Рудовська Світлана Іванівна, тимчасово не пра&shy;цює: &laquo;Консультативно-дорадча участь громадськості у виробленні публічної політики&raquo; (25.00.02 - механізми державного управління). Спецрада Д 26.810.01 у Націо&shy;нальній академії державного управління при Президен&shy;тові України

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

РУДОВСЬКА СВІТЛАНА ІВАНІВНА

УДК 323.2

ДИСЕРТАЦІЯ

КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧА УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ВИРОБЛЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

25.00.02 - механізми державного управління Державне управління

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело (С.І. Рудовська)

Науковий керівник: Телешун Сергій Олександрович, доктор

політичних наук, професор

КИЇВ - 2019

ЗМІСТ

ВСТУП 13

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧОЇ УЧАСТІ

ГРОМАДСЬКИХ АКТОРІВ У ВИРОБЛЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ 23

1. Теоретико-методологічні засади участі громадськості у публічній політиці 23
2. Сутність та механізми консультативно-дорадчої участі громадськості у виробленні публічної політики 47
3. Консультативно-дорадча участь громадськості на різних стадіях вироблення публічної політики 71

Висновки до розділу 1 87

РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧОЇ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ВИРОБЛЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ.. ..90

1. Інституціональна характеристика консультативно-дорадчих структур у вітчизняній системі публічного управління 90
2. Громадські ради як основна форма консультативно-дорадчої участі громадськості в Україні 108
3. Механізми консультативно-дорадчої участі громадськості у виробленні публічної політики: зарубіжний досвід 131

Висновки до розділу 2 156

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСУЛЬТАТИВНО- ДОРАДЧОЇ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ВИРОБЛЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ 159

* 1. Напрями удосконалення механізмів консультативно-дорадчої участі громадськості у виробленні публічної політики 159
  2. Шляхи забезпечення консультативно-дорадчої участі громадськості на кожній стадії вироблення публічної політики 174
  3. Підходи до підготовки громадськості до консультативно-дорадчої

участі у виробленні публічної політики 190

Висновки до розділу 3 212

ВИСНОВКИ 213

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 220

ДОДАТКИ 250

ВСТУП

Актуальність теми. У період демократизації публічного управління й становлення громадянського суспільства в Україні однією з основних вимог щодо вироблення ефективної та результативної публічної політики є забезпечення консультативно-дорадчої участі громадськості в цьому процесі. На відміну від практики вироблення публічної політики країнами ЄС, в Україні відповідно до чинного законодавства громадськість безпосередньо або через громадські консультативно-дорадчі структури може брати консультативно-дорадчу участь у формуванні порядку денного (через підготовку й подання до органу влади пропозицій щодо проведення консультативно-дорадчих заходів); обговоренні проектів владних рішень (шляхом подання пропозицій з вирішення суспільної проблеми та вдосконалення роботи органу влади, підготовки проектів нормативно- правових актів); реалізації та оцінюванні політики (через здійснення громадського моніторингу, громадського контролю, громадських експертиз тощо). Проте залишається невирішеним питання щодо можливості для громадськості брати участь у виборі найкращого з-поміж можливих варіантів політики, розробленні відповідного проекту рішення та його реалізації. Виробленню ефективної та результативної публічної політики в Україні перешкоджають: відсутність чіткої процедури надання громадськістю

консультативних і дорадчих рекомендацій та узгодження їх з органами влади на різних етапах формування управлінського рішення; недосконалість організаційно-правових умов проведення консультацій з громадськістю, діяльності громадських консультативно-дорадчих структур як механізмів участі громадськості; невизначеність на законодавчому рівні сутності, ролі і процедури здійснення громадського моніторингу та громадського контролю; неготовність влади до взаємодії і діалогу із заінтересованими сторонами; недостатня фахова підготовка громадськості; низький рівень популяризації участі громадськості у виробленні публічної політики тощо.

