

## Участь громадян у публічному управлінні: міжнародні стандарти та перспективи для України

Яїцька Дар'я Ігорівна\*

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого  
Харків, Україна

\*e-mail: dariayaitskaya15@gmail.com

### Анотація

*В Україні наразі відсутні наукові праці, присвячені основним засадам участі громадян у публічному управлінні, її законодавчого забезпечення та налагодження роботи її механізмів, а також інструментарій такої участі. Ще менш дослідженим є напрям, пов'язаний з онлайн-участю громадян в управлінні державними справами. В умовах воєнного стану та після-воєнної відбудови країни все більшої актуальності набуває дослідження міжнародних стандартів і зарубіжного досвіду забезпечення ефективності громадської участі у публічному управлінні, запозичення перевіреного успішного досвіду, з урахуванням специфіки правової системи нашої держави та особливостей сфери публічного управління, що в перспективі має забезпечити розвиток демократії в нашій державі. З огляду на це метою статті є насамперед аналіз досвіду експертів провідних держав світу щодо забезпечення участі громадян у публічному управлінні, визначення переваг і недоліків різних моделей налаштування владно-громадських комунікацій, а також окреслення перспектив розвитку громадської участі в управлінні в Україні. У роботі застосовано загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання. Мета та завдання дослідження передбачають аналіз і синтез інформації, порівняння зарубіжних підходів для розуміння громадської участі та її механізмів, характеристику міжнародних стандартів у цій сфері, а також формулювання авторських висновків і рекомендацій для теоретичного й практичного використання. Проаналізовано теоретичні та практичні аспекти забезпечення ефективності участі громадян у публічному управлінні, наявні міжнародні стандарти у цій сфері, зарубіжні підходи і практики та перспективні напрями розвитку демократії участі в Україні. Отримані результати можуть бути застосовані для вдосконалення національного законодавства про участь громадян в управлінні державними справами та реалізації нормативно-правових положень щодо ефективного громадського впливу на публічне управління.*

**Ключові слова:** публічне управління; громадська участь; демократія участі; міжнародні стандарти громадської участі.

# Public Participation: International Standards and Perspectives for Ukraine

Daria I. Yaitska\*

Yaroslav Mudryi National Law University

Kharkiv, Ukraine

\*e-mail: dariayaitskaya15@gmail.com

## Abstract

*In Ukraine, there are currently no scientific works devoted to the basic principles of citizen participation in public administration, its legislative support and adjustment of the work of its mechanisms, as well as the tools of such participation. Even less researched is the area related to the online participation of citizens in the management of state affairs. In the conditions of martial law and post-war reconstruction of the country, the study of international standards and foreign experience in ensuring the effectiveness of public participation in public administration, borrowing proven successful experience, taking into account the specifics of the legal system of our country and the peculiarities of the field of public administration, which in the long term should ensure the development of democracy in our country. With this in mind, the purpose of the article is primarily to analyze the experience of experts from the world's leading countries in ensuring citizen participation in public administration, to determine the advantages and disadvantages of various models of setting up government-public communications, as well as to outline the prospects for the development of public participation in administration in Ukraine. The work uses general scientific and special methods of scientific knowledge. The purpose and tasks of the research include analysis and synthesis of information, comparison of foreign approaches to understanding public participation and its mechanisms, description of international standards in this area, as well as formulation of author's conclusions and recommendations for theoretical and practical use. The theoretical and practical aspects of ensuring the effectiveness of citizen participation in public administration, existing international standards in this area, foreign approaches and practices, and promising directions for the development of participatory democracy in Ukraine are analyzed. The obtained results can be applied to improve the national legislation on the participation of citizens in the management of state affairs and the implementation of legal provisions on effective public influence on public administration.*

**Keywords:** *public administration; citizens' participation; participatory democracy; international standards of public participation.*

## Вступ

Поняття «good governance», взяті останніми роками в обіг усіма прогресивними демократичними державами світу, змістовно має витоки

з ключових елементів юридичної максими верховенства права, принципів справедливості, відкритості та прозорості державної діяльності. Без забезпечення участі громадян у публічному управлінні, створення дієвих механізмів впливу громадськості на вирішення питань загальнонаціонального значення можна говорити лише про номінальне існування концепції «good governance», адже йдеться про новий погляд на управління державою, який обов'язково передбачає пріоритет інтересів громадян.

Брати участь у публічному управлінні – невід'ємне право кожного громадянина. Так, держава в особі органів управління має не зобов'язувати громадськість долучатися до управлінського процесу, а створювати всі умови для виникнення максимальної заінтересованості громадян у такій участі. Чинники, що впливають на громадську активність у процесі управління державою, – численні, але головними серед них виступають такі: загальний рівень довіри громадськості до влади та окремих органів управління; доступність і якість законодавства про участь громадян у публічному управлінні; ефективність участі, позитивна практика впливу громадської думки на вирішення поставлених питань; налагоджені механізми участі та зручні інструменти доступу. Забезпечення всієї цієї сукупності умов є запорукою розвитку громадської активності в публічному управлінні. І навпаки, нехтування будь-яким із них тягне за собою негативні наслідки у вигляді відсутності заінтересованості громадян в участі й відповідно неврахування інтересів народу при прийнятті важливих державних рішень.

