ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

МАТУСОВА ОЛЕНА АНАТОЛІЇВНА

УДК 35.07:061.2:323.21(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ ГРОМАДСЬКИХ РАД В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

281 – Публічне управління та адміністрування

Галузь знань – 28 Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття ступеня доктора філософії.
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____О А. Матусова

Науковий керівник:
ЩЕПАНСЬКИЙ Едуард Валерійович,
доктор наук з державного управління, професор

Хмельницький – 2026

АНОТАЦІЯ

Матусова О.А. **Інституалізація громадських рад в системі публічного управління в Україні.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування галузі знань 28 Публічне управління та адміністрування. – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, Хмельницький, 2026.

У дисертаційній роботі обґрунтовано теоретичні та прикладні засади інституалізації громадських рад у системі публічного управління України та визначено напрями підвищення їх інституційної спроможності, функціональної результативності й підзвітності. Вихідною позицією є розуміння громадських рад не лише як консультативно-дорадчих органів при органах публічної влади, а як інституційно оформленого каналу взаємодії держави і громадянського суспільства, спроможність якого залежить від нормативного закріплення, організаційної сталості, репрезентативності, професійності, якості процедур, комунікації, зворотного зв'язку та можливості простежити результат їх діяльності.

Розкрито сутність громадської участі у системі публічного управління як організованого включення громадян та інститутів громадянського суспільства у підготовку, прийняття, реалізацію, моніторинг і оцінювання публічно-управлінських рішень. Систематизовано основні форми громадської участі та показано, що її зміст не зводиться до інформування чи епізодичного залучення, а передбачає сталі канали двосторонньої взаємодії, представлення суспільних інтересів, отримання зворотного зв'язку та можливість впливу на управлінський процес. Визначено місце громадських рад серед інституційно оформлених механізмів взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства.

Охарактеризовано становлення громадських рад в Україні та уточнено їх інституційну природу. Встановлено, що громадська рада поєднує ознаки

інституту громадянського суспільства та консультативно-дорадчої структури при органі публічної влади: її склад формується за участю громадськості, водночас діяльність здійснюється у постійній взаємодії з конкретним органом влади. Така подвійна природа визначає її посередницьке місце між суспільними інтересами та публічно-управлінським процесом. Виокремлено представницьку, консультативну, експертну, комунікаційну, посередницьку, контрольну та інтеграційну ролі громадських рад.

Упорядковано понятійно-категоріальну основу інституалізації громадських рад та запропоновано розуміти її як цілеспрямований процес набуття ними сталого статусу, унормованих процедур, організаційної спроможності, функціональної визначеності та стійких взаємозв'язків з органами публічної влади і громадськістю, що забезпечує систематичну участь у формуванні, реалізації та оцінюванні публічної політики. Систематизовано шість взаємопов'язаних складових інституалізації: нормативно-інституційну, організаційно-управлінську, кадрово-репрезентативну, функціонально-процедурну, комунікаційно-цифрову та моніторингово-оцінювальну. Визначено критерії та рівні, що дають змогу оцінювати не лише факт створення громадської ради, а ступінь набуття нею ознак сталого інституту публічного управління.

Узагальнено зарубіжні моделі консультативно-дорадчої взаємодії органів публічної влади та громадськості на прикладі Великої Британії, Франції та Польщі. Виявлено відмінності у правовому статусі консультативних структур, способах формування, характері представництва суспільних інтересів, рівні організаційної самостійності, професійному забезпеченні та включенні у процеси вироблення публічної політики. Обґрунтовано доцільність використання в Україні не готової зарубіжної моделі, а окремих інституційних елементів, адаптованих до національної системи публічного управління: прозорих процедур представництва, професійного та експертного забезпечення,

стабільних каналів взаємодії, мотивованого зворотного зв'язку і поєднання спільних правил з організаційною гнучкістю.

Систематизовано нормативно-інституційне забезпечення діяльності громадських рад в Україні та встановлено його багаторівневий характер. Показано, що нормативна визначеність створює необхідну основу для функціонування громадських рад, однак не гарантує їх фактичної спроможності. Для оцінювання функціональної спроможності та результативності використано систему критеріїв, яка охоплює організаційно-процедурну сталість, професійно-репрезентативну спроможність, функціональну реалізацію, інтегрованість у цикл управлінського рішення, публічну простежуваність результату та адаптивно-комунікаційну стійкість.

Апробацію підходу здійснено на матеріалах 12 громадських рад центрального, регіонального та місцевого рівнів за 2022–2025 рр. Встановлено, що найбільш сформованими є організаційно-процедурні та комунікаційні компоненти, тоді як публічна простежуваність результатів залишається нерівномірною. Розмежовано фактичну результативність і публічну простежуваність результату: перша характеризує реальний вплив громадської ради на підготовку або коригування управлінського рішення, друга – можливість підтвердити такий вплив за відкритими офіційними матеріалами. Показано, що активність громадської ради, кількість засідань, документів чи заходів не є тотожними її результативності без встановлення подальшої долі рекомендацій та реакції органу публічної влади.

Виявлено основні інституційні обмеження, що знижують спроможність і результативність громадських рад: неповний зворотний зв'язок, персоналізований характер окремих практик взаємодії, нерівномірність професійного опрацювання питань, фрагментарність публічного представлення результатів та недостатню визначеність дистанційних і змішаних процедур. Встановлено також, що адміністративний рівень органу публічної влади сам по

собі не визначає результативність громадської ради; більш вагомими є сталість процедур, професійна спроможність, характер взаємодії та наявність мотивованого зворотного зв'язку.

Сформовано концептуальну модель інституалізації громадських рад у системі публічного управління інваріантно-адаптивного типу. Інваріантне ядро визначає спільні вимоги до інституційної спроможності громадських рад, а адаптивний контур дає змогу враховувати рівень органу публічної влади, сферу його компетенції, структуру суспільних інтересів, ресурсні та безпекові умови. Модель охоплює шість структурних складових і реалізується через послідовність етапів: діагностування вихідного стану; нормативне та організаційне налаштування; формування спроможного складу; реалізацію функцій і взаємодії; оцінювання результатів; коригування та інституційне оновлення. Циклічність забезпечує можливість повторного проходження цих етапів за зміни складу ради або умов її діяльності.

Організаційно-управлінський механізм підвищення інституційної спроможності громадських рад представлено як трьохконтурну систему, що поєднує внутрішню самоорганізацію, інституційну взаємодію з органом публічної влади та громадську підзвітність. Його реалізацію забезпечують матриця представництва і компетентностей, процедура роботи з рекомендаціями, картка їх супроводу, розвиток компетентностей членів ради, щорічне оцінювання та публічне звітування. Визначений порядок проходження рекомендації від її підготовки до офіційного розгляду, мотивованої відповіді та публічного відображення результату сприяє наступності діяльності та збереженню інституційної пам'яті.

Цифровізацію діяльності громадських рад визначено як системне впорядкування внутрішньої роботи, офіційної взаємодії з органами публічної влади та зв'язку з громадськістю за допомогою цифрових технологій. Інтегрований цифровий контур і мінімальний цифровий стандарт охоплюють

офіційну цифрову присутність, підготовку та проведення засідань, документообіг, електронну участь, супровід рекомендацій, збереження інституційної пам'яті, безпеку та інклюзивність. Послідовність опрацювання громадської ініціативи та рекомендації дає змогу простежити зв'язок між суспільним запитом, позицією громадської ради, реакцією органу влади та кінцевим результатом. За такого підходу цифрові технології є інструментом забезпечення безперервності, доступності, документованості, простежуваності та наступності діяльності громадської ради.

Практичне значення одержаних результатів пов'язане з можливістю їх застосування у публічно-управлінській практиці під час формування та організації діяльності громадських рад, у роботі самих громадських рад для удосконалення процедур внутрішньої самоорганізації, підготовки та супроводу рекомендацій, оцінювання результативності, звітування і цифрової взаємодії, а також в освітньому процесі за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування.

***Ключові слова**: публічне управління, інституалізація, громадські ради, громадська участь, громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства, органи публічної влади, консультативно-дорадчі органи, інституційна спроможність, організаційно-управлінський механізм, публічна політика, взаємодія влади та громадськості, соціальний діалог, публічні консультації, громадський контроль.*

ABSTRACT

Matusova O.A. **Institutionalization of Public Councils within the Public Administration System in Ukraine.** – Qualifying scientific work on the rights of a manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 281 Public Management and Administration, field of knowledge 28 Public Management and

Administration. – Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law, Khmelnytskyi, 2026.

The dissertation substantiates the theoretical and applied foundations of the institutionalization of public councils within the public administration system of Ukraine and identifies directions for strengthening their institutional capacity, functional effectiveness, and accountability. The core position is that public councils should be viewed not merely as advisory bodies attached to public authorities, but as an institutionalized channel of interaction between the state and civil society, whose capacity depends on regulatory consolidation, organizational sustainability, representativeness, professionalism, the quality of procedures, communication, feedback, and the possibility of tracing the outcomes of their activities.

The essence of public participation in the public administration system is revealed as the organized involvement of citizens and civil society institutions in the preparation, adoption, implementation, monitoring, and evaluation of public management decisions. The main forms of public participation are systematized, and it is shown that participation cannot be reduced to informing citizens or their episodic involvement. It presupposes sustainable channels of two-way interaction, representation of public interests, feedback, and the possibility of influencing the management process. The place of public councils among the institutionalized mechanisms of interaction between public authorities and civil society is determined.

The formation of public councils in Ukraine is characterized and their institutional nature is clarified. It is established that a public council combines the features of a civil society institution and an advisory structure attached to a public authority: its composition is formed with the participation of the public, while its activities are carried out in continuous interaction with a specific public authority. This dual nature determines its intermediary position between public interests and the public administration process. Representative, advisory, expert, communicative, intermediary, oversight, and integrative roles of public councils are distinguished.

The conceptual and categorical framework of the institutionalization of public councils is organized, and institutionalization is defined as a purposeful process through which public councils acquire a stable status, regulated procedures, organizational capacity, functional certainty, and sustainable relationships with public authorities and the public, thereby ensuring their systematic participation in the formulation, implementation, and evaluation of public policy. Six interrelated components of institutionalization are systematized: regulatory-institutional, organizational-managerial, personnel-representative, functional-procedural, communication-digital, and monitoring-evaluation. Criteria and levels are defined that make it possible to assess not only the fact that a public council has been established, but also the extent to which it has acquired the characteristics of a sustainable public administration institution.

Foreign models of advisory interaction between public authorities and the public are generalized using the examples of the United Kingdom, France, and Poland. Differences are identified in the legal status of advisory structures, methods of formation, representation of public interests, degree of organizational autonomy, professional support, and involvement in public policy-making processes. It is substantiated that Ukraine should not directly transfer a ready-made foreign model, but should use selected institutional elements adapted to the national public administration system, including transparent representation procedures, professional and expert support, stable interaction channels, reasoned feedback, and a combination of common rules with organizational flexibility.

The regulatory and institutional framework for the activities of public councils in Ukraine is systematized and its multilevel nature is established. It is shown that regulatory certainty creates the necessary basis for the functioning of public councils but does not by itself guarantee their actual capacity. A system of criteria is used to assess functional capacity and effectiveness, including organizational and procedural sustainability, professional and representative capacity, functional implementation,

integration into the management decision cycle, public traceability of outcomes, and adaptive communication resilience.

The approach is tested on materials from 12 public councils at the central, regional, and local levels for 2022-2025. It is established that organizational-procedural and communication components are the most developed, while public traceability of outcomes remains uneven. Actual effectiveness and public traceability of outcomes are distinguished: the former characterizes the real influence of a public council on the preparation or adjustment of a management decision, while the latter refers to the possibility of confirming such influence through open official materials. It is shown that the activity of a public council, the number of meetings, documents, or events is not equivalent to effectiveness unless the subsequent consideration of recommendations and the response of the public authority can be established.

The main institutional constraints that reduce the capacity and effectiveness of public councils are identified: incomplete feedback, the personalized nature of certain interaction practices, uneven professional elaboration of issues, fragmented public presentation of results, and insufficiently defined remote and hybrid procedures. It is also established that the administrative level of a public authority does not in itself determine the effectiveness of a public council; more important factors are procedural sustainability, professional capacity, the nature of interaction, and the availability of reasoned feedback.

An invariant-adaptive conceptual model of the institutionalization of public councils within the public administration system is formed. The invariant core defines common requirements for the institutional capacity of public councils, while the adaptive contour makes it possible to take into account the level of the public authority, the scope of its competence, the structure of public interests, and resource and security conditions. The model covers six structural components and is implemented through a sequence of stages: diagnosing the initial state; regulatory and organizational configuration; forming a capable composition; implementing functions

and interaction; evaluating results; and correction and institutional renewal. The cyclical nature of the model allows these stages to be repeated when the composition of the council or the conditions of its activity change.

The organizational and managerial mechanism for strengthening the institutional capacity of public councils is presented as a three-contour system combining internal self-organization, institutional interaction with the public authority, and public accountability. Its implementation is supported by a representation and competence matrix, a procedure for working with recommendations, a recommendation tracking card, competence development for council members, annual evaluation, and public reporting. The defined pathway of a recommendation from its preparation to official consideration, a reasoned response, and public presentation of the outcome contributes to continuity of activity and preservation of institutional memory.

The digitalization of public council activities is defined as the systematic organization of internal work, official interaction with public authorities, and communication with the public through digital technologies. The integrated digital contour and the minimum digital standard include official digital presence, preparation and conduct of meetings, document management, e-participation, recommendation tracking, preservation of institutional memory, security, and inclusiveness. The sequence for processing a public initiative and recommendation makes it possible to trace the link between a public request, the position of the public council, the response of the authority, and the final outcome. Under this approach, digital technologies serve as an instrument for ensuring continuity, accessibility, documentation, traceability, and institutional continuity of public council activities.

The practical significance of the results lies in the possibility of their application in public administration practice when forming and organizing the activities of public councils; in the work of public councils themselves to improve procedures of internal self-organization, preparation and tracking of

recommendations, effectiveness assessment, reporting, and digital interaction; and in the educational process within specialty 281 Public Management and Administration.

Keywords: public administration, institutionalization, public councils, public participation, civil society, civil society institutions, public authorities, advisory and consultative bodies, institutional capacity, organizational and managerial mechanism, public policy, interaction between public authorities and the public, social dialogue, public consultations, civic oversight.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Матусова О. А. Особливості нормативного забезпечення діяльності громадських рад при органах публічної влади в Україні в умовах воєнного стану. *Вісник національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»*. 2023. Вип. 2 (19). С. 253-263. URL: http://repositsc.nuczu.edu.ua/handle/123456789/19356

2. Матусова О. А. Формування складу громадських рад при органах державної влади: виклики та перспективи. *Національні інтереси України*. 2025. № 12 (17). С. 1392-1401. URL: https://doi.org/10.52058/3041-1793-2025-12(17)-1392-1401

3. Матусова О. А. Окремі аспекти визначення поняття громадських рад в системі інститутів громадянського суспільства. *Інвестиції: практика та досвід.* № 24/2025. С. 367-371. URL: https://doi.org/10.32702/2306-6814.2025.24.367

4. Matusova, O. (2026). Some Aspects Of The Implementation Of The Main Functions Of Public Councils. *Public Management and Policy*, (5(21). URL: https://doi.org/10.70651/3041-2498/2026.5.20

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Матусова О. А. До питання проблем функціонування громадських рад при органах публічної влади в Україні. *Публічне управління в Україні: виклики*

сьогодення та глобальні імперативи: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 11 лютого 2022 року). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. 191 с. С. 48-50.

2. Матусова О. А. До питання діяльності громадських рад при органах публічної влади в Україні в умовах воєнного стану. *Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття» (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права)*: матеріали Міжнар.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2022 р.) / за заг. редакцією С. В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 1. С. 374-377.

3. Матусова О. А. Порівняльний аналіз окремих аспектів організації функціонування громадських рад при органах публічної влади в Україні та у Великій Британії. *Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи*: збірник тез III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 8 лютого 2024 року). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2024. 218 с. С. 48-50.

4. Матусова О. А. Реалізація партисипативної функції громадських рад при органах публічної влади в Україні на сучасному етапі. *Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи*: збірник тез IV Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 7 лютого 2025 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2025. 200 с. С. 28-30.

5. Матусова О. А. Громадська активність в умовах цифровізації суспільства : потенціал для діяльності громадських рад. *Модернізація публічного управління в Україні: сучасні виклики, концептуальне бачення,*

пріоритети: збірник тез доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 12 червня 2026 р.). Київ : Державний університет інформаційно-комунікаційних технологій. 2026. С. 199-200.

6. Матусова О. А. Громадська участь у системі публічного управління як основа інституалізації громадських рад при органах публічної влади в Україні. *Людина. Праця. Право. Кондратьєвський форум*: збірник матеріалів науково-практичної конференції до 100-річчя від дня народження професора Р.І. Кондратьєва (м. Хмельницький, 25-26 вересня 2026 р.). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2026. С. 68-70.

ЗМІСТ

ВСТУП …… 15

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ІНСТИТУАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКИХ РАД У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ….. 27
1.1. Громадська участь у системі публічного управління: сутність, форми та принципи…… 27
1.2. Інституційне становлення та розвиток громадських рад у системі публічного управління…….. 43
1.3. Сутність, складові та критерії інституалізації громадських рад у системі публічного управління…… 62
Висновки до розділу 1 …… *87*
РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ РАД: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І СУЧАСНИЙ СТАН В УКРАЇНІ…….... 89
2.1. Зарубіжні моделі консультативно-дорадчої взаємодії органів публічної влади та громадськості…… 89
2.2. Нормативно-інституційне та організаційне забезпечення формування і діяльності громадських рад в Україні……... 104
2.3. Аналіз функціональної спроможності та результативності громадських рад при органах публічної влади в Україні…….. 125
Висновки до розділу 2 …… *150*
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКИХ РАД У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ…….. 152
3.1. Концептуальна модель інституалізації громадських рад у системі публічного управління…….. 152
3.2. Організаційно-управлінський механізм підвищення інституційної спроможності громадських рад…….. 175
3.3. Цифровізація діяльності громадських рад та їх взаємодії з органами публічної влади і громадськістю…….. 200
Висновки до розділу 3 …… *221*

ВИСНОВКИ..……... 223
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ…..…… 228
ДОДАТКИ..……... 248

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Розвиток сучасного публічного управління пов'язаний із посиленням участі громадян та інститутів громадянського суспільства у підготовці, обговоренні, реалізації й оцінюванні публічно-управлінських рішень. Відкритість органів публічної влади, доступ до інформації та можливість висловлення позиції створюють необхідні передумови участі, однак самі по собі ще не забезпечують її сталості та впливу. Для цього потрібні організаційно визначені й відтворювані форми взаємодії, здатні підтримувати постійний зв'язок між громадськістю та органами публічної влади, забезпечувати представлення суспільних інтересів, професійне опрацювання питань і зворотний зв'язок щодо результатів їх розгляду.

Однією з таких форм є громадські ради при органах публічної влади. Їх значення полягає в тому, що вони поєднують сталість консультативно-дорадчої взаємодії з можливістю представлення різних суспільних інтересів, залучення зовнішньої експертизи, підготовки рекомендацій, здійснення громадського моніторингу та підтримання двосторонньої комунікації. На відміну від разових консультацій, слухань, опитувань чи електронних петицій, громадська рада здатна забезпечувати регулярне повернення до певного питання на різних етапах управлінського циклу, накопичувати інституційну пам'ять і підтримувати взаємодію з конкретним органом публічної влади в межах сфери його компетенції.

Водночас сам факт утворення громадської ради, затвердження її складу та положення не означає автоматичного набуття нею ознак дієвого інституту громадської участі. Нормативна визначеність створює лише вихідну основу для діяльності. Фактична інституційна спроможність залежить від репрезентативності й професійності складу, внутрішньої організації, регулярності роботи, доступу до інформації, якості підготовлених рекомендацій, характеру взаємодії з органом публічної влади, наявності

мотивованого зворотного зв'язку, відкритості та можливості простежити подальшу долю виробленої позиції. Саме тому дослідження громадських рад потребує переходу від аналізу їх формального статусу до вивчення процесу інституалізації як набуття сталих, функціонально визначених і відтворюваних властивостей.

Актуальність дослідження посилюється стратегічними орієнтирами державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки передбачає партнерську взаємодію органів державної влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, а також упровадження інструментів громадської участі у прийнятті й реалізації рішень. У цьому контексті громадські ради виступають одним із інституційних каналів системної взаємодії публічної влади і громадянського суспільства.

Повномасштабна війна змінила умови функціонування громадських рад: безпекові обмеження, територіальна розосередженість учасників, нові волонтерські й ветеранські середовища та потреба швидкого реагування підвищили значення адаптивних, дистанційних і змішаних форматів. Одночасно цифровізація розширює можливості комунікації, але потребує належного документування, захисту даних, простежуваності руху пропозицій та збереження інституційної пам'яті. Отже, технологічні інструменти мають оцінюватися як складова інституційної спроможності, а не як самоціль.

Проблематика громадської участі, громадянського суспільства, інституційної спроможності та взаємодії громадськості з органами публічної влади має значний доробок в українській науці. Теоретичні та прикладні аспекти громадської участі й взаємодії влади та громадянського суспільства висвітлювали Е. А. Афонін, Р. В. Войтович, Л. В. Гонюкова, А. Крупник, Ю. П. Сурмін, С. В. Лізаковська, Ю. Ж. Шайгородський, Т. С. Андрійчук, А. В. Дідух, А. О. Мішин, К. В. Меркотан, Н. А. Романова, О. В. Ярошенко та

інші. Питання цифрового врядування, цифрової участі, публічної комунікації та інституційного розвитку публічного управління представлені у працях О. В. Карпенка, В. С. Куйбіди, В. В. Наместнік, Т. М. Кіцака, Е.В. Щепанського, Л. О. Матвейчук, І. Б. Ковтун, Д. В. Германа, К. Ю. Гамкрелідзе, Л. П. Шульги, О. Є. Буртової та інших дослідників.

У зарубіжному науковому дискурсі проблематика громадської участі, взаємодії громадянського суспільства з публічною владою та інституційних механізмів залучення представлена у працях Ю. Габермаса, Ш. Арнштайн, А. Фанга, Дж. Роу, Л. Дж. Фрюер, Д. Г. Реяну, Д. М. Добра та інших дослідників. Важливі методологічні та прикладні орієнтири також містяться у напрацюваннях Ради Європи, Організації економічного співробітництва та розвитку і Міжнародної асоціації публічної участі.

Наявні дослідження переважно розкривають окремі аспекти діяльності громадських рад, тоді як цілісне публічно-управлінське бачення їх інституалізації залишається недостатньо розробленим. Потребують подальших розробок також співвідношення формальної активності й фактичної результативності громадських рад, простежуваність впливу їх рекомендацій, інституційна наступність та роль цифрового середовища.

Отже, наукова проблема полягає в обґрунтуванні інституалізації громадських рад як багатовимірного процесу та визначенні організаційно-управлінських і цифрових засобів підвищення їх інституційної спроможності, результативності й підзвітності. Це зумовило вибір теми, мету та завдання дисертаційного дослідження.

Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконувалася в межах науково-дослідних робіт Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, зокрема «Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» (державний реєстраційний № 0117U000103), «Шляхи

удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування в сфері національної безпеки в умовах євроінтеграції» (державний реєстраційний № 0120U104417) та «Управлінсько-правові засади розбудови Української держави в умовах трансформації геополітичних векторів» (державний реєстраційний № 0123U105202).

Мета і завдання дослідження. *Метою дисертаційної роботи* є обґрунтування теоретичних засад та розроблення науково-практичних положень щодо вдосконалення інституалізації громадських рад у системі публічного управління України.

Досягнення визначеної мети зумовило необхідність вирішення таких *завдань*:

– розкрити сутність громадської участі у системі публічного управління, систематизувати її основні форми та принципи;

– охарактеризувати інституційне становлення та розвиток громадських рад у системі публічного управління, уточнити їх інституційну природу;

– обґрунтувати сутність інституалізації громадських рад у системі публічного управління, визначити її основні складові, критерії та рівні;

– узагальнити зарубіжні моделі консультативно-дорадчої взаємодії органів публічної влади та громадськості й визначити можливості використання відповідного досвіду в Україні;

– оцінити сучасний стан інституалізації та функціонування громадських рад в Україні з урахуванням нормативно-інституційного й організаційного забезпечення їх діяльності, функціональної спроможності та результативності;

– розробити концептуальну модель інституалізації громадських рад, удосконалити організаційно-управлінський механізм підвищення їх інституційної спроможності та обґрунтувати напрями цифровізації їх діяльності.

Об'єкт дослідження – процеси взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства у системі публічного управління України.

Предмет дослідження – теоретичні, нормативно-інституційні, організаційно-управлінські та цифрові засади інституалізації громадських рад у системі публічного управління України.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить поєднання загальнонаукових і спеціальних методів, застосованих відповідно до логіки поставлених завдань. Вихідним є системний підхід, який дає змогу розглядати громадську раду не ізольовано, а як елемент взаємодії громадянського суспільства та органу публічної влади, а інституалізацію – як взаємопов'язаний процес нормативного, організаційного, кадрового, функціонального, комунікаційного та оцінювального становлення.

– історико-логічний метод застосовано для характеристики інституційного становлення та розвитку громадських рад в Україні, виокремлення основних етапів цього процесу та з'ясування змін у характері консультативно-дорадчої взаємодії в різні періоди;

– методи аналізу і синтезу використано для опрацювання наукових підходів до громадської участі, громадських рад, інституалізації та інституційної спроможності, а також для узагальнення теоретичних і емпіричних результатів дослідження;

– понятійно-категоріальний та логіко-семантичний методи дали змогу уточнити зміст понять «громадська участь», «громадська рада», «інституалізація», «інституційна спроможність», розмежувати суміжні категорії та сформулювати авторські визначення;

– структурно-функціональний метод застосовано для виокремлення інституційних ролей громадських рад, складових і критеріїв їх інституалізації, а також для побудови системи оцінювання функціональної спроможності та результативності;

– порівняльний метод використано для зіставлення зарубіжних моделей консультативно-дорадчої взаємодії у Великій Британії, Франції та Польщі, а також для виявлення можливостей використання окремих інституційних елементів відповідного досвіду в Україні;

– формально-правовий метод застосовано під час аналізу міжнародних, європейських, законодавчих, підзаконних, відомчих, локальних та внутрішньоорганізаційних актів, що визначають правові й процедурні засади формування та діяльності громадських рад;

– документальний аналіз використано для опрацювання офіційних положень, регламентів, планів роботи, протоколів, рекомендацій, звітів, повідомлень і відповідей органів публічної влади, на основі яких оцінено практику функціонування громадських рад центрального, регіонального та місцевого рівнів;

– метод моделювання став основою розроблення концептуальної моделі інституалізації громадських рад і конкретизації організаційно-управлінського механізму підвищення їх інституційної спроможності;

– методи узагальнення, класифікації та систематизації використано для формування системи критеріїв оцінювання, групування інституційних обмежень, визначення базових управлінських інструментів, суперечностей цифровізації та функцій мінімального цифрового стандарту діяльності громадської ради.

Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять Конституція України, закони та підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють громадську участь і діяльність консультативно-дорадчих органів; документи Ради Європи та ОЕСР; нормативні й організаційні документи зарубіжних консультативних структур; наукові праці українських і зарубіжних дослідників; офіційні матеріали громадських рад при органах публічної влади центрального,

регіонального та місцевого рівнів за 2022–2025 рр.; офіційні вебресурси органів публічної влади та інші відкриті інформаційні джерела.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у теоретичному обґрунтуванні та розробленні науково-практичних положень щодо інституалізації громадських рад у системі публічного управління України, спрямованих на підвищення їх інституційної спроможності, функціональної результативності, підзвітності та здатності забезпечувати сталу взаємодію громадськості з органами публічної влади. Найбільш вагомі результати, що характеризують наукову новизну дослідження, полягають у такому:

вперше:

– розроблено концептуальну модель інституалізації громадських рад у системі публічного управління інваріантно-адаптивного типу, яка поєднує мету, принципи, суб'єктний та об'єктний контури, нормативно-інституційну, організаційно-управлінську, кадрово-репрезентативну, функціонально-процедурну, комунікаційно-цифрову та моніторингово-оцінювальну складові, інваріантне ядро й адаптивний контур, а її реалізація здійснюється у циклі шести взаємопов'язаних етапів – від діагностування вихідного стану до коригування та інституційного оновлення; запропонована конструкція забезпечує поєднання спільного стандарту інституційної спроможності з можливістю адаптації конкретної громадської ради до рівня органу публічної влади, сфери компетенції, структури суспільних інтересів, ресурсних, цифрових і безпекових умов;

удосконалено:

– теоретичний підхід до визначення інституалізації громадських рад, яку запропоновано розглядати як цілеспрямований і циклічний процес набуття ними сталого статусу, унормованих процедур, організаційної спроможності, функціональної визначеності та стійких взаємозв'язків з органами публічної влади і громадськістю, що забезпечує систематичну участь у підготовці,

реалізації та оцінюванні публічно-управлінських рішень і здатність до інституційного відтворення;

– підхід до оцінювання функціональної спроможності та результативності громадських рад, який, на відміну від оцінювання переважно за кількісними показниками активності, передбачає розмежування спроможності до сталої роботи, фактичної реалізації функцій і документально підтвердженого результату та ґрунтується на шести взаємопов'язаних критеріях: організаційно-процедурній сталості, професійно-репрезентативній спроможності, функціональній реалізації, інтегрованості у цикл управлінського рішення, публічній простежуваності результату та адаптивно-комунікаційній стійкості;

– організаційно-управлінський механізм підвищення інституційної спроможності громадських рад, який побудовано як трьохконтурну систему внутрішньої самоорганізації громадської ради, інституційної взаємодії з органом публічної влади та громадської підзвітності; механізм поєднує суб'єктів, розподіл відповідальності, методи, процедури, інструменти, ресурсне забезпечення та оцінювання результатів, а його практичними засобами визначено, зокрема, матрицю представництва і компетентностей, процедуру роботи з рекомендаціями та картку їх супроводу, розвиток компетентностей, щорічне оцінювання і публічне звітування;

дістали подальшого розвитку:

– наукове розуміння інституційної природи громадських рад як інституційно відтворюваного посередницького інституту громадської участі, утвореного при конкретному органі публічної влади для представлення суспільних інтересів та забезпечення нормативно й організаційно визначеної регулярної взаємодії громадськості з цим органом; уточнено представницьку, комунікаційну, консультативну, посередницьку, експертну, контрольну та інтеграційну ролі громадської ради та обґрунтовано необхідність поєднання її організаційної автономності з інтегрованістю у процеси публічного управління;

– положення щодо цифровізації діяльності громадських рад, яку запропоновано розуміти як системне впорядкування внутрішньої роботи, офіційної взаємодії з органами публічної влади та зв'язку з громадськістю за допомогою цифрових технологій із забезпеченням безперервності, доступності, документованості, простежуваності та збереження інституційної пам'яті; обґрунтовано інтегрований цифровий контур діяльності громадської ради, послідовність опрацювання громадської ініціативи та рекомендації, мінімальний цифровий стандарт і управлінські підходи до врегулювання суперечностей між відкритістю та безпекою, оперативністю та перевірюваністю, масовістю та репрезентативністю, автоматизацією та людською відповідальністю, зручністю цифрових сервісів та інституційною пам'яттю, цифровим доступом та інклюзивністю.

