань громадян у контексті розгляду їх як суб'єктів адміністративного права України / М. Ю. Віхляєв. *Вісник Запорізьк. нац. унту.* 2012. № 1. С. 58-62.

51. Портал громадського обговорення законопроектів: веб-сайт. URL: <http://www.prostir.ua/?news=zapratsyuvav-portal-hromadsko-ho-obhovorennya-zakono-proekti> (дата звернення: 21.11.2022).

52. Порядок проведення громадських слухань щодо врахування

громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації намісцевому рівні : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 555. Дата оновлення: 01.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-2011>

53. Постол К. А. Правові механізми взаємодії інститутів громадянського суспільства та держави: дис. ... к. юр. н. : 12.00.01 / Київ, 2016. 238с.

54. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 08.02.1995 р. № 39/95-ВР. Дата оновлення: 07.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39/95>

55. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо додаткових гарантій захисту фінансових інтересів держави : Закон України від 16.06.2005 р. № 2664-IV. Дата оновлення: 01.01.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-15>

56. Про громадський контроль: Проект Закону від 14.04.2014 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646

57. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572. Дата оновлення: 22.05.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>

58. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. №2939-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

59. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 09.11.2017 р. № 2189-VIII. Дата оновлення: 01.05.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19#Text>

60. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. Дата оновлення: 07.05.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010>

61. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV дата оновлення:

01.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15> (дата звернення: 21.11.2022).

62. Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976. Дата оновлення: 19.03.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008>

63. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96>

64. Про Національну Стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки: Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021 URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4872021-40193>

65. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII. Дата оновлення: 20.03.2020. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>

66. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. Дата оновлення: 10.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n608>

67. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. Дата оновлення: 24.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>

68. Публічна політика – виклик для нової влади. *Вісн. Центру. Інформ. бюл. Міжнар. центру персп. Дослідж* / В. Нанівська. 2005. № 42 (301).

69. Публічна політика та суспільні зміни в Україні в контексті євроінтеграції : монографія / за заг. ред. С. О. Телешуна. Київ : НАДУ, 2017. 248 с.

70. Радченко О. В. Ціннісний вимір соціальної відповідальності в демократичній державі : монографія. Х. : Вид-во ХНУВС, 2008. 200 с. 153.

71. Ріттер М. Публічна сфера як ідеал політичної культури. Громадяни і влада: Проблеми і підходи / за заг. ред. Г.М. Міхальнової. СПб. : Літній сад,

2001.

72. Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02.Одеса, 2011. 175 с.

73. Селіванов М. В. Проблеми трансформації державної політики і чинного права в Україні. *Трансформація політики в право: різні традиції та досвід* : матер. Міжнар. наук. конф., 9–12 лист. 2005 р. X. : Право, 2006. 288 с.

74. Солонтай О. Практичні механізми співпраці громадськості з місцевою владою. *Економічний часопис ХХІ*. 2009. № 7–8. С. 55–56.

75. Темех І. Т. Суспільно-правова природа правозахисних громадських організацій. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*: зб. наук, статей. 2009. Випуск ХХІ. С. 83-88.

76. Темех І. Т. Конституційно-правовий статус правозахисник громадських організацій : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана». К., 2010. 20 с.

77. Тенденції розвитку громадських організацій у сучасній Україні / І. Євдокімова, І. Вітковська. *Вісник ХНУ імені ВН Каразіна. Серія «Соціологічні дослідження сучасного суспільства: методологія, теорія, методи»*. 2018. № 41. С. 42-48.

78. Тертичка В. Суспільна політика: чи стала вона сферою наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні. *Політичний менеджмент*. 2007. №1 (22). С.10–23.

79. Усаченко Л. М. Співпраця органів державної влади з інститутами громадянського суспільства. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej6/txts/07ylmigs.htm> (дата звернення: 21.11.2022).

80. Хуснутдінов О. Я. Про Концепцію державної політики. Зб. наук. пр. УАДУ. К. : Вид-во УАДУ. 2002. № 1. С. 374-380.

81. Чорна В. Г. Правовий статус громадських об'єднань. *Порівняльно-аналітичне право* : наук.-практ. журн. 2013. № 7. С. 247–249.

82. Школик А. Участь громадськості в процесі прийняття

нормативних актів управління. URL: <http://www.lawyer.org.ua/?d=340&i=&w=r>

83. Як покращити доступ громадян до інформації в органах влади / упоряд.: М. Демкова, М. Лациба, А. Марущак. К., 2008. 56 с.

84. Ярош Я. Б. Специфіка співпраці політичних партій і громадських організацій у політичних процесах України. URL: <http://politologiardgu.rv.ua/images/pan14/165.pdf>

85. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. New Jersey, 2007.

86. Habermas J. The Public Sphere – Readings in Contemporary Political Sociology. Oxford, 2000.

87. Kilpatrick G. D. Definitions of Public Policy and the Law. URL: <http://www.musc.edu/vawprevention/policy/definition.shtml> (date of request: 20.11.2021).

88. Nations in Transit 2020. Ukraine. URL: <https://freedomhouse.org/country/ukraine/nations-transit/2020>

89. Rowe G., Frewer L. J. A typology of public engagement mechanisms. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=D685D4B0618D0D6E02B D116DE888CC75?doi=10.1.1.546.7172&rep=rep1&type=pdf>

90. Schneider V. Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung, in: Schubert K., Bandelow N. (eds.) Lehrbuch der Politikfeldanalyse, Muenchen, Wien: R. Oldenbourg Verlag, 2003.

Виконала: студентка
магістратури за
спеціальністю 281 Публічне
управління та _____ Марія КОВАЛЕНКО
адміністрування заочної _____
форми навчання

Науковий керівник:
доцент кафедри публічного
управління та _____
адміністрування, к.держ.упр. _____ Юрій МАЄВСЬКИЙ

**Робота допущена до
захисту:**
завідувач кафедри
публічного управління та
адміністрування, _____
д.держ.упр., доцент _____ Едуард ЩЕПАНСЬКИЙ