Проблематика участі громадян у публічному управлінні завжди залишатиметься актуальною, особливо в складному процесі переходу держави від бюрократичного, ієрархічного та імперативного управління до побудови врядування за концепцією «good governance» з людиноцентристським баченням майбутнього держави.

Це дослідження має на меті аналіз досвіду експертів різних держав світу щодо забезпечення участі громадян у публічному управлінні, визначення переваг та недоліків різних моделей налаштування владно-громадських комунікацій, а також окреслення вітчизняних перспектив розвитку громадської участі в управлінні в Україні.

Питання участі громадян в управлінні державою було предметом наукових досліджень таких українських учених, як В. Авер'янов, Ю. Битяк, А. Грабильніков, І. Дахова, І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, Д. Лученко, А. Селіванов. Варто зазначити, що здебільшого дослідники розглядали окремі форми участі громадян у публічному управлінні, відтак наразі відсутні наукові праці, предметом яких були б основні

засади громадської участі, питання її законодавчого забезпечення та налагодження роботи її механізмів, а також інструментарій такої участі. Ще менш дослідженим є напрям, пов'язаний з онлайн-участю громадян в управлінні державними справами.

У статті більшою мірою аналізуватиметься досвід зарубіжних науковців і практичних експертів щодо забезпечення громадської участі в управлінському процесі різних держав, що виправдано окресленою темою.

### **Матеріали та методи**

Джерелами дослідження є наукові праці зарубіжних експертів у сфері громадської участі, практичні матеріали щодо ефективного функціонування механізмів участі громадян у публічному управлінні. У роботі використано загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання. Мета та завдання дослідження передбачають аналіз і синтез інформації, порівняння зарубіжних підходів до розуміння громадської участі та її механізмів, характеристику міжнародних стандартів у цій сфері, а також формулювання авторських висновків із визначеної проблематики, рекомендацій для теоретичного та практичного використання.

### **Результати та обговорення**

#### ***Зміст і призначення участі громадян у публічному управлінні***

В Україні, як і в багатьох державах світу, поняття «участь громадян у публічному управлінні» не має визначення в законі. Увага законодавця зазвичай спрямована на створення норм, які б регулювали порядок реалізації окремих механізмів такої участі. Через це правове регулювання громадської участі в управлінні державою зазвичай фрагментарне, не систематизоване. Що стосується наукових досліджень змісту та призначення участі громадян у публічному управлінні, то можна констатувати значно вищий рівень вивчення цього питання у зарубіжних країнах порівняно з Україною.

Сьогодні нормативне врегулювання та практичне забезпечення участі громадян в управлінні стало чи не найважливішим для кожної держави з демократичним правовим режимом, яка дотримується фундаментальних правових засад і скеровує свою діяльність на утвердження пріоритету прав і свобод людини. Повномасштабне вторгнення РФ на територію незалежної суверенної України 24 лютого 2022 р., військова агресія, тероризм та порушення основоположних принципів права, які тривають і дотепер, забирають тисячі життів, позбавляють людей відчуття безпеки, тримають у страху й нерозумінні, завдають непоправних болю та шкоди, довели виняткову цінність невід'ємного права громадя-

нина на участь в управлінні державними справами, права на висловлювання своєї думки, права достукатися до органів влади з особистим питанням й отримати офіційну відповідь, і в цілому – бути небайдужим до майбутнього своєї держави. В умовах воєнного стану, а пізніше – післявоєнної відбудови, українська правова система потребує вивчення міжнародних стандартів і рекомендацій міжнародних організацій, досвіду зарубіжних країн, ґрунтовного аналізу позитивних прикладів практичного забезпечення права громадян на участь у публічному управлінні, визначення наступних кроків на шляху до прозорого, безперебійного, оперативного та ефективного функціонування механізмів громадської участі в нашій державі.

У сучасному глобалізованому світі органи публічного управління розуміють потребу в налагодженні постійних комунікацій із громадськістю, отриманні підтримки та зворотного зв'язку відносно найбільш значущих рішень, адже від цього залежить ефективність формування та реалізації державної політики в цілому. Для держав, які перебувають у процесі переходу до нового типу публічного управління, розвитку демократії, завдання встановлення міцного й безперервного зв'язку зі своїми громадянами є першочерговим. Держава та її громадяни уможливають один одного, підтримують і водночас стримують.

Досліджуючи взаємодію публічно-владних інституцій із громадськістю, Vinay Bhargava вказує на такі позитивні наслідки налагодження постійних прозорих й ефективних каналів комунікації [1, с. 2–4]:

- 1) зміцнення державності;
- 2) зниження рівня корупції;
- 3) контрольоване використання бюджету;
- 4) покращення процесу надання адміністративних послуг громадянам.

Отже, невід'ємне право громадян брати участь в управлінні державними справами слід розглядати не лише як набір гарантованих законом можливостей громадян, але й з позиції демократичної держави – як необхідний громадський вплив на політичні та управлінські процеси.