Практичне значення одержаних результатів. Практичне значення результатів дослідження полягає у можливості використання розроблених положень, моделей, критеріїв, процедур та інструментів:

– *у публічно-управлінській практиці* – концептуальна модель інституалізації та трьохконтурний організаційно-управлінський механізм можуть використовуватися органами публічної влади для діагностування стану громадських рад, упорядкування взаємодії з ними, організації розгляду рекомендацій, забезпечення мотивованого зворотного зв'язку, оцінювання результативності та підтримання публічної підзвітності;

– *у діяльності громадських рад* – матриця представництва і компетентностей, картка супроводу рекомендації, критерії оцінювання спроможності й результативності, підходи до щорічного оцінювання та публічного звітування, інтегрований цифровий контур і мінімальний цифровий стандарт можуть застосовуватися для підвищення організаційної сталості, професійності, простежуваності результатів та інституційної наступності;

– *в освітньому процесі* – результати дослідження можуть використовуватися під час підготовки навчально-методичних матеріалів і викладання дисциплін за спеціальністю D4 «Публічне управління та адміністрування», пов'язаних із громадянським суспільством, громадською участю, публічною комунікацією, цифровим врядуванням і механізмами взаємодії органів публічної влади з громадськістю.

Результати дослідження, висновки та рекомендації, що зазначені в дисертації, схвалені та застосовані у практичній діяльності, що підтверджено відповідними довідками про реалізацію результатів дисертаційного дослідження:

- Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів – у частині підвищення якості комунікації між Держпродспоживслужбою та громадськими об'єднаннями, зокрема шляхом вдосконалення організаційних підходів до роботи з громадськістю, механізмів їхньої взаємодії з органами державної влади, розвитку конструктивного діалогу між державою та суспільством (довідка про впровадження від 16.10.2026 р. № 297185/2026) (Додаток В);

- Хмельницької обласної ради – у частині підвищення ефективності діяльності та здобуття підтримки серед категорій громадянського суспільства, зокрема з питань сприяння захисту прав та інтересів військових і ветеранів збройних конфліктів, їхніх сімей та родин загиблих Героїв російсько-української війни, питань молодіжної політики тощо (довідка про впровадження від 16.10.2026 р. № 1521/01-11) (Додаток Г);

- Хмельницької обласної військової адміністрації – у частині підвищення ефективності діяльності та сприяння налагодженню громадського діалогу з використання інституту громадської ради в Хмельницькій області, зокрема через прояви громадської активності та їх конструктивного використання, проведення громадської експертизи, використання цифрових інструментів в

роботі громадських рад в умовах воєнного стану (довідка про впровадження від 15.10.2026 р. № 101/02-44-10439/2026) (Додаток Д);

- громадської організації «ЗАХИСТ ДЕРЖАВИ» - у частині підвищення професійності та ефективності діяльності у сфері публічного управління, зокрема через удосконалення функцій громадських рад, комунікації рад із суспільством, висвітлення їх роботи в соціальних мережах, засобів підвищення привабливості участі в громадських радах (довідка про впровадження від 14 жовтня 2026 року № 14/10/26-02) (Додаток Е);

- Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова в освітньому процесі при вивченні таких дисциплін «Система публічного адміністрування», «Місцеве самоврядування», «Технології публічного управління та адміністрування», «Територіальне управління та розвиток місцевого самоврядування», «Інституціональне забезпечення публічного управління та адміністрування», «Експертно-аналітична діяльність у публічному управлінні та адмініструванні» для здобувачів вищої освіти ступеня бакалавра, магістра та доктора філософії за спеціальністю D4 Публічне управління та адміністрування (акт про впровадження від 30.06.2026 р.) (Додаток Ж).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконано автором самостійно. Теоретичні положення, результати аналізу, узагальнення, авторські визначення, концептуальна модель, підхід до оцінювання функціональної спроможності та результативності, організаційно-управлінський механізм, положення щодо цифровізації, висновки та інші наукові результати, що виносяться на захист, отримані здобувачем особисто.

Апробація результатів дисертації. Основні положення й результати дисертаційного дослідження доповідалися та обговорювалися на науково-практичних конференціях, зокрема: Міжнародній науково-практичній конференції «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні

імперативи» (м. Хмельницький, 2022 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття» (м. Одеса, 2022 р.); III Міжнародній науково-практичній конференції «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи» (м. Хмельницький, 2024 р.); IV Міжнародній науково-практичній конференції «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи» (м. Хмельницький, 2025 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Модернізація публічного управління в Україні: сучасні виклики, концептуальне бачення, пріоритети» (м. Київ, 2026 р.); Науково-практичній конференції до 100-річчя від дня народження професора Р.І. Кондратьєва «Людина. Праця. Право. Кондратьєвський форум» (м. Хмельницький, 25-26 вересня 2026 р.).

Публікації. Результати дослідження опубліковано у 10 наукових працях загальним обсягом 3,9 друк. арк., серед яких: 4 статті у наукових фахових виданнях України та 6 публікацій у матеріалах міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Структура дисертації зумовлена метою, завданнями та логікою дослідження і складається з анотації, вступу, трьох розділів, які містять дев’ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 258 сторінок, із них 214 сторінок основного тексту. Список використаних джерел складає 165 найменувань.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ІНСТИТУАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКИХ РАД У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Громадська участь у системі публічного управління: сутність, форми та принципи

Інституалізація громадських рад пов'язана з розвитком громадської участі та переходом від переважно одностороннього владного впливу до моделей взаємодії, у межах яких громадяни та інститути громадянського суспільства отримують сталі канали впливу на підготовку, реалізацію й оцінювання публічно-управлінських рішень. Тому громадські ради доцільно розглядати у ширшому контексті громадянського суспільства як середовища самоорганізації, представлення суспільних інтересів і взаємодії з публічною владою.

У науковій літературі громадянське суспільство пов'язують із самоорганізацією, автономністю від держави, здатністю формувати й представляти суспільні інтереси та впливати на діяльність публічної влади [6; 36; 37; 49]. О. Волкова акцентує його роль у забезпеченні гуманітарних стандартів і суспільної злагоди [18, с. 28], Л. Рябовол – значення громадянських ініціатив у вирішенні питань суспільного і державного життя [124, с. 4]. У такому розумінні громадянське суспільство є відносно сталим середовищем формування суспільних потреб, інтересів та ініціатив [71, с. 3; 26, с. 130].

Для публічного управління принциповою є здатність громадянського суспільства передавати публічній владі суспільні запити, організовувати представництво інтересів, здійснювати громадський контроль і підтримувати зворотний зв'язок. Історична ідея участі громадян в управлінні державою простежується ще у Ж.-Ж. Руссо [88, с. 14], а Ю. Габермас пов'язував громадянське суспільство з публічною сферою комунікації між особистістю і

державою [149]. У сучасному публічному управлінні ці відносини будуються не на протистоянні, а на поєднанні автономності сторін із системною взаємодією.

Механізми громадської участі переводять громадян із позиції адресатів владних рішень у позицію учасників формування порядку денного, обговорення альтернатив, контролю за реалізацією та оцінювання політики. Остаточна юридична відповідальність за рішення зберігається за компетентним органом публічної влади, однак громадськість має отримувати реальну можливість висловлювати позицію, брати участь у виробленні рішень і одержувати обґрунтований зворотний зв'язок.

У науковій літературі сформовано різні підходи до визначення громадської участі у системі публічного управління. Зокрема, під громадською участю розуміється:

- участь людей, які не наділені владними повноваженнями щодо підготовки й прийняття рішень з тих питань, які безпосередньо зачіпають інтереси цих людей, вплив на прийняття рішень та контроль за їх виконанням, активність громадян та їх об'єднань, спрямована на вплив на процеси прийняття рішень органами публічної влади, з метою реалізації прав та інтересів громадян або загальної зміни соціальної реальності [137];

- система дій, методів, інструментів та механізмів участі громадян у визначенні та розв'язанні їхніх проблем [75];

- реальна можливість громадян публічно висловлювати свою позицію, а подекуди й відстоювати її, консолідуючись з однодумцями з метою обміну думками, пропаганди своїх поглядів та ефективного здійснення організаційного впливу на органи влади [131];

- безперервний процес взаємодії громадськості з органами влади, відповідальними за підготовку, прийняття та виконання рішень [4, с. 12].

В офіційних документах Ради Європи громадська участь трактується досить лаконічно. У Керівних принципах щодо громадської участі у процесі

прийняття політичних рішень вона визначена як «залучення окремих громадян, НУО і громадянського суспільства в цілому у процес прийняття рішень органами публічної влади» [57, с. 2]. Важливо, що в цьому ж документі процес прийняття рішень охоплює розроблення, прийняття, впровадження, оцінювання та уточнення політичних документів, стратегій, законів і норм, що розширює зміст громадської участі далеко за межі разового консультування.

Узагальнення підходів дозволяє виокремити базові ознаки громадської участі: її суб'єктами є громадяни, об'єднання, неурядові організації, ініціативні та експертні спільноти; вона передбачає взаємодію з органами публічної влади й може ініціюватися обома сторонами; ґрунтується на суспільному інтересі та можливості впливу на управлінське рішення; реалізується на різних етапах управлінського циклу – від визначення проблеми до моніторингу й оцінювання результатів.

Суб'єктна структура громадської участі охоплює не лише громадян і громадські об'єднання, а й професійні асоціації, благодійні та волонтерські організації, ініціативні групи, експертні спільноти, представників бізнесу, науки й освіти; з боку публічної влади – органи державної влади, місцевого самоврядування, їх структурні підрозділи та посадових осіб [56, с. 138; 59, с. 85]. Об'єктом участі можуть бути проблеми, потреби, пріоритети, програми, послуги, бюджетні рішення та результати діяльності органів влади, а її мета полягає у підвищенні обґрунтованості, суспільної прийнятності, відкритості та підзвітності управлінських рішень [157, p. 24].

Отже, громадська участь не обмежується самим фактом присутності громадян у певному заході чи отриманням ними інформації. Її управлінський зміст проявляється лише тоді, коли існує організований канал взаємодії, зрозуміла процедура, можливість висловлення позиції та механізм її врахування або мотивованого відхилення. Саме тому формальна кількість консультацій,

слухань чи засідань не може сама по собі свідчити про належний рівень громадської участі.

Поняття «громадська участь», «громадянська участь», «участь громадян», «громадська активність» і «залучення громадськості» є близькими, але не тотожними. «Залучення» акцентує ініціювання процедури органом влади [89; 132], тоді як громадська участь може виникати і з ініціативи громадян; громадська активність є ширшою характеристикою самоорганізації і може реалізовуватися поза безпосередньою взаємодією з владою [12, с. 78]. Для цілей нашого дослідження громадська участь пов'язується саме з організованим включенням громадськості у процеси публічного управління.

Організована участь у процесах публічного управління, на відміну від ситуативної громадської активності, має більш упорядкований і прогнозований характер як для органів публічної влади, так і для громадськості. Вона створює можливість систематично порушувати й опрацьовувати суспільно значущі питання, підтримувати взаємодію та зворотний зв'язок і своєчасно реагувати на управлінські проблеми. У цьому значенні організована громадська участь є важливим елементом еволюційного розвитку системи публічного управління.

Громадська участь як значною мірою самокерований процес включається на тому етапі публічно-управлінської діяльності, де вона є найбільш потрібною, в тому місці, де громадськість найактивніше відчуває загрозу суспільному інтересу. Отже, будь-який етап процесу прийняття та реалізації публічно-управлінських рішень є доступним для впливу громадськості. І активна громадська участь буде доречною на різних етапах управлінської діяльності в ході підготовки, ухвалення, реалізації, моніторингу та оцінювання публічно-управлінських рішень.

Переваги громадської участі не усувають пов'язаних із нею ризиків. Участь потребує часу, організаційних ресурсів і певного рівня компетентності; існує небезпека домінування найбільш активних або ресурсно забезпечених

груп, формалізації консультацій та підміни реального впливу імітацією залучення. OECD наголошує, що участь має плануватися відповідно до проблеми, очікуваного результату, групи учасників та етапу політичного циклу, а громадяни можуть бути залучені від ідентифікації проблеми до оцінювання результатів [157, с. 24]. Тому результативність участі визначається не її максимальною інтенсивністю, а відповідністю форми і рівня участі конкретному управлінському завданню.

Показовою є позиція І. Нинюк та М. Нинюк, які, аналізуючи сучасні моделі громадської участі, підкреслюють: «важливо уникати формального підходу до громадської участі й створювати моделі, які враховують конкретні потреби та особливості різних груп громадян» [93, с. 7]. Це положення безпосередньо пов'язує результативність участі з репрезентативністю та здатністю процедур враховувати різноманітність суспільних інтересів.

З урахуванням викладеного під громадською участю у системі публічного управління пропонується розуміти організоване включення громадян, інститутів громадянського суспільства та інших представників громадськості у визначення суспільних потреб, підготовку, обговорення, ухвалення, реалізацію, моніторинг та оцінювання публічно-управлінських рішень шляхом використання встановлених або ініційованих форм взаємодії з органами публічної влади. Таке визначення дозволяє поєднати процесуальний, суб'єктний і результативний аспекти громадської участі та відмежувати її від загальної громадської активності.

Ступінь залучення громадян до процесів прийняття рішень відображається у рівні громадської участі у публічному управлінні. Відповідно до Кодексу рекомендованих норм участі громадськості у процесі прийняття рішень рівень участі неурядових організацій на різних етапах процесу прийняття політичних рішень може змінюватись у залежності від інтенсивності залучення. Існують чотири рівні участі - від найнижчого до найвищого ступеню

залучення. До них відносяться: інформація, консультація, діалог та партнерство. Вони можуть застосовуватися на будь-якому етапі процесу прийняття рішень, але вони часто особливо актуальні в певні моменти цього процесу [65].

Міжнародні підходи демонструють різну деталізацію рівнів участі. Кодекс рекомендованих норм участі громадськості у процесі прийняття рішень Ради Європи виокремлює інформацію, консультацію, діалог і партнерство [65]. Відомою є також «драбина участі» Ш. Арнштайн, яка показує рух від маніпулятивних форм до партнерства, делегування повноважень і громадського контролю [142]. Її значення полягає не стільки в буквальному відтворенні восьми щаблів, скільки в акценті на реальному розподілі впливу між владою і громадськістю.

Владний вимір участі особливо виразно простежується у підході Ш. Арнштайн, яка наголошувала: «citizen participation is a categorical term for citizen power» [142, с. 216]. Такий акцент дає підстави оцінювати участь не лише за наявністю процедур, а й за фактичним обсягом впливу громадськості на результат управлінського процесу.

Міжнародна асоціація публічної участі (IAP2) використовує п’ять рівнів: інформування, консультування, залучення, співпраця та надання повноважень [151]. OECD, у свою чергу, розрізняє інформацію, консультацію та залучення залежно від інтенсивності взаємодії, причому залучення передбачає можливість громадян і стейкхолдерів співпрацювати на різних фазах політичного циклу [157, с. 14]. Відмінність цих підходів підтверджує, що рівні участі є аналітичним інструментом, а не універсальною ієрархією, однаково придатною для всіх управлінських ситуацій.

У відомому дослідженні Ш. Арнштайн сформовано такі рівні громадської участі:

1. Маніпуляція.

2. Терапія.

3. Інформування.

4. Консультації.

5. Примирення.

6. Партнерство.

7. Делегування повноважень.

8. Громадський контроль [142].

Узагальнення зазначених підходів дає підстави виокремити шість рівнів громадської участі у публічному управлінні: інформування громадськості; консультування; залучення до обговорення та підготовки рішень; партнерську взаємодію; спільне вироблення та реалізацію рішень; громадський моніторинг і оцінювання. Запропонована послідовність відображає поступове розширення можливостей громадськості впливати на управлінський цикл, однак не означає, що для кожного питання обов'язково має застосовуватися найвищий рівень участі.

Інформування є необхідною передумовою участі, але саме по собі не забезпечує впливу громадськості на рішення. Консультування формує двосторонній обмін, однак остаточне рішення зберігається за органом публічної влади. Залучення до підготовки рішень передбачає більш системну роботу з пропозиціями громадськості. Партнерство та спільне вироблення рішень характеризуються вищим ступенем взаємної відповідальності й координації. Моніторинг та оцінювання забезпечують зворотний зв'язок після ухвалення рішення і дозволяють встановити, наскільки його реалізація відповідає заявленим цілям і суспільним потребам.

Узагальнене співвідношення визначених рівнів громадської участі, характеру взаємодії та ступеня впливу громадськості на управлінський цикл відображено на рис. 1.1.

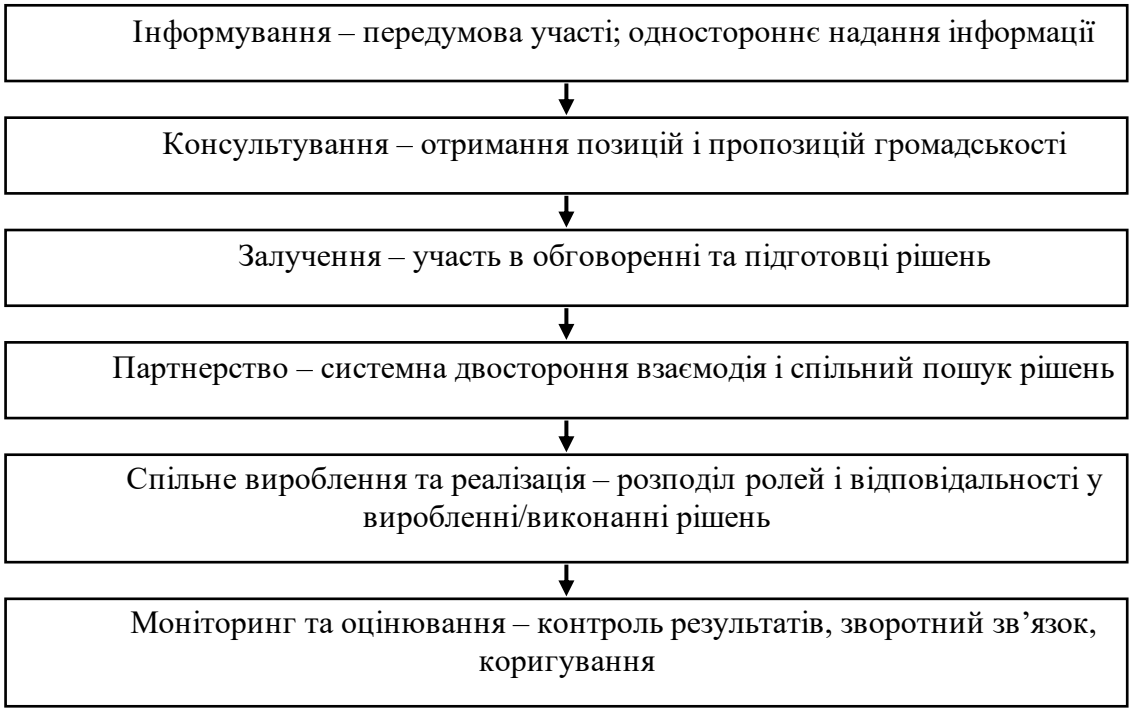


Рис. 1.1. Рівні громадської участі у процесі підготовки та реалізації публічно-управлінських рішень

Примітка. Складено автором.

Отже, підвищення рівня участі має означати насамперед розширення можливостей громадськості впливати на зміст і реалізацію рішень, а не механічне прагнення до максимальної інтенсивності участі. Для інформаційних або технічних питань достатніми можуть бути інформування чи консультація; для стратегічних, суспільно чутливих або довгострокових рішень доцільними є партнерські та спільні формати. Такий підхід дозволяє оцінювати участь за відповідністю обраного рівня характеру управлінського завдання.

У системі публічного управління громадська участь реалізується через різні форми взаємодії громадськості з органами публічної влади.

Зокрема, запропонована наступна класифікація форм комунікації влади з громадськістю:

- безпосередня, опосередкована, змішана взаємодія;
- міжособистісна, групова, масова взаємодія [42].

Безпосереднє спілкування та звернення громадян виконують три функції: правозахисну, інформаційну та комунікаційну. Звернення як юридичний інститут є одним із засобів захисту прав громадян. Також вони є джерелом отримання державним апаратом відомостей про проблеми громадян. Самі звернення можуть бути засобом комунікації між державою та громадянами, слугувати свого роду каналом впливу. Проте, звернення вирішують проблеми окремих громадян чи груп, а не співтовариств. Часто цей канал демонструє формалізм, коли громадянину дається відповідь у встановлені законом терміни, а по суті проблема не вирішується.

У науковій літературі форми участі класифікуються за різними критеріями: очні та заочні [96], прямі й непрямі, традиційні та електронні, індивідуальні й колективні. Такі класифікації відображають окремі аспекти участі, але не повною мірою показують характер взаємодії громадськості з органами публічної влади. Для цілей публічно-управлінського аналізу доцільно систематизувати форми громадської участі за їх функціональним призначенням у процесі взаємодії.

За таким критерієм можна виокремити інформаційні, консультативні, дорадчі, ініціативні, контрольні, партнерські та цифрові форми. Інформаційні забезпечують доступ до відомостей і створюють передумову для усвідомленої участі. Консультативні спрямовані на отримання думок і пропозицій громадськості. Дорадчі передбачають сталі або періодичні формати вироблення рекомендацій. Ініціативні забезпечують постановку питань самою громадськістю. Контрольні пов’язані з моніторингом та оцінюванням діяльності органів влади. Партнерські передбачають спільну діяльність і розподіл відповідальності. Цифрові форми не є ізольованою альтернативою іншим групам, а виступають технологічним середовищем, у якому можуть реалізовуватися інформаційні, консультативні, ініціативні, контрольні та партнерські механізми.

До конкретних форм громадської участі належать публічні консультації, громадські слухання, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, електронні петиції, громадська експертиза, громадський моніторинг, участь у робочих групах і консультативно-дорадчих органах, бюджет участі, електронні обговорення й опитування. Сучасна практика також демонструє поширення цифрових платформ і гібридних форматів, які поєднують онлайн- та офлайн-взаємодію. Стецик і Грицку, аналізуючи механізми участі в територіальних громадах, окремо звертають увагу на поєднання традиційних інструментів з інноваційними цифровими механізмами [132].

У науковій літературі потенціал інтернет-технологій у розширенні громадської участі оцінюється неоднозначно: поряд із можливостями залучення ширшого кола громадян відзначаються організаційні, технологічні та комунікаційні обмеження. Відповідно, як електронні, так і традиційні форми громадської участі потребують належної організації процедур і створення умов для реального залучення громадськості.

Поряд із спробами вирішити проблеми традиційної громадської участі у системі державного управління почали з’являтися механізми електронної участі. Світова практика свідчить, що сьогодні спектр каналів електронної громадської участі широко варіюється від подання скарг главам адміністративно-територіальних утворень та представникам законодавчих органів («електронні приймальні») до розподілу частини коштів бюджету та визначення його статей за допомогою онлайн-дискусій. Часто такі канали є технологічно модифікованими варіантами традиційних форм громадської участі, проте вони часто створюються для роботи з однією специфічною проблемою. Передбачається, що електронне залучення лише посилює традиційні існуючі практики громадської участі. Однак відомо, що електронна участь охоплює суб’єктів, які могли бути не зацікавленими в участі в процесі урядування у традиційний спосіб або представлені в ньому недостатньо.

Водночас активність громадян в електронній взаємодії залежить від рівня довіри до інститутів влади. Низький рівень довіри може знижувати готовність до участі, тоді як сприйняття цифрових процедур як надійних і змістовних створює сприятливіші передумови для використання таких каналів взаємодії.

Важливою умовою електронної участі є також довіра до технічної інфраструктури та цифрових ресурсів органів публічної влади. Такі ресурси мають забезпечувати прозорість процедур, належний захист даних і мінімізацію ризиків несанкціонованого доступу та маніпуляцій.

Важливими умовами результативної електронної участі є нормативне забезпечення, організаційна підтримка з боку органів публічної влади та готовність підтримувати двосторонню взаємодію. Односпрямоване інформування без можливості отримання зворотного зв'язку звужує потенціал цифрових інструментів. Тому їх упровадження доцільно поєднувати з удосконаленням внутрішніх процедур, організаційної культури та практик урахування результатів громадської участі.

Публічні консультації є однією з найбільш універсальних форм участі, оскільки можуть застосовуватися під час підготовки нормативних актів, стратегій, програм і управлінських рішень. [19] Їх управлінська цінність полягає у можливості зіставити позицію органу влади з оцінками заінтересованих груп до ухвалення остаточного рішення. Водночас консультація втрачає зміст, якщо проводиться після фактичного визначення результату, якщо учасникам не надано достатньої інформації або якщо після завершення процедури відсутнє пояснення щодо врахування поданих пропозицій.

Громадські слухання та загальні збори громадян забезпечують безпосередню комунікацію і мають особливе значення на місцевому рівні. Їх перевагою є можливість відкритої дискусії та публічного зіставлення позицій, однак результативність залежить від доступності участі, якості модерації, своєчасного оприлюднення матеріалів і здатності органу влади перетворити

результати обговорення на конкретні управлінські дії. За відсутності таких умов слухання можуть перетворюватися на формальну процедуру або майданчик домінування найбільш активних груп.

Місцеві ініціативи та електронні петиції належать до форм, у яких порядок денний значною мірою формується самою громадськістю. Їх значення полягає у можливості винесення проблеми на офіційний розгляд без попереднього ініціювання органом влади. Разом із тим досягнення встановленого кількісного порогу чи реєстрація ініціативи не є самодостатнім показником результативності: вирішальним є подальший розгляд, мотивована відповідь, можливість відстежити статус пропозиції та, за наявності підстав, її включення до відповідного управлінського процесу.

Громадська експертиза та громадський моніторинг мають іншу функціональну спрямованість. Вони орієнтовані не стільки на формування початкової позиції, скільки на оцінювання діяльності, рішень, програм та їх наслідків. Громадський моніторинг дозволяє підтримувати зв’язок між прийнятим рішенням і фактичними результатами його реалізації, а також створює інформаційну основу для коригування політики. Саме тому контрольні форми участі важливо розглядати як складову управлінського циклу, а не як зовнішній щодо публічного управління процес. [97]

Участь у робочих групах, консультативно-дорадчих органах і громадських радах характеризується більшою сталістю та організаційною визначеністю. На відміну від разових консультацій, такі форми забезпечують накопичення досвіду взаємодії, формування спеціалізованої експертизи та можливість систематичного повернення до питання на різних етапах його вирішення. Водночас сталість сама по собі не гарантує результативності: за відсутності репрезентативності, регулярності роботи, доступу до інформації та реакції органу влади дорадчий орган може існувати лише формально.

Цифровізація громадської участі розширює доступ до взаємодії, однак не усуває потреби в належній організації процесу. Технічна доступність, цифрові навички, захист персональних даних, прозорість процедур, можливість ідентифікації учасників та забезпечення альтернативних офлайн-каналів залишаються необхідними умовами. [54; 77; 78] Тому цифрові інструменти доцільно розглядати як засіб розширення і підтримки громадської участі, а не як самостійну гарантію її результативності.

Систематизацію форм громадської участі за характером взаємодії, рівнем впливу та очікуваним управлінським результатом наведено в табл. 1.1.

Громадські ради у запропонованій систематизації належать передусім до дорадчих форм громадської участі, оскільки забезпечують регулярну, а не разову взаємодію представників громадянського суспільства з конкретним органом публічної влади. Водночас у їх діяльності можуть поєднуватися консультативні, контрольні, інформаційні та партнерські інструменти. Саме ця комплексність відрізняє громадські ради від багатьох епізодичних форм участі та створює передумови для їх подальшої інституалізації.

Якість громадської участі визначається системою принципів. Керівні принципи Ради Європи акцентують взаємоповагу, незалежність НУО, відповідальність публічних органів, відкритість, прозорість, підзвітність, своєчасний зворотний зв’язок, недискримінацію, інклюзивність і доступність [57, с. 2–3]. У межах дослідження до них доцільно додати законність, добровільність, рівність можливостей, репрезентативність, партнерство, обґрунтованість і результативність.

Ці принципи мають застосовуватися взаємопов’язано: відкритість без доступності не гарантує фактичної можливості долучитися; репрезентативність без зворотного зв’язку не забезпечує впливу; дотримання процедури без орієнтації на результат може перетворити участь на формальність. Законність і добровільність визначають базові межі, доступність та інклюзивність – реальну

можливість участі, а репрезентативність – здатність враховувати різні суспільні інтереси.

Таблиця 1.1

Систематизація форм громадської участі у системі публічного управління

Група форм	Основні форми	Характер взаємодії	Рівень впливу громадськості	Очікуваний результат
Інформаційні	оприлюднення інформації, відкриті дані, звітування	переважно односторонній	низький / передумова участі	поінформованість і доступ до даних
Консультативні	публічні консультації, слухання, опитування	двосторонній обмін позиціями	середній	урахування суспільних потреб і пропозицій
Дорадчі	громадські ради, консультативні органи, робочі групи	регулярна структурована взаємодія	середній / підвищений	рекомендації та експертно-громадська участь
Ініціативні	місцеві ініціативи, петиції, пропозиції	ініціатива виходить від громадськості	залежить від процедури	постановка питання на управлінський порядок денний
Контрольні	громадська експертиза, моніторинг, оцінювання	контроль і зворотний зв’язок	підвищений	підзвітність, виявлення проблем, коригування
Партнерські	спільні проєкти, робочі групи, співвироблення рішень	спільна діяльність	високий	узгоджені рішення та розподіл відповідальності
Цифрові	е-консультації, е-петиції, онлайн-обговорення, цифрові платформи	технологічно опосередкована взаємодія	від низького до високого	доступність, масштабування та безперервність участі

Примітка. Складено автором.

Особливе значення мають зворотний зв’язок, відкритість, партнерство, обґрунтованість і підзвітність. Громадськість повинна мати змогу простежити розгляд пропозиції, спосіб її врахування або мотиви відхилення; інформація про предмет взаємодії, процедуру й результат має бути доступною, а позиції сторін – аргументованими. Саме це дозволяє оцінювати участь не за кількістю

проведених заходів, а за якістю пропозицій, ступенем їх урахування та сталістю взаємодії.