Проблематиці взаємовідносин між громадянським суспільством та державою присвячені праці видатних учених різних часів Аристотеля [2], Г.Алмонда [14], А.Бентлі [11], Г.Гегеля [7], Т.Гоббса [4], Г.Гроція [3], Дж.Локка [3], Н.Макіавеллі [3], К.Маркса [9], А. де Токвіля [8], Д.Трумена [11] та ін. Ефективність та результативність державної політики в умовах демократизації суспільного життя досліджували такі вітчизняні вчені, як

1. Андріяш [27], В.Бакуменко [73], О.Кілієвич [110], Ю.Ковбасюк [23],
2. Михненко [21; 73; 192], Ю.Сурмін [21; 73; 192], В.Ребкало [27], В.Тертичка [110] та ін., а також зарубіжні науковці: П.Браун [35], Е.Вайнінг[109], Д.Веймер [109], Л.Ґан [108], Б.Гоґвуд [108] та ін. Різні аспекти формування й реалізації публічної політики були предметом дослідження таких учених, як О.Дем'янчук [29], А.Колодій [20], Є.Нагорянський [24], О.Пухкал [33],
3. Телешун [16; 22] та ін. Роль участі громадськості в процесі вироблення публічної політики вивчали вітчизняні науковці та практики, зокрема
4. Головко [65], М.Гирик [39], О.Крутій [138; 181; 201], Л.Макаренко [198],
5. Москаленко [37], О.Пухкал [37], С.Телешун [33; 105] та ін., і зарубіжні: Дж.Андерсон [113], Ш.Арнштайн [163], Х.Вадді [116], Д.Вілкокс [165], П.Кньопфель [32], Л.Куїнн [115], К.Ларю [32], Г.Ласуел [112], Т.Морісон [120], Р.Накамура [112], Л.Пал [110], П.Сендмен [165], Е.Янг [115]. Удосконаленню механізмів консультативно-дорадчої участі громадськості у виробленні публічної політики в Україні приділяли увагу такі дослідники, як
6. Абрам’юк [63], Т.Андрійчук [79], О.Бажинова [157], О.Висоцька [130],

О.Кучабський [150], А.Крупник [137; 185], М.Лациба [140], Н.Нижник [106],

Н.Окша [182; 183], С.Передерій [152], Г.Рябцев [129], Ю.Шайгородський [153] та ін.

Разом з тим недостатньо дослідженими в науці державного управління залишаються питання розмежування консультативної й дорадчої участі громадськості (які ототожнюються у вітчизняному законодавстві), визначення консультативних і дорадчих механізмів участі громадські та їх особливостей на кожному з етапів вироблення публічної політики.

Необхідністю аналізу досягнень державно-управлінської науки, зарубіжної та вітчизняної практики вироблення публічної політики для визначення напрямів удосконалення консультативно-дорадчої участі громадськості у виробленні публічної політики і зумовлюється вибір теми, постановка мети й завдань дисертаційної роботи. Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження проводилося в межах комплексного наукового проекту Національної академії державного управління при Президентові України “Державне управління та місцеве самоврядування” за темою кафедри публічної політики та політичної аналітики “Публічна політика в процесах модернізації державного управління України” (ДР № 0114U002861). Роль автора полягала в аналізі зарубіжного досвіду використання механізмів участі громадськості та розробці практичних рекомендацій щодо його впровадження в Україні.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є обґрунтування теоретико-методологічних положень щодо консультативно- дорадчої участі громадськості у виробленні публічної політики та визначення напрямів її вдосконалення на кожному етапі вироблення публічної політики в Україні через відповідні механізми участі громадськості.

Для досягнення мети було поставлено такі *завдання*:

* уточнити понятійно-термінологічний апарат за темою дослідження, на основі якого обґрунтувати відмінність між консультативною й дорадчою участю громадськості у виробленні публічної політики;
* визначити роль і місце консультативно-дорадчої участі громадськості на кожному з етапів вироблення публічної політики;
* виявити відмінності в організаційно-функціональних умовах діяльності консультативно-дорадчих структур різних суб’єктів утворення у вітчизняній системі публічного управління;
* проаналізувати зарубіжний досвід консультативно-дорадчої участі громадськості у виробленні публічної політики та визначити можливості його використання в Україні;
* визначити способи підготовки та залучення громадськості до консультативно-дорадчої участі у виробленні публічної політики в Україні;
* розробити модель консультативно-дорадчої участі громадськості у повному циклі вироблення публічної політики в Україні на основі розрізнення консультативної та дорадчої участі як окремих видів діяльності;
* розробити практичні рекомендації щодо вдосконалення інституціональних та організаційно-правових засад діяльності громадських рад як механізму консультативно-дорадчої участі громадськості у виробленні публічної політики в Україні.

Об’єкт дослідження - процес вироблення публічної політики.