Дослідженням практики ефективної участі громадян в управлінні державними справами та, в цілому, у вирішенні загальних управлінських питань активно займається Організація економічної співпраці та розвитку (далі – ОЕСД).

ОЕСД – міжнародна організація, створена 1948 р., яка опікується питаннями напрацювання стандартів та рекомендацій щодо вдосконалення державних політик у всіх сферах і, в тому числі, взаємодії органів публічної влади з громадськістю. До її складу входить 38 держав-членів. 5 липня 2022 р. Україна подала заявку на вступ до ОЕСД.

Провівши порівняльний аналіз численних практик залучення громадян до вирішення управлінських завдань у 2020 р., OECD було підготовлено посібник «Новітня громадська участь та нові демократичні інституції», в якому висвітлено принципи гарної практики залучення громадян до прийняття публічних рішень, наведено моделі дорадчих процесів у державах, нові погляди на демократичні інституції, а також акумульовано пропозиції та рекомендації щодо посилення ролі громадськості в публічному управлінні.

У посібнику OECD відносно інноваційних форм участі громадян у публічному управлінні та нових демократичних інституцій 2020 р. наводиться змістовне порівняння деліберативної (дорадчої) демократії та демократії участі. Відмінності двох демократій визначено за такими критеріями: 1) число учасників; 2) тип участі; 3) метод визначення учасників.

Так, деліберативна демократія характеризується залученням малої кількості громадян у форматі фокус-груп, які поінформовані та заінтересовані в певному питанні управління і приймають своє рішення (а не лише висловлюють думку). Як правило, фокус-групи складаються з громадян певного віку, визначеної спеціальності тощо, залежно від теми для обговорення.

Демократії участі властиві такі ознаки:

- необмежена кількість учасників;
- участь за бажанням громадянина;
- самостійне визначення сфери, форми та обрання прийняттого способу участі;
- широкий спектр можливостей у різних напрямках публічного управління.

Автори посібника наголошують на важливості заходів і деліберативної демократії, і демократії участі для розвитку держави. При цьому вони вказують на те, що без активних дій останньої із залучення громадян до вирішення управлінських питань не слід очікувати зростання кількісних та якісних показників громадської участі

Крім того, посібник OECD містить перелік умов ефективної взаємодії публічної адміністрації з громадськістю, зокрема:

1. *Мета*. Має бути визначено конкретне завдання, яке за змістом не створює враження про його недосяжність. Мета повинна стосуватися реальної проблеми публічного (загального) характеру.
2. *Відповідальність*. Публічно-управлінські рішення, прийняті за участі громадськості, повинні мати видимий вплив. Держава бере на себе зобов'язання належного виконання рішень і здійснює моніторинг

імплементатії всіх рекомендацій громадськості в процес публічного управління.

3. *Транспарентність*. Про можливість участі у прийнятті публічного рішення громадянам оголошується публічно й заздалегідь, тобто до початку цього процесу. Учасники розглядають усі наявні за конкретним питанням (проблемою) матеріали, кожен має право висловити власну точку зору. Держава відповідальна за врахування всіх поглядів на проблему та всіх пропозицій громадян.

4. *Інклюзивність*. Держава має заохочувати громадян до участі в процедурах обговорення та прийняття управлінських рішень. Інклюзивність досягається пошуком ефективних способів залучення різних груп громадян, у тому числі недостатньо представлених. Участь може бути підтримана певними пільгами (наприклад, покриття витрат на проїзд, проживання, харчування учасників або оплата догляду за дітьми).

5. *Репрезентативність*. Обрані учасники процесу прийняття управлінського рішення мають представляти різні суспільні групи. Кожен із них повинен мати можливість бути обраним. При цьому будь-яка дискримінація під час вибору учасників конкретного обговорення відсутня.

6. *Інформація*. Учасники мають право доступу до всієї необхідної в процесі прийняття рішення інформації, а також вимагати заслухати певного експерта з обговорюваного питання.

7. *Групове обговорення*. Учасники мають можливість вислухати всі варіанти вирішення проблеми, що обговорюється. Публічні дискусії повинні відбуватися в різних форматах (від маленької групи до пленарних дискусій).

8. *Час*. Учасникам надається достатня кількість часу для вивчення питання, що буде вирішуватися за результатами публічного обговорення. Для вироблення якісних рекомендацій учасники мають зустрічатися для обговорення протягом щонайменше чотирьох днів, при цьому між зустрічами їм має бути надано вільний час для індивідуального опрацювання питання та рефлексій.

9. *Інтегрованість*. Процес обговорення має бути організований незалежною координаційною командою, яка працюватиме з громадянами, керуючись принципом рівності.

10. *Приватність*. Незважаючи на публічний характер зустрічі з обговорення та прийняття управлінського рішення, право на приватність учасників залишається непорушним. Держава повинна вжити заходів щодо захисту учасників публічних обговорень від небажаної уваги медіа та харасменту.

11. *Оцінка*. Учасники дають зворотній зв'язок за результатами участі в процесі прийняття публічного рішення за визначеними критеріями. Результативність оцінюється залежно від того, чи було імплементовано конкретне рішення та чи мало воно практичну цінність [2, с. 2–11].