Запропоноване групування принципів громадської участі за їх управлінським призначенням узагальнено в табл. 1.2.

Таблиця 1.2

Групування принципів громадської участі у системі публічного управління

Група принципів	Принципи	Управлінське значення
Нормативні	законність, добровільність, рівність можливостей	визначають правомірність і недискримінаційність участі
Організаційні	доступність, своєчасність, обґрунтованість	забезпечують реальну можливість і належну організацію участі
Комунікаційні	відкритість, прозорість, зворотний зв’язок	підтримують двосторонній обмін і простежуваність результатів
Представницькі	інклюзивність, репрезентативність, партнерство	забезпечують врахування різних інтересів і рівноправну взаємодію
Результативні	підзвітність, результативність	орієнтують участь на конкретний вплив і оцінювання наслідків

Примітка. Складено автором.

В умовах воєнного стану громадська участь поєднує потребу у відкритості з об’єктивними безпековими обмеженнями. Ю. М. Рижук та Д. І. Яїцька, аналізуючи громадську участь в умовах воєнного стану, звертають увагу на трансформацію практик участі після 24 лютого 2022 р. [122; 141, с. 29]. Одночасно зростає значення волонтерських, ветеранських, правозахисних організацій та об’єднань внутрішньо переміщених осіб у визначенні пріоритетів відновлення, соціальної підтримки, безбар’єрності й розвитку територій. Безпекові вимоги не повинні перетворюватися на універсальне виправдання відсутності діалогу та зворотного зв’язку.

Цифрові та гібридні формати частково компенсують обмеження особистої участі, однак мають поєднуватися із захистом інформації, доступністю для осіб із різним рівнем цифрових навичок та збереженням альтернативних каналів взаємодії. У післявоєнному відновленні значення громадської участі

зростатиме, оскільки визначення пріоритетів відбудови потребуватиме систематичного виявлення локальних потреб, публічного обговорення рішень і контролю за використанням ресурсів.

Таким чином, громадянське суспільство доцільно розглядати як середовище формування суспільних потреб, інтересів та ініціатив, а громадську участь – як організований спосіб їх включення у процеси публічного управління. Такий підхід дозволяє відмежувати громадську участь від ширшої громадської активності та одночасно врахувати, що вона може ініціюватися як громадськістю, так і органами публічної влади.

Запропонована систематизація рівнів участі – інформування, консультування, залучення, партнерство, спільне вироблення та реалізація рішень, моніторинг і оцінювання – відображає різний ступінь впливу громадськості на управлінський цикл. При цьому жоден рівень не є універсально «кращим»: його доцільність визначається характером питання, очікуваним результатом, ресурсами та готовністю сторін до взаємодії.

Форми громадської участі охоплюють інформаційні, консультативні, дорадчі, ініціативні, контрольні, партнерські та цифрові механізми. Їх результативність залежить від дотримання законності, добровільності, відкритості, доступності, інклюзивності, репрезентативності, партнерства, своєчасності, обґрунтованості, зворотного зв’язку, підзвітності та орієнтації на результат. Саме поєднання відповідної форми участі з належними принципами її організації створює умови для переходу від формального залучення до реального впливу громадськості на публічно-управлінські рішення.

Серед інституалізованих форм громадської участі особливе місце посідають громадські ради. Їх доцільно визначати як інституалізовану консультативно-дорадчу форму громадської участі, що забезпечує не разову, а відносно сталу взаємодію громадськості з конкретним органом публічної влади. Їх значення визначається можливістю поєднувати представлення суспільних

інтересів, експертне обговорення, підготовку рекомендацій, громадський контроль і комунікацію з органом влади.

1.2. Інституційне становлення та розвиток громадських рад у системі публічного управління

Громадські ради, визначені у попередньому параграфі як інституалізована консультативно-дорадча форма громадської участі, виникають не просто як ще один різновид громадського об'єднання або канал комунікації з владою. Їх поява пов'язана з потребою перевести взаємодію громадськості з органами публічної влади з епізодичного формату у відносно сталу, організаційно визначену та відтворювану форму. Якщо петиція, слухання, опитування чи окрема консультація здебільшого спрямовані на конкретне питання, то громадська рада створює можливість для систематичної взаємодії в межах предмета діяльності певного органу влади.

Ускладнення системи публічного управління, зростання кількості заінтересованих груп та необхідність урахування спеціалізованої експертизи зумовлюють потребу в постійних майданчиках, здатних не лише передавати позицію громадськості, а й підтримувати зворотний зв'язок упродовж підготовки, реалізації та оцінювання управлінських рішень. Саме в цій площині громадська рада відрізняється від ситуативних форм участі: її призначення полягає не у разовій реакції на окреме рішення, а у підтриманні регулярної взаємодії між громадянським суспільством і конкретним органом публічної влади.

Передумовою виникнення таких утворень є поєднання двох потреб. З боку громадянського суспільства це потреба у стійкому каналі представлення суспільних інтересів, доступі до інформації, можливості надавати пропозиції та здійснювати громадський контроль. З боку органів публічної влади йдеться про

потребу отримувати зворотний зв’язок, залучати зовнішню експертизу, виявляти суспільні очікування та підвищувати обґрунтованість рішень. Громадська рада формується саме у точці перетину цих двох потреб, що визначає її посередницьку інституційну природу.

Водночас наявність постійного консультативно-дорадчого утворення не означає автоматичного переходу до партнерської моделі врядування. Інституційна форма створює лише організаційну можливість для взаємодії, тоді як її фактичний зміст залежить від репрезентативності складу, професійності учасників, регулярності роботи, відкритості, доступу до інформації та готовності органу влади розглядати підготовлені рекомендації. Тому з’ясування процесу становлення громадських рад має поєднувати історичну реконструкцію з аналізом того, які ознаки поступово закріпилися за цим інститутом і відрізняють його від інших форм громадської участі.

У науковій літературі інститути громадянського суспільства трактуються достатньо широко: поряд із громадськими об’єднаннями до них відносять професійні, благодійні та інші організації, а також нові неформальні й цифрові форми самоорганізації [38, с. 40; 133, с. 313; 135]. Тому їх структуру недоцільно зводити до фіксованого переліку. Для публічного управління важливішим є те, наскільки відповідний інститут здатний представляти суспільний інтерес і включатися у взаємодію з органами публічної влади.

Такий підхід узгоджується з розумінням громадянського суспільства як системи відносин та інститутів, у якій вирішальне значення мають характер взаємозв’язків і фактична участь у публічному управлінні [11, с. 73; 13, с. 132]. У цій системі громадські ради посідають особливе місце, оскільки поєднують структурованість, відносну сталість та безпосередню орієнтацію на взаємодію з конкретним органом публічної влади. Саме ця ознака відрізняє їх від епізодичних каналів участі та пояснює потребу в окремому аналізі їх інституційної природи.

Важливим напрямом з'ясування сутності громадських рад є історичний підхід, який дає змогу простежити етапи розвитку громадських рад і виявити суспільну потребу, на задоволення якої спрямоване функціонування громадських рад, а також визначити особливий спосіб впливу на суспільне життя, який втілюється цим інститутом громадянського суспільства.

Історія становлення громадських рад в Україні пов'язана з першими роками незалежності. Одним із ранніх прикладів інституалізованої консультативної взаємодії стала Рада підприємців України при Кабінеті Міністрів України, створена постановою Кабінету Міністрів України від 22 березня 1993 р. № 210. В акті прямо визначалась мета налагодження ефективної співпраці підприємницьких структур з Урядом України та іншими органами виконавчої влади у проведенні державної політики щодо розвитку підприємництва і формування ринкової інфраструктури [118]. Саме наявність постійного консультативно-дорадчого формату дозволяє розглядати цей досвід як одну з вихідних організаційних передумов подальшого розвитку громадських рад.

Період утворення Ради підприємців України був складним етапом в історії незалежної України. Зміна парадигми суспільно-економічного розвитку, злам старої системи соціальних відносин, розбудова нової концепції відносин власності, поява нових соціальних ролей та відносин визначали зміст суспільного життя цього часу. Відмова від тоталітарного устрою супроводжувалася складним формуванням суспільства на нових економічних, політичних, національних та культурних засадах.

Раду підприємців України створено для забезпечення взаємодії суб'єктів господарювання з органами виконавчої влади. Отже, її призначення полягало не лише у реалізації соціально-економічного інтересу, а й у взаємодії, узгодженні та координації зусиль у соціально-економічній сфері між двома системами – суб'єктами господарювання та державою. Через діяльність Ради підприємців

України здійснювався вплив суспільства на державну політику в суспільно-економічній сфері.

Особливістю способу реалізації суспільного інтересу через діяльність Ради підприємців України був його постійний характер. Перша громадська рада становила засіб комплексного впливу на формування державної політики у сфері економіки і підприємництва та забезпечувала систематичний підхід до виконання поставлених завдань. Аналіз завдань Ради підприємців України свідчить, що інструментальний вплив охоплював процеси від нормотворення до моніторингу виконання рішень. Загалом діяльність Ради підприємців України оцінювалася як досить дієвий механізм [7, с. 615].

Досвід формування Ради підприємців України як одного з перших в Україні консультативно-дорадчих утворень такого типу свідчить про потребу в постійній та систематичній взаємодії організованих суспільних інтересів із державними органами у відповідній сфері. Саме сталість і регулярність такої взаємодії стали характерними рисами подальшого розвитку громадських рад. Так, невдовзі в Україні розпочали діяльність Громадська рада при Міністерстві екології і природних ресурсів України (у 1996 році) та Громадська колегія для захисту прав і законних інтересів підприємців та врегулювання конфліктів у сфері підприємництва (у 2000 році). Їх функціонування відбувалося на засадах, аналогічних Раді підприємців України.

Новий етап розвитку розпочався у 2004 р., коли постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378 було затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю, Положення про Громадську раду при Кабінеті Міністрів України та Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади [39]. Інституційне поширення громадських рад мало важливе значення для закріплення самої моделі постійної консультативної взаємодії, однак одночасно створило ризик формалізації: обов'язковість утворення відповідних органів не гарантувала наявності

активного суспільного запиту, належної автономності та фактичного впливу на управлінські рішення.

Незважаючи на вказані недоліки, науковці позитивно оцінюють діяльність громадських рад в окреслений період [128, с. 55]. Попри певні застереження, таку оцінку можна підтримати принаймні з огляду на те, що у такий спосіб напрацьовано вітчизняний досвід, який дає змогу зробити певні висновки щодо розвитку інституту громадських рад в Україні. Унаслідок накопиченого досвіду громадські ради вже не сприймаються органами влади як чужорідний елемент, а стали усталеною складовою публічно-управлінської практики. Тому позитивна оцінка поширення практики функціонування громадських рад не викликає сумнівів, однак важливо звертати увагу на дотримання умов їх ефективності.

Третій етап інституційного становлення розпочався у 2010 р. з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». У межах історико-інституційного аналізу значення цього акта полягає передусім у переході від неоднорідних підходів до уніфікованої та відтворюваної моделі громадських рад при органах виконавчої влади. Детальний зміст чинних процедур формування, організації роботи та взаємодії громадських рад з органами публічної влади становить предмет окремого нормативно-організаційного аналізу у другому розділі.

Повномасштабна війна стала окремим етапом розвитку цього інституту. З 2022 р. діяльність громадських рад відбувається в умовах воєнного стану, безпекових обмежень, зміни суспільних пріоритетів, активізації волонтерських і ветеранських середовищ, поширення дистанційних форматів комунікації та необхідності поєднувати відкритість із вимогами захисту інформації. Тому сучасний етап характеризується не лише адаптацією процедур, а й зміною змісту суспільного представництва та запитів до інституційної спроможності громадських рад.

С. Лізаковська, аналізуючи розвиток громадських рад в Україні, акцентує на їх потенціалі як інструменту взаємодії влади і громадянського суспільства та зазначає, що «громадські ради є потужним інструментом залучення громадян до участі в управлінні державою» [76, с. 77]. Це положення важливе саме в історико-інституційному контексті: поступове поширення громадських рад означало перехід від одиничних консультативних утворень до відтворюваної моделі залучення громадськості.

Узагальнення основних етапів становлення громадських рад наведено в табл. 1.3. Запропонована періодизація дає змогу простежити зміну не лише нормативного оформлення громадських рад, а й способу формування їх складу, ступеня самостійності, характеру взаємодії з органами влади та основних суперечностей розвитку.

На першому етапі (1993–2004 рр.) суспільно-політичними передумовами стали трансформація держави й економіки та поява нових організованих інтересів, які потребували постійного каналу взаємодії з виконавчою владою. Уніфіковане регулювання громадських рад було відсутнє, їх створення мало переважно ініціативний і галузевий характер, а склад формувався відповідно до специфіки конкретної сфери. Ступінь самостійності та характер взаємодії значною мірою залежали від конкретного органу й моделі ради. Основним результатом стало накопичення первинного досвіду постійного консультативно-дорадчого діалогу, а головною суперечністю - відсутність єдиних організаційних стандартів.

Другий етап (2004–2010 рр.) характеризувався нормативним поширенням моделі громадських рад і переходом від одиничних утворень до типової форми взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю. Формування та діяльність рад набули більш формалізованого характеру, однак процедури залишалися неоднорідними, а органи влади зберігали істотний організаційний вплив. Результатом стало інституційне закріплення громадських рад, водночас

проявилася суперечність між масовістю їх створення та реальною самостійністю і впливовістю.

Таблиця 1.3

Періодизація становлення та розвитку громадських рад в Україні

Період	Основні характеристики	Домінуюча модель взаємодії	Інституційне значення
1993–2004 рр.	виникнення перших консультативно-дорадчих утворень; ініціативний характер створення; орієнтація на конкретні суспільні та професійні інтереси	ситуативно-ініціативна	формування практики постійного діалогу з окремими суспільними групами
2004–2010 рр.	масове поширення громадських рад; нормативна формалізація; неоднорідність процедур формування і діяльності; ризик залежності від органів влади	формалізовано-консультативна	закріплення громадських рад як типової форми взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю
2010–2021 рр.	уніфікація порядку формування і діяльності; розширення практики функціонування; накопичення організаційного досвіду	інституційно впорядкована	перехід до відтворюваної моделі громадської участі з визначеними процедурами і функціями
з 2022 р.	адаптація до воєнного стану; безпекові обмеження; дистанційна і гібридна взаємодія; зміна структури суспільних потреб і груп представництва	адаптивно-кризова	перевірка стійкості інституту та його здатності зберігати взаємодію, відкритість і зворотний зв’язок у кризових умовах

Примітка. Складено автором на основі [16; 39; 76; 106; 118].

На третьому етапі (2010–2021 рр.) прийняття постанови Кабінету Міністрів України № 996 забезпечило уніфікацію базових процедур формування та функціонування громадських рад. Їх склад і організація діяльності стали більш процедурно визначеними, розширилася практика створення рад при

органах виконавчої влади, накопичувався досвід регулярної взаємодії. Водночас нормативне впорядкування не усунуло залежності результативності рад від організаційного сприяння органу влади, активності представників громадськості та фактичного врахування підготовлених рекомендацій. Основною суперечністю цього етапу стало співіснування формальної інституційної визначеності з нерівномірною практичною спроможністю рад.

Четвертий етап (з 2022 р.) розвивається під впливом воєнного стану, безпекових обмежень, цифровізації та зміни структури суспільних потреб. У формуванні й роботі громадських рад зростає значення представництва волонтерських, ветеранських та інших середовищ, поширюються дистанційні й гібридні формати взаємодії. Організаційна самостійність рад у цих умовах поєднується з підвищеною залежністю від доступу до інформації та належного сприяння органів влади. Основним результатом є збереження консультативно-дорадчої взаємодії в кризових умовах, а ключовою суперечністю - необхідність одночасно забезпечувати відкритість, представництво і зворотний зв’язок без порушення вимог безпеки.

Отже, становлення та розвиток громадських рад демонструє поступовий перехід від окремих консультативних утворень до інституційно відтворюваної форми громадської участі. Водночас історичний розвиток засвідчує, що формальне нормативне закріплення не є достатньою умовою результативності. Стійкість інституту визначається тим, наскільки організаційна форма підтримується реальним суспільним представництвом, регулярною діяльністю та здатністю забезпечувати вплив громадськості на процес публічного управління.

У науковій літературі громадські ради розглядаються одночасно як інститут громадянського суспільства, консультативно-дорадчий орган, форма громадської участі, інструмент взаємодії влади і громадськості, посередницька інституція та елемент системи публічного управління. Ці підходи не є

взаємовиключними, оскільки відображають різні сторони одного явища: суб'єктну, організаційну, функціональну та управлінську.

У Типовому положенні про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [106] «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (далі – Типове положення) громадська рада визначена як тимчасовий консультативно-дорадчий орган, утворений для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики.

Нормативна характеристика громадської ради як тимчасового консультативно-дорадчого органу не заперечує її інституційної сталості як моделі громадської участі. Тимчасовість стосується конкретно утвореного складу та організаційного циклу його діяльності, тоді як сама форма громадської ради є відтворюваною: після завершення повноважень одного складу передбачається формування наступного. Саме тому в інституційному вимірі доцільно розрізняти часові межі функціонування конкретної ради та сталість громадської ради як способу організованої взаємодії громадськості з органом публічної влади.

Запропоноване в нормативному акті визначення неповно відображає поняття громадських рад, оскільки не містить сутнісних ознак цього утворення, не дає уявлення про його роль та функції, не вказує на специфіку, внаслідок чого не дозволяє відмежувати громадські ради від інших інститутів громадянського суспільства. Нормативне визначення може й не мати на меті точного і повного відображення досліджуваного поняття, однак це ще один аргумент на користь тези про те, що нормативне регулювання є лише одним і не визначальним джерелом з'ясування змісту поняття громадської ради. Зокрема,

для цього слід звернутися до історії виникнення та становлення громадських рад, їх функцій та способів діяльності, ознак та характерних рис тощо.

Історичний розвиток та сучасна практика дають підстави уточнити цю характеристику: громадська рада не просто забезпечує участь у консультаціях, а формує відносно сталий канал представлення суспільних інтересів, експертного обговорення, підготовки рекомендацій, громадського контролю та комунікації. Саме поєднання організаційної сталісті з функціональною спрямованістю на конкретний орган влади відрізняє громадські ради від більшості інших інструментів громадської участі.

Наведені положення свідчать про наявність тісного зв'язку між державним органом та громадською радою, яка при ньому функціонує. Характер цього зв'язку може варіюватися залежно від конкретно-історичної моделі та правового регулювання, однак сам факт такого зв'язку є беззаперечним. Громадська рада не існує абстрактно, вона завжди пов'язана з певним органом, а її діяльність детермінована компетенцією і правовим статусом державного органу.

Відповідно, громадські ради є сполучною ланкою між суспільством і державою та поєднують ознаки інституту громадянського суспільства й елементу системи публічного управління. Через громадські ради здійснюється взаємний вплив держави і суспільства. Адже громадські ради не лише відображають позицію суспільства щодо проєктів нормативних актів, дій і рішень відповідного державного органу, а й забезпечують зворотний зв'язок. Громадські ради також сприяють прозорості діяльності органів публічної влади, доведенню змісту їхніх дій і рішень до суспільства та поясненню державної політики. Отже, громадські ради – це майданчик взаємного впливу суспільства та держави.

Тому діяльність громадських рад можна кваліфікувати як форму взаємодії та інтеграції держави і суспільства. У такому аспекті громадська рада має

виразний інструментальний потенціал у системі публічного управління, оскільки забезпечує організаційно оформлену участь громадськості у відповідних управлінських процесах. Отже, поряд із суб'єктною характеристикою громадські ради доцільно розглядати і з позицій їх інструментального змісту.

Ю. Ж. Шайгородський, Т. С. Андрійчук, А. Я. Дідух, А. О. Мішин, К.П. Меркотан, Н. Ф. Романова та О. В. Ярошенко, характеризуючи діяльність громадських рад, акцентують на необхідності забезпечення ними двостороннього зв'язку: «Діючи на постійній основі, ради мають забезпечувати двосторонній зв'язок» [16, с. 95]. Ця характеристика дозволяє точніше визначити місце громадської ради: вона не замінює ні орган публічної влади, ні інститути громадянського суспільства, а забезпечує організаційно оформлений канал їх регулярної взаємодії.

Посередницька природа громадської ради проявляється в тому, що вона одночасно інтегрована у два середовища. З одного боку, склад ради формується з представників громадськості, а зміст її діяльності пов'язаний із виявленням і представленням суспільних інтересів. З іншого боку, предмет діяльності ради визначається компетенцією конкретного органу публічної влади, з яким вона взаємодіє. Така подвійна орієнтація не означає змішування владної і громадської компетенції; навпаки, вона потребує чіткого збереження організаційної самостійності громадської ради та юридичної відповідальності органу влади за прийняті ним рішення.

Отже, громадську раду недоцільно кваліфікувати як частину апарату органу влади або як звичайне громадське об'єднання. Вона не має владно-розпорядчих повноважень, не приймає обов'язкових для органу рішень і не може підміняти його компетенцію. Водночас її діяльність має більш виражений управлінський характер, ніж діяльність більшості громадських об'єднань,

оскільки спрямована безпосередньо на підготовку, обговорення, реалізацію, моніторинг та оцінювання публічно-управлінських рішень.

Деякі дослідники оцінюють громадські ради як вид об'єднань громадян [21, с. 203]. Справедливість такого підходу залежить від розуміння обсягу поняття «об'єднання громадян». Зокрема, окремі дослідники вказують на три ознаки громадського об'єднання:

- до громадських об'єднань не належать політичні партії та урядові установи;

- метою діяльності громадських об'єднань не має бути отримання політичної влади;

- громадські об'єднання мають бути неприбутковими [165].

Наведені ознаки дозволяють провести важливе розмежування. Громадське об'єднання утворюється насамперед для реалізації спільного інтересу його учасників і може взаємодіяти з різними органами публічної влади залежно від конкретної ситуації. Громадська рада, навпаки, від початку орієнтована на взаємодію з визначеним органом і функціонує в межах кола питань, що належать до його компетенції. Саме ця інституційна прив'язаність до певного управлінського середовища робить громадську раду більш спеціалізованою формою громадської участі.

Однак громадська рада має істотні відмінності від об'єднань громадян у суто управлінському аспекті. Так, громадська рада має більш визначений предмет діяльності, зумовлений компетенцією державного органу. Навіть ті дослідники, які позиціонують громадські ради як один із видів об'єднань громадян, підкреслюють специфічну процедуру їх створення [21, с. 80]. Склад громадських рад має обмежену кількість і не може, на відміну від об'єднань громадян, охопити всіх охочих.

Визначеність предмета діяльності громадських рад та їх зв'язок із компетенцією відповідного органу публічної влади зумовлюють особливі

вимоги до складу таких рад. Якщо громадські об’єднання можуть охоплювати широке коло учасників, то для громадських рад важливим є поєднання представницького характеру складу з наявністю у його членів необхідних компетентностей у сфері діяльності органу, при якому вони утворені.

У науковій літературі зазначається, що участь громадськості є додатковим інтелектуальним ресурсом для органів державної влади [125, с. 7; 140, с. 66]. Особливого значення це положення набуває для громадських рад, діяльність яких має регулярний, системний і комплексний характер. Для громадських об’єднань така сталість взаємодії з конкретним органом публічної влади не є обов’язковою. Відповідно, інструментальна роль громадської ради є більш безпосередньо пов’язаною з управлінським процесом.

Професійність і експертність членів громадської ради мають розглядатися не як вимога до перетворення ради на вузький експертний клуб, а як умова спроможності виробляти змістовні пропозиції у сфері діяльності відповідного органу. Представницький характер ради вимагає поєднання різних суспільних позицій, тоді як експертна складова забезпечує здатність перевести ці позиції у форму аргументованих рекомендацій, аналітичних висновків та пропозицій до проєктів управлінських рішень. Надмірне переважання лише одного з цих компонентів може знижувати інституційну якість ради: суто представницький склад без належної компетентності послаблює фаховість, а виключно експертний склад ризикує втратити зв’язок із ширшими суспільними інтересами.

Не менш важливою ознакою є консультативно-дорадчий характер діяльності. Він визначає межу між впливом та владним рішенням. Громадська рада може ініціювати питання, формувати рекомендації, брати участь в обговоренні проєктів рішень, здійснювати моніторинг і громадський контроль, однак юридична відповідальність за остаточне рішення зберігається за компетентним органом публічної влади. Така конструкція дозволяє поєднати

участь громадськості з принципом відповідальності публічної адміністрації за здійснення владних повноважень.

Управлінська цінність громадської ради виявляється також у накопиченні інституційної пам'яті. Регулярна діяльність, робочі групи, протоколи, рекомендації, звіти та повторне повернення до питань створюють можливість відстежувати динаміку проблеми і реакцію органу влади протягом певного часу. У разових формах громадської участі такий ефект значно слабший, оскільки після завершення конкретної консультації або слухання організаційний зв'язок між учасниками може припинятися. Саме тому сталість громадської ради має не лише часовий, а й накопичувальний характер.

Окремого значення набуває питання підзвітності самої громадської ради перед громадськістю. Представництво суспільних інтересів не може зводитися до факту включення представників певних організацій до складу ради. Воно потребує відкритості інформації про діяльність, доступності рішень і рекомендацій, можливості отримувати пропозиції від ширшого кола громадян та інститутів громадянського суспільства, а також регулярного звітування. Така зовнішня комунікація є необхідною для того, щоб громадська рада не перетворювалася на закритий клуб при органі влади і зберігала зв'язок із середовищем, інтереси якого вона покликана представляти.

Порівняльні характеристики громадських рад, громадських слухань, публічних консультацій, робочих груп та електронних петицій узагальнено в табл. 1.4.

Порівняння свідчить, що визначальною рисою громадської ради є не сам факт колегіальності або участі громадян, а сталість і структурованість взаємодії з конкретним органом публічної влади. Саме цей зв'язок створює можливість накопичення інституційного досвіду, послідовного повернення до проблеми, контролю за розглядом рекомендацій та підтримання зворотного зв'язку.

Таблиця 1.4

Відмінності громадських рад від інших форм громадської участі

Форма участі	Тривалість діяльності	Порядок формування	Характер взаємодії	Ступінь організованості	Можливість системного впливу
Громадські ради	регулярна, інституційно відтворювана	утворюються за нормативно визначеною процедурою; склад формується за участю представників громадськості	стала двостороння взаємодія з конкретним органом публічної влади	високий	висока: можливість систематичної участі на різних етапах управлінського циклу
Громадські слухання	разова або періодична	ініціюються і проводяться за встановленою процедурою щодо конкретного питання	відкрите публічне обговорення позицій	середній	середня: вплив переважно на конкретне питання або рішення
Публічні консультації	обмежена строками консультації	організовуються органом публічної влади щодо проєкту рішення, політики чи іншого питання	збір, обговорення та узагальнення пропозицій громадськості	середній	середня: вплив насамперед на етап підготовки рішення
Робочі групи	тимчасова або періодична	формуються для виконання конкретного завдання з визначеним складом учасників	спільне опрацювання проблеми, документа або проєкту рішення	підвищений	підвищена, але обмежена предметом і строком діяльності групи
Електронні петиції	разова, до завершення встановленої процедури	ініціюються громадянами; подальший розгляд залежить від виконання визначених процедурних вимог	ініціатива громадськості з подальшим офіційним розглядом органом влади	середній	залежить від результатів розгляду та подальших управлінських дій

Примітка. Складено автором на основі [16; 57; 65; 72; 76; 132].

Водночас такий зв’язок породжує ризик організаційної залежності, тому інституційна природа громадської ради передбачає одночасне поєднання взаємодії з органом влади та збереження самостійності у формуванні позиції.

До основних ознак громадських рад доцільно віднести інституційний зв’язок із конкретним органом публічної влади; відносно постійний, інституційно відтворюваний характер функціонування; нормативно визначений порядок утворення; колегіальність; представницький характер; участь інститутів громадянського суспільства у формуванні складу; організаційну самостійність; консультативно-дорадчий статус; відсутність владно-розпорядчих повноважень; спрямованість діяльності на сферу компетенції відповідного органу; публічність роботи; орієнтацію на двосторонню взаємодію та зворотний зв’язок. У сукупності ці ознаки характеризують громадську раду саме як посередницький інститут громадської участі.

Таким чином, у функціональному аспекті громадські ради є формою взаємодії громадянського суспільства з державою.

Водночас формула про «поєднання державної і суспільної компетенції» потребує уточнення. Громадська рада не отримує частину владної компетенції органу і не стає співносієм його публічно-владних повноважень. Її інституційна специфіка полягає в іншому: вона функціонує на межі двох сфер, забезпечуючи представлення суспільних інтересів у межах організаційно визначеної взаємодії з органом публічної влади. Такий підхід дозволяє уникнути хибного уявлення про громадську раду як квазідержавний орган та водночас пояснює її більш тісний зв’язок з управлінським процесом порівняно з іншими інститутами громадянського суспільства.

З огляду на викладене громадську раду доцільно визначити як інституційно відтворюваний посередницький інститут громадської участі, утворений при конкретному органі публічної влади для представлення суспільних інтересів та забезпечення нормативно й організаційно визначеної

регулярної взаємодії громадськості з цим органом, що реалізується через представницьку, комунікаційну, консультативну, посередницьку, експертну, контрольну та інтеграційну ролі у процесах підготовки, реалізації та оцінювання публічно-управлінських рішень.

У цьому визначенні принциповими є кілька положень.

- по-перше, громадська рада характеризується як інститут громадської участі, а не як структурна частина органу влади;

- по-друге, її посередницька природа полягає у забезпеченні двостороннього руху інформації, пропозицій, оцінок і зворотного зв'язку;

- по-третє, сталість розуміється як регулярність та відтворюваність форми взаємодії, а не як безстроковість конкретного складу;

- по-четверте, перелік функцій охоплює не лише консультування, а й представництво, комунікацію, експертизу та громадський контроль, що дозволяє розкрити управлінський зміст діяльності громадських рад.

Місце громадської ради у взаємодії органів публічної влади і громадянського суспільства розкривається через сукупність її інституційних ролей. Представницька роль полягає у вираженні та внесенні до управлінського процесу суспільних потреб і позицій; комунікаційна - у підтриманні двостороннього обміну інформацією між громадськістю та органом влади; консультативна - у підготовці пропозицій і рекомендацій щодо проєктів рішень та напрямів політики; посередницька - у забезпеченні організаційно оформленого зв'язку між двома відносно автономними середовищами.

Експертна роль реалізується через професійне опрацювання питань і підготовку аргументованих висновків; контрольна - через громадський моніторинг, оцінювання та відстеження реакції органу влади на подані пропозиції. Інтеграційна роль полягає в узгодженні різних суспільних інтересів, експертних позицій і управлінських можливостей у межах спільного процесу вироблення рішень. У сукупності ці ролі пояснюють проміжне інституційне

становище громадської ради: вона не підміняє орган публічної влади і не зводиться до звичайного громадського об'єднання, а створює сталий простір їх взаємодії.