Предмет дослідження - консультативно-дорадча участь громадськості у виробленні публічної політики.

Методи дослідження. Для досягнення мети та вирішення поставлених завдань у дисертаційному дослідженні використовувалися загальнонаукові і спеціальні методи, зокрема:

* аналізу та синтезу - в процесі уточнення понять “консультативна участь” і “дорадча участь” громадськості у виробленні публічної політики та визначення етапів її вироблення;
* структурно-функціональний - для виявлення інституціональних та організаційно-правових засад діяльності консультативно-дорадчих структур, які функціонують в Україні;
* узагальнення - з метою виокремлення механізмів консультативної й дорадчої участі громадськості у виробленні публічної політики;
* порівняльний - при порівнянні зарубіжного і вітчизняного досвіду консультативно-дорадчої участі громадськості у виробленні публічної політики;
* систематизації - для визначення способів підготовки та залучення громадськості до консультативно-дорадчої участі у виробленні публічної політики в Україні;
* моделювання - в процесі розроблення моделі консультативно - дорадчої участі громадськості у повному циклі вироблення публічної політики в Україні.

Інформаційну базу дослідження становлять вітчизняні нормативно- правові акти, наукові праці українських і зарубіжних дослідників, експертні висновки та аналітичні матеріали відповідної тематики, матеріали періодичних видань і спеціалізованих сайтів.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що у дисертації:

*уперше:* розроблено модель консультативно-дорадчої участі

громадськості у повному циклі вироблення публічної політики в Україні, в основу якої покладено підхід до здійснення консультативної участі з метою вирішення сформульованої і внесеної до порядку денного суспільної проблеми (на етапах розроблення та обговорення варіантів політики, розроблення й обговорення проекту владного рішення, реалізації політики) й дорадчої участі для запобігання виникненню та/чи загостренню суспільної проблеми (на етапах формування порядку денного, розробки варіантів політики, обговорення варіантів політики і перегляду політики);

*удосконалено*:

* підхід до розрізнення в науці державного управління вітчизняних консультативно-дорадчих структур: за суб’єктом утворення (утворені за ініціативою громадськості, органами влади чи їх представниками і мають відмінні організаційно-функціональні характеристики: мету, завдання, умови формування, функціонування, припинення діяльності, шляхи фінансування, формат взаємодії із суб’єктом утворення); за функціональним призначенням (консультативні, дорадчі, консультативно-дорадчі);
* методологічні особливості консультативно-дорадчої участі громадськості у виробленні публічної політики, що передбачає змістове врахування консультативної і дорадчої участі як окремих видів діяльності, які мають спільні (суб’єкт, роль суб’єкта, мета участі, вплив на політику, об’єктивність і контроль урахування рекомендацій) та відмінні (функціональне призначення, характер рекомендацій, фаховість суб’єкта участі, механізми участі, етапи вироблення політики, на яких здійснюється участь) характеристики і реалізуються на всіх етапах вироблення політики за допомогою відповідних механізмів (консультації з громадськістю, діяльність консультативно-дорадчих органів, громадська експертиза, громадська антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів та проектів рішень органів публічної влади (далі - громадська антикорупційна експертиза), громадський моніторинг, громадський контроль);

*набули подальшого розвитку:*

* понятійно-термінологічний апарат науки державного управління, зокрема визначено поняття “консультативна участь громадськості у виробленні публічної політики” як діяльність, що передбачає надання громадськістю рекомендацій органам публічної влади з вирішення проблеми, яка внесена до порядку денного й потребує розв’язання через вироблення політики; “дорадча участь громадськості у виробленні публічної політики” як діяльність, що передбачає інформування громадськістю органів публічної влади про потенційні ризики, виклики чи загрози, які можуть призвести до виникнення суспільної проблеми, та надання рекомендацій щодо їх подолання, та/чи загострення проблеми, яка внесена до порядку денного;
* підходи до класифікації участі громадськості у виробленні публічної політики за ступенем участі: 1) громадськість не бере участі у виробленні політики на жодному з етапів, а є пасивним отримувачем інформації від органів влади; 2) консультативно-дорадча участь громадськості визначається як окрема стадія вироблення політики, частіше під назвою “консультування з громадськістю”, але здійснюється більше для з’ясування потреб громадськості, ніж для забезпечення участі у виробленні публічних рішень; 3) громадськість здійснює консультативно-дорадчу участь на більшості або на всіх етапах вироблення публічної політики з метою врахування інтересів і задоволення потреб громадян;
* напрями вдосконалення інституціональних та організаційно-правових засад діяльності громадських рад як основної форми механізму участі громадськості через консультативно-дорадчі структури у виробленні публічної політики шляхом: уточнення сутності консультативної й дорадчої участі громадськості у виробленні публічної політики; внесення цих видів участі до завдань громадської ради; віднесення до фахових критеріїв відбору представників громадськості тих, які необхідні для реалізації кожного виду участі; визначення основного (з бюджету органів влади, при яких вони утворюються) і додаткових шляхів фінансування громадських рад; визначення дисциплінарної відповідальності державних службовців за неподання в установленому порядку проектів владних рішень, які потребують консультацій з громадськістю, а також інформації, необхідної для громадського моніторингу, громадської експертизи та громадської антикорупційної експертизи, неналежну організацію й проведення консультацій з громадськістю, неоприлюднення результатів консультацій з громадськістю, громадського моніторингу, громадської експертизи та громадської антикорупційної експертизи;