Аналіз принципів ефективної участі громадян у процесі прийняття публічних рішень, окреслених ОЕСД, дозволяє визначити ключову роль держави у побудові комунікації з громадянами задля спільного вирішення значущих питань управління.

Зміст та призначення участі громадян у публічному управлінні розкривається через складові (чинники):

- 1) кількість учасників, яка за умов належного функціонування механізмів участі може зрости від незначної до майже всіх громадян;
- 2) ціль – вивчення певного управлінського питання, формування розуміння проблеми, пошук шляхів її вирішення, допомога в прийнятті рішення тощо;
- 3) завдання: інформування громадськості, формування перспективних ідей, збирання інформації, отримання зворотного зв'язку, окреслення проблеми, вироблення рішення тощо;
- 4) учасники – фокус-групи або громадяни, які беруть участь за власною ініціативою, представники громадських об'єднань;
- 5) методи визначення учасників – самовизначення, рандомне визначення, визначення за певними критеріями;
- 6) формат участі – особиста присутність (оффлайн), онлайн, віддалена;
- 7) рівень участі – локальний, муніципальний, державний, національний, міжнародний;
- 8) рівень доступу – або громадяни беруть участь у процедурах із окреслення проблеми, яка потребує вирішення, формування майбутнього рішення, або ж на партнерських засадах із уповноваженими органами приймають необхідне рішення [3, с. 7–8].

Наведені складові дозволяють констатувати широку різноманітність форм і способів залучення громадян до участі у прийнятті управлінських рішень. Отже, поняття «участь громадян у публічному управлінні» за змістом охоплює будь-які дії, за результатом яких відбувається громадський вплив на процес управління державою.

Цікавим для дослідження є також посібник IRTC щодо статусу громадської участі в публічному управлінні, який містить керівні принципи участі громадян в управлінні державою, аналіз поточних проблем у цій сфері та рекомендації експертів щодо посилення ролі громадськості в управлінському процесі. Автори наводять можливі варіанти визначення змісту поняття «участь громадян у публічному управлінні», сформульовані науковцями та практиками в цій сфері, зокрема пропонують розуміти громадську участь як:

– бачення демократії, в якій громадяни активні в питаннях публічного управління, висловлюють свої думки щодо політики та правосуддя та беруть участь у діалозі з публічною владою, а таким чином підтримують демократію;



- відкритий та прозорий процес, в якому громадяни та громадські об'єднання можуть обмінюватися думками та впливати на прийняття публічних рішень;
- заснований на принципі об'єднання процес, де громадяни самоорганізуються та цілеспрямовано впливають на державну політику, законотворчість, надання державних послуг та розвиток;
- розподіл влади, за якого всі категорії громадян можуть впливати на вироблення, розгляд і прийняття публічно-управлінських рішень;
- залучення тих, кого стосується управлінське рішення, до процесу його прийняття;
- можливість громадян та інститутів громадянського суспільства впливати на зміст рішення або закону, які безпосередньо зачіпають їхні інтереси та ін.

Технічний комітет із міжурядових відносин серед ключових принципів громадської участі в публічному управлінні визначає такі: право участі, відповідальність, підзвітність, врахування інтересів, інклюзивність, справедливість, транспарентність, доступність, довіра, партнерство, схвалення всіх думок, інтегрованість. Призначення та переваги активної участі громадян в управлінні державними справами в посібнику окреслені таким чином:

1. Дозволяє вищій владі розуміти й оперативно задовольняти потреби громадян.
2. Надає кожному громадянину держави можливості для використання своїх знань, навичок та досвіду. Не слід недооцінювати громадськість через відсутність спеціальних управлінських знань, адже вона компенсується досвідом, набутим у взаємодії з місцевою владою.
3. Громадськість значною мірою заінтересована у прийнятті потрібних управлінських рішень.
4. Громадська участь, громадський контроль підвищує рівень відповідальності органів публічної адміністрації.
5. Громадська участь у публічному управлінні впливає на усунення конфліктів між владою та громадянами, сприяє кращому розумінню потреб та цілей [4, с. 18–22].

Проаналізувавши декілька джерел щодо змісту та призначення участі громадян у публічному управлінні, можна стверджувати, що в сучасних умовах світового розвитку увага як міжнародних організацій, так і науковців прикута до практичних аспектів забезпечення залучення громадян до управлінського процесу в державах. Практикою доведено, що створення нормативно-правового регулювання цього питання само по собі не гарантує ефективне функціонування механізмів участі громадян у публічному управлінні, тим більше підвищення громадської активності. Отже, наразі пріоритетним завданням для всіх демокра-

тичних урядів є створення сприятливих умов для громадської участі, застосування знань і навичок із психології, соціології, менеджменту в управлінській сфері.