Місце громадської ради у взаємодії органів публічної влади і громадянського суспільства узагальнено на рис. 1.2.

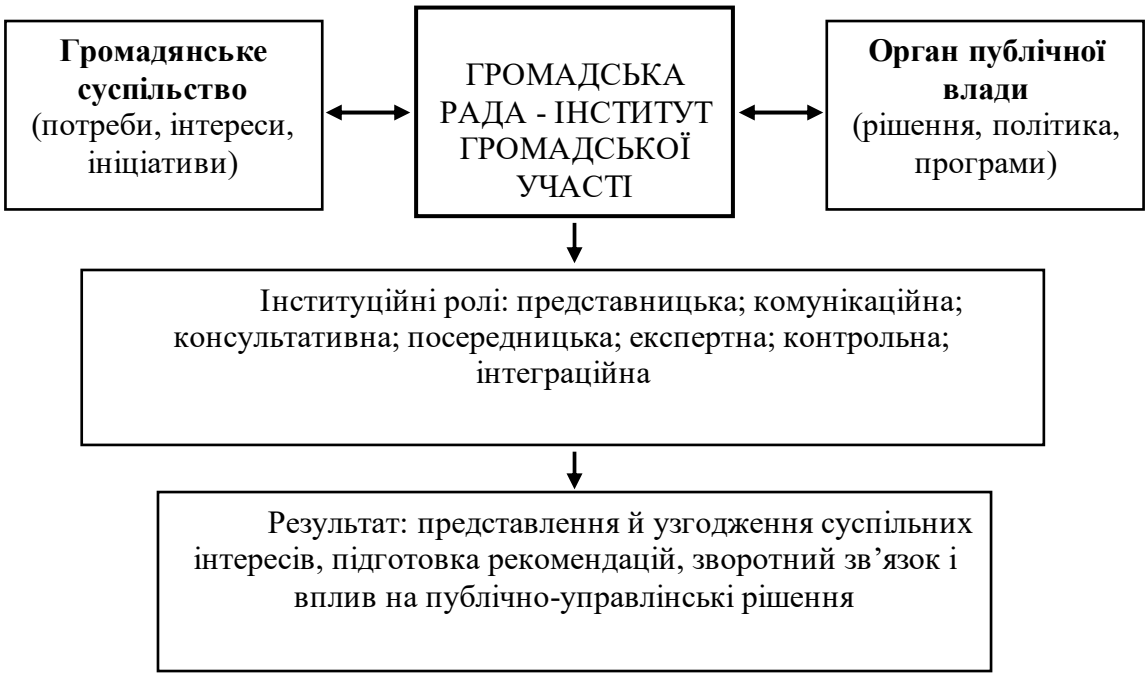


Рис. 1.2. Місце громадської ради у взаємодії органів публічної влади і громадянського суспільства

Примітка. Складено автором.

Отже, громадська рада не є кінцевим суб'єктом взаємодії. Вона виконує функцію організатора і провідника взаємного обміну між громадянським суспільством та органом публічної влади. Від громадськості до органу через неї можуть передаватися потреби, інтереси, експертні оцінки та пропозиції; у зворотному напрямі – інформація про політику, проєкти рішень, результати розгляду пропозицій та мотиви управлінського вибору. Саме наявність такого двостороннього руху відрізняє інституалізовану участь від формального існування консультативно-дорадчого органу.

Посередницька функція не повинна зводити громадську раду до інформаційного каналу. Її інституційна цінність полягає у можливості поєднувати представництво суспільних інтересів із професійним опрацюванням питань, формуванням колективної позиції та подальшим відстеженням реакції органу влади. За таких умов громадська рада виступає не лише майданчиком для комунікації, а й організаційною формою включення громадськості до управлінського циклу.

Водночас інституційна природа громадських рад містить внутрішню суперечність. Їх діяльність потребує організаційного зв'язку з органом публічної влади, доступу до інформації, участі представників органу у взаємодії та належного організаційного забезпечення. Проте надмірна залежність від цього органу здатна зменшити самостійність ради, послабити критичну й контрольну функції та перетворити інституційну взаємодію на формальне погодження вже прийнятих рішень. Тому інституційна зрілість громадської ради проявляється у здатності підтримувати одночасно партнерську взаємодію і організаційну автономність.

Таке розуміння дозволяє визначити громадські ради як особливий тип інституалізованої громадської участі, що займає проміжне місце між епізодичними інструментами залучення та самостійними інститутами громадянського суспільства. Їх специфіка визначається не тільки нормативним статусом, а насамперед сталістю взаємодії, репрезентативністю, професійністю, функціональною визначеністю, публічністю та здатністю забезпечувати зворотний зв'язок з органом влади і громадськістю.

Отже, розвиток громадських рад в Україні засвідчує поступове оформлення постійного каналу взаємодії між органами публічної влади та громадянським суспільством, тоді як аналіз їх інституційної природи дає змогу розглядати громадські ради як посередницький інститут громадської участі. Проте самого факту існування відповідної організаційної форми недостатньо

для висновку про її належну інституалізацію. Для цього необхідно встановити, які складові забезпечують сталість громадської ради, за якими критеріями можна оцінювати рівень її інституалізації та які ознаки свідчать про перехід від формального існування до функціонально спроможного інституту. Саме ці питання становлять предмет подальшого аналізу.

1.3. Сутність, складові та критерії інституалізації громадських рад у системі публічного управління

Характеристика інституційної природи громадських рад дає підстави перейти від з'ясування їх місця у взаємодії органів публічної влади і громадянського суспільства до визначення умов, за яких така організаційна форма набуває ознак стійкого інституту громадської участі. Сам факт утворення громадської ради, затвердження її складу та наявність положення про діяльність ще не свідчать про завершеність процесу інституалізації. Тому подальший аналіз має охоплювати не лише формальне створення ради, а й сталість її організації, реальне виконання функцій, суспільне визнання та здатність бути включеною у процеси публічного управління.

Усвідомлення користі від діяльності громадських рад державою та суспільством і створення нормативних засад їх функціонування самі по собі не забезпечують належного функціонування цього інституту в системі публічного управління. Для цього потрібні системні дії організаційного характеру, формування сталої практики реалізації визначених функцій, а також суспільне визнання легітимності громадських рад. Процес організаційно-управлінського та соціального становлення громадських рад як стійкого інституту публічного управління охоплюється поняттям їх інституалізації.

Роль інституалізації полягає в тому, що вона зменшує невизначеність і створює основу для прогнозованої взаємодії суб'єктів. Інститути формують

усталені схеми дій у тих сферах, де до цього переважали ситуативні практики. У процесі інституалізації спонтанні способи поведінки поступово замінюються передбачуваними, очікуваними та відтворюваними моделями. Відповідно, громадянське суспільство, створюючи й підтримуючи інститути, закріплює певні види публічної взаємодії та надає їм більш сталого характеру.

Поняття інституалізації в науці публічного управління не має єдиного усталеного розуміння. Тому для з'ясування змісту інституалізації громадських рад доцільно враховувати напрацювання суміжних наук, а також співвідношення близьких за змістом понять і категорій. Такий підхід дає змогу відмежувати сам процес інституалізації від його передумов, організаційних форм та результатів.

Поняття «інститут» (від лат. institutum – встановлення, установа) розглядається як один із ключових елементів соціальної структури та історично сформована форма організації й регулювання суспільного життя шляхом упорядкування відносин між людьми у процесі їх взаємодії [136, с. 215]. Для публічного управління принциповим є те, що інститут не зводиться до наявності окремої організації чи нормативного акта, а виявляється через сталі правила, ролі, процедури та практики, які відтворюються у відповідній сфері.

У зарубіжних наукових підходах поняття інституту тлумачиться досить широко: через комплекс суспільних дій і соціальних ролей, систему норм, що регулюють взаємодію, а також через поєднання ідей, учасників, процедур та технологій [130]. Спільним для таких підходів є акцент на стійкості та повторюваності взаємодії. Саме ця ознака дозволяє відрізнити інститут від разової організаційної дії або ситуативного механізму.

Інститут публічного управління доцільно розуміти як стійку й узгоджену систему нормативних, організаційних, управлінських, соціальних і комунікаційних зв'язків та практик, що регулярно використовуються для вирішення певних управлінських завдань. Відповідно, ознаки інституту

виявляються не лише у нормативному закріпленні, а й у наявності сталої організаційної практики, визначеного функціонального призначення, ресурсної спроможності, суспільного сприйняття та здатності до відтворення.

У межах категоріального апарату доцільно розрізняти поняття «інституція» та «інститут». Інституція відображає передусім правила, норми, сталі очікування та моделі поведінки, тоді як інститут має організаційно оформлений вимір і забезпечує практичне відтворення відповідних правил. Для громадських рад це розмежування є принциповим: існування ради як організаційної форми ще не означає сформованості інституційних правил взаємодії, так само як наявність правил без сталої організації не забезпечує їх систематичного застосування.

У сучасному україномовному науковому дискурсі простежується термінологічна варіативність у позначенні процесу становлення та закріплення інститутів. В. І. Николаєва, аналізуючи цю проблему у сфері державного управління, звертає увагу на паралельне використання термінів «інституціоналізація», «інституціалізація» та «інституалізація» [92, с. 69]. Н. О. Серьогіна, зіставляючи поняття «інституціоналізація» та «інституалізація», доходить висновку про їх змістову тотожність у досліджуваному нею контексті державного управління [126, с. 26]. Це свідчить про необхідність не механічної заміни термінів, а збереження тієї форми, яку використовує конкретний автор, із одночасним визначенням базової термінології власного дослідження.

Водночас використання саме терміна «інституалізація» має достатнє наукове підґрунтя у вітчизняних дослідженнях. А. М. Михненко, Е. М. Макаренко та Н. Г. Макаренко присвятили окремий навчальний посібник інституалізації суспільного розвитку, розкривши її етапи, форми та критерії сформованості соціальних інститутів [90]. С. О. Гайдученко визначає інституалізацію як процес закріплення соціальної й управлінської практики до

рівня інституту, що супроводжується її упорядкуванням, формалізацією та стандартизацією [20, с. 21]. У цьому підході важливим є поєднання нормативного оформлення, організаційної структури, ресурсів і сталих правил взаємодії.

Близькі за змістом акценти простежуються й у новіших дослідженнях. В. І. Николаєва інституалізацію в державному управлінні пов'язує з формуванням, розвитком і засвоєнням норм, правил, ролей, цінностей та еталонів, необхідних для державно-управлінської діяльності [92, с. 70]. Д. О. Грицишен, С.В. Свірко та І. В. Супрунова розглядають інституалізацію державної фінансово-контрольної діяльності через ідентифікацію відповідних інститутів, формалізацію та систематизацію базових положень їх діяльності [27, с. 77]. О. О. Вінниченко, досліджуючи інституалізацію лобізму в системі публічного управління, акцентує на унормуванні, легітимізації та досягненні стану повноцінного функціонування соціального інституту [14, с. 33]. Отже, для науки публічного управління термін «інституалізація» може змістовно охоплювати не лише нормативне закріплення, а й організаційне становлення, функціональне наповнення, суспільне визнання та відтворення інституту.

Поряд із цим у частині наукових праць використовується форма «інституціоналізація». У підручнику з соціології за редакцією Н. П. Осипової інституціоналізацію характеризують через організацію і регулювання суспільного життя, формалізацію та стандартизацію суспільних відносин [99, с. 67]. Г. І. Зеленько досліджує інституціоналізацію громадянського суспільства у постсоціалістичних країнах, пов'язуючи її з організаційним і правовим оформленням відповідних структур та відносин [47]. Н. М. Ільченко розглядає проблематику державного управління через інституціональний підхід, у межах якого становлення інститутів пов'язане з нормативним та організаційним закріпленням суспільних відносин [52, с. 3].

В економічних дослідженнях А. А. Ткач використовує категорію «інституціоналізація» для характеристики перетворення соціальних намірів у правила взаємодії та їх закріплення за допомогою інститутів і засобів регулювання [134]. Водночас Г. М. Попович у дослідженні становлення соціальної роботи використовує форму «інституціалізація» [100]. Таким чином, у науковій літературі фактично співіснують три термінологічні форми, зміст яких у конкретних авторських концепціях значною мірою перетинається, але їх написання доцільно відтворювати відповідно до першоджерела.

У межах нашого дослідження базовим є термін «інституалізація», оскільки він має самостійне наукове обґрунтування у працях з державного та публічного управління і найбільш повно відповідає авторському розумінню процесу становлення громадських рад. У назвах праць, прямих цитатах та під час викладу позицій конкретних науковців зберігається використана ними термінологічна форма.

З урахуванням такого розуміння інституту публічного управління зміст інституалізації доцільно розглядати в площині формування стійкої та внутрішньо узгодженої системи нормативних, організаційних, управлінських, соціальних і комунікаційних зв’язків та практик, необхідних для сталого виконання функцій у сфері публічного управління.

У науковій літературі громадські ради безпосередньо розглядаються як інституційний механізм участі громадян у реалізації публічно-владних повноважень та взаємодії з органами місцевого самоврядування [2]. Така характеристика відповідає їх посередницькій природі, визначеній у попередньому параграфі, однак потребує уточнення з позицій самого процесу набуття громадською радою інституційних властивостей.

На локальному рівні інституційне закріплення громадських рад простежується у системі форм участі територіальної громади. О. О. Галус, аналізуючи правове регулювання форм безпосередньої участі, зазначає, що у

Статуті територіальної громади м. Хмельницького громадські ради закріплено поряд із громадськими слуханнями, громадською експертизою та консультаціями з громадськістю [23, с. 88]. Це свідчить про включення громадських рад до ширшої системи локальних інструментів громадської участі та дозволяє розглядати їх інституалізацію у взаємозв'язку з іншими каналами представлення суспільних інтересів.

Проблематика активізації участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення представлена також у працях І. Б. Ковтун [64, с. 59]. Для дослідження громадських рад цей напрям є важливим з огляду на те, що інституалізація має оцінюватися не лише через внутрішню організацію самої ради, а й через її включеність у місцеві процеси взаємодії, наявність каналів зворотного зв'язку та можливість представлення суспільних інтересів у процесі підготовки управлінських рішень.

Поряд з інституалізацією необхідно розмежовувати поняття «формування», «функціонування» та «інституційний розвиток». Формування відображає початкове створення організаційної форми, визначення складу, структури й базових правил. Функціонування характеризує поточну діяльність уже створеної ради – проведення засідань, підготовку рекомендацій, участь у консультаціях, експертизі та моніторингу. Інституційний розвиток пов'язаний із якісними змінами сформованого інституту: удосконаленням процедур, зміцненням професійної спроможності, розширенням комунікаційних можливостей та підвищенням стійкості. Інституалізація є ширшим процесом, оскільки охоплює створення, закріплення, функціональне наповнення, суспільне визнання та відтворення інституту.

Окремого розмежування потребує поняття «інституційне забезпечення». У широкому значенні воно охоплює систему формалізованих і неформалізованих норм, структур, процедур та практик, що створюють умови для реалізації певних функцій у межах соціально-політичної взаємодії. У сфері

публічного управління інституційне забезпечення впорядковує процедури, координацію дій, розподіл ролей і відповідальності та створює організаційні передумови для легітимного функціонування відповідних інститутів.

У наукових працях інституційне забезпечення визначається як процес формування системи формальних і неформальних правил та їх організаційного впорядкування [66], а також як сукупність нормативно-правових, соціальних та інших інститутів, необхідних для зміни й упорядкування поведінкових моделей учасників суспільних відносин [119; 127]. У контексті взаємодії держави і громадянського суспільства до нього відносять нормативно-правові основи, організаційно-структурні елементи, процедурні механізми та ресурсне забезпечення [10].

Водночас інституційне забезпечення не тотожне інституалізації. Воно характеризує систему умов і засобів, за допомогою яких інститут може функціонувати, тоді як інституалізація відображає сам процес набуття стійкості, функціональної визначеності, суспільного визнання та відтворюваності. Наявність положення, регламенту, організаційної підтримки чи інформаційних ресурсів є важливою передумовою, але не доводить автоматично, що громадська рада стала повноцінно інституалізованою.

У визначенні поняття «інституційна спроможність» акцент робиться на здатності суб’єкта виконувати визначені функції, реалізовувати покладені завдання та забезпечувати очікувані результати. У науці публічного управління інституційну спроможність пов’язують зі здатністю органів публічної влади ефективно виконувати свої функції, реалізовувати політику та нести відповідальність за результати діяльності [44]. До її складових відносять організаційні, нормативні, координаційні та ресурсні можливості [1]. Відповідно, інституалізація характеризує процес становлення інституту, а інституційна спроможність – його здатність належно діяти.

Для громадських рад принциповим є поєднання формального і фактичного вимірів інституалізації. Формальний вимір охоплює статус, правила утворення, базові процедури та організаційну визначеність. Фактичний вимір виявляється у регулярності діяльності, реальному виконанні функцій, здатності представляти суспільні інтереси, підтримувати двосторонню комунікацію та впливати на управлінський процес. Відсутність одного з цих вимірів створює асиметрію: без формальних правил діяльність залежить від ситуативних домовленостей, а без практичного наповнення нормативно створений орган залишається формальною конструкцією.

Фактичний вимір інституалізації пов'язаний також із якістю взаємодії між сторонами. Т. М. Кіцак і М. В. Лилик, аналізуючи інституційне забезпечення комунікативних процесів, акцентують увагу на ролі органів публічної влади у їх врегулюванні та координації [58, с. 53]. Для громадських рад це положення має методологічне значення, оскільки сталість інституту виявляється не в самій наявності консультативного органу, а у здатності забезпечувати повторювану, змістовну та двосторонню взаємодію між громадськістю й органом публічної влади.

Узагальнення наведених підходів дає підстави розглядати інституалізацію громадських рад як процес нормативного закріплення, організаційного становлення, функціонального розвитку та суспільного визнання громадських рад, унаслідок якого вони набувають сталого статусу, інституційної спроможності та здатності забезпечувати постійну взаємодію органів публічної влади й громадянського суспільства.

Уточнюючи це положення з позицій публічного управління, інституалізацію громадських рад доцільно визначити як цілеспрямований процес набуття ними сталого статусу, унормованих процедур, організаційної спроможності, функціональної визначеності та стійких взаємозв'язків з органами публічної влади і громадськістю, що забезпечує їх систематичну

участь у формуванні, реалізації та оцінюванні публічної політики. Метою такого процесу є не саме існування громадської ради, а забезпечення її здатності систематично представляти суспільні інтереси, брати участь у виробленні публічно-управлінських рішень, здійснювати громадський моніторинг і підтримувати зворотний зв'язок.

Як категорія публічного управління інституалізація є триваючим процесом, якому притаманний рух від початкових передумов до більш сталого результату. Тому можна вести мову про початок процесу, різний ступінь його сформованості, етапи, проміжні результати та можливість подальшого розвитку. У соціологічних підходах інституалізацію пов'язують із виникненням потреби у спільних організованих діях, формуванням спільних цілей, появою правил і процедур, їх практичним застосуванням та закріпленням системи статусів і ролей [99, с. 67].

Зазначені положення сформовано переважно в межах соціологічних і політичних наук, тому їх доцільно адаптувати до специфіки публічного управління. Для громадських рад етапність має відображати не лише появу правил, а й організаційне становлення, фактичне виконання функцій, включення в управлінський цикл та здатність інституту до оцінювання й відтворення. У цьому разі етапи характеризують не календарну послідовність, а логіку поступового набуття інституційних властивостей.

Перший етап пов'язаний із виявленням і формуванням суспільної потреби у постійному каналі взаємодії з органом публічної влади. Така потреба виникає тоді, коли разові консультації, звернення чи інші епізодичні форми не забезпечують належного представлення суспільних інтересів та системного зворотного зв'язку. Водночас інтерес має бути взаємним: громадськість зацікавлена у можливості впливати на рішення, а орган публічної влади – у стабільному каналі отримання позицій, експертних оцінок і суспільних

очікувань. Саме на цьому етапі формується змістовна підстава для створення громадської ради.

Другий етап інституалізації пов'язаний із нормативним оформленням діяльності громадської ради. У сфері публічного управління сталість взаємодії потребує визначених правил, тому суспільний інтерес має отримати нормативне визнання та процедурне оформлення. Визначаються статус громадської ради, базові повноваження, порядок утворення, організаційні засади діяльності й форми взаємодії з відповідним органом публічної влади. Нормативне оформлення створює формальні умови для діяльності, однак саме по собі ще не забезпечує її результативності.

Третім етапом є організаційне становлення. Після нормативного оформлення мають бути сформовані склад громадської ради, її керівні та робочі органи, внутрішні процедури, планування діяльності, порядок підготовки засідань і документування результатів. На цьому етапі правова можливість функціонування перетворюється на організаційну готовність. Водночас формування складу та затвердження регламенту не є завершенням інституалізації, якщо організаційна структура не переходить до регулярної діяльності.

Наступний етап пов'язаний зі становленням сталої практики управлінської діяльності громадських рад. Нормативна й організаційна основа має втілюватися у проведенні засідань, розгляді питань, підготовці рекомендацій, участі в консультаціях, експертизі та громадському моніторингу. Саме практична діяльність дозволяє виявити, чи працюють передбачені процедури, чи забезпечується двостороння комунікація та чи здатна рада систематично виконувати своє призначення. На цьому етапі інституалізація набуває функціонального змісту.

Подальший етап пов'язаний з інтеграцією громадських рад у систему публічного управління. Йдеться не про надання громадській раді владних

повноважень, а про включення її участі у повторювані процеси підготовки, реалізації та оцінювання публічно-управлінських рішень. Громадська рада має сприйматися не як зовнішній епізодичний учасник, а як передбачуваний консультативно-дорадчий партнер, пропозиції якого розглядаються в установленому порядку. Одночасно зростає суспільне визнання ради як окремого каналу представлення інтересів і взаємодії з органом публічної влади.

Шостим етапом є оцінювання та відтворення. Інституалізація не може вважатися стійкою, якщо після зміни складу громадської ради або зовнішніх умов напрацьовані практики припиняються. Тому необхідними є оцінювання виконання планів і рекомендацій, аналіз якості взаємодії, збереження інституційної пам'яті, передання досвіду новому складу та коригування процедур. Цей етап забезпечує не лише завершення окремого циклу діяльності, а й здатність інституту відтворюватися та адаптуватися.

Узагальнену послідовність етапів інституалізації громадських рад наведено на рис. 1.3.

Визначені етапи не слід сприймати як жорстко лінійну послідовність із чітко встановленими межами. Вони можуть частково накладатися один на одного, повертатися до попередньої стадії або потребувати повторного проходження окремих процедур. Зміна складу громадської ради, трансформація нормативного середовища чи кризові умови можуть вимагати нового організаційного налаштування. Тому інституалізація має циклічний і динамічний характер, а її оцінювання потребує врахування не лише етапності, а й внутрішньої структури процесу.



Рис. 1.3. Етапи інституалізації громадських рад у системі публічного управління

Примітка. Складено автором на основі [14; 20; 27; 47; 52; 92; 99].

Відповідно, інституалізацію громадських рад доцільно розглядати не лише як їх нормативне закріплення, а як комплексний процес набуття визначеного статусу, організаційної стійкості, процедурної впорядкованості, функціональної спроможності, суспільної легітимності та сталих взаємозв'язків з органами публічної влади і громадськістю. Сукупність цих характеристик свідчить про багатовимірність процесу та потребує його структурного розкриття.

Структурний вимір інституалізації доцільно розкривати через шість взаємопов'язаних складових: нормативно-інституційну, організаційно-управлінську, кадрово-репрезентативну, функціонально-процедурну, комунікаційно-цифрову та моніторингово-оцінювальну. Така систематизація розвиває наявний у роботі підхід, у межах якого виокремлювалися нормативно-правова, організаційно-управлінська та інформаційна складові, і дозволяє

точніше пов’язати структуру інституалізації з подальшими критеріями її оцінювання.

Нормативно-інституційна складова охоплює формальне визначення статусу громадської ради, порядку її утворення і припинення діяльності, базових повноважень, прав та обов’язків, правил взаємодії з органом публічної влади, а також внутрішніх положень і регламентів. Її значення полягає у створенні зрозумілих і передбачуваних меж функціонування. Водночас нормативна визначеність має оцінюватися не за кількістю документів, а за їх узгодженістю, достатністю та можливістю практичного застосування.

Інституційне забезпечення громадської участі не обмежується формальними правилами та процедурами. Воно включає організаційно-структурні елементи, процедурні механізми, кадрові, інформаційні та інші ресурси, необхідні для належного функціонування механізмів співпраці між органами влади та інститутами громадянського суспільства [10]. Тому нормативно-інституційна складова має розглядатися у взаємозв’язку з реальною організаційною спроможністю громадської ради.

Організаційно-управлінська складова характеризує переведення формальних правил у повсякденну практику діяльності. Вона охоплює організацію формування складу, розподіл внутрішніх ролей, планування роботи, створення комісій і робочих груп, підготовку засідань, документування рішень, організаційне та ресурсне забезпечення, а також координацію з відповідним органом публічної влади. Саме ця складова забезпечує регулярність і відтворюваність діяльності.

Засідання є ключовою організаційною формою роботи громадської ради, у межах якої здійснюються обговорення, заслуховуються звіти, формуються позиції та ухвалюються рішення рекомендаційного характеру. Поряд із засіданнями самої ради можуть діяти комісії, робочі групи, проводитися спільні засідання з представниками органу публічної влади та іншими інститутами

громадянського суспільства. Організаційна сталість проявляється тоді, коли такі форми роботи не мають випадкового характеру, а пов’язані з плануванням і послідовним виконанням визначених завдань.

Кадрово-репрезентативна складова пов’язана з якістю та структурою складу громадської ради. Вона охоплює представлення різних суспільних інтересів, прозорість добору, недопущення домінування вузького кола організацій, оновлюваність складу та здатність членів підтримувати зв’язок із середовищами, інтереси яких вони представляють. Репрезентативність у цьому випадку не означає механічного копіювання соціальної структури населення, але передбачає достатню різноманітність позицій для змістовного представлення суспільного інтересу.

Фаховість і компетентність членів громадської ради є необхідними для підготовки змістовних пропозицій та роботи з питаннями, що належать до компетенції відповідного органу публічної влади. У науково-практичних рекомендаціях підкреслюється важливість належного рівня фахової підготовки членів громадських рад та їх обізнаності зі специфікою відповідної сфери [48, с. 27]. Професійність при цьому має поєднуватися з представницьким характером ради, оскільки надмірне перетворення її на вузький експертний орган послаблює зв’язок із громадськістю.

Функціонально-процедурна складова відображає реальне виконання громадською радою свого призначення. У науковій літературі функціональний зміст діяльності громадських рад пов’язують із консультативною, експертною, комунікаційною та контрольною діяльністю [76, с. 84], участю в громадському моніторингу та підготовці пропозицій до публічно-управлінських рішень [76, с. 85]. Відповідно, інституалізація передбачає не просто закріплення функцій у документах, а їх регулярну реалізацію у практиці.

Функціонально-процедурний вимір охоплює підготовку і подання пропозицій, висновків та аналітичних матеріалів, участь у консультаціях з

громадськістю, проведення громадського моніторингу, інформування громадськості про діяльність ради та опрацювання суспільно значущих питань. Реалізація цих напрямів потребує зрозумілих процедур підготовки матеріалів, обговорення, голосування, оформлення рекомендацій і передання їх органу публічної влади.

Окремим елементом функціонально-процедурної складової є порядок розгляду рекомендацій громадської ради органом публічної влади. Якщо пропозиції формально приймаються, але відсутні строки, відповідальна сторона, спосіб повідомлення про результат та мотиви неврахування, консультативна функція втрачає управлінський зміст. Тому інституалізація потребує процедурного замикання циклу «підготовка пропозиції – розгляд – відповідь – відстеження результату».

Комунікаційно-цифрова складова охоплює взаємодію громадської ради одночасно з органом публічної влади та ширшою громадськістю. Йдеться про доступність інформації про склад, плани, засідання, рішення та результати роботи; можливість подання пропозицій; проведення публічних обговорень; підтримання зворотного зв’язку; використання цифрових платформ, електронних консультацій і дистанційних форматів участі. Цифровізація розширює канали взаємодії, але не замінює необхідності змістовної двосторонньої комунікації.

Комунікативна діяльність громадських рад спрямована на підтримання зв’язків між громадськістю та владними інститутами. Її зміст полягає не лише у передачі інформації, а й у створенні можливості для обміну позиціями, отримання зворотного зв’язку та пояснення результатів розгляду пропозицій. У такому розумінні комунікація є умовою реалізації консультативної, представницької та експертної ролей громадської ради й забезпечує її зв’язок із суспільним середовищем.

Розвиток цифрових каналів взаємодії посилює вимоги до комунікаційної спроможності громадських рад. Л. О. Матвейчук і П.В. Польовий пов'язують розвиток цифрового формату взаємодії органів публічної влади, громадян і бізнесу з підвищенням прозорості, відкритості та ефективності діяльності публічних інституцій [154, с. 45]. У контексті громадських рад це означає, що цифрові інструменти мають оцінюватися не лише як технічний канал оприлюднення інформації, а як засіб підтримання регулярного зворотного зв'язку, залучення пропозицій та розширення доступу до участі.

О. В. Карпенко, досліджуючи цифровий розвиток громадської участі, показує, що нові цифрові сервіси створюють можливості для консультацій, опитувань, голосувань і спільного формування пропозицій, але водночас висувають вимоги до прозорості, підзвітності та збереження суб'єктності громадян [53, с. 79]. Тому комунікаційно-цифрову складову інституалізації громадських рад доцільно пов'язувати не з формальною наявністю електронних ресурсів, а з їх реальною здатністю підтримувати двосторонню участь і демократичний контроль.

Моніторингово-оцінювальна складова забезпечує здатність громадської ради оцінювати не лише діяльність органу публічної влади, а й власну роботу. Вона охоплює визначення показників діяльності, аналіз виконання планів, оцінювання якості рекомендацій, відстеження їх розгляду, публічне звітування, отримання зворотного зв'язку та коригування процедур і пріоритетів. Без такого контуру діяльність ради може бути регулярною, але не здатною до самокоригування й розвитку.

Особливого значення набуває відстеження результатів рекомендацій. Для оцінювання інституалізації важливо встановлювати не лише кількість підготовлених документів, а й те, чи були вони розглянуті, які положення враховано, які відхилено та з яких підстав, чи спричинили вони зміну проєкту рішення або постановку нового питання на управлінський порядок денний.

Такий підхід переводить моніторинг із формального підрахунку активностей у площину оцінювання фактичного впливу.