- способи підготовки та залучення громадськості до консультативно- дорадчої участі у виробленні публічної політики в Україні шляхом використання інформаційних і телекомунікаційних технологій, зокрема: розміщення навчально-методичних відеоматеріалів для самопідготовки громадськості (на урядових відеоканалах та відеохостингах); розроблення мобільних додатків (здійснення електронної консультативно-дорадчої участі, користування нормативно-правовою базою й навчально-методичними матеріалами); створення й запуск соціальної реклами як мотиваційного механізму популяризації консультативно-дорадчої діяльності; створення он­лайн контакт-центрів (надання консультаційної допомоги з вибору механізмів консультативно-дорадчої участі, оформлення пропозицій та зауважень консультативно-дорадчого характеру, результатів громадської експертизи й громадської антикорупційної експертизи, а також звернень громадян щодо виявлених порушень під час вироблення публічної політики

тощо).

Практичне значення отриманих результатів полягає в можливості їх використання органами публічної влади в процесі вироблення публічної політики; під час підготовки проектів та внесення змін до чинних законодавчих і нормативно-правових актів з питань забезпечення консультативно-дорадчої участі громадськості у виробленні публічної політики та діяльності консультативних і дорадчих структур різних суб’єктів утворення; громадськими консультативно-дорадчими органами та представниками громадськості в роботі з органами влади в процесі вироблення публічної політики. Результати дослідження також були враховані і використані:

* Комітетом Верховної Ради України з питань культури і духовності при підготовці інформаційно-аналітичних матеріалів відносно взаємодії Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності з громадськістю щодо формування державної політики у сфері свободи совісті та релігійних організацій (довідка від 4 липня 2019 року № 038-19-249);
* Київським міським центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при підготовці навчально-методичних матеріалів з підвищення кваліфікації державних службовців виконавчого органу Київської міської ради (Київської державної адміністрації) та посадових осіб місцевого самоврядування Київської міської ради (довідка від 26 квітня 2019 року № 092-102);
* Ніжинською міською радою при впровадженні в роботу Постійної комісії Ніжинської міської ради з питань регламенту, депутатської діяльності та етики, законності, правопорядку, антикорупційної політики, свободи слова та зв’язків з громадськістю щодо вдосконалення організації та проведення громадських слухань за участі громадськості та депутатів міської ради (довідка від 26 квітня 2019 року № 51);
* Центром соціальних служб для сім’ї, дітей та молоді Дарницького району міста Києва у підготовці інформаційно-методичних матеріалів з удосконалення співпраці Центру соціальних служб для сім’ї, дітей та молоді Дарницького району міста Києва та громадських об’єднань щодо реалізації загальнодержавних та інших соціальних програм з питань соціальної роботи із сім’ями, дітьми та молоддю (довідка від 26 квітня 2019 року № 03-07/244);

- Г ромадської організацією “Український центр суспільного розвитку” при впровадженні експертно-аналітичної діяльності центру, зокрема окремі положення щодо шляхів підвищення фахового рівня громадськості для здійснення ефективної консультативно-дорадчої участі у виробленні публічної політики (довідка від 22 березня 2019 року № 01/04). Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею, яка містить теоретичні та методологічні положення і висновки, власні ідеї та розробки автора, які дали змогу вирішити поставлені завдання.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження оприлюднені на науково-практичних конференціях за міжнародною участю, міжнародних та всеукраїнських, зокрема: “Державотворчі процеси в Україні та світі: реалії проблеми, перспективи” (Івано-Франківськ, 2014); “Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід” (Одеса, 2014); “Людина, суспільство, політика: актуальні виклики сучасності” (Одеса, 2015); “Дні інформаційного суспільства - 2015” (Київ, 2015); “Новітні парадигми суспільно-політичного розвитку та управління” (Житомир, 2016); “Сучасні тенденції розвитку науки” (Чернівці, 2018); “Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів” (Київ, 2019).