### **Стандарти участі громадян у публічному управлінні**

Поняття «стандарт» у широкому сенсі означає умову, дотримання якої обов'язкове для певної сфери діяльності. Стандарти публічного управління – це комплекс принципів, що становлять основу належного функціонування процесу управління та реалізації управлінських завдань. Наприклад, принципом (умовою) належного управління державою є прозорість управлінського процесу. Це означає, що якщо забрати з нього таку характеристику, публічне управління матиме певні вади, зокрема збільшуватимуться корупційні ризики та зменшиться вплив громадськості на рішення, які приймаються органами публічної влади, а відповідно і рівень суспільної довіри до останніх.

Ефективна участь громадян у публічному управлінні забезпечується за рахунок підтримання певних стандартів. Тим не менш, на відміну від технічних галузей науки, у правовій науці та юридичній практиці практично ніколи немає єдиного закритого переліку стандартів функціонування конкретного напрямку діяльності. Зазвичай поняття «стандарти» у праві охоплює фундаментальні засади, на яких ґрунтується той чи інший процес, але їхній склад може доповнюватися, переглядатися та змінюватися. На рівні закону стандарти не закріплюються або визначені фрагментарно, не підкріплені імперативними нормами права, обов'язковими для всіх суб'єктів і напрямів та забезпеченими примусом, адже мають практичне спрямування. Отже, говорячи про стандарти участі громадян у публічному управлінні, потрібно проаналізувати варіанти їхнього змісту, напрацьовані науковцями та правозастосовувачами, й виокремити з них ті, які, на нашу думку, утворюють базу для розвитку цієї сфери в Україні. Варто зауважити, що стандарти, які далі розглядатимуться, матимуть виключно практичний зміст. Наразі не вбагається доцільним описувати принципи, що також можуть називатися стандартами, такі як відкритість, публічність, недискримінація та ін.

Створивши свого часу настільну книгу з питань громадської участі в публічному управлінні для керівників і присвятивши багато років пошуку характеристик механізмів участі, які сприймаються як ефективні чи законні обома сторонами цього процесу, James L. Creighton виділив такі стандарти, тобто умови, за яких участь громадян в управлінні державними справами можна назвати ефективною:

1. Громадська участь для суб'єкта публічного управління є перевагою, а не загрозою. У багатьох сферах публічного управління залучення

громадськості до обговорення проблем і пошуків оптимальних шляхів їхнього вирішення створює для посадових осіб управлінських органів можливості із отримання бажаних повноважень. Конфронтація ж із громадянами, а відповідно відсутність громадської довіри та задоволеності діяльністю влади, у демократичній державі ніколи не призведе до розширення сфери управлінського впливу, а тільки звузить її.

2. Громадяни максимально інтегровані в процес прийняття управлінських рішень. Процес формування, обговорення та прийняття рішення є відкритим. Кожного разу, коли йдеться про залучення громадян до вирішення того чи іншого управлінського питання, запит має бути чітким і зрозумілим, тобто суб'єкт управління звертається до громадськості з конкретними завданнями, проблемами, строками, а після завершення процедур участі надає доступ до результатів громадської участі.

3. Коли громадськість вибірково залучається до управлінського процесу за ініціативою суб'єкта влади, важливо чітко розуміти критерії, за якими обираються учасники обговорення. Зрозуміло, що якщо предметом дискусії виступатиме питання місцевого значення (наприклад, забезпечення певного району міста), то зрозуміло, що в його вирішенні заінтересовані мешканці цього району (місцевості). Якщо ж питання має загальнодержавне значення, повинні бути залучені представники різних регіонів. Крім того, якщо проблема за своїм змістом не стосується певної категорії громадян, то до обговорення та прийняття рішення залучаються громадяни за принципами справедливості та недискримінації (різної статі, представники різних релігій, різні сфери діяльності, спеціальності, різного віку тощо).

4. Застосовуються різноманітні формати та техніки залучення громадян до прийняття публічно-управлінських рішень. Управлінське питання потребує якісного вирішення, а відтак мають використовуватися всі засоби, що цьому сприяють. Робота може проходити паралельно в комітетах, у форматі публічних обговорень для широкого загалу, при цьому створюються інформаційні матеріали, проводяться опитування та ін. [5, с. 23–25].

Деякі джерела розмежовують стандарти громадської участі в публічному управлінні на:

- процесуальні стандарти, які більшою мірою стосуються організації процесу участі громадян в управлінні публічною адміністрацією;
- стандарти якості або ефективності громадської участі.

Крім того, стандарти громадської участі також поділяють на групи залежно від стадії процесу:

- стандарти підготовки до процесу участі громадян в управлінні;
- стандарти участі;
- стандарти моніторингу та оцінки результатів громадської участі.

У посібнику «Стандарти громадської участі. Рекомендації для гарної практики» стандарти ефективної участі громадян у публічному управлінні розкриваються через питання до суб'єкта, який бажає залучити громадян до процесу прийняття рішення, об'єднані в категорії за останньою наведеною класифікацією (етапами). Наприклад, на підготовчій стадії слід відповісти на питання: «Яка мета залучення громадян до конкретного процесу?», «Які категорії/групи громадян необхідно залучити?», «Наскільки інтенсивно громадськість має бути включена в процес прийняття рішення?», «Чи достатньою мірою громадськість поінформована про питання, які обговорюватимуться?» та ін. [6, с. 7–17].