Шість складових утворюють взаємозалежну систему. Нормативна визначеність без організаційної спроможності не забезпечує дієвості; професійність без репрезентативності може звузити суспільну основу ради; функціональна активність без комунікації послаблює зв'язок із громадськістю; відкритість без оцінювання не дає можливості встановити реальний результат. Тому інституалізація має оцінюватися через взаємодію складових, а не через наявність одного формально сильного елемента.

Взаємозв'язок основних складових інституалізації громадських рад узагальнено на рис. 1.4.

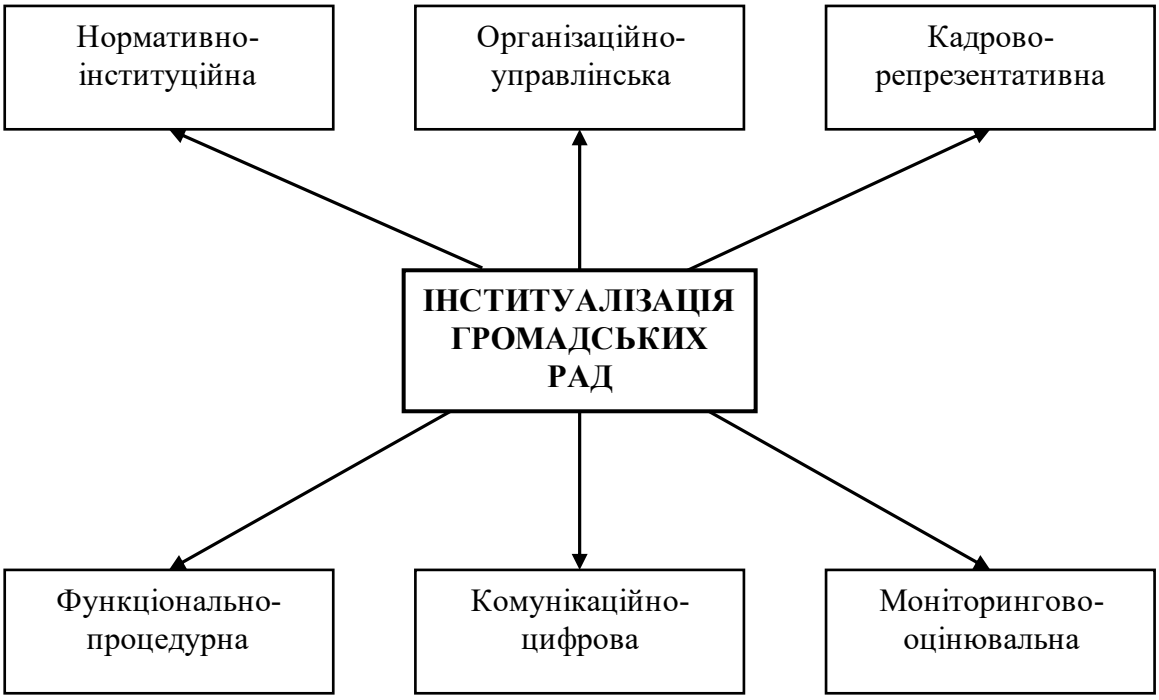


Рис. 1.4. Складові інституалізації громадських рад у системі публічного управління

Примітка. Складено автором на основі [10; 23; 44; 53; 64; 67; 138; 154].

Запропонована структура не є завершеною концептуальною моделлю інституалізації. Її призначення на цьому етапі полягає у формуванні теоретичної

основи для подальшого аналізу. У параграфі 3.1 ці складові можуть бути поєднані з принципами, механізмами взаємодії та результатами в єдину концептуальну модель. Важливо встановити зміст кожної складової та критерії, за якими можна визначити ступінь її сформованості.

Критерії інституалізації мають давати змогу відрізнити реальне набуття інституційних якостей від формального існування громадської ради. Вони повинні бути достатньо загальними для застосування до рад при різних органах публічної влади і водночас придатними для подальшої операціоналізації через конкретні показники. З огляду на визначені складові доцільно виокремити нормативну визначеність, організаційну сталість, репрезентативність, професійну спроможність, функціональну повноту, автономність, відкритість і підзвітність, комунікаційну спроможність, впливовість та відтворюваність.

Нормативна визначеність характеризує якість формальної основи діяльності громадської ради. Її зміст охоплює наявність документів, що визначають статус, повноваження, внутрішню організацію та процедури взаємодії; їх узгодженість між собою; зрозумілість порядку підготовки й розгляду рекомендацій. Формальна наявність документа без чітких процедур не може вважатися достатнім проявом нормативної визначеності.

Організаційна сталість відображає здатність громадської ради підтримувати регулярну діяльність протягом усього циклу повноважень. Її проявами є планування роботи, регулярність засідань, функціонування робочих органів, належне документування, організаційне забезпечення та наступність діяльності. Сталість не означає відсутності змін; навпаки, зрілий інститут здатний коригувати організацію без втрати регулярності.

Репрезентативність характеризує здатність складу відображати різні суспільні інтереси, релевантні сфері діяльності відповідного органу публічної влади. Оцінювання має враховувати не лише кількісну різноманітність організацій, а й реальний зв’язок членів ради з представленими середовищами,

відкритість каналів залучення та відсутність систематичного домінування вузького кола учасників.

Професійна спроможність відображає здатність членів громадської ради працювати зі складними управлінськими питаннями, аналізувати документи, аргументувати позиції та готувати змістовні рекомендації. Вона може забезпечуватися як фаховим складом ради, так і залученням зовнішніх експертів, робочих груп, наукових та професійних середовищ. Цей критерій має застосовуватися у поєднанні з репрезентативністю, оскільки професійність без суспільного представництва змінює природу громадської ради.

Функціональна повнота характеризує те, наскільки громадська рада реалізує основні інституційні ролі, а не зосереджується лише на одному напрямі. Якщо діяльність обмежується інформаційними повідомленнями або епізодичними засіданнями, консультативний потенціал інституту використовується неповно. Функціональна повнота передбачає реалізацію визначених у параграфі 1.2 інституційних ролей громадської ради: представницької, комунікаційної, консультативної, посередницької, експертної, контрольної та інтеграційної.

Автономність характеризує здатність громадської ради формувати позицію без неправомірного організаційного, персонального або змістовного тиску з боку органу, при якому вона утворена. Повна організаційна незалежність у цьому випадку не є метою, оскільки рада потребує взаємодії, доступу до інформації та організаційного сприяння. Тому критерієм є не ізольованість, а спроможність зберігати самостійність у визначенні позиції, порядку денного та змісту рекомендацій при одночасному партнерському зв’язку з органом влади.

Відкритість і підзвітність характеризують доступність інформації про склад громадської ради, плани, засідання, рішення, рекомендації та результати їх розгляду. Підзвітність означає також готовність пояснювати громадськості

пріоритети роботи, використані підходи та досягнуті результати. Відсутність такої відкритості послаблює репрезентативність, оскільки суспільні групи не можуть оцінити, як саме їх інтереси представлені у діяльності ради.

Комунікаційна спроможність відображає сталість двосторонніх зв'язків у двох напрямах: «громадська рада – орган публічної влади» та «громадська рада – громадськість». Для першого важливі регулярність обміну інформацією, доступ до матеріалів та своєчасне отримання відповідей; для другого – доступні канали звернення, можливість залучення до обговорень та інформування про результати. Цифрові інструменти можуть посилювати цей критерій, але оцінювати потрібно не їх формальну наявність, а фактичне використання.

Впливовість є одним із найскладніших критеріїв, оскільки консультативно-дорадча природа громадської ради не передбачає обов'язковості її пропозицій. Тому впливовість не може вимірюватися лише часткою повністю прийнятих рекомендацій. Вона проявляється у факті й якості їх розгляду, внесенні змін до проєктів рішень, використанні аналітичних матеріалів, включенні порушених радою питань до управлінського порядку денного, а також у мотивованому реагуванні органу публічної влади.

Відтворюваність характеризує здатність інституту зберігати основні практики при зміні складу, керівництва органу публічної влади або зовнішніх умов. Її основою є інституційна пам'ять: регламенти, протоколи, архіви рішень, напрацьовані процедури, передання досвіду, систематичне планування та оцінювання. Якщо кожен новий склад фактично починає діяльність з нуля, інституалізація залишається персоніфікованою.

Систематизацію критеріїв, їх змісту та основних ознак прояву наведено в табл. 1.5.

Таблиця 1.5

Критерії та ознаки інституалізації громадських рад у системі публічного управління

Складова інституалізації	Критерій	Зміст критерію	Основні ознаки прояву
Нормативно-інституційна	Нормативна визначеність	якість і узгодженість правил, що визначають статус, повноваження та процедури	наявність положення і регламенту; визначені процедури взаємодії; відсутність суперечливих норм
Організаційно-управлінська	Організаційна сталість	здатність підтримувати регулярну, планову та організаційно забезпечену діяльність	план роботи; регулярні засідання; робочі органи; документування; наступність діяльності
Кадрово-репрезентативна	Репрезентативність	здатність складу відображати релевантні суспільні інтереси та групи	різноманітність представництва; відкритість участі; зв’язок членів із представленими середовищами
Кадрово-репрезентативна	Професійна спроможність	компетентність членів і здатність готувати обґрунтовані позиції	профільний досвід; залучення експертів; аналітичні матеріали; аргументовані рекомендації
Функціонально-процедурна	Функціональна повнота	регулярна реалізація основних інституційних ролей громадської ради	консультації; експертиза; рекомендації; представництво; громадський моніторинг; зворотний зв’язок
Організаційно-управлінська	Автономність	здатність формувати позицію без неправомірного впливу органу влади	самостійний порядок денний; свобода формування рекомендацій; відсутність адміністративного тиску

Продовження табл. 1.5

Комунікаційно-цифрова	Відкритість і підзвітність	доступність інформації про склад, діяльність і результати	оприлюднені плани, протоколи, рекомендації, звіти; публічне пояснення результатів роботи
Комунікаційно-цифрова	Комунікаційна спроможність	сталі двосторонні зв'язки з органом влади та громадськістю	канали звернення; регулярний обмін інформацією; публічні обговорення; цифрові та офлайн-формати
Функціонально-процедурна / моніторингово-оцінювальна	Впливовість	ступінь реального врахування позицій громадської ради в управлінському процесі	розгляд рекомендацій; зміни у проєктах рішень; включення питань до порядку денного; мотивовані відповіді
Моніторингово-оцінювальна	Відтворюваність	здатність зберігати сталі практики при оновленні складу та зміні умов	інституційна пам'ять; архів документів; передання досвіду; коригування процедур; безперервність роботи

Примітка. Складено автором на основі [10; 23; 44; 48; 53; 64; 67; 76; 138; 154].

Запропоновані критерії мають теоретичний характер. У параграфі 2.3 вони повинні бути конкретизовані через вимірювані показники й апробовані на вибірці громадських рад. Така послідовність дозволяє уникнути підміни критерію окремим статистичним індикатором: наприклад, кількість засідань сама по собі не є організаційною сталістю, а кількість публікацій на сайті – відкритістю. Показники мають лише операціоналізувати ширші інституційні властивості.

Взаємозв'язок критеріїв також має принципове значення. Впливовість неможливо стабільно підтримувати без професійної спроможності, комунікації та організаційної сталості. Репрезентативність без підзвітності може перетворитися на декларативну характеристику. Автономність без належного нормативного й організаційного зв'язку може призвести до ізольованості, а

надмірна залежність – до формалізації. Тому оцінювання інституалізації повинно враховувати не лише окремі критерії, а й збалансованість їх поєднання.

Важливим аспектом є виокремлення рівнів інституалізації громадських рад. Рівень у цьому випадку характеризує не юридичний статус, а ступінь набуття інституційних властивостей. Такий підхід дозволяє відійти від формальної логіки, за якою всі створені відповідно до встановленої процедури громадські ради автоматично вважаються однаково сформованими інститутами.

Формальний рівень є початковим. Громадську раду створено, затверджено її склад і базові документи, однак наявність цих ознак ще не дає підстав говорити про регулярну діяльність або реальний вплив. На цьому рівні інституалізація існує насамперед у нормативно-організаційній формі. Він є необхідним, але недостатнім, оскільки без переходу до практичної роботи інститут залишається потенційним.

Організаційний рівень характеризується наявністю внутрішньої структури, планування, робочих процедур і здатністю проводити діяльність у передбачуваному режимі. На відміну від формального рівня, тут уже існує не лише юридично визначена можливість, а й організаційна готовність. Водночас робоча структура сама по собі не свідчить про повне виконання функцій: рада може регулярно засідати, але продукувати мінімальний змістовний результат.

Функціональний рівень означає, що громадська рада регулярно реалізує основні інституційні ролі, готує рекомендації, бере участь у консультаціях, підтримує комунікацію та здійснює моніторинг. У цьому випадку організаційна форма наповнюється змістом. Ключовою відмінністю є сталість виконання функцій, а не окремий успішний захід або активність кількох членів.

Інтегрований рівень характеризується включенням роботи громадської ради у процеси підготовки, реалізації та оцінювання публічно-управлінських рішень. Пропозиції ради не існують паралельно з діяльністю органу влади, а розглядаються в межах його управлінського циклу; діє зворотний зв’язок;

громадськість отримує інформацію про результати. Інтегрованість не означає втрати автономності: зрілий інститут поєднує регулярну взаємодію з можливістю формувати самостійну позицію.

Сталий рівень є найвищим у запропонованій систематизації. Він передбачає поєднання нормативної визначеності, організаційної спроможності, репрезентативності, професійності, відкритості, реального впливу й здатності до інституційного відтворення. Громадська рада на цьому рівні зберігає базові практики при оновленні складу, має накопичену інституційну пам'ять, підтримує суспільну довіру та здатна адаптуватися до зміни зовнішніх умов без втрати свого призначення.

Рівні не слід розглядати як незворотну ієрархію. Інститут може тимчасово регресувати внаслідок зміни складу, організаційної кризи, зниження відкритості, втрати комунікації або суттєвої зміни зовнішнього середовища. Водночас окремі характеристики можуть перебувати на різних рівнях: наприклад, рада може мати сталу організацію, але низьку впливовість. Тому визначення загального рівня має ґрунтуватися на сукупній оцінці критеріїв, а не на одній формальній ознаці.

Запропонована градація створює основу для подальшого емпіричного аналізу. У другому розділі вона дозволить оцінювати не лише факт існування громадської ради, а ступінь її фактичної інституалізації. Це особливо важливо для порівняння рад при різних органах публічної влади, де однаковий нормативний статус може поєднуватися з істотно різною регулярністю діяльності, відкритістю, професійною спроможністю та впливом.

Водночас інституалізацію не слід ідеалізувати або використовувати як категорію, що автоматично охоплює всі характеристики діяльності громадських рад. Її аналітична цінність полягає у можливості оцінити формування цілісного й внутрішньо узгодженого інституту, взаємозв'язок його нормативних, організаційних, функціональних і комунікаційних елементів та здатність цих

елементів відтворюватися у практиці публічного управління. Тому інституалізація має розглядатися з урахуванням реального нормативного середовища, діючих практик і конкретних умов функціонування громадських рад.

Таким чином, інституалізація громадських рад у системі публічного управління є багатовимірним процесом, який не завершується формальним утворенням консультативно-дорадчого органу. Її зміст охоплює набуття сталого статусу, унормованих процедур, організаційної спроможності, функціональної визначеності та стійких взаємозв'язків з органами публічної влади і громадськістю. Виділення нормативно-інституційної, організаційно-управлінської, кадрово-репрезентативної, функціонально-процедурної, комунікаційно-цифрової та моніторингово-оцінювальної складових дозволяє системно пояснити внутрішню структуру цього процесу.

Відповідні критерії – нормативна визначеність, організаційна сталість, репрезентативність, професійна спроможність, функціональна повнота, автономність, відкритість і підзвітність, комунікаційна спроможність, впливовість та відтворюваність – формують понятійно-критеріальну основу для оцінювання сучасного стану громадських рад. Розмежування формального, організаційного, функціонального, інтегрованого та сталого рівнів показує ступеневий і динамічний характер інституалізації та створює теоретичну основу для аналізу нормативно-інституційного й організаційного забезпечення, а також функціональної спроможності громадських рад у наступному розділі.

Висновки до розділу 1

У першому розділі сформовано теоретичні засади інституалізації громадських рад у системі публічного управління.

По-перше, громадську участь визначено як організоване включення громадян, інститутів громадянського суспільства та інших представників громадськості у підготовку, реалізацію, моніторинг і оцінювання публічно-управлінських рішень. Систематизовано її форми, рівні та принципи, а громадські ради віднесено до сталих консультативно-дорадчих форм участі.

По-друге, охарактеризовано процес становлення та розвиток громадських рад та уточнено їх інституційну природу. Показано, що становлення громадських рад в Україні відбувалося поступово, від окремих консультативних форм взаємодії до нормативно закріпленого механізму громадської участі при органах публічної влади. Встановлено, що громадська рада має подвійну інституційну природу. З одного боку, вона формується за участю інститутів громадянського суспільства і покликана представляти суспільні інтереси, з іншого, функціонує при конкретному органі публічної влади та включається у визначені процедури консультативної взаємодії. Це дає підстави розглядати громадські ради не лише як організаційну форму громадської участі, а як інститут, що забезпечує постійний канал взаємодії між громадськістю та органами публічної влади.

По-третє, уточнено інституційні ролі громадських рад: представницьку, консультативну, комунікаційну, посередницьку, експертну, контрольну та інтеграційну. Їх фактична реалізація залежить від регулярності роботи, репрезентативності й професійності складу, організаційної автономності та характеру взаємодії з органом влади.

По-четверте, упорядковано категоріальний апарат дослідження та розмежовано інституалізацію, формування, функціонування, інституційне забезпечення, інституційний розвиток і спроможність. Інституалізацію

обґрунтовано як ширший процес, що охоплює нормативне закріплення, організаційне становлення, функціональне наповнення, суспільне визнання й відтворення інституту.

По-п’яте, запропоновано розуміти інституалізацію громадських рад як цілеспрямований і циклічний процес набуття ними сталого статусу, унормованих процедур, організаційної спроможності, функціональної визначеності та стійких взаємозв’язків з органами публічної влади і громадськістю. Визначено логіку цього процесу від виникнення потреби й нормативного оформлення до оцінювання та інституційного відтворення.

По-шосте, виокремлено шість складових інституалізації: нормативно-інституційну, організаційно-управлінську, кадрово-репрезентативну, функціонально-процедурну, комунікаційно-цифрову та моніторингово-оцінювальну. Сформовано систему критеріїв і запропоновано формальний, організаційний, функціональний, інтегрований та сталий рівні, що дає змогу оцінювати не лише факт створення ради, а ступінь набуття нею ознак стійкого інституту публічного управління.

Узагальненим теоретичним результатом розділу є формування цілісного підходу до розуміння інституалізації громадських рад як багатовимірного та динамічного процесу, що не завершується нормативним утворенням консультативно-дорадчого органу. Його зміст визначається взаємодією нормативних, організаційних, кадрових, функціональних, комунікаційних та оцінювальних складових, а результатом має бути набуття громадською радою ознак стійкого інституту публічного управління. Сформована система складових, критеріїв та рівнів створює теоретичну основу для подальшого аналізу нормативно-інституційного та організаційного забезпечення діяльності громадських рад, а також оцінювання їх функціональної спроможності та результативності.

РОЗДІЛ 2
ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ РАД: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І СУЧАСНИЙ СТАН В УКРАЇНІ

2.1. Зарубіжні моделі консультативно-дорадчої взаємодії органів публічної влади та громадськості

Зарубіжна практика консультативно-дорадчої взаємодії характеризується значним різноманіттям організаційних форм, правових статусів і масштабів діяльності відповідних структур. Тому їх зіставлення з українськими громадськими радами потребує функціонального, а не суто термінологічного підходу.

Зарубіжний досвід консультативно-дорадчої взаємодії не може бути зведений до пошуку прямого відповідника української громадської ради. У різних державах участь організованого громадянського суспільства у виробленні публічної політики забезпечується через консультативні ради, дорадчі комітети, громадянські форуми, економічні, соціальні та екологічні ради, змішані органи громадянського діалогу, галузеві консультативні структури та тимчасові експертні групи. Відмінності у назвах відображають різні правові традиції та моделі врядування, однак спільною ознакою таких інституцій є створення організованого каналу, через який суспільні інтереси, експертні оцінки та позиції заінтересованих груп можуть бути включені у процес підготовки, реалізації або оцінювання публічних рішень.

Для порівняльного аналізу доцільно застосувати єдину систему критеріїв: рівень функціонування консультативного органу; правовий статус; спосіб утворення і суб’єкт формування; принципи представництва; склад; ступінь організаційної самостійності; характер консультативних повноважень; порядок подання і розгляду рекомендацій; ресурсне та експертне забезпечення; відкритість; механізми звітування; способи залучення ширшої громадськості;

можливість участі у формуванні та оцінюванні публічної політики. Застосування однакових критеріїв дає змогу уникнути описового переліку країн і перейти до виявлення моделей консультативно-дорадчої взаємодії.

Базові орієнтири для такого аналізу формують стандарти Ради Європи. Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень виходять із того, що участь охоплює інформування, консультування, діалог та активне залучення, а її якість залежить від сприятливого середовища, доступу до інформації, своєчасності, відкритості, підзвітності та зворотного зв'язку [57]. Рада Європи окремо наголошує на необхідності створення сталих механізмів і платформ діалогу, консультацій та співробітництва між громадянським суспільством і владою [57].

З позицій інституалізації принципове значення має те, що міжнародні стандарти не вимагають універсальної організаційної форми консультативного органу. Їхній акцент спрямований на якість процесу: незалежність громадянського суспільства, рівність доступу, можливість завчасного ознайомлення з інформацією, участь на етапі, коли рішення ще може бути змінене, мотивований зворотний зв'язок та збереження відповідальності органу публічної влади за остаточний вибір. Отже, інституційна форма повинна оцінюватися не за самою наявністю ради або комітету, а за тим, чи створює вона реальну можливість включення суспільних інтересів у процес вироблення рішень.

Для України це положення має подвійне значення. З одного боку, зарубіжний досвід підтверджує доцільність постійних або відтворюваних консультативно-дорадчих каналів. З іншого боку, він застерігає від прямого копіювання організаційної конструкції без урахування політико-адміністративного контексту. Тому порівняльний аналіз доцільно зосередити на трьох моделях, які демонструють різні способи інституалізації взаємодії: гнучкій консультативно-дорадчій моделі Великої Британії, інституційно-

представницькій моделі Франції та змішаній моделі громадянського діалогу Польщі.

У цьому контексті критерій результативності консультативно-дорадчої взаємодії не може зводитися до кількості створених органів або проведених засідань. Значення має наявність зрозумілої процедури доступу до інформації, можливість своєчасно подати позицію, реальний розгляд рекомендацій, мотивований зворотний зв'язок та відкритість результатів. Саме ці характеристики дозволяють зіставляти інституційно різні моделі без штучного приведення їх до єдиного організаційного шаблону [57].

У Великій Британії та інших країнах Британської Співдружності серед позавідомчих державних органів (non-departmental public bodies) можна виділити консультативні ради (advisory boards), консультативні комітети (advisory committees) та консультативні групи (advisory groups) [144]. Вони виконують консультативну роль при органах публічної влади, однак, як і в Україні, не є їх частиною.

Британський підхід характеризується відсутністю єдиної законодавчо уніфікованої моделі консультативної ради для всіх органів влади. Консультативні структури створюються відповідно до потреб конкретного департаменту, сфери політики або управлінського завдання; вони можуть бути постійними або тимчасовими, мати вузькопрофільний експертний склад чи ширше представництво секторів. Саме організаційна гнучкість є однією з ключових відмінностей британської моделі від української моделі громадських рад, де базові правила формування при органах виконавчої влади значною мірою уніфіковані.

У британській практиці професійність і предметна компетентність часто мають пріоритетне значення під час добору членів окремих advisory boards і committees. Це не означає відмови від представницької складової, але свідчить про інший баланс між представництвом та експертизою: для консультативного

органу, створеного під конкретну політику, склад може формуватися так, щоб забезпечити доступ органу влади до спеціалізованих знань, практичного досвіду та позицій тих груп, на які впливатиме рішення. Такий підхід може підвищувати якість рекомендацій, але водночас створює ризик недостатнього представлення ширшого спектра громадянського суспільства.

Ще однією рисою британської системи є створення консультативно-дорадчих органів відповідно до конкретної управлінської потреби, а не як виконання загальної нормативної вимоги [155]. Рада, комітет або група можуть утворюватися тоді, коли виникає потреба у постійному діалозі, зовнішній експертизі, координації з окремим сектором чи опрацюванні комплексної проблеми. Перевагою такого підходу є адаптивність, однак його результативність значною мірою залежить від готовності органу влади використовувати отримані рекомендації.

Історично важливою складовою британської практики були й місцеві партнерські мережі, у межах яких органи місцевого самоврядування взаємодіяли з громадськими організаціями, бізнесом, професійними середовищами та мешканцями. У наявному матеріалі цей досвід описувався через місцеве стратегічне партнерство як об’єднання місцевих органів влади, існуючих партнерств та місцевого населення [143, с. 451]. Для сучасного аналізу цю практику доцільно розглядати не як єдину чинну організаційну модель, а як прояв британської традиції мережевого врядування і міжсекторного партнерства.

Сучасний етап розвитку британської моделі посилює саме партнерський компонент. У липні 2025 року уряд Великої Британії запровадив Civil Society Covenant - систему принципів партнерства між урядом і громадянським суспільством. Вона не створює єдиної обов’язкової організаційної моделі, а визначає засади визнання цінності громадянського суспільства, партнерства і співпраці, участі та інклюзивності, прозорості й обміну даними. Урядові

матеріали характеризують Covenant як довгострокову основу для зміцнення партнерських відносин на національному та місцевому рівнях [145].

Важливо, що в Civil Society Covenant громадянське суспільство прямо розглядається як незалежний партнер, а не як допоміжний ресурс публічної адміністрації. Документ одночасно визнає право громадських організацій співпрацювати з урядом і зберігати здатність критично оцінювати його дії. Для інституалізації консультативно-дорадчої взаємодії це принципово, оскільки партнерство поєднується з автономністю сторін, а сталість взаємодії не означає підпорядкування громадського сектору органу влади [145].

У березні 2026 року створено Civil Society Council - загальнодержавну Раду громадянського суспільства, засновану Прем'єр-міністром для включення представників громадянського суспільства у взаємодію з урядом на найвищому рівні. Офіційно визначено, що Рада має бути центральним форумом для міжвідомчих питань, сприяти реалізації Civil Society Covenant та розширювати участь громадянського суспільства у проєктуванні й наданні політик і публічних послуг [156].

Узагальнення британського досвіду дає підстави виокремити його ключові характеристики: організаційну гнучкість, адаптацію складу й формату до предмета діяльності, значну роль професійної експертизи та поєднання постійних і тимчасових консультативних структур. Водночас варіативність статусу й процедур означає, що фактичний вплив таких органів значною мірою залежить від управлінської культури та готовності органів влади підтримувати змістовний діалог. Для України цей досвід важливий як приклад поєднання базових стандартів участі з гнучкими форматами взаємодії, однак він не охоплює всього спектра способів інституалізації громадянського представництва. Тому для повнішого порівняння доцільно звернутися до моделі з вищим формальним статусом і стабільнішою структурою представництва, яку демонструє Франція.

Інший тип консультативно-дорадчої взаємодії демонструє Франція, де представництво організованих суспільних інтересів закріплене на конституційному рівні через Conseil économique, social et environnemental - Економічну, соціальну та екологічну раду (CESE). Її статус визначений розділом XI Конституції Французької Республіки. Відповідно до статей 69–71 CESE надає висновки уряду щодо проєктів законів, ордонансів і декретів, може консультувати уряд і парламент з економічних, соціальних та екологічних питань, а також розглядає петиції у визначеному органічним законом порядку [152].

Французький приклад принципово відрізняється від української громадської ради масштабом і місцем у державному механізмі. CESE не створюється при кожному окремому органі публічної влади і не є аналогом локальної консультативно-дорадчої ради. Це конституційна інституція загальнодержавного рівня, яка виконує функцію організованого представництва громадянського суспільства у взаємодії з урядом і парламентом. Саме тому французька модель важлива не для прямого організаційного копіювання, а для аналізу високого рівня інституалізації представництва суспільних інтересів.

Станом на мандат 2026–2031 років CESE складається зі 175 членів, призначених організаціями, які представляють різні сегменти громадянського суспільства. Офіційні матеріали Ради підкреслюють, що члени не обираються загальним голосуванням, а визначаються репрезентативними організаціями відповідно до встановленої структури представництва. У новій каденції 55 % складу становлять особи, які вперше увійшли до CESE, що демонструє можливість поєднувати інституційну сталість із суттєвим оновленням персонального складу [147].

Перевагою такого підходу є інституційна сталість представництва. Членство не залежить від разової мобілізації навколо окремого рішення, а створює постійний простір для накопичення експертизи, формування

міжсекторного діалогу та вироблення узгоджених позицій. У цьому аспекті французька модель демонструє одну з найвищих форм інституалізації консультативної взаємодії: статус органу, порядок його формування, структура представництва та канали взаємодії з урядом і парламентом закріплені на рівні Конституції та органічного законодавства.

Функціональне призначення CESE виходить за межі класичного консультування. Рада консультує Уряд і Парламент у процесі вироблення публічної політики, підтримує діалог між різними складовими організованого громадянського суспільства, бере участь в оцінюванні ефективності публічної політики та розвиває механізми громадянської участі. Отже, французька модель поєднує представницький, консультативний, експертний, оцінювальний і партисипативний виміри [160].

Французька модель також демонструє поєднання організованого представництва з безпосереднішими формами громадянської участі. Конституція передбачає можливість звернення до CESE шляхом петиції, а після реформи органічного законодавства Рада розвиває громадянські конвенції, онлайн-консультації, деліберативні дні та включення громадян, відібраних жеребкуванням, до окремих робочих форматів. За підсумками мандату 2021–2026 років CESE повідомила про залучення понад 57 тис. громадян через 22 партисипативні механізми [160].

Водночас представницька модель має обмеження. Стабільність та високий правовий статус можуть супроводжуватися складністю структури й повільнішою адаптацією до нових суспільних груп. Представництво через організації завжди ставить питання про те, наскільки відповідні структури охоплюють нові, неформальні чи слабо організовані середовища. Саме тому доповнення інституційного представництва громадянськими конвенціями, петиціями й відкритими консультаціями є важливим способом зменшення ризику замкненості системи на традиційних організованих інтересах.

Для України французький досвід особливо корисний у частині підвищення ваги консультативних висновків та розвитку оцінювальної функції. Йдеться не про надання громадським радам владних повноважень, а про створення процедур, за яких їх аналітичні матеріали й рекомендації включаються у підготовку та перегляд управлінських рішень, а результати розгляду є простежуваними. Не менш важливою є ідея підтримки інституційної пам'яті та професійного забезпечення, що дозволяє консультативному органу зберігати спроможність незалежно від персональних змін складу.