Публікації. За темою дисертації опубліковано 13 наукових праць, у тому числі 4 статті у наукових фахових виданнях України з державного управління, 1 - в науковому виданні іноземної держави за напрямом, з якого підготовлено дисертацію, 7 тез у матеріалах науково-практичних конференцій, 1 - в іншому виданні.

Структура і обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Повний обсяг дисертації становить 258 сторінок, з них обсяг основного тексту - 210 сторінок.

Робота містить 2 рисунка, 3 таблиці, 2 додатки. Список використаних джерел налічує 238 найменувань, у тому числі 33 іноземними мовами.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні наведено теоретичне узагальнення і вирішення актуального наукового завдання, яке полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних положень і розробленні практичних рекомендацій щодо забезпечення консультативно-дорадчої участі громадськості у виробленні публічної політики, що підвищить ефективність суспільно- орієнтованих рішень, розроблених та впроваджених демократичним шляхом, та сприятиме розвитку громадянського суспільства в цілому. На підставі результатів, отриманих у процесі дослідження, сформульовано такі висновки і рекомендації.

1. Уточнено понятійно-термінологічний апарат за темою дослідження, на основі якого обґрунтовано відмінність між консультативною та дорадчою участю громадськості у виробленні публічної політики.

Під консультативною участю громадськості у виробленні публічної політики доцільно вважати діяльність, яка передбачає надання громадськістю рекомендацій органам публічної влади з вирішення проблеми, яка внесена до порядку денного й потребує розв’язання через вироблення політики, під дорадчою участю - діяльність, яка передбачає інформування громадськістю органів публічної влади про потенційні ризики, виклики чи загрози, які можуть призвести до виникнення суспільної проблеми, та надання рекомендацій щодо їх подолання, та/чи загострення проблеми, яка внесена до порядку денного.

1. Визначено роль і місце консультативно-дорадчої участі громадськості на кожному з етапів вироблення публічної політики. Встановлено 3 основних підходи: 1) громадськість не бере участь у виробленні політики на жодному з етапів, а є пасивним отримувачем інформації від органів влади; 2) консультативно-дорадча участь громадськості визначається як окрема стадія вироблення політики, частіше під назвою “консультування з громадськістю”, але більше для з’ясування потреб громадськості, ніж для забезпечення участі у виробленні рішень; 3) громадськість здійснює консультативно-дорадчу участь на більшості або на всіх етапах вироблення публічної політики з метою врахування інтересів і задоволення потреб громадян.

Визначено повний цикл вироблення публічної політики, який передбачає консультативно-дорадчу участь громадськості на всіх стадіях вироблення публічної політики, таких, як формування порядку денного (формулювання проблеми), розробка варіантів політики, обговорення варіантів політики, розробка проекту рішення, обговорення проекту рішення, затвердження проекту рішення (тільки через механізм громадського контролю), реалізація політики, моніторинг та оцінка впровадженої політики, перегляд політики.

1. У результаті аналізу організаційно-функціональних умов діяльності консультативно-дорадчих структур різних суб’єктів утворення, які діють у вітчизняній системі публічного управління, виявлено відмінності в їх діяльності.