Міжнародна організація громадської участі (IAP2) розробила спектр громадської участі, який дозволяє визначити цілі участі громадян у прийнятті публічно-управлінського рішення та обов'язок (обіцянку) органу управління, залежно від рівня участі. Рівні участі за зростанням громадського впливу на кінцеве рішення:

1. Інформування.
2. Консультації.
3. Включення.
4. Співпраця.
5. Наділення повноваженнями.

На першому рівні суб'єкт владних повноважень обіцяє систематично інформувати громадян, на другому – інформувати та слухати, а потім давати зворотній зв'язок про те, як громадська думка вплинула на прийняття рішення, на третьому – працювати разом, але без права безпосередньої участі в прийнятті рішення, на четвертому – дослухатися до громадської думки та враховувати її при прийнятті рішення, а потім інформувати про результати, а на п'ятому рівні орган управління фактично передає повноваження з прийняття рішення громадянам, зобов'язуючись забезпечити його імплементацію [7].

Проаналізувавши декілька зарубіжних джерел щодо змісту та переліку стандартів участі громадян у публічному управлінні, доходимо висновку:

1. Поняття «стандарти участі громадян в управлінні» є настільки широким, що практично кожен дослідник або експерт наводить власне його розуміння. При цьому, якщо відкинути спосіб формулювання, то змістовно стандарти громадської участі єдині, засновані на фундаментальних принципах права, непорушності права громадянина на участь в управлінні державними справами та обов'язку держави забезпечити реалізацію можливостей громадян щодо участі в управлінні.
2. Під час пошуку зарубіжних та міжнародних джерел для аналізу змістовного наповнення стандартів громадської участі було встановлено,

що порівняно з національними джерелами України, їхнє різноманіття є колосальним, тобто поставивши на меті реформування інституту громадської участі в Україні на основі дослідження зарубіжного досвіду, можна знайти всю необхідну інформацію та навіть більше. На жаль, поки що Україна не надто активно працює над цим питанням і відповідно питання громадської участі є недостатньо дослідженими.

3. Цікавими для аналізу та сприйняття є саме стандарти практичного забезпечення участі громадян у публічному управлінні, адже теоретико-правові стандарти – це по суті принципи права, які ключові для конкретної сфери.

4. На нашу думку, найбільш раціональним є визначення стандартів через рівень залучення громадян до управлінського процесу або ступінь впливу громадської думки на публічне управління, адже єдині базові стандарти для всіх механізмів та форм участі будуть змістовно занадто загальними, аби відбивати специфіку взаємодії громадян із суб'єктами управління.

### ***Специфіка онлайн-участі громадян у публічному управлінні***

В умовах стрімкого розвитку інформаційних технологій та проникнення цифрових інструментів у всі сфери життєдіяльності людини надзвичайно актуальним є питання розробки дієвих механізмів електронної участі громадян у публічному управлінні. Насамперед варто зазначити, що онлайн-участь є лише формою громадської участі, а отже, на неї повною мірою поширюються загальні положення щодо участі громадян в управлінському процесі, міжнародні стандарти та практичні рекомендації. При цьому онлайн-участь має свою специфіку, яку неможливо оминати увагою, маючи на меті повноцінний і прогресивний розвиток механізмів взаємодії публічної адміністрації з громадянами.

Із цього приводу доцільно звернутися до дослідження, проведеного David Le Blanc, представником Департаменту економіки та соціальних зв'язків ООН 2020 р. Автор вказує, що незважаючи на варіативність дефініцій «електронна участь» у науковій літературі та на практиці, її зміст необхідно звести до базової концепції, тобто залучення громадян до прийняття управлінських рішень та інших видів участі в публічному управлінні із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій. Крім того, електронна участь також аналізується з технологічної точки зору як спосіб покращення електронного управління, наприклад, для розумних міст і руху до цифрового суспільства.

Так, за змістом електронна участь є частиною і інституту громадської участі, і водночас концепції е-урядування. Відповідно на етапі формування нормативних і практичних засад для функціонування механізмів

е-участі мають бути враховані принципи, закладені в основу як інституту участі громадян в управлінні державними справами, так і ті, на яких тримається концепція е-урядування.

Проаналізувавши результати запровадження цифрових технологій у процедури участі громадян у публічному управлінні в різних державах світу, David Le Blanc висловлює певні специфічні за змістом застереження. На його думку, важко об'єктивно оцінити істинні погляди адміністрації на електронну участь громадян у публічному управлінні, адже завжди існує відмінність між політичними дискурсами та реальним прагненням владних структур розширювати коло можливостей для громадської участі. До прикладу, Європейський Союз, який свого часу був першою міжнародною організацією, що зосередила увагу на цифрових інструментах участі громадян в управлінні, сьогодні значно більше зосереджений на єдиному цифровому ринку, а не на е-демократії та е-участі [8, с. 4–16].