З погляду інституалізації французький підхід демонструє особливу роль ресурсної та аналітичної спроможності. Високий правовий статус сам по собі не забезпечує якості консультативної функції; її підтримують постійний апарат, усталені процедури підготовки висновків, робота комісій, публічність матеріалів та накопичення інституційної пам'яті. Для українських громадських рад цей аспект має значення насамперед як аргумент на користь стабільного організаційного й інформаційного забезпечення, а не формального підвищення статусу.

Третю модель доцільно характеризувати на прикладі польської Rada Działalności Pożytku Publicznego - Ради діяльності суспільної користі (RDPP). Офіційні матеріали польського уряду визначають її як дорадчо-консультативний орган Голови Комітету у справах суспільної користі, створений на підставі Закону від 24 квітня 2003 року про діяльність суспільної користі та волонтерство. Рада функціонує як інституційний механізм громадянського діалогу і співпраці між публічним сектором та третім сектором [161].

Чинна VIII каденція RDPP охоплює 2024–2027 роки [161]. Законодавчо передбачено змішаний склад: до Ради входять представники органів урядової адміністрації та підпорядкованих їм установ, представники одиниць територіального самоврядування, а також представники неурядових організацій,

їх об'єднань та інших суб'єктів суспільної користі. Каденція Ради триває три роки, а засідання проводяться залежно від потреб, але не рідше одного разу на два місяці [159].

Змішаний склад є одночасно перевагою і потенційним ризиком польської моделі. Його перевага полягає у можливості безпосереднього обговорення позицій різних інституційних сторін без додаткового етапу передачі рекомендації з одного середовища до іншого. Представники громадського сектору можуть одразу отримувати позицію органів влади, а урядові й самоврядні представники - аргументи та застереження неурядових організацій. Разом із тим такий формат потребує гарантій балансу і процедурної самостійності, щоб присутність представників влади не перетворювала консультативну структуру на продовження адміністративної вертикалі.

Польська Рада виконує не лише загальну комунікаційну функцію. Вона бере участь в обговоренні законодавчих і програмних пропозицій, формує позиції з питань розвитку громадянського суспільства та суспільної користі, а також делегує представників громадського сектору до інших консультативних і моніторингових структур. Це надає їй координаційного значення: RDPP виступає не тільки окремим майданчиком діалогу, а й одним із вузлів ширшої системи взаємодії третього сектору з публічною адміністрацією.

Організаційна спроможність RDPP підтримується через можливість створювати постійні й тимчасові проблемні групи. На початку VIII каденції Рада сформувала окремі напрями роботи, а надалі затвердила постійні проблемні групи з громадянського діалогу, публічного адміністрування, економіки і розвитку, міжнародної співпраці, виконання публічних завдань та інших сфер. Така практика дозволяє поєднувати пленарний формат із предметною експертною роботою [159].

Важливою рисою польської моделі є її нормативна визначеність при збереженні секторного характеру представництва. Закон встановлює

мінімальний склад і категорії членів, а процедура призначення представників громадського сектору деталізується підзаконними актами. У результаті Рада не залежить виключно від ситуативної ініціативи конкретного органу влади, але водночас залишається консультативною структурою, а не органом, що приймає владні рішення.

Обмеження польської моделі пов'язані передусім із ризиком дисбалансу у змішаному складі, складністю забезпечення однакової активності всіх секторів та можливістю бюрократизації консультацій. Наявність представників влади сама по собі не гарантує врахування позиції громадського сектору, так само як законодавче закріплення не усуває залежності результату від якості підготовки матеріалів, здатності сторін до компромісу та наявності механізмів подальшого реагування на рекомендації.

Для України польський досвід є найближчим з погляду можливості практичної адаптації окремих елементів. Насамперед це нормативно врегульований громадянський діалог, поєднання представництва громадського сектору з участю публічної адміністрації, використання постійних проблемних груп, включення місцевого самоврядування та інституалізований зв'язок консультативного органу з іншими процесами формування і моніторингу політики. Водночас українська модель громадської ради має зберігати чітку організаційну самостійність, тому змішаний склад не слід переносити механічно.

Польський досвід також показує, що громадянський діалог може бути нормативно інституалізований без перетворення консультативного органу на частину владної ієрархії. RDPP має визначений законом склад і процедури, однак її функціонування побудоване на постійній взаємодії різних секторів. Саме поєднання формальної визначеності та багатосуб'єктності робить польську модель найближчою до українських умов з погляду можливості адаптації окремих процедур.

Порівняння трьох моделей засвідчує, що консультативно-дорадча взаємодія може інституалізуватися різними шляхами. Британська модель спирається на гнучкість, різноманіття форматів і партнерську культуру; французька - на високий правовий статус, системне функціональне представництво та професійне забезпечення; польська - на нормативно визначений змішаний громадянський діалог між публічним сектором, місцевим самоврядуванням і третім сектором. Жодна з цих моделей не є універсально кращою: їх ефективність залежить від відповідності політико-адміністративній системі, характеру суспільних інтересів і спроможності підтримувати реальний зворотний зв'язок.

За критерієм правового статусу найбільш інституційно закріпленою є французька модель, де CESE має конституційний статус. Польська RDPP має чітке законодавче й підзаконне регулювання, тоді як британська система допускає ширший спектр організаційних форм і значною мірою спирається на політичні та адміністративні рішення. Це співвідношення демонструє, що правова визначеність і організаційна гнучкість перебувають у певній напрузі: посилення одного параметра не повинно автоматично призводити до втрати іншого.

За критерієм представництва французька модель орієнтується на організовані соціально-економічні та громадські групи, польська - на змішане секторне представництво, британська - на гнучке поєднання експертності, секторного досвіду та залучення громадянського суспільства залежно від предмета діяльності. Для українських громадських рад це означає необхідність відмовитися від спрощеного розуміння репрезентативності як максимальної кількості організацій у складі. Репрезентативність має оцінюватися через відповідність складу сфері компетенції органу, різноманітність релевантних суспільних інтересів і наявність сталого зв'язку членів ради з відповідними середовищами.

За критерієм професійності британський і французький досвід особливо чітко демонструють значення експертної спроможності. У Великій Британії вона часто забезпечується гнучким добором фахівців під конкретне завдання; у Франції - сталою структурою, професійним апаратом і тривалим накопиченням інституційної експертизи. Польська модель доповнює це роботою проблемних груп. Для України доцільно поєднати відкритість формування складу з механізмами залучення зовнішніх експертів, створенням профільних робочих груп і підвищенням спроможності членів рад працювати з проєктами рішень, даними та оцінюванням політики.

Порядок розгляду рекомендацій є одним із найважливіших параметрів порівняння. У всіх трьох моделях консультативний орган не підміняє орган, уповноважений приймати владне рішення. Водночас інституційна якість взаємодії підвищується, коли існує формальний або усталений обов'язок розглянути рекомендацію, надати відповідь, пояснити мотиви відхилення чи показати спосіб її використання. Саме така логіка має бути покладена в основу подальшого вдосконалення українських громадських рад: обов'язковим має бути не прийняття рекомендації, а її належний, простежуваний і мотивований розгляд.

Окремий вимір порівняння становить ресурсне забезпечення консультативно-дорадчих інституцій. Французька модель демонструє переваги професійної інституційної інфраструктури, яка підтримує безперервність аналітичної роботи та дозволяє членам зосереджуватися на змісті політики. Польська RDPP має організаційне забезпечення з боку відповідних урядових структур і використовує проблемні групи як спосіб концентрації експертизи. У Великій Британії ресурсна модель є більш варіативною: окремі ради та комітети підтримуються відповідними департаментами, а місцеві партнерства можуть отримувати цільове фінансування. Для України це означає, що організаційна самостійність громадської ради не повинна ототожнюватися з її ресурсною

ізоляцією. Мінімальне матеріально-технічне, інформаційне та аналітичне забезпечення має бути гарантоване, але механізм такого забезпечення не повинен створювати можливості для змістового контролю з боку органу влади.

Не менш важливим є цифровий вимір взаємодії. У розглянутих країнах цифрові інструменти не замінюють консультативний орган, а розширюють його можливості: забезпечують доступ до документів, онлайн-консультації, збір позицій, участь громадян у тематичних обговореннях та публічне відстеження результатів. Французький CESE використовує цифрові формати поряд із громадянськими конвенціями, британські інституції поєднують онлайн-комунікацію з партнерськими мережами, а польська модель забезпечує публічність інформації про склад, засідання, рішення і проблемні групи. Для українських громадських рад цифровізація має розглядатися не як окремий технічний додаток, а як елемент відкритості, репрезентативності та зворотного зв'язку, що безпосередньо впливає на інституційну спроможність.

Отже, порівняльний аналіз дозволяє сформулювати кілька критеріїв придатності зарубіжного елементу для адаптації в Україні. По-перше, він має посилювати, а не зменшувати організаційну самостійність громадської ради. По-друге, його застосування повинно підвищувати репрезентативність або професійну спроможність без закриття доступу для ширшої громадськості. По-третє, елемент має бути процедурно сумісним із консультативно-дорадчим статусом ради і не створювати конфлікту владних повноважень. По-четверте, він повинен забезпечувати простежуваний управлінський результат: якіснішу рекомендацію, своєчасніше включення у процес, мотивовану відповідь, кращий моніторинг або більшу відкритість. Саме за такими критеріями доцільно оцінювати подальші пропозиції щодо вдосконалення української моделі.

Результати порівняльного аналізу розглянутих моделей узагальнено в додатку Б. Узагальнюючи розглянуті моделі за визначеними на початку критеріями, можна простежити три різні способи досягнення інституційної

стійкості. У Великій Британії вона забезпечується передусім культурою партнерства, гнучкістю організаційних форматів і політичною готовністю залучати громадянське суспільство; у Франції - конституційним статусом, стабільним функціональним представництвом та професійною інфраструктурою; у Польщі - законодавчо визначеним громадянським діалогом і змішаним представництвом основних секторів. Для України це означає, що сталість громадської ради не повинна ототожнюватися лише з нормативною деталізацією.

Порівняльний аналіз не дає підстав визначати одну з моделей як зразок для прямого перенесення в Україну. Більш обґрунтованим є селективний підхід, за якого з кожної системи виокремлюються інституційні елементи, сумісні з українською моделлю публічного управління і природою громадських рад. Від британської моделі доцільно запозичувати гнучкість, можливість утворення спеціалізованих дорадчих структур і посилення професійної складової; від французької - інституційну сталість, професійне забезпечення та включення оцінювання політики; від польської - нормативно організований громадянський діалог, систему проблемних груп і зв'язок центрального та місцевого рівнів.

Водночас адаптація зарубіжного досвіду повинна відповідати принципу функціональної сумісності. Елемент іншої моделі є корисним не тому, що він успішно застосовується у певній державі, а тоді, коли вирішує конкретну інституційну проблему українських громадських рад. Наприклад, спеціалізована робоча група є доцільною для посилення професійної спроможності; мотивована відповідь органу влади - для замикання циклу зворотного зв'язку; публічний реєстр рекомендацій - для підвищення простежуваності; залучення зовнішніх експертів - для складних політик, де складу ради недостатньо для повноцінного аналізу.

Окремо слід наголосити, що в усіх розглянутих моделях консультативно-дорадча взаємодія не скасовує відповідальності публічної влади за остаточне

рішення. Це важливий орієнтир для України: підвищення інституційної спроможності громадських рад не потребує надання їм владно-розпорядчих повноважень. Їх вплив має посилюватися через якість представництва, професійність, своєчасне включення у політичний цикл, обов'язковість належного розгляду рекомендацій та прозорий зворотний зв'язок.

Спільною рисою успішних моделей є також поєднання постійної інституційної форми з можливістю залучення ширшого кола учасників. Французька CESE доповнює функціональне представництво громадянськими конвенціями й консультаціями; британська модель використовує гнучкі групи та партнерства; польська RDPP - постійні й тимчасові проблемні команди та делегування представників до інших структур. Для українських громадських рад це означає, що фіксований склад не повинен замикати участь на членах ради: відкриті робочі групи, консультації, експертні слухання й цифрові канали можуть розширювати представницьку основу без втрати організаційної сталості.

Важливою є й відмінність між представництвом організованих інтересів і безпосередньою участю громадян. Жодна з розглянутих моделей не вирішує це питання виключно одним способом. Саме тому для громадських рад доцільна комбінована логіка: основний склад забезпечує сталість та відповідальність за роботу, а зовнішні консультації, опитування, цифрові платформи, експертні мережі та відкриті засідання дозволяють залучати позиції тих груп, які не представлені безпосередньо. Такий підхід зменшує ризик перетворення ради на закритий клуб і посилює її репрезентативність.

Отже, зарубіжний досвід підтверджує, що інституалізація консультативно-дорадчої взаємодії не має єдиного організаційного шаблону. Її результативність може забезпечуватися через гнучку партнерську модель, через високостатусне функціональне представництво або через нормативно оформлений змішаний громадянський діалог. Спільними умовами залишаються

зрозумілі правила, репрезентативність, професійність, організаційна спроможність, відкритість, можливість реального включення у політичний цикл та простежуваний зворотний зв'язок.

Для України найбільш перспективним є не запозичення окремої зарубіжної моделі, а селективне використання інституційних елементів, сумісних із вітчизняною системою публічного управління: гнучких спеціалізованих дорадчих форматів, сталого професійного забезпечення, секторного і територіального представництва, процедур розгляду рекомендацій, участі у моніторингу й оцінюванні політики, а також відкритих цифрових способів залучення ширшої громадськості. Можливість застосування таких елементів залежить від нормативно-інституційних та організаційних умов, сформованих в Україні.

2.2. Нормативно-інституційне та організаційне забезпечення формування і діяльності громадських рад в Україні

Після з'ясування інституційного становлення та природи громадських рад важливо окремо проаналізувати чинні нормативно-інституційні та організаційні умови їх формування і діяльності в Україні. У цьому підрозділі увагу зосереджено не на історичному розвитку інституту, а на системі правил, суб'єктів і процедур, які станом на 2026 р. визначають статус громадської ради, порядок формування її складу, внутрішню організацію, взаємодію з відповідним органом публічної влади та особливості функціонування в умовах воєнного стану.

Нормативне забезпечення доцільно розглядати як систему чинних правових і організаційних приписів, через які закріплюються статус ради, коло учасників, порядок формування складу, межі самостійності, внутрішні процедури та способи подання і розгляду рекомендацій. Тому предметом

аналізу є не інституційна природа громадської ради як така, а те, наскільки нормативна конструкція створює визначені й відтворювані умови для її практичного функціонування.

Правове регулювання діяльності громадських рад має багаторівневий характер і поєднує норми національного законодавства, міжнародних договорів України та європейські документи рекомендаційного характеру. Останні не мають однакової юридичної сили з міжнародними договорами чи актами національного законодавства, однак можуть використовуватися як орієнтири належної практики громадської участі. Крім того, на нашу думку, недостатня сформованість усталених практик розвитку громадянського суспільства в Україні зумовлює необхідність урахування європейського та світового демократичного досвіду не лише шляхом імплементації відповідних норм і стандартів у національне законодавство, а й через поступове утвердження принципів, цінностей і практик демократичної взаємодії органів публічної влади та громадськості. Така особливість має враховуватися під час формування та вдосконалення нормативно-інституційних засад діяльності громадських рад.

З урахуванням предмета дослідження нормативне забезпечення діяльності громадських рад доцільно структурувати за шістьма взаємопов'язаними рівнями:

1. Міжнародно-правовий та європейський, який формує базові стандарти участі громадян у публічному управлінні, взаємодії органів влади з громадськістю, відкритості, діалогу та залучення громадянського суспільства до процесів підготовки й ухвалення рішень. Цей рівень охоплює як міжнародні договори, обов'язковість яких визнана Україною, так і акти рекомендаційного характеру, що визначають орієнтири належної практики громадської участі.

2. Конституційний, що закріплює базове право громадян на участь в управлінні державними справами.

3. Законодавчий, який формує загальні правила діяльності інститутів громадянського суспільства, доступу до публічної інформації, звернень громадян та реалізації інших форм громадської участі.

4. Підзаконний, на якому центральне місце посідає постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою, зокрема, затверджено Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі державній адміністрації [106].

5. Відомчий та локальний, що охоплює положення про конкретні громадські ради, акти відповідних органів публічної влади та спеціальні нормативні документи щодо окремих консультативно-дорадчих органів.

6. Внутрішньоорганізаційний, до якого належать регламент громадської ради, плани роботи, рішення щодо утворення комітетів, комісій і робочих груп, а також інші внутрішні документи, що впорядковують її повсякденне функціонування.

Запропонована структура дає змогу розглядати нормативне забезпечення не як механічну сукупність актів різної юридичної сили, а як взаємопов'язану систему правил і стандартів, що визначають інституційні умови формування, організації діяльності та взаємодії громадських рад з органами публічної влади і громадськістю.

Перший рівень нормативного забезпечення формують міжнародно-правові та європейські стандарти громадської участі. Їх значення для дослідження громадських рад полягає не у безпосередньому регулюванні порядку їх створення чи діяльності, а у закріпленні фундаментальних прав та принципів, на яких ґрунтується інституалізована участь громадськості у публічному управлінні. Так, ст. 21 Загальної декларації прав людини

проголошує, що «кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників» [45]. Міжнародний пакт ООН про громадянські і політичні права ратифікований 19 жовтня 1973 серед інших прав передбачає право кожного громадянина брати участь у державних справах [91]. Визнання та закріплення на найвищому рівні відповідних прав створює потужну основу для їх подальшого регулювання, реалізації та захисту.

До документів рекомендаційного характеру належить Переглянутий кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень Ради Європи [163]. Він не встановлює юридично обов'язкових правил, однак систематизує принципи та практичні підходи до участі організацій громадянського суспільства у виробленні публічних рішень. Для дослідження громадських рад важливим є закладений у Кодексі акцент на сталій взаємодії, доступі до інформації, консультаціях, діалозі, партнерстві та використанні незалежної експертизи. У такий спосіб документ може бути використаний як орієнтир для оцінювання якості процедур взаємодії громадських рад з органами публічної влади.

Важливим орієнтиром є також «Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень», прийняті Комітетом Міністрів Ради Європи [57]. Документ розрізняє чотири рівні участі: надання інформації, консультації, діалог та активне залучення. У контексті діяльності громадських рад особливе значення має діалог як структурований і тривалий процес взаємодії, заснований на взаємному інтересі до обміну позиціями та можливості врахування їх під час підготовки публічних рішень.

Подібні орієнтири містить Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам CM/Rec(2018)4 щодо участі громадян у місцевому публічному житті [121]. У ній роль місцевої влади пов'язується зі створенням умов для взаємодії з громадянами, використанням різних способів обміну

думками, належним інформаційним забезпеченням та підтримкою інноваційних форм участі. Для теми дослідження важливим є те, що серед інструментів такої взаємодії розглядаються консультативні ради, комітети, групи та інші дорадчі формати.

Узагальнення цих документів показує, що для громадських рад ключовими залишаються відкритість, недискримінаційність, доступ до інформації, своєчасність залучення, партнерська взаємодія та зворотний зв'язок. Вони виступають орієнтирами оцінювання якості національних процедур, а не готовою організаційною моделлю.

Найбільш загальні основи діяльності громадських рад визначені Конституцією України. Відповідно до ст. 38 Конституції України «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [68]. Саме право громадян брати участь в управлінні державними справами формує конституційне підґрунтя для розвитку консультативно-дорадчих форм взаємодії громадськості з органами публічної влади. Додаткового значення набуває положення про пряму дію норм Конституції України.

Конституційні положення отримують розвиток в ряді законів, якими створюється системне правове регулювання участі громадян в державній діяльності. Зокрема, загальні засади залучення громадськості до участі в управлінні державними справами визначені у Законах України «Про громадські об'єднання» [104], «Про соціальний діалог в Україні» [116], «Про місцеве самоврядування в Україні» [111], «Про інформацію» [110], «Про соціальні послуги» [117], «Про органи самоорганізації населення» [113] тощо.

Поряд із названими актами істотне значення для середовища, у якому функціонують громадські ради, мають Закон України «Про доступ до публічної інформації» [105] та Закон України «Про звернення громадян» [109]. Вони

безпосередньо не встановлюють порядок утворення громадських рад, але забезпечують інформаційні й процедурні передумови взаємодії громадськості з публічною владою. З управлінської точки зору це важливо, оскільки спроможність ради готувати обґрунтовані пропозиції залежить від доступу до інформації, а сталість комунікації пов'язана з наявністю зрозумілих каналів офіційного звернення та реагування.

Основним нормативним актом, що предметно регулює діяльність громадських рад, є постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (далі - Постанова) [106]. Нею затверджено Типове положення про громадську раду та Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Постанова визначає базові правила утворення, повноваження, організацію роботи та взаємодію громадських рад при відповідних органах виконавчої влади. Після початку повномасштабного вторгнення до неї внесено зміни, що визначають особливості функціонування громадських рад в умовах воєнного стану.

Станом на 2026 р. постанова Кабінету Міністрів України № 996 є чинною в редакції від 25 березня 2025 р. [106]. Її управлінське значення полягає у тому, що вона одночасно регулює два взаємопов'язані елементи участі: процедури консультацій з громадськістю та базову організаційну модель громадської ради при органах виконавчої влади. Для відповідних органів виконавчої влади Типове положення формує уніфіковану нормативну основу, тоді як органам місцевого самоврядування рекомендовано керуватися затвердженими постановою підходами. Унаслідок цього в Україні поєднуються уніфікація правил на рівні виконавчої влади та більша варіативність локального регулювання на рівні місцевого самоврядування.

Типове положення визначає громадську раду як тимчасовий консультативно-дорадчий орган [106]. У межах нормативно-організаційного аналізу ця ознака має практичне значення передусім для визначення строку повноважень конкретного складу, порядку його формування й оновлення, організації роботи та забезпечення наступності між складами. Інституційне тлумачення співвідношення тимчасовості конкретного складу і сталості самої форми громадської участі наведено у підрозділі 1.2.

З-поміж усіх громадських рад окремі мають своє власне специфічне правове регулювання. Так, наприклад, Постановою КМУ «Про затвердження типових положень про молодіжні консультативно-дорадчі органи» № 1198 від 18 грудня 2018 р. передбачено утворення молодіжних рад регіонального рівня [107]. Спеціальне регулювання молодіжних консультативно-дорадчих органів демонструє можливість диференціації нормативної моделі залежно від цільового призначення, складу та сфери діяльності відповідної ради.

Спеціальне регулювання окремих консультативно-дорадчих органів демонструє ще одну рису нормативно-інституційного середовища: однакові або близькі за назвою ради можуть відрізнятися за правовим статусом, складом, порядком формування і функціями. Отже, за спільної назви «громадська рада» конкретні інституційні моделі їх діяльності можуть мати певні відмінності. Це зумовлює необхідність урахування особливостей процедур функціонування, ресурсного забезпечення та практики взаємодії громадських рад із відповідними органами публічної влади.

Нормативно-правове регулювання доцільно розглядати як одну з базових умов інституалізації громадських рад. Через нього визначаються статус, допустимі форми діяльності, порядок формування складу, організаційні процедури та способи взаємодії з органом публічної влади. Водночас нормативна визначеність є передумовою, а не самостійним показником

фактичної результативності роботи ради, що потребує окремого емпіричного оцінювання.

Для оцінювання організаційного забезпечення доцільно враховувати партнерський характер взаємодії, фаховість складу та прозорість процедур [94, с. 253]. У цьому підрозділі ці принципи розглядаються не як самостійний теоретичний блок, а через їх нормативну конкретизацію: вимоги до кандидатів, відкритість формування складу, порядок роботи ради, доступ до інформації, фіксацію рішень і зворотний зв'язок з органом публічної влади.

Інституційне забезпечення діяльності громадських рад охоплює кілька рівнів суб'єктів. До ширшого інституційного середовища належать Кабінет Міністрів України, Секретаріат Кабінету Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, ініціативні групи, члени громадських рад і структурні підрозділи органів влади, відповідальні за взаємодію з громадськістю. Їх участь має різний характер: від формування загальних нормативних засад і організаційних умов до безпосереднього представлення інтересів, підготовки складу ради, організації її роботи та комунікації з громадськістю.

На рівні конкретної громадської ради безпосередня взаємодія зосереджується між органом публічної влади, при якому вона утворена, інститутами громадянського суспільства, ініціативною групою, громадянами, членами ради, структурним підрозділом з питань взаємодії з громадськістю та іншими заінтересованими сторонами. Кожен із цих суб'єктів виконує відповідну роль у формуванні складу, організації роботи, представленні суспільних інтересів, інформаційній взаємодії та забезпеченні зворотного зв'язку. Основні напрями безпосередньої взаємодії узагальнено на рис. 2.2.

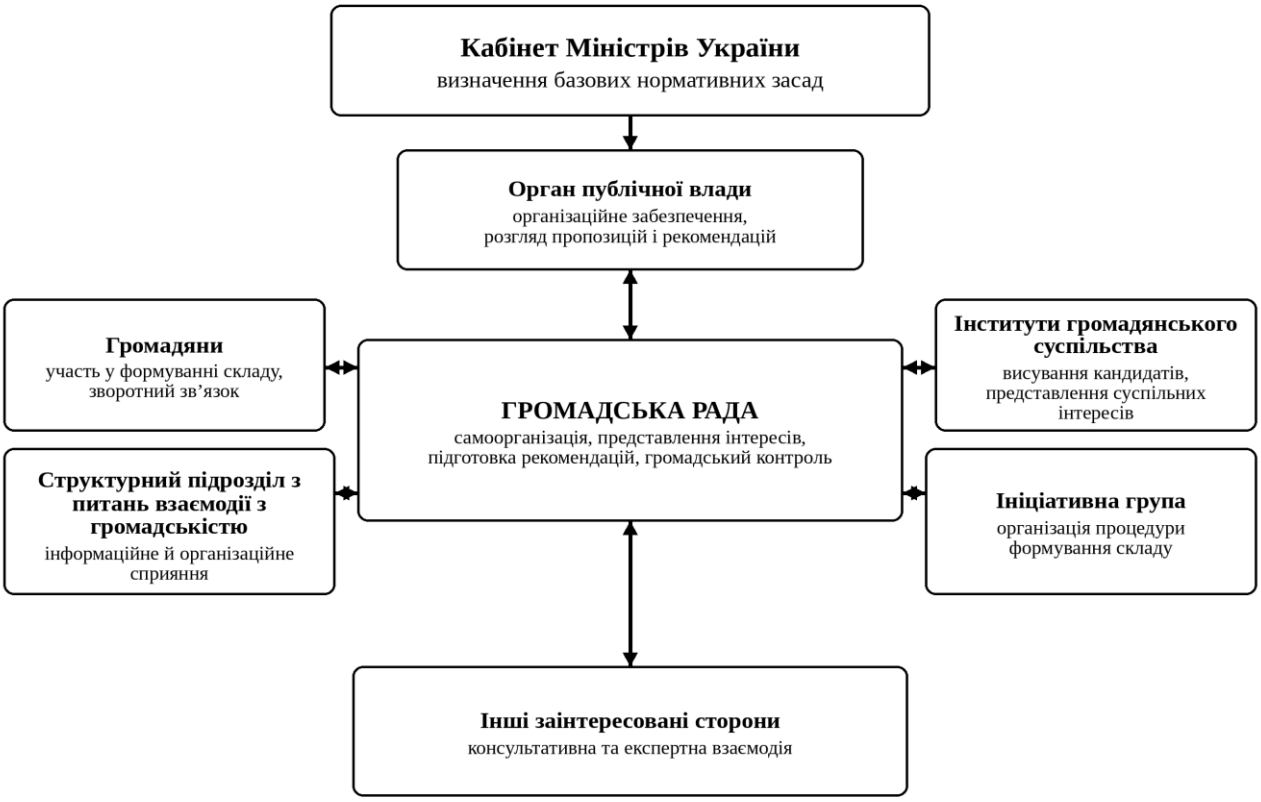


Рис. 2.2. Суб'єкти нормативно-інституційного та організаційного забезпечення діяльності громадських рад

Примітка. Складено автором на основі [106].

Організаційне забезпечення діяльності громадської ради передбачає постійну взаємодію з органом публічної влади, при якому вона утворена: доступ до необхідних матеріалів, оприлюднення інформації, технічне забезпечення засідань і роботу відповідальних працівників. Водночас така підтримка не повинна давати органу влади можливості визначати зміст позиції, рішень або рекомендацій ради. Отже, предметом нормативно-організаційного регулювання є забезпечення балансу між належними умовами діяльності та змістовною самостійністю громадської ради.

Одним із важливих аспектів інституалізації громадських рад є визначення та узгодження правил формування їх складу. Спосіб формування значною мірою впливає на характеристики персонального складу, а через них на

можливості реалізації покладених функцій. Тому порядок формування громадських рад доцільно розглядати не лише як технічну процедуру, а як важливу складову їх нормативно-інституційного та організаційного забезпечення.

Типове положення досить детально визначає нормативну послідовність формування громадських рад. Склад обирається з представників інститутів громадянського суспільства, до яких та їх кандидатів установлено відповідні вимоги. Кількісний склад визначається у встановлених межах, а обрання здійснюється шляхом рейтингового голосування на установчих зборах або рейтингового електронного голосування. Окремо врегульовано порядок утворення та роботи ініціативної групи, подання і перевірки документів, оприлюднення інформації про кандидатів та затвердження персонального складу [106].

Чинне Типове положення не є лише рекомендаційним орієнтиром для міністерств та інших визначених ним органів виконавчої влади. Воно встановлює базову нормативну процедуру формування і діяльності громадських рад, на основі якої затверджуються положення про конкретні ради [106]. Водночас рівень допустимої локальної адаптації не є однаковим для всіх органів публічної влади, що зумовлює потребу розрізняти обов'язковість базових правил для органів виконавчої влади і рекомендаційний характер їх використання органами місцевого самоврядування.

За чинним Типовим положенням до складу громадської ради можуть бути обрані представники визначених видів інститутів громадянського суспільства, зареєстрованих у встановленому порядку. Для громадських рад при міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади встановлено вимогу щодо діяльності інституту громадянського суспільства не менше шести місяців до дати оприлюднення повідомлення про формування складу ради, а

також підтвердження діяльності у сфері, пов'язаній з компетенцією відповідного органу [106].

Для громадських рад при місцевих органах виконавчої влади значення має фактичне проведення інститутом громадянського суспільства заходів, досліджень, надання послуг або реалізація проєктів на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Типове положення також вимагає, щоб кандидати були фахівцями у відповідних сферах; фаховість може підтверджуватися освітою, науковим ступенем, публікаціями, дослідженнями та інформацією про участь у реалізації проєктів не менш як за 12 місяців до початку процедури формування [106].