Консультативно-дорадчі структури, які утворені за ініціативою Президента України, Кабінету Міністрів України та органів публічної влади, мають дещо подібні інституціональні та організаційно-правові характеристики, проте відмінні від тих структур, які утворені за ініціативою громадськості (наприклад від громадських рад), зокрема: перші здійснюють консультативно-дорадчу діяльність для підвищення ефективності прийняття рішень суб’єктів утворення цих структур; діють у межах стосунків “влада - влада”; є інструментом вироблення внутрішніх рішень Президента України, Кабінету Міністрів України чи органу публічної влади; орієнтовані на інтереси Президента України, Кабінету Міністрів України, органу державної влади чи органу місцевого самоврядування; мають лише прямий зв’язок стосовно питань звітності щодо прийняття чи відхилення наданих рекомендацій; основне їх призначення - якісна експертна підготовка рішень всередині апарату Президента України, Кабінету Міністрів України або органів публічної влади; другі спрямовані на вироблення публічної політики через представлення та реалізацію інтересів громадськості; діють у межах стосунків “влада - громадськість”; є інструментом відкритості та прозорості вироблення публічної політики; їх діяльність має суспільно-орієнтований характер; представляють інтереси певної соціальної групи громадян, громади, суспільства в цілому; мають прямий та зворотний зв’язок щодо прийняття чи відхилення пропозицій (через оприлюднення відповідного рішення органами влади); є способом реалізації прав громадян України на участь в управлінні публічними справами, в тому числі у виробленні публічної політики; громадськість є одночасно ініціатором утворення органу, суб’єктом консультативно-дорадчої участі, стейкхолдером політики та її кінцевим споживачем.

За функціональним призначенням запропоновано розрізняти громадські консультативні органи (консультативна участь громадськості у виробленні публічної політики через консультативні механізми участі на етапах розробки та обговорення варіантів політики, розробки й обговорення проекту рішення та реалізації політики), громадські дорадчі органи (дорадча участь громадськості у виробленні публічної політики через дорадчі механізми участі на етапах формування порядку денного, розробки та обговорення варіантів політики, перегляду впровадженої політики), громадські консультативно-дорадчі органи (здійснюють обидва види участі через комплекс консультативно-дорадчих механізмів на всіх етапах вироблення публічної політики).

Запропоновано також виокремлювати консультативно-дорадчі структури відповідно до суб’єкта утворення цих структур та їх функціонального призначення.

1. Проаналізовано зарубіжний досвід консультативно-дорадчої участі громадськості у виробленні публічної політики та визначено можливості його використання в Україні. Зокрема встановлено, що:
2. участь громадськості у виробленні публічної політики в Україні здійснюється на рівнях “інформування” та “консультування” й на тих стадіях вироблення політики, які не можуть безпосередньо впливати на формування та реалізацію рішення (формування порядку денного, обговорення варіантів вирішення проблеми, обговорення розробленого владою проекту рішення). Рекомендовано використовувати досвід зарубіжних країн із розвиненою демократією для здійснення консультативно-дорадчої участі громадськості на рівнях “діалогу” та “партнерства” через забезпечення відповідних нормативно-правових та організаційних умов участі на кожній стадії процесу вироблення політики; урізноманітнення та вдосконалення форм існуючих механізмів участі, насамперед електронних; створення умов для здійснення прямих та зворотних зв’язків під час вироблення публічної політики;
3. консультації з громадськістю та діяльність громадських консультативно-дорадчих структур є механізмами консультативно-дорадчої участі, які найчастіше використовуються як у країнах із розвиненою демократією, так і в Україні;
4. існують форми, які не використовуються у вітчизняній практиці, зокрема: безпосередні форми консультацій з громадськістю: консенсусні заходи, деліберативні опитування; опосередковані (електронні): он-лайн платформи та дискусійні форуми, портали та блоги участі громадян (он-лайн обговорення між владою та громадськістю проектів державних програм, надання рекомендацій); та форми консультативно-дорадчих структур: арбітражні або апеляційні ради, громадське журі або журі присяжних, планові комітети, спільні керуючі ради. Рекомендовано впроваджувати форми участі, метою яких є прийняття спільного для влади та громадськості рішення публічним шляхом через досягнення консенсусу.
5. Визначено способи підготовки та залучення громадськості до консультативно-дорадчої участі у виробленні публічної політики в Україні, зокрема:
6. створення та впровадження урядового відеоканалу та відеохостингу для розміщення відеоматеріалів, розроблених для самопідготовки громадськості (записи кращих практик, конференцій, тренінгів та інших матеріалів навчально-методичного характеру), використовуючи сучасні інформаційні та телекомунікаційні інструменти;
7. розробка мобільних додатків для користування нормативно­правовою базою та навчально-методичними матеріалами, а також для здійснення електронної консультативно-дорадчої участі громадськості;
8. створення та запуск соціальної реклами (відео-, аудіо- та друкованого формату) як мотиваційного механізму популяризації консультативно-дорадчої участі громадськості у виробленні публічної політики в Україні;
9. створення он-лайн контакт-центрів для надання громадськості консультаційної допомоги відносно: вибору тих чи інших механізмів участі громадськості; відповідного оформлення пропозицій консультативно - дорадчого характеру, результатів громадської експертизи й громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів та проектів рішень органів публічної влади, оформлення звернень громадян щодо виявлених порушень під час вироблення публічної політики тощо.
10. Розроблено модель консультативно-дорадчої участі громадськості у повному циклі вироблення публічної політики в Україні, в основу якої покладено підхід до здійснення консультативної та дорадчої участі як різних видів діяльності через відповідні механізми участі, зокрема: здійснення консультативної участі громадськості з метою надання рекомендацій органам публічної влади з вирішення проблеми, яка внесена до порядку денного й потребує розв’язання через вироблення політики на етапах розробки та обговорення варіантів політики, розробки та обговорення проекту рішення, затвердження проекту рішення (тільки через громадський контроль), реалізацію політики, моніторинг та оцінку політики (через консультації з громадськістю, діяльність громадських консультативно-дорадчих структур, громадську експертизу, громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів та проектів рішень органів публічної влади, громадський моніторинг та громадський контроль).

Дорадча участь громадськості здійснюється з метою інформування громадськістю органів публічної влади про потенційні ризики, виклики чи загрози, які можуть призвести до виникнення суспільної проблеми, та надання рекомендацій щодо їх подолання, та/чи загострення проблеми, яка внесена до порядку денного на етапах формування порядку денного, розробки варіантів політики, обговорення варіантів публічної політики та перегляду впровадженої політики (через консультації з громадськістю, діяльність громадських консультативно-дорадчих структур, громадський моніторинг та громадський контроль).

1. Розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення інституціональних та організаційно-правових засад діяльності громадських рад як механізму консультативно-дорадчої участі громадськості у виробленні публічної політики, а саме: запропоновано Кабінету Міністрів України внести такі зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” (далі - Постанова), зокрема:
2. відредагувати документ шляхом введення нових ключових понять із відповідним обґрунтуванням: “публічна політика”, “забезпечення участі громадськості у виробленні публічної політики” та внести відповідні корективи по тексту;
3. визначити сутність консультативної участі громадськості та дорадчої участі громадськості у виробленні публічної політики, вказавши спільні та відмінні характерні ознаки кожного виду діяльності;
4. зазначити механізми консультативно-дорадчої участі, які можуть бути використані на тих чи інших етапах вироблення політики;
5. вказати форми громадських консультативно-дорадчих структур, які можуть утворюватися при органах публічної влади, крім громадських рад (громадські комітети, громадські групи, громадські робочі групи, громадські

комісії тощо);

1. додати до переліку завдань громадської ради здійснення консультативної та дорадчої участі громадськості як різних видів діяльності у виробленні публічної політики й уточнити критерії відбору до кандидатів на обрання до складу громадської ради відповідно до видів участі громадськості;
2. визначити основний шлях фінансування консультативно-дорадчої участі громадськості через громадські ради - з бюджету органів влади, при яких вони утворюються, та додаткові шляхи фінансового та матеріально- технічного забезпечення - через надання благодійних коштів та ресурсів;
3. визначити дисциплінарну відповідальність державних службовців за недотримання організаційних вимог Постанови та дисциплінарне стягнення у вигляді зауваження або догани за невиконання або неналежне виконання посадових обов’язків державних службовців відносно:

* надання громадськості в установленому порядку від органів публічної влади: проектів нормативно-правових актів, які потребують проведення консультацій з громадськістю, розроблених органом виконавчої влади; інформації, необхідної для забезпечення діяльності громадської ради, для проведення громадської експертизи діяльності органу влади та громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів, розроблених органом виконавчої влади;
* порядку організації та проведення консультацій з громадськістю; оприлюднення результатів консультацій з громадськістю, громадської експертизи діяльності органу влади та громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів з обов’язковим обґрунтуванням щодо врахування чи неврахування рекомендацій, пропозицій та зауважень громадськості.

Результати дослідження автора, які викладені у дисертаційному дослідженні, опубліковані у фахових періодичних виданнях і збірниках тез

доповідей на науково-практичних конференціях [157; 228; 229; 230; 231; 232; 233; 234; 235; 236; 237; 239].