Концепції електронної демократії та електронного врядування у 2010-х роках набули широкого розголосу в усьому світі, держави активно розробляли плани щодо впровадження цифрових інструментів у публічно-управлінську діяльність, працювали над удосконаленням національного законодавства, проводили міжнародні зустрічі з цього питання [9, с. 67–72]. Сьогодні ж, особливо враховуючи об'єктивні умови, а саме повномасштабну російську агресію на території незалежної України, яка триває дотепер, увага всього світу спрямована на вирішення першочергових питань – безпеки та оборони. При цьому хибною була б думка про достатність уже вжитих урядами демократичних держав заходів для розвитку інституту громадської участі в публічному управлінні. Наслідки війни, розпочатої РФ, довели пріоритетне для демократії, що розвивається, значення налагодження безперебійної й ефективної комунікації публічної адміністрації та громадськості.

Заінтересованість громадян України в управлінні державою сьогодні зростає настільки, що використовуються всі можливості для законного впливу на політичне керівництво, місцеву владу з метою вирішення нагальних питань управлінського змісту, в тому числі можливості соціальних мереж і месенджерів, які не мають статусу офіційного (закріпленого нормативно) засобу громадської участі та громадського контролю, проте за допомогою яких уже неодноразово було здійснено вплив на органи публічної влади з метою прийняття необхідних управлінських рішень. Завдання держави полягає в тому, щоб структурувати й систематизувати процеси, що вже відбуваються, підкріпити можливості громадян належним правовим регулюванням та сприяти розширенню їх кола [10, с. 33–35], а також забезпечити ефективне функціонування

механізмів участі на практиці. Усе це дозволить краще контролювати громадську діяльність і сприятиме необхідному демократичному відродженню та результативності, а також економічному зростанню [11, с. 10–12].

## **Висновки**

Дослідження сучасних міжнародних і зарубіжних підходів до тлумачення поняття «участь громадян у публічному управлінні», ознак громадської участі, визначення ключових стандартів участі та специфіки онлайн-участі як повноцінної та наразі найбільш актуальної її форми дозволяє виділити декілька важливих моментів для майбутнього розвитку інституту участі громадян у публічному управлінні в Україні.

Як слушно зауважив David Le Blanc, вкрай складно визначити істинні наміри держави щодо розвитку такої неоднозначної сфери, як громадська участь в управлінні, адже громадська участь – це вплив, який, за умови його законності, всеосяжності та масовості, стримати неможливо. Прийняття численних концепцій, рекомендацій і планів заходів щодо розширення кола можливостей громадян ще не означає пріоритетного характеру цього питання для держави на практиці.

Аналіз проаналізованих зарубіжних наукових джерел свідчить про такий підхід до громадської участі, що відмінний від сьогоденного українського. При цьому слід зважати і на різницю в досвіді України та зарубіжних держав. Національна система публічного управління в тому вигляді, в якому ми маємо її зараз, функціонує нещодавно, а відтак Україна знаходиться тільки на початку шляху розвитку ефективної громадської активності в управлінському процесі. Реалії воєнного стану вкотре довели перспективність нашої держави у розвитку демократії участі, а також зацікавленість її громадян у побудові якісної комунікації з владними структурами. До початку повномасштабного вторгнення РФ міжнародні експерти, представники іноземних демократичних держав зосереджували увагу України на першочерговому значенні правового регулювання публічно-управлінських питань, проте сьогодні можна побачити позитивну динаміку залучення громадян до управління державою, незважаючи на недосконалість відповідних законодавчих норм. Цілком імовірно, що розвиток демократії участі в Україні далі не піде традиційним, консервативним поетапним шляхом, а відбуватиметься за власною концепцією. Не вбачаючи в цьому жодних додаткових ризиків, зазначимо, що правове регулювання участі громадян в управлінні державними справами має вдосконалюватися, і, насамперед, повинні бути прийняті базові нормативні положення щодо інституту громадської участі.

У межах цього дослідження було проаналізовано більшою мірою практичні аспекти громадської участі в тому вигляді, якими їх бачать міжнародні та зарубіжні експерти. І, на нашу думку, сьогодні для України цікавою й важливою є саме практика, незважаючи на невизначеність теорії та фрагментарність законодавства в цій сфері. Національні процедури внесення змін до чинних законів, а тим більше процедура розробки та прийняття нового закону – складні й довгострокові, а в умовах війни логічно, що пріоритетом є сектор безпеки та оборони країни. Практика ж у сфері громадської участі складається незалежно від якості норм чинних нормативно-правових актів. Із окресленої причини такі практичні питання, як, до прикладу, удосконалення технічних аспектів процедури подання та розгляду електронних петицій, які сьогодні посідають перше місце серед форм участі громадян у публічному управлінні, розширення можливостей веб-порталу та мобільного застосування «Дія» та ін., що можуть бути вирішені без очікування відповідного законодавства, мають вирішуватися. Для подальшого реформування національного інституту громадської участі цінними є проаналізовані напрацювання зарубіжних експертів, зокрема в частині визначення переліку стандартів (умов) ефективності участі громадян у публічному управлінні та тлумачення специфіки е-участі. На особливу увагу заслуговують рекомендації IAP2, в тому числі розроблений нею спектр громадської участі, що розглядався.