Нормативна процедура містить і додаткові запобіжники щодо складу ради. Пов'язані інститути громадянського суспільства, які мають одного керівника або спільних членів керівних органів, не можуть одночасно делегувати своїх представників до складу однієї громадської ради. Не можуть бути обрані також представники інститутів громадянського суспільства, які є народними депутатами України, депутатами Верховної Ради Автономної Республіки Крим або місцевих рад, а також посадовими особами органів державної влади чи органів місцевого самоврядування [106]. До пакета документів кандидата входить мотиваційний лист, що дає можливість оцінити не лише формальну відповідність вимогам, а й бачення кандидатом своєї участі у роботі громадської ради.

Дискусійним залишається мінімальний строк діяльності інституту громадянського суспільства. П. І. Крайній вважає, що професійність представника не може визначатися лише тривалістю існування організації [70, с. 127], тоді як О. В. Золотар та В. Г. Селик позитивно оцінюють поєднання вимог до фаховості кандидата і мінімального строку функціонування інституту [48, с. 27]. Отже, часовий критерій може виконувати селекційну функцію, але не

повинен необґрунтовано обмежувати участь компетентних представників громадськості.

Нормативні критерії мають застосовуватися прозоро, пропорційно й однаково до всіх кандидатів. В. М. Кравчук звертає увагу на необхідність унеможливлення механізмів, за допомогою яких представники влади можуть створювати переваги лояльним інститутам громадянського суспільства [69, с. 28]. Тому процедура має одночасно підтримувати фаховість, змістовну репрезентативність та недопущення адміністративного добору.

У цьому аспекті доцільно розмежовувати формальну репрезентативність і змістовну представленість суспільних інтересів. Громадська рада не є виборним представницьким органом і не може відтворювати структуру населення за принципом політичного представництва. Проте це не усуває вимоги до різноманітності її складу. Для консультативно-дорадчого органу важливо не допустити домінування одного середовища, забезпечити участь релевантних інститутів громадянського суспільства та одночасно підтримати достатній рівень професійної компетентності. Отже, репрезентативність і фаховість мають розглядатися не як альтернативи, а як взаємодоповнювальні характеристики інституційно спроможного складу.

Щодо оптимальної кількості членів громадської ради в науковій літературі також представлені різні підходи. А. С. Крупник підтримує встановлення граничної чисельності складу громадської ради у 35 осіб як спосіб упорядкування її роботи [72]. С. І. Рудовська звертає увагу на те, що така чисельність може бути достатньою для невеликих територіальних громад, але не завжди відповідає потребам великих міст та центральних органів виконавчої влади [123]. О. В. Золотар та В. Г. Селик при цьому підкреслюють, що якісні характеристики складу громадської ради мають більше значення, ніж сама кількість її членів [48, с. 36].

Фаховість членів ради безпосередньо впливає на якість її рекомендацій. Чинне Типове положення пов'язує участь із підтвердженою діяльністю та професійною компетентністю [106]. Необхідність належної підготовки членів громадських рад підкреслюють О. В. Золотар і В. Г. Селик [48, с. 27], С. І. Рудовська [123], М. В. Сіцінська [129] та В. Ю. Бондаренко [9, с. 15]. Отже, проблема полягає не у відсутності критеріїв як таких, а у якості їх перевірки, прозорості застосування та поєднанні професійності з відкритим представленням різних суспільних інтересів.

Отже, чинна процедура формування є достатньо деталізованою, однак її управлінська якість залежить від прозорого й однакового застосування встановлених правил. Значення має не лише формальна наявність критеріїв, а й простежуваність рішень щодо допуску кандидатів, оприлюднення підстав відмови та можливість перевірити дотримання процедури. Саме на цьому етапі нормативна визначеність має трансформуватися у довіру до майбутнього складу громадської ради.

Першим етапом процесу формування громадської ради є створення ініціативної групи. На ініціативну групу покладено організацію і проведення установчих зборів для формування складу громадської ради.

Чинне Типове положення встановлює, що кількісний склад ініціативної групи не може перевищувати восьми осіб і формується на паритетних засадах з представників органу виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства [106]. Така конструкція має управлінський сенс: вона не передає підготовку формування складу повністю жодній зі сторін і створює процедурну противагу односторонньому контролю. Водночас сама паритетність не усуває ризику неформального впливу, тому важливими залишаються відкритість засідань, оприлюднення персонального складу ініціативної групи та простежуваність її рішень.

Т. С. Андрійчук звертає увагу на ризик використання ініціативної групи як інструменту впливу на процес формування громадської ради та на можливість прийняття нею рішень, що не повною мірою відповідають установленим нормативним вимогам [3, с. 77]. Це підсилює значення відкритості її роботи, чіткого розподілу процедурних повноважень та фіксації підстав для прийнятих рішень.

Ініціативна група не повинна довільно конструювати основні вимоги до кандидатів, оскільки їх базові параметри визначаються нормативною моделлю. Її управлінська роль полягає у підготовці та організації процедури: визначенні кількісного складу ради у встановлених межах, підготовці повідомлення, прийманні та перевірці документів, формуванні списків кандидатів, організації установчих зборів або рейтингового електронного голосування, а також забезпеченні відкритості відповідних етапів. Саме на цьому рівні формальна нормативна процедура перетворюється на конкретний організаційний процес.

За чинними правилами склад громадської ради може формуватися шляхом рейтингового голосування на установчих зборах або рейтингового електронного голосування; спосіб визначає відповідний орган виконавчої влади. Кількісний склад не може перевищувати 35 осіб, строк повноважень становить два роки, а членство є індивідуальним [106]. Таке регулювання забезпечує уніфіковані організаційні засади формування складу та водночас залишає можливість визначити конкретну чисельність ради з урахуванням сфери діяльності органу і кількості кандидатів, допущених до участі.

Прозорість формування посилюється через попереднє оприлюднення інформації про кандидатів, їх досвід, діяльність інститутів громадянського суспільства та мотивацію участі. У разі рейтингового електронного голосування додаткове значення має можливість перевірити перебіг і результати голосування. У публічно-управлінському вимірі така відкритість важлива не

лише для контролю за процедурою, а й для формування довіри до легітимності майбутнього складу.

Для рейтингового електронного голосування Типове положення встановлює окремі технічні та процедурні вимоги. Має бути забезпечено відкритий код системи голосування, безоплатний доступ до обраної інформаційно-комунікаційної технології, електронну реєстрацію учасників, неможливість автоматичного введення інформації без участі особи, фіксацію дати і часу голосування та можливість ознайомлення з його перебігом. Передбачено також відкритий машинозчитуваний протокол, можливість перевірки та альтернативного підрахунку голосів, одноразове голосування кожного учасника і проведення електронного голосування не менше трьох діб без перерви [106]. Такі вимоги спрямовані на перевірюваність процедури та зменшення ризиків технічних маніпуляцій.

Управлінське значення процедури формування полягає у тому, що вона має не лише юридично легітимізувати персональний склад, а й створити передумови для довіри до ради. У послідовності цієї процедури можна виділити десять взаємопов’язаних етапів (рис. 2.3).

Таким чином, нормативно визначена процедура формування виконує кілька взаємопов’язаних функцій: легітимаційну, оскільки встановлює зрозумілий спосіб набуття членства; селекційну, оскільки передбачає перевірку відповідності кандидатів; представницьку, оскільки забезпечує доступ різних інститутів громадянського суспільства; запобіжну, оскільки відкритість етапів має ускладнювати адміністративне або корпоративне домінування. Якість процедури доцільно оцінювати не лише за фактом дотримання строків і подання документів, а й за тим, наскільки вона підтримує довіру до складу та його подальшу спроможність до роботи.

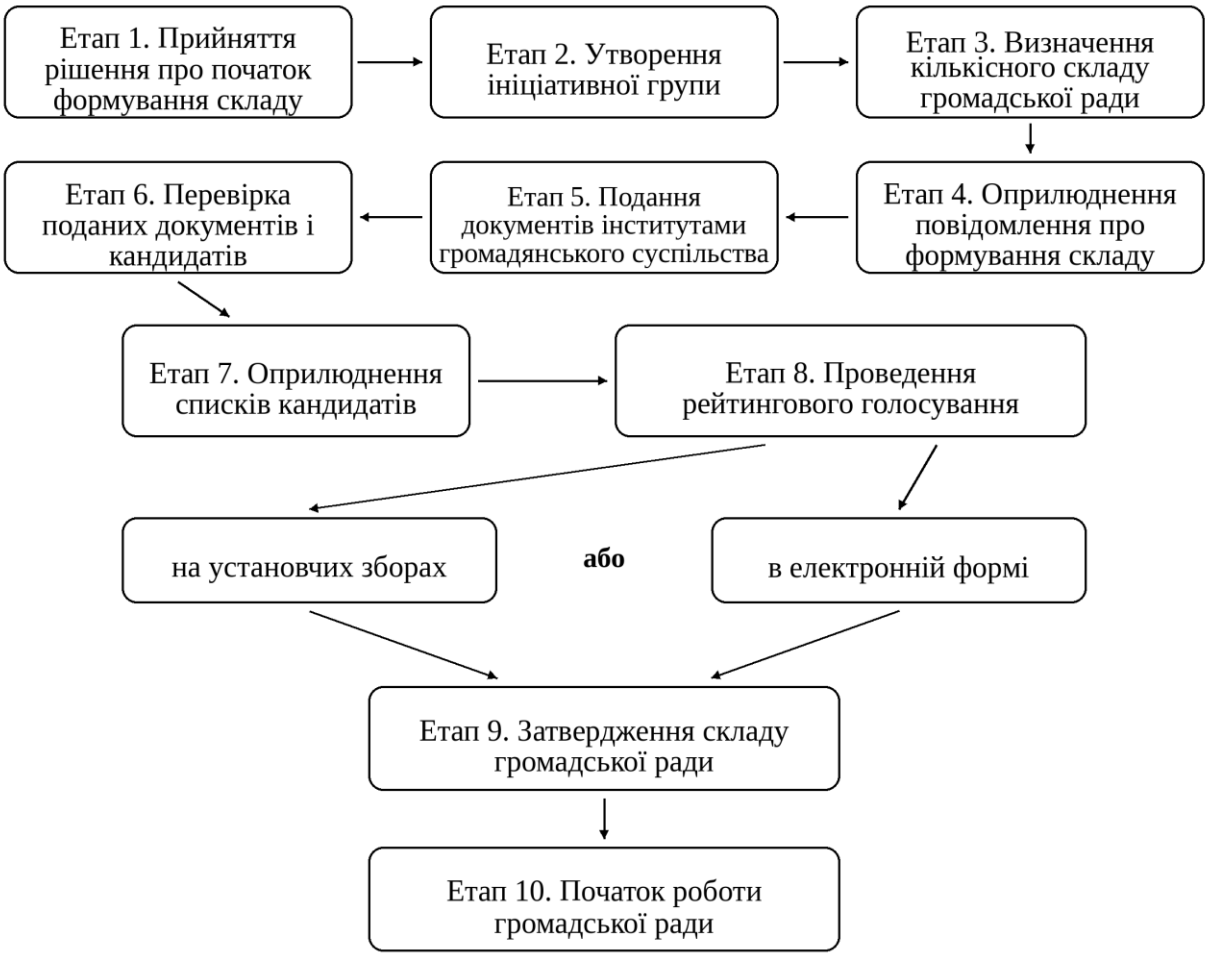


Рис. 2.3. Послідовність нормативно визначеного формування складу громадської ради

Примітка. Складено автором.

Нормативне регулювання охоплює не лише набуття, а й припинення членства у громадській раді. Типове положення визначає випадки припинення членства за рішенням ради, зокрема систематичну відсутність без поважних причин або неможливість брати участь у роботі за станом здоров'я, а також випадки, коли членство припиняється без окремого рішення ради, наприклад за заявою члена, у разі відкликання представника інститутом громадянського суспільства, набуття депутатських повноважень чи призначення на посаду в органі публічної влади [106]. У разі вибуття члена ради його місце за загальним правилом займає наступний за рейтингом кандидат. Така процедура підтримує

безперервність роботи складу і водночас зберігає зв’язок із результатами первинного рейтингового голосування.

Після затвердження персонального складу центр нормативно-інституційного забезпечення зміщується від процедури формування до організації повсякденної діяльності. Положення про конкретну громадську раду визначає її статус і основні правила, тоді як регламент деталізує внутрішню процедуру роботи. На першому засіданні обирається керівництво, а для опрацювання окремих питань можуть утворюватися комітети, комісії, робочі та експертні групи. У такий спосіб загальна консультативно-дорадча компетенція набуває внутрішньої організаційної структури.

Планування роботи має особливе значення для інституалізації. Річний план пов’язує окремі засідання та ініціативи у послідовну діяльність і створює основу для подальшого звітування. Натомість відсутність плановості робить роботу ради залежною від ситуативних питань або ініціатив окремих членів. Тому план, порядок денний, протоколи і звіт про виконану роботу слід розглядати не як допоміжний документообіг, а як інструменти організаційної пам’яті та підзвітності.

Важливою складовою є порядок взаємодії з органом публічної влади. Рішення громадської ради мають рекомендаційний характер, однак є обов’язковими для розгляду відповідним органом. Рішення органу влади, прийняте за результатами розгляду пропозицій громадської ради, повинно бути доведене до відома членів ради та громадськості, а інформація про нього має містити відомості про врахування пропозицій або причини їх відхилення [106]. Отже, чинна нормативна модель не надає раді права остаточного управлінського рішення, але передбачає формалізований обов’язок органу влади вступити у зворотний зв’язок.

Саме ця конструкція дозволяє відмежувати консультативно-дорадчий статус від суто символічної участі. Обов’язковість розгляду не означає

обов'язковості прийняття рекомендації, але створює процедурний зв'язок між позицією громадськості та рішенням органу влади. Для інституційної спроможності громадської ради принципово, щоб цей зв'язок був простежуваним: рекомендація зафіксована, передана, розглянута, результат розгляду пояснений та доступний громадськості. Фактичну якість виконання цих вимог доцільно оцінювати вже при аналізі результативності діяльності громадських рад у наступному підрозділі.

Матеріально-технічне й інформаційне забезпечення має допоміжний за формою, але суттєвий за змістом характер. Громадська рада не є окремою бюджетною установою і тому потребує організаційної підтримки органу, при якому вона утворена. Разом з тим така залежність не повинна трансформуватися у змістовне підпорядкування. Оптимальною є модель, за якої орган влади забезпечує доступ до приміщень, документів, засобів комунікації та відповідальних працівників, але не визначає позицію ради, її рекомендації чи внутрішній порядок пріоритетів у межах компетенції.

Нормативно визначені елементи організаційного забезпечення доцільно розглядати як взаємопов'язану систему, оскільки недостатність будь-якого з них знижує здатність ради підтримувати регулярну роботу. Їх узагальнення наведено в табл. 2.2.

Окремого аналізу потребують особливості функціонування громадських рад в умовах воєнного стану. Пунктом 8 постанови Кабінету Міністрів України № 996 встановлено, що формування нового складу громадських рад при визначених органах виконавчої влади у період воєнного стану та протягом шести місяців після його припинення чи скасування не проводиться; строк повноважень чинних рад продовжується до затвердження нового складу [106]. Формування нового складу має розпочинатися з утворення ініціативної групи після закінчення зазначеного шестимісячного періоду.

Таблиця 2.2

Нормативно визначені елементи організаційного забезпечення діяльності громадських рад

Елемент	Нормативно-організаційний зміст	Управлінське значення
Положення про громадську раду	Визначає статус, завдання, права, порядок взаємодії та базові організаційні правила.	Формує інституційну визначеність і межі компетенції.
Регламент	Деталізує внутрішні процедури підготовки, проведення засідань і прийняття рішень.	Зменшує процедурну невизначеність і персоналізацію внутрішньої роботи.
Річний план роботи	Фіксує пріоритетні питання, заходи та очікувану послідовність роботи.	Переводить діяльність із реактивного у плановий режим.
Керівні та робочі органи	Голова, заступники, секретар, комітети, комісії, робочі та експертні групи.	Забезпечують розподіл функцій, спеціалізацію та координацію.
Засідання і протоколи	Колегіальне обговорення, прийняття рішень, документальна фіксація позицій.	Забезпечують легітимність внутрішніх рішень і простежуваність роботи.
Оприлюднення інформації	Розміщення складу, планів, протоколів, рішень, звітної інформації з урахуванням законних обмежень.	Підтримує відкритість і можливість зовнішнього громадського контролю.
Розгляд рекомендацій	Рішення ради мають рекомендаційний характер, але підлягають обов’язковому розгляду органом влади; результат розгляду доводиться до відома ради та громадськості.	Створює формалізований канал зворотного зв’язку між радою та органом влади.
Звітування	Підготовка та оприлюднення інформації про виконання річного плану роботи і основні результати діяльності ради.	Підтримує підзвітність, інституційну пам’ять та можливість зіставлення запланованої і фактично виконаної роботи.
Матеріально-технічне та інформаційне забезпечення	Надання організаційних умов, доступу до необхідних матеріалів і комунікаційної підтримки в межах установленого режиму.	Визначає фактичну спроможність ради підтримувати регулярну діяльність без втрати змістовної автономії.

Примітка. Узагальнено автором на основі [106].

Воєнний режим впливає і на організаційні умови діяльності. На цей період за рішенням органу виконавчої влади може обмежуватися доступ членів громадської ради до приміщень та можливість залучення працівників органів виконавчої влади, а інформація про діяльність ради на офіційному вебсайті може тимчасово не оприлюднюватися або оприлюднюватися не в повному обсязі [106]. Такі обмеження мають об'єктивне безпекове підґрунтя, однак водночас створюють управлінську напругу між вимогами безпеки і принципами відкритості, доступності та підзвітності.

Тривале продовження повноважень складів, сформованих до запровадження цих обмежень, має і інституційні наслідки. За час воєнного стану змінюється середовище громадянського суспільства, виникають нові волонтерські, ветеранські, гуманітарні та експертні ініціативи, тоді як формальна процедура оновлення складу залишається відкладеною. Це може посилювати розрив між нормативною легітимністю чинного складу і його фактичною здатністю відображати актуальну структуру заінтересованих середовищ. Водночас оцінювання того, наскільки ця проблема проявляється у діяльності конкретних рад, належить до предмета наступного підрозділу.

Подальше нормативне середовище громадської участі також визначатиметься Законом України «Про публічні консультації» від 20 червня 2024 р. № 3841-IX [115]. Станом на дату підготовки дослідження Закон ще не набрав чинності: його основні положення набирають чинності через 12 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану. Закон встановлює єдині принципи, процедури, форми, звітування та моніторинг публічних консультацій, тому після набрання чинності впливатиме на процедурне середовище взаємодії публічної влади із заінтересованими сторонами.

Водночас Закон № 3841-IX не слід розглядати як акт, що безпосередньо визначатиме порядок утворення громадських рад. Із предмета його регулювання виключено підготовку проєктів актів про утворення і діяльність

консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів [115]. Його значення для інституту громадських рад є іншим: він стандартизуватиме публічні консультації, у яких громадські ради та представлені в них інститути громадянського суспільства можуть брати участь як заінтересовані сторони, а також посилюватиме вимоги до планування, відкритості, звітування і моніторингу консультаційного процесу.

Проведений аналіз показує, що нормативно-інституційне та організаційне забезпечення громадських рад в Україні не зводиться до одного Типового положення. Воно утворює багаторівневу систему, в якій конституційні й законодавчі гарантії громадської участі поєднуються з підзаконною процедурою, локальними положеннями та внутрішніми організаційними документами. Спроможність цієї системи визначається узгодженістю її рівнів і тим, наскільки формальні норми трансформуються у сталі управлінські процедури.

Для чинної системи нормативно-інституційного та організаційного забезпечення діяльності громадських рад характерна необхідність узгодження кількох взаємопов'язаних складових: уніфікованих вимог і можливостей їх адаптації до особливостей конкретного органу публічної влади; організаційної підтримки з боку цього органу і самостійності громадської ради; фаховості та репрезентативності її складу; рекомендаційного характеру рішень ради та обов'язковості їх розгляду; відкритості діяльності та безпекових обмежень воєнного часу. Узгодженість зазначених складових значною мірою визначає організаційні умови, в яких відбувається функціонування та подальша інституалізація громадських рад.

Отже, чинне нормативно-інституційне та організаційне забезпечення містить основні елементи, необхідні для функціонування громадських рад: визначення їх статусу, процедури формування складу, організаційних засад діяльності, права готувати рекомендації та обов'язку відповідного органу

публічної влади розглядати їх. Водночас наявність нормативно закріплених процедур сама по собі не дає підстав оцінювати результативність їх практичної реалізації. Тому подальший аналіз доцільно спрямувати на оцінювання функціональної спроможності громадських рад, практики використання передбачених процедур та фактичних результатів їх взаємодії з органами публічної влади.

2.3. Аналіз функціональної спроможності та результативності громадських рад при органах публічної влади в Україні

Результативність діяльності громадських рад визначається не лише їх формальним створенням та нормативним закріпленням, а передусім здатністю забезпечувати системну участь громадськості у підготовці, обговоренні та коригуванні публічно-управлінських рішень. Тому після розгляду нормативно-інституційного та організаційного забезпечення їх діяльності доцільним є перехід до аналізу фактичної спроможності громадських рад реалізовувати покладені на них функції та забезпечувати практичний результат взаємодії з органами публічної влади. Такий аналіз дає можливість виявити співвідношення між формально визначеними можливостями громадських рад і реальною практикою їх функціонування на різних рівнях публічного управління.

Оцінювання сучасного стану громадських рад не може обмежуватися перевіркою наявності положення, затвердженого складу, плану роботи та періодичності засідань. Ці ознаки підтверджують організаційне оформлення консультативно-дорадчого органу, але ще не свідчать про його реальну спроможність впливати на управлінський процес. Важливішим є те, наскільки закріплені правила відтворюються у практичній діяльності, чи використовуються передбачені форми участі, чи має взаємодія з органом влади

системний характер і чи можна простежити її наслідки у підготовці або реалізації публічно-управлінських рішень.

Функціональну спроможність доцільно пов'язувати зі здатністю громадської ради діяти не епізодично, а на постійній і процедурно впорядкованій основі. Результативність, своєю чергою, характеризує не кількість проведених заходів, а те, чи переходить сформована радою позиція у подальший управлінський розгляд і чи має документально підтверджені наслідки. Тому в оцінюванні розмежовуються три послідовні характеристики:

- спроможність до сталої роботи;
- фактична реалізація функцій;
- документально підтверджений результат.

Функціональна спроможність у такому розумінні охоплює організаційно-процедурну сталість, професійно-репрезентативний потенціал складу, здатність до внутрішньої координації, використання передбачених форм участі, підтримання комунікації з органом влади та громадськістю, а також адаптацію до зміни зовнішніх умов. Водночас спроможність не є тотожною активності. Велика кількість засідань або підготовлених документів може відображати інтенсивність роботи, але не дає достатніх підстав для висновку про вплив. Активність набуває управлінського значення тоді, коли пов'язується з процедурою офіційного розгляду, реакцією органу влади та можливістю простежити подальший управлінський ефект.

Такий підхід дає змогу уникнути двох крайнощів. Перша полягає у завищенні оцінки ради лише на підставі добре оформленого веброзділу та значної кількості оприлюднених матеріалів. Друга - у заниженні оцінки тих рад, які в умовах воєнного стану скоротили кількість очних засідань, але зберегли робочі канали взаємодії, перейшли до дистанційних процедур і продовжили участь у підготовці рішень. Отже, оцінювати слід не формальну насиченість

документацією, а стійкість і змістовність взаємодії за ланцюгом «громадська рада - орган публічної влади - управлінське рішення - зворотний зв’язок».

Емпіричну базу дослідження становлять офіційні матеріали 12 громадських рад, що представляють центральний, регіональний і місцевий рівні публічного управління. До центрального рівня включено громадські ради при Національному агентстві України з питань державної служби [103], Міністерстві соціальної політики, сім’ї та єдності України [35], Міністерстві захисту довкілля та природних ресурсів України [34], Державній митній службі України [33] та Державному агентстві водних ресурсів України [46]. Регіональний рівень представлено громадськими радами, що функціонують при обласних органах виконавчої влади Вінницької [102], Хмельницької [32], Рівненської [101] та Харківської [31] областей. На місцевому рівні проаналізовано діяльність громадських рад при виконавчому комітеті Хмельницької міської ради [30], виконавчому комітеті Кропивницької міської ради [29] та виконавчому комітеті Запорізької міської ради [28].

Основним часовим інтервалом визначено 2022-2025 рр. Такий період дає можливість оцінити не одиничний стан, а стійкість практик упродовж кількох років, а також простежити адаптацію громадських рад до умов повномасштабної війни. Матеріали 2026 р. використовуються лише для уточнення безперервності окремих практик і не включаються до міжрічних порівнянь. Джерельну базу становлять положення та регламенти, плани роботи, протоколи засідань, рішення і рекомендації, річні звіти, матеріали робочих органів, повідомлення про публічні консультації, звіти про їх результати та інша офіційна інформація, що дозволяє встановити факт діяльності й простежити її наслідки.

Вибірка є цільовою, а не статистично репрезентативною: її мета – зіставити практики діяльності громадських рад на різних рівнях публічного управління та виявити повторювані закономірності. Під час інтерпретації

враховано, що доступність інформації про роботу рад різниться. Якщо певна практика не підтверджується оприлюдненими матеріалами, це не означає, що її не було; водночас брак таких даних не дає підстав вважати її доведеною. У таких ситуаціях оцінюється насамперед публічна простежуваність діяльності та її результатів.

Для зіставлення діяльності відібраних громадських рад використано шість взаємопов'язаних критеріїв, які характеризують практичний бік їх роботи. Їх зміст наведено в табл. 2.3.

Таблиця 2.3

Критерії оцінювання функціональної спроможності та результативності громадських рад

Критерій	Зміст оцінювання	Основні емпіричні індикатори
Організаційно-процедурна сталість	Здатність відтворювати робочий цикл незалежно від окремих персоналій і ситуативних обставин	регулярність засідань; планування; робочі органи; виконання планів; безперервність процедур
Професійно-репрезентативна спроможність	Поєднання представництва суспільних інтересів із фаховістю, необхідною для опрацювання питань державної чи місцевої політики	секторне представництво; профільні комітети; залучення експертів; відповідність компетентностей тематичному порядку денному
Функціональна реалізація	Фактичне використання радою передбачених для неї консультативної, експертної, ініціативної, представницької, комунікаційної та контрольної функцій	підготовка пропозицій; експертиза проєктів актів; ініціювання питань; участь у консультаціях; робочі групи; громадський контроль
Інтегрованість у цикл управлінського рішення	Сталість процедурної взаємодії ради з органом влади до, під час і після підготовки рішення	направлення проєктів на розгляд ради; участь у колегіальних органах; спільні робочі формати; офіційний розгляд рекомендацій

Продовження табл. 2.3

Публічна простежуваність результату	Можливість документально встановити, що відбулося з пропозицією після її подання	враховано/частково враховано/відхилено; мотивована відповідь; зміни до проєкту акта; відображення у програмі, рішенні або процедурі
Адаптивна та комунікаційна стійкість	Здатність зберігати роботу і публічний зв’язок у змінених або кризових умовах	дистанційні/змішані формати; електронні опитування; актуалізація порядку денного; регулярне інформування; доступність результатів роботи

Примітка. Складено автором за результатами узагальнення офіційних матеріалів громадських рад [28-35; 46; 101-103].

Оцінювання не зводиться до механічного сумування балів. Регулярність засідань не може компенсувати відсутність зворотного зв’язку щодо рекомендацій, так само як широка репрезентативність складу - нерегулярність роботи. Тому доцільніше формувати профіль спроможності, у якому кожен критерій розглядається окремо, а підсумковий висновок ґрунтується на співвідношенні сильних і слабких сторін діяльності ради. Такий підхід використано для подальшого порівняння.

Першою закономірністю, яка простежується у вибірці, є значно вищий рівень сформованості процедурної основи порівняно з рівнем документально підтвердженого результату. У більшості рад можна встановити факт планування, проведення засідань, діяльності комітетів або робочих груп, розгляду певних питань. Натомість значно складніше простежити завершений рух конкретної пропозиції: від її формулювання громадською радою до офіційної відповіді органу влади та відображення результату в управлінському рішенні. Отже, процедурна складова у більшості досліджуваних рад сформована краще, ніж механізми фіксації та підтвердження результату.

На центральному рівні організаційно-процедурна сталість загалом виявляється більш вираженою. Це пов’язано не лише з ресурсними можливостями центральних органів виконавчої влади, а й із вищою спеціалізацією предмета діяльності. Показовими є матеріали НАДС, де за 2022-2025 рр. послідовно представлені плани, звіти і протоколи, а у 2025 р. зафіксовано регулярні засідання протягом року [103]. У Держмитслужбі, крім загальних засідань громадської ради, діють спеціалізовані комітети, а плани і звіти за 2022-2025 рр. відображають безперервність роботи навіть за умов воєнного стану [33]. Для цих громадських рад важливим є не сам обсяг документів, а наявність повторюваного організаційного циклу «планування – робочі формати - рішення/рекомендації - звітування».

Водночас центральний рівень не є однорідним. Звітність Держводагентства за 2022-2023 та 2023-2024 рр. прямо фіксує лише по два засідання за відповідні періоди у зв’язку з повномасштабним вторгненням, хоча на них розглядалися змістовні питання водної політики, управління річковими басейнами, імплементації екологічних директив ЄС та відновлення водогосподарської інфраструктури [46]. Цей приклад важливий методологічно: низька інтенсивність засідань не обов’язково означає відсутність функціональної спроможності, але свідчить про її неповну реалізацію. Тому оцінка має враховувати одночасно регулярність і зміст роботи.

На регіональному рівні організаційна сталість значною мірою залежить від якості інституційної взаємодії з відповідною обласною адміністрацією. Матеріали Вінницької та Хмельницької ОВА демонструють збереження планування, засідань, роботи внутрішніх органів і звітування у 2024-2025 рр. [32; 102]. У Вінницькій області наприкінці 2025 р. окремо обговорювалося оновлення підходів до роботи правління та внутрішньої координації, що свідчить про перехід від підтримання формального існування до рефлексії над ефективністю організації роботи [102]. На Рівненщині у 2024-2025 рр.

простежується тематична робота з питань безбар'єрності, інклюзії та взаємодії з іншими консультативними структурами [101].

Місцевий рівень характеризується найбільшою варіативністю. У Хмельницькому в 2025 р. оприлюднено послідовну серію протоколів засідань, що свідчить про регулярність роботи протягом року [30]. У Кропивницькому наявна розгалужена комісійна структура, однак у відкритих матеріалах простежуються значні часові інтервали між окремими загальними зборами; водночас у 2025 р. рада повернулася до обговорення питань публічних консультацій та внутрішньої організації [29]. У Запоріжжі робота у 2025 р. поєднувала засідання з опрацюванням консультаційних і стратегічних питань, а продовження діяльності в умовах безпосередньої воєнної загрози свідчить про адаптивний потенціал інституту [28].

Отже, за критерієм організаційно-процедурної сталості не виявлено прямої залежності між рівнем управління та спроможністю громадської ради. Центральні органи частіше мають формалізовані робочі цикли та спеціалізовані комітети, регіональні ради – ширшу міжсекторну тематику, а місцеві – безпосередній зв'язок із проблематикою громади. Водночас у кожній групі виявлено ради з різною сталістю роботи. Це підтверджує, що ключовим чинником є не адміністративний рівень як такий, а наявність відтворюваних процедур і стабільного організаційного зв'язку з органом влади.

Другий блок оцінювання стосується професійно-репрезентативної спроможності. У контексті громадських рад репрезентативність не може тлумачитися лише як максимальна кількість організацій у складі. Надмірно великий і тематично розпорошений склад за відсутності дієвих внутрішніх механізмів може ускладнювати вироблення узгодженої позиції. Водночас вузький експертний склад здатний забезпечувати високу якість опрацювання спеціалізованих питань, але не завжди відображає широту суспільних інтересів.

Тому більш коректною є оцінка балансу між представництвом і компетентністю.

На центральному рівні цей баланс частіше забезпечується через профільні комітети та залучення фахових представників секторів, безпосередньо пов'язаних із компетенцією відповідного органу. У Держмитслужбі спеціалізація комітетів за питаннями практичного застосування митного законодавства, логістики та міжнародних перевезень створює передумови для предметного опрацювання складних регуляторних питань [33]. У Міндовкіллі комітетна структура та участь у розгляді документів державного планування дозволяють поєднувати представництво екологічних організацій з експертним обговоренням спеціалізованих питань [34]. У Мінсоцполітики широке коло питань соціальної політики потребує іншого типу репрезентативності - залучення організацій, які представляють різні групи отримувачів соціальної підтримки та професійні середовища [35].

На регіональному й місцевому рівнях репрезентативність набуває більш територіального і соціального характеру. До порядку денного потрапляють питання безбар'єрності, ветеранської політики, волонтерства, гуманітарної підтримки, локальної інфраструктури, розвитку громад та інших сфер, де важливою є присутність представників різних суспільних груп. Саме тут проявляється одна з сильних сторін громадських рад як інституту: вони можуть агрегувати інтереси, які не завжди представлені в традиційних адміністративних процедурах. Однак така перевага реалізується лише тоді, коли внутрішня структура ради дозволяє перетворити множинність позицій на професійно сформульовані пропозиції.

З цього випливає важливий висновок: репрезентативність і фаховість не є альтернативними вимогами. Стійка громадська рада має одночасно забезпечувати доступ різних груп до представництва та створювати механізми професійного опрацювання позицій - через комітети, робочі групи, залучення

зовнішніх експертів, попередню підготовку матеріалів. За відсутності першого компонента рада ризикує перетворитися на закритий експертний клуб, за відсутності другого - на дискусійний майданчик, пропозиції якого складно інтегрувати у професійний управлінський процес.

Третій критерій - фактична реалізація функцій - дозволяє перейти від організаційної форми до змісту діяльності. Аналіз матеріалів показує, що найбільш поширеними є консультативна, комунікаційна та експертна функції. Громадські ради розглядають проєкти актів, обговорюють плани і програми, заслуховують інформацію органів влади, формують пропозиції, беруть участь у публічних консультаціях та організовують тематичні обговорення. Натомість ініціативна та контрольна функції проявляються менш системно і значно рідше супроводжуються документально простежуваним результатом.

Найвиразніше експертно-консультативна функція проявляється там, де рада залучена до опрацювання конкретних проєктів управлінських рішень. Наприклад, наприкінці 2024 р. громадська рада при Мінсоцполітики розглядала проєкти стратегічних і нормативних документів у соціальній сфері, частина з яких погоджувалася з урахуванням наданих пропозицій [35]. У 2025 р. під час громадського обговорення змін до порядку обчислення середньомісячного сукупного доходу сім'ї Міністерство офіційно зафіксувало, що всі зауваження та пропозиції членів громадської ради були враховані [35]. Такі приклади є найбільш цінними для оцінювання результативності, оскільки дозволяють простежити не лише факт участі, а й конкретний наслідок.

У Держмитслужбі функціональна активність пов'язана з практичними питаннями митної політики, адаптацією законодавства до норм ЄС, логістикою та взаємодією з бізнес-середовищем [33]. Річний звіт за 2025 р. прямо характеризує громадську раду як постійний комунікаційний майданчик для предметного діалогу з митними органами та іншими органами влади. Така модель демонструє ще один варіант функціонування: громадська рада виконує

не лише функцію періодичного погодження документів, а стає сталою площадкою професійного узгодження інтересів у певній сфері публічної політики.

Для регіональних рад характерне ширше поєднання консультативної та представницької функцій. У Вінницькій області діяльність у 2025 р. охоплювала обговорення пріоритетів роботи, координацію комітетів, участь у громадських заходах та взаємодію з адміністрацією [102]. У Рівненській області окремі засідання були присвячені безбар'єрності та інклюзії із залученням профільних департаментів, громадських організацій та експертів [101]. Це свідчить про здатність громадської ради виконувати функцію тематичної координації між владою та організованими групами громадськості, хоча подальший вплив сформованих позицій на конкретні рішення відображається не завжди.

На місцевому рівні зміст діяльності закономірно ближчий до конкретних проблем громади. Регулярні засідання Хмельницької громадської ради створюють інституційну основу для постійного включення громадських питань до комунікації з виконавчим комітетом [30]. У Кропивницькому в листопаді 2025 р. до порядку денного загальних зборів було включено проєкт положення про проведення консультацій з громадськістю, що демонструє участь ради у формуванні процедур самої громадської участі [29]. У Запоріжжі до порядку денного 2025 р. входили питання консультацій з громадськістю та організації експертної роботи [28]. Такі приклади засвідчують, що на місцевому рівні громадська рада може бути не лише каналом реакції на підготовлені владою рішення, а й учасником формування правил взаємодії з громадськістю.

Разом з тим сам факт функціональної активності ще не дає підстав для висновку про високу результативність. Наступним критерієм є інтегрованість громадської ради у цикл управлінського рішення. Йдеться про те, чи є взаємодія з радою ситуативною, коли орган влади звертається до неї за потреби, чи процедурно відтворюваною, коли проєкти рішень системно направляються на

розгляд, представники ради включаються до робочих і колегіальних органів, а результати розгляду фіксуються у відповідних документах.

Саме на цьому рівні проявляється відмінність між консультаційною присутністю і фактичним залученням до підготовки управлінських рішень. Якщо рада лише обговорює питання після їх винесення на публічний рівень, її вплив є обмеженим. Якщо ж вона має можливість долучатися на ранніх стадіях підготовки рішень, подавати пропозиції до проєктів, брати участь у робочих групах, отримувати відповіді та повторно обговорювати скоригований документ, формується більш зрілий механізм участі. Для стійкого впливу визначальним є не разовий доступ до посадовців, а повторюваність такого циклу.

У матеріалах НАДС простежується залучення представників громадської ради до публічних консультацій і експертно-консультативних форматів, а звітність за 2024-2025 рр. відображає регулярну взаємодію з Агентством [103]. У Мінсоцполітики є приклади офіційного направлення проєктів актів на погодження громадській раді та фіксації результатів розгляду [35]. У Держмитслужбі сталість взаємодії проявляється через роботу профільних комітетів і постійний діалог щодо практичного застосування законодавства [33]. Практики цих громадських рад відрізняються предметом і формами діяльності, але їх об’єднує включення не лише у публічну комунікацію, а й у професійні процедури підготовки та обговорення рішень.

На регіональному і місцевому рівнях така інтегрованість частіше має змішаний характер. Громадські ради взаємодіють з профільними департаментами, керівництвом адміністрацій і виконавчих органів, беруть участь у тематичних заходах, однак не завжди можна встановити, чи є така взаємодія частиною обов’язкового управлінського циклу. Це одна з причин, чому навіть активна рада може залишатися залежною від готовності конкретного керівника органу влади до діалогу. Сталість такої взаємодії

передбачає поступовий перехід від персоналізованих контактів до процедурно гарантованого залучення.

Найбільш проблемною ланкою виявилася простежуваність результату. Відкриті матеріали досить добре дозволяють відповісти на запитання «що розглядала громадська рада?», але значно гірше - «що відбулося після її рішення?». У протоколах часто фіксуються формулювання «підтримати», «рекомендувати», «звернутися», «направити пропозиції», однак у подальших матеріалах не завжди є відповідь про їх врахування або відхилення. Через це утворюється інформаційний розрив між громадською участю та управлінським результатом.

Для оцінювання результативності доцільно використовувати не кількість рекомендацій як таку, а їх проходження через послідовний ланцюг: формулювання позиції - офіційне направлення - розгляд уповноваженим підрозділом або посадовою особою - відповідь - відображення в рішенні або мотивоване неврахування - публічне повідомлення про результат. Лише за наявності більшості цих елементів можна говорити про високу простежуваність впливу. Якщо відомо тільки про підготовку рекомендації, йдеться про функціональну активність; якщо зафіксовано її розгляд - про процедурну інтегрованість; якщо документально встановлено зміну рішення або інший наслідок - про результативність.

Результативність громадської ради доцільно розглядати не як самостійну кінцеву характеристику, відірвану від процесу, а як завершальну ланку послідовного циклу взаємодії. Логіку такого переходу подано на рис. 2.4.

Наведена послідовність дозволяє точніше інтерпретувати виявлені відмінності між громадськими радами. Наприклад, регулярні засідання та наявність профільних комітетів свідчать про організаційну спроможність, але не дають змоги зробити висновок про результативність без аналізу подальшого руху підготовлених пропозицій. Так само офіційна відповідь органу влади є

важливим елементом зворотного зв’язку, однак вона ще не означає врахування позиції ради. Лише поєднання цих ланок дає підстави говорити про включення громадської участі до реального управлінського циклу.

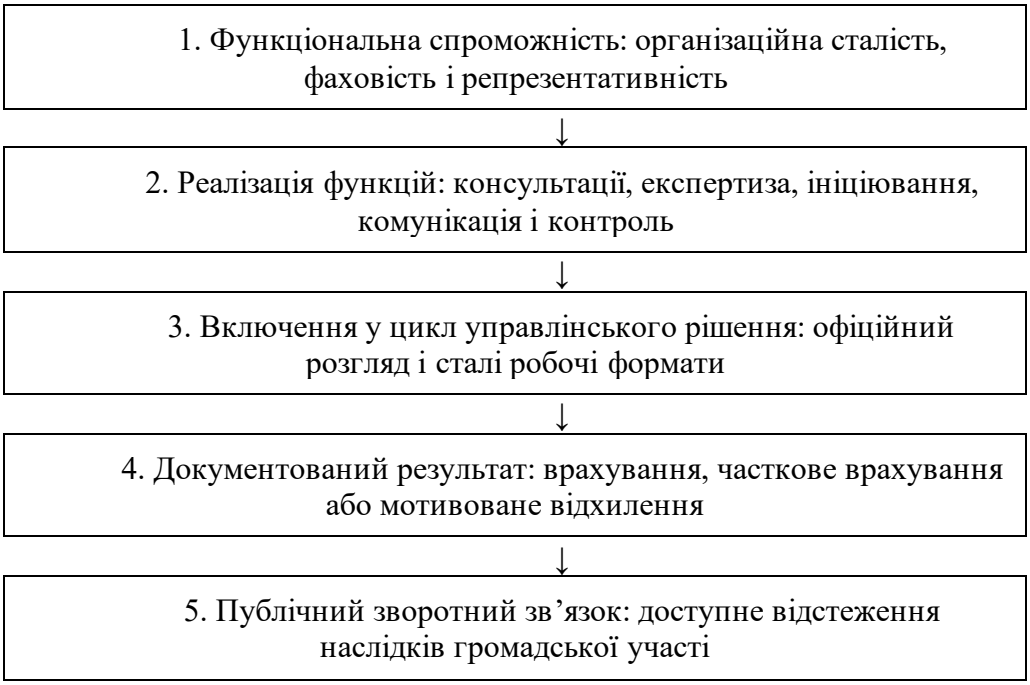


Рис. 2.4. Логіка переходу від функціональної спроможності громадської ради до документально підтвердженого результату

Примітка. Складено автором.

Серед досліджуваних рад найбільш повно такий ланцюг простежується на центральному рівні. Уже згаданий приклад Мінсоцполітики є показовим тому, що офіційний звіт про громадське обговорення фіксує не лише направлення проєкту акта громадській раді та наявність зауважень, а й факт їх урахування [35]. Для Держмитслужби характерна інша модель: результат часто проявляється через тривалу професійну взаємодію, участь у підготовці пропозицій щодо митного законодавства та практики його застосування, тоді як для кожної окремої рекомендації завершений цикл у відкритих матеріалах простежується не однаково повно [33]. Отже, процедурна включеність може бути високою навіть тоді, коли публічна фіксація конкретного результату залишається неповною.

Це дозволяє розмежувати фактичну результативність і публічну простежуваність результату. Перша стосується реального впливу ради на рішення, друга - можливості підтвердити цей вплив відкритими документами. За відсутності такої інформації некоректно стверджувати, що впливу не було, але так само немає підстав вважати його доведеним лише на підставі активності ради. Тому за неповної доказової бази коректніше говорити не про «низьку результативність», а про «обмежену простежуваність результату».

Виявлений розрив має безпосереднє управлінське значення. Якщо громадськість не може встановити, які рекомендації були прийняті, частково враховані або відхилені і з яких причин, знижується не лише прозорість діяльності ради, а й мотивація до участі. Водночас орган влади втрачає можливість продемонструвати, що консультаційний механізм має практичний зміст. Отже, система фіксації зворотного зв'язку є не технічним додатком до діяльності громадської ради, а однією з ключових умов результативної взаємодії.

З огляду на це інформаційну відкритість доцільно оцінювати не за кількістю оприлюднених файлів, а за структурою інформації. Наявність десятків протоколів може свідчити про регулярну роботу, але для зовнішнього користувача важливішою є можливість швидко відповісти на чотири питання: яке питання розглядалося; яку позицію сформувала рада; як відреагував орган влади; який підсумковий результат. У більшості досліджуваних рад перші два елементи представлені значно краще, ніж третій і четвертий. Отже, слабкою ланкою є не стільки оприлюднення процесу, скільки оприлюднення його наслідків.

Для громадських рад при центральних органах проблема частково компенсується тим, що результати консультацій можуть відображатися в окремих звітах про громадське обговорення або супровідних документах до проєктів актів. На регіональному та місцевому рівнях така практика менш

стандартизована: інформація про реакцію органу влади може міститися в різних розділах, рішеннях виконавчих органів, новинах або взагалі не бути пов’язана з відповідним протоколом громадської ради. Через це одна й та сама за змістом діяльність має різний рівень публічної видимості.

Для інтерпретації публічної простежуваності результату використано три якісні градації: обмежена – відкриті матеріали підтверджують переважно сам факт діяльності або подання позиції без простеження подальшого розгляду; часткова – наявні відомості про розгляд окремих рекомендацій, але не простежується повний цикл від подання до підсумкового результату; підтверджена щодо окремих процедур або питань – у відкритих документах можна простежити послідовність від формування позиції до її офіційного розгляду та зафіксованого результату.

Порівняльний профіль 12 громадських рад, сформований за результатами аналізу офіційних матеріалів, подано в табл. 2.4.

Таблиця 2.4

Порівняльний профіль функціональної спроможності досліджуваних громадських рад

Громадська рада	Організаційна сталість	Професійно-репрезентативний потенціал	Функціональна реалізація	Публічна простежуваність результату
при НАДС	стала	достатній, профільний	активна	часткова
при Мінсоцполітики	стала	широкий, тематично диференційований	активна	підтверджена щодо окремих процедурах
при Міндовкіллі	переважно стала	спеціалізований	активна	часткова
при Держмитслужбі	стала	високоспеціалізований	активна	часткова; підтверджена щодо окремих питань

Продовження табл. 2.4

при Держводагентстві	переривчаста у 2022-2024 рр.	профільний	вибіркова, змістовна	обмежена
при Вінницькій ОВА	стала	широкий міжсекторний	активна	часткова
при Хмельницькій ОВА	стала	широкий міжсекторний	активна	часткова
при Рівненській ОДА	достатня	широкий, тематично орієнтований	тематично активна	часткова
при Харківській ОВА	адаптивна	широкий	вибіркова в умовах безпекових обмежень	обмежена
при виконкомі Хмельницької міської ради	стала	широкий локальний	активна	часткова
при виконкомі Кропивницької міської ради	нерівномірна	широкий, комісійний	вибіркова	часткова
при виконкомі Запорізької міської ради	адаптивна	широкий локальний	вибіркова, з ознаками відновлення	часткова

Примітка. Складено автором на основі [28; 29; 30; 31; 32; 33; 34; 35; 46; 101; 102; 103].

Дані табл. 2.4 підтверджують, що організаційна сталість і результативність розвиваються нерівномірно. У восьми з дванадцяти досліджуваних рад простежуваність результату оцінена як часткова, у двох - як обмежена, ще у двох вищий рівень простежуваності зафіксовано лише щодо окремих процедур або питань. Отже, сформований процес роботи ще не гарантує, що наслідки участі громадської ради будуть належно зафіксовані й доступні для перевірки.

Для наочного узагальнення результатів оцінювання показник публічної простежуваності результату згруповано за трьома рівнями (рис. 2.5). Діаграма

відображає публічну простежуваність результату, а не загальну результативність діяльності рад.

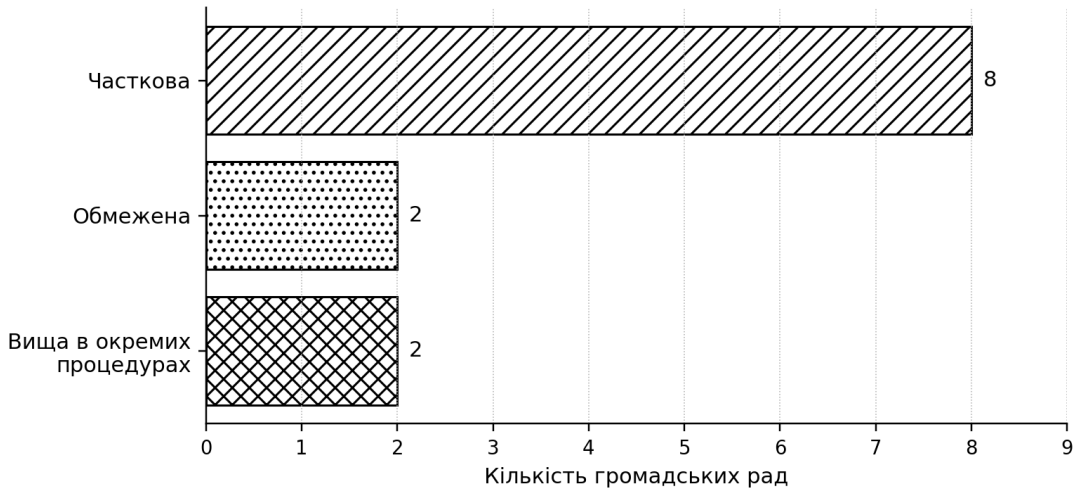


Рис. 2.5. Розподіл досліджуваних громадських рад за рівнем публічної простежуваності результату

Примітка. Складено автором за даними табл. 2.4.

Водночас порівняння трьох рівнів публічного управління виявляє різні моделі функціонування. На центральному рівні переважає експертно-консультативна модель. Предмет діяльності тут більш спеціалізований, а можливість впливу пов’язана з участю в опрацюванні нормативних, стратегічних і регуляторних документів. Тому ключовими ресурсами є професійна компетентність членів ради, сталі робочі групи і доступ до ранніх стадій підготовки рішень.

На регіональному рівні помітнішою є координаційно-представницька модель. Громадська рада працює на перетині різних секторів і груп інтересів, а її порядок денний значною мірою формується актуальними проблемами області. За таких умов важливою стає здатність не лише готувати експертні висновки, а й збирати позиції різних середовищ, організовувати діалог з профільними

департаментами та переводити суспільний запит у формат, придатний для управлінського розгляду.

На місцевому рівні найбільш вираженою є комунікативно-представницька та ініціативна складова. Близькість до проблем громади створює можливість швидше реагувати на локальні питання, однак водночас підвищує ризик ситуативності порядку денного та персоналізації взаємодії. Тому для місцевих громадських рад особливого значення набувають чіткі процедури включення їх пропозицій до роботи виконавчих органів, строки реагування і публічне відображення результату.

Відмінності між рівнями узагальнено в табл. 2.5.

Таблиця 2.5

Особливості функціонування громадських рад на різних рівнях публічного управління

Рівень	Переважна модель	Сильні сторони	Основні ризики
Центральний	експертно-консультативна	професійна спеціалізація; доступ до проєктів актів; комітетна робота; можливість раннього залучення	звуження репрезентативності; технократизація; неповна публічна простежуваність врахування пропозицій
Регіональний	координаційно-представницька	поєднання різних суспільних груп; тематична координація; зв’язок із регіональними пріоритетами	залежність від позиції керівництва ОВА/ОДА; широка тематика; нерівномірність процедурного зворотного зв’язку
Місцевий	комунікативно-представницька з ініціативною складовою	близькість до потреб громади; швидке формування порядку денного; можливість участі у локальних процедурах	ситуативність; персоналізація взаємодії; нерівномірна організаційна сталість; недостатня фіксація результату

Примітка. Складено автором.

Окремого розгляду потребує адаптивна стійкість громадських рад в умовах воєнного стану. Повномасштабна війна змінила не тільки інтенсивність роботи, а й самі умови публічної участі. Частина засідань не могла проводитися очно, публікація певної інформації обмежувалася з міркувань безпеки, органи влади змінювали пріоритети, а громадські організації переорієнтовували ресурси на волонтерську, гуманітарну та оборонну діяльність. За таких умов пряме порівняння кількості засідань до і після 2022 р. без урахування контексту було б методологічно некоректним.

Водночас воєнний стан став своєрідним тестом на здатність інституту зберігати основні функції за несприятливих умов. У Мінсоцполітики використовувалися електронні опитування членів громадської ради, що дозволяло погоджувати позиції без очного засідання [35]. У Держводагентстві різке скорочення кількості засідань прямо пояснювалося повномасштабним вторгненням, проте тематична робота не припинилася повністю [46]. НАДС і Держмитслужба зберегли планування та регулярні робочі процедури [33; 103]. На регіональному і місцевому рівнях використовувалися онлайн- та змішані формати, а порядок денний доповнився питаннями безбар'єрності, підтримки ветеранів, гуманітарних потреб, відновлення та стійкості громад [28-32; 101; 102].

Тому адаптивність слід вважати самостійною ознакою функціональної спроможності. Стійка громадська рада не обов'язково відтворює довоєнні форми роботи без змін; навпаки, її спроможність проявляється у здатності змінювати процедури, не втрачаючи основної функції представництва та діалогу. У цьому сенсі дистанційне голосування, змішані засідання або перенесення частини комунікації в цифрові канали не є послабленням діяльності, якщо вони забезпечують безперервність прийняття рішень і зберігають їх належне документування.

Разом з тим цифровізація процедур створює нові вимоги. Електронне опитування або онлайн-засідання повинні мати зрозумілий порядок ініціювання, фіксації кворуму, голосування, оформлення рішення та оприлюднення результату. Інакше гнучкість може перетворитися на процедурну невизначеність. Отже, адаптивність не заперечує формалізації, а потребує її оновлення відповідно до нових способів роботи.

Проведений аналіз також свідчить, що воєнний стан посилив значення змістовної репрезентативності. У порядку денному рад більш помітними стали питання ветеранів, внутрішньо переміщених осіб, людей з інвалідністю, волонтерських ініціатив, відновлення територій і безбар'єрності. Це означає, що склад і внутрішня структура громадської ради мають періодично співвідноситися з новими суспільними групами та проблемами. Стійкість цієї форми участі передбачає не консервацію одного разу сформованої структури, а спроможність оновлювати представництво без руйнування процедурної наступності.

Узагальнення матеріалів дає підстави представити послідовність переходу від організаційної наявності громадської ради до документально підтвердженого результату її участі у публічному управлінні (рис. 2.6). Така послідовність використовується як аналітична логіка оцінювання і не дублює визначені у першому розділі рівні інституалізації.

Перша ланка відображає мінімальну організаційну оформленість: рада створена, має положення та персональний склад, але цього недостатньо для висновку про її реальне функціонування. Друга характеризує відтворюваність процедур – регулярне планування, засідання, роботу комітетів і звітування. Третя пов'язана із системною участю ради у підготовці та обговоренні управлінських рішень. Четверта відображає документально підтверджений результат і публічний зворотний зв'язок: можна встановити, яка пропозиція була подана, як її розглянули, що врахували або відхилили і з яких причин.

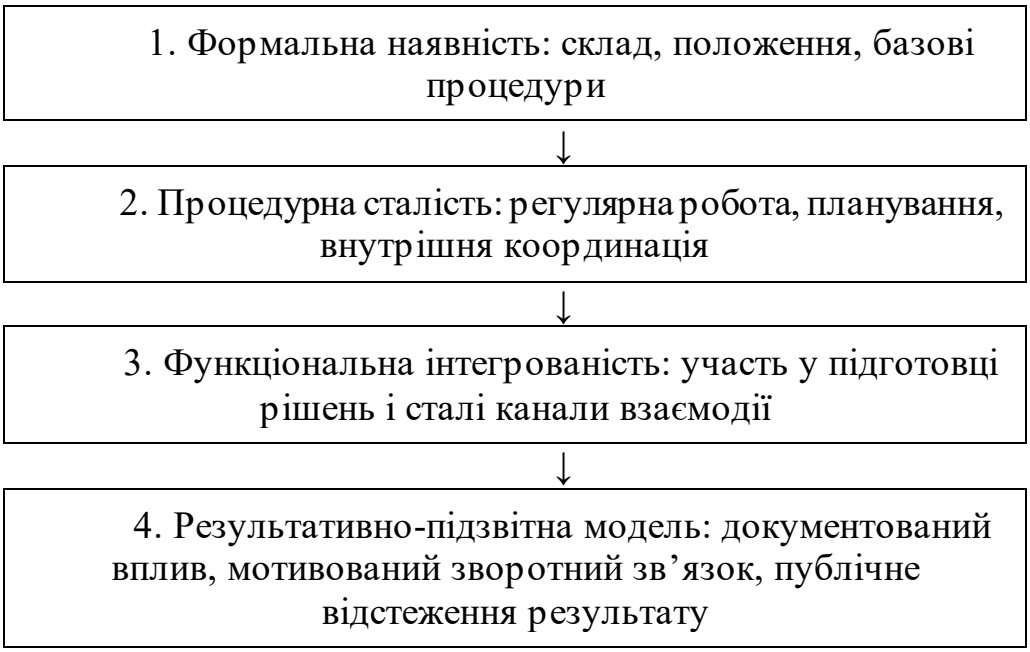


Рис. 2.6. Послідовність переходу від організаційної наявності громадської ради до документально підтвердженого результату її участі у публічному управлінні

Примітка. Складено автором.

За результатами аналізу в більшості досліджуваних рад найбільш виразно представлені процедурна сталість та окремі ознаки функціональної інтегрованості. Ради мають організаційні процедури, у різному обсязі реалізують консультативні та експертні функції й взаємодіють з органами влади, однак не завжди забезпечують повний цикл публічного відстеження результату. Окремі практики, передусім там, де офіційно фіксується врахування пропозицій громадської ради, демонструють перехід до документально підтвердженого результату. Водночас одиничний приклад не може характеризувати всю діяльність відповідної ради: для висновку про сталість потрібна повторюваність такої практики.

Така інтерпретація дозволяє по-іншому оцінити проблему «формальності» громадських рад. Формальність не слід розуміти лише як бездіяльність. Вона може проявлятися і в активній діяльності, якщо остання не вбудована у систему прийняття рішень. Рада може регулярно збиратися, вести комунікацію і навіть

формувати значну кількість рекомендацій, однак залишатися периферійною щодо реального управлінського процесу. Тому критерієм подолання формальності є не збільшення активності саме по собі, а процедурна інтеграція і обов'язковість зворотного зв'язку.

Проведений аналіз дав змогу виокремити п'ять основних груп інституційних обмежень, що знижують функціональну спроможність і результативність громадських рад:

1. Обмеженість зворотного зв'язку між громадською радою та органом публічної влади, що виявляється у відсутності або недостатній публічній фіксації результатів розгляду поданих пропозицій і рекомендацій;

2. Персоналізований характер взаємодії, за якого інтенсивність і сталість роботи значною мірою залежать від активності керівництва громадської ради, організаційного супроводу її діяльності та готовності конкретних посадових осіб органу влади до системної взаємодії;

3. Нерівномірність професійного опрацювання питань, зумовлена широким тематичним спектром діяльності громадських рад, неоднорідністю фахових компетентностей їх членів та значним навантаженням на робочі органи;

4. Фрагментарність інформаційного представлення результатів діяльності, що ускладнює простеження подальшого розгляду рекомендацій та встановлення їх зв'язку з прийнятими публічно-управлінськими рішеннями навіть за формальної відкритості діяльності ради;

5. Недостатня процедурна визначеність дистанційних і змішаних форм роботи, що обмежує сталість та передбачуваність діяльності громадських рад у кризових і безпеково складних умовах.

Спільною рисою виявлених інституційних обмежень є те, що їх подолання не може зводитися лише до зміни персонального складу громадської ради. Необхідними є організаційні правила, які діють незалежно від конкретних осіб і

забезпечують сталість та повторюваність взаємодії. Йдеться про перехід від ситуативних контактів до стійкої системи процедур, очікувань і відповідальності. Узагальнення виявлених обмежень та їх управлінських наслідків наведено в табл. 2.6.

Таблиця 2.6

Основні інституційні обмеження функціонування громадських рад та їх управлінські наслідки

Інституційне обмеження	Емпіричний прояв	Управлінський наслідок	Управлінська потреба
Обмеженість зворотного зв'язку	пропозиції та рекомендації оприлюднюються частіше, ніж результати їх розгляду	ускладнення оцінювання результативності та зовнішнього контролю за врахуванням рекомендацій	забезпечення простежуваного зворотного зв'язку щодо розгляду рекомендацій
Персоналізований характер взаємодії	інтенсивність роботи залежить від керівництва ради або готовності посадових осіб до діалогу	несталість практик при зміні персоналій	процедурне закріплення взаємодії ради з органом публічної влади
Нерівномірність професійного опрацювання питань	широкий склад не завжди забезпечує професійне опрацювання складних питань	зниження якості рекомендацій; складність їх