### **Рекомендації**

Перспективні напрями подальших наукових досліджень у сфері участі громадян у публічному управлінні включають:

- 1) дослідження шляхів і підходів до формування законодавства про участь громадян в управлінні державою в демократичних країнах;
- 2) визначення сфери відповідальності держави щодо громадської участі в управлінському процесі;
- 3) аналіз зарубіжного досвіду нормативно-правового регулювання та практичного забезпечення ефективного функціонування механізмів участі громадян у публічному управлінні;
- 4) розробку пропозицій із удосконалення чинного законодавства України про участь громадян у публічному управлінні;
- 5) формулювання рекомендацій щодо розширення кола можливостей громадян як учасників публічного управління, підвищення ефективності функціонування вже створених механізмів громадської участі, мінімізації наявних ризиків.

### **References**

- [1] Bhargava, V. (2015). Engaging Citizens and Civil Society to Promote Good Governance and Development Effectiveness. *Governance Brief*, 23, 1-8. Retrieved from <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/172999/governance-brief-23-engaging-citizens-and-civil-society.pdf>.



- [2] Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave. Highlights 2020. (November 22, 2021). OECD. Retrieved from <https://oe.cd/innovative-citizen-participation>.
- [3] Nabatchi, T. (2012). *A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation. Fostering Transparency and Democracy Series*. Washington: IBM Center for The Business of Government. Retrieved from <https://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/A%20Managers%20Guide%20to%20Evaluating%20Citizen%20Participation.pdf>.
- [4] *The Status of Public Participation in National and County Governments*. (2016). Nairobi: Intergovernmental Relations Technical Committee (IRTC). Retrieved from <https://countytoolkit.devolution.go.ke/sites/default/files/resources/27.%20The%20Status%20of%20Public%20Participation%20in%20National%20and%20County%20Governments%20.pdf>.
- [5] Creighton, James L. (2005). *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. 1-st ed. Published by Jossey-Bass. San Francisco. Retrieved from <https://smartnet.niu.edu/sites/default/files/resources/Public%20Participation%20Handbook.pdf>.
- [6] *Standards of Public Participation. Recommendations for Good Practice*. (2008). Adopted by Austrian Council of Ministers. Retrieved from [https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/pppeg/Austria\\_pp\\_standards.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/pppeg/Austria_pp_standards.pdf).
- [7] *IAP2 Spectrum of Public Participation*. (2018). Retrieved from [https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum\\_8.5x11\\_Print.pdf](https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf).
- [8] Le Blanc, D. (2020). E-participation: a Quick Overview of Recent Qualitative Trends. *DESA Working Paper*, 163. Retrieved from [https://www.un.org/esa/desa/papers/2020/wp163\\_2020.pdf](https://www.un.org/esa/desa/papers/2020/wp163_2020.pdf).
- [9] Androniceanu, A., Georgescu, I., & Sabie, O.M. (2022). Comparative Research on Government Effectiveness and Political Stability in Europe. *Administratie si Management Public*, 39, 63-76. <https://doi.org/10.24818/amp/2022.39-04>.
- [10] Cañizares-Espada, M., Muñoz-Colomina, C.I., Pérez-Estébanez, R., & Urquía-GrandeCent, E. (2021). Transparency and Accessibility in Municipalities: The Case of Social Services in Spain. *Journal of European Public Policy*, 15(1), 31-54. <https://doi.org/10.2478/cejpp-2021-0003>.
- [11] Tejedo-Romero, Francisca, Araujo, Joaquim Filipe, Tejada, Angel, & Ramírez, Yolanda. (April, 2022). E-Government Mechanisms to Enhance the Participation of Citizens and Society: Exploratory Analysis Through the Dimension of Municipalities. *Technology in Society*, 70(2):101978 70. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2022.101978>.

### **Дар'я Ігорівна Яіцька**

аспірантка кафедри адміністративного права  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого  
61024, вул. Пушкінська, 77, Харків, Україна  
e-mail: dariayaitskaya15@gmail.com  
ORCID 0000-0001-5198-3711

### **Daria I. Yaitska**

Postgraduate Student of the Department of Administrative Law  
Yaroslav Mudryi National Law University  
61024, 77 Pushkinska Str., Kharkiv, Ukraine  
e-mail: dariayaitskaya15@gmail.com  
ORCID 0000-0001-5198-3711

**Рекомендоване цитування:** Яїцька Д. І. Участь громадян у публічному управлінні: міжнародні стандарти та перспективи для України. *Теорія і практика правознавства*. 2023. Вип. 1(23). С. 32–49. <https://doi.org/10.21564/2225-6555.2023.23.282101>.

**Suggested Citation:** Yaitska, D.I. (2023). Public Participation: International standards and Perspectives for Ukraine. *Theory and Practice of Jurisprudence*, 1(23), 32-49. <https://doi.org/10.21564/2225-6555.2023.23.282101>.

Стаття надійшла / Submitted: 15.06.2023

Прорецензовано / Revised: 22.06.2023

Затверджено / Approved: 26.06.2023

Опубліковано / Published online: 30.06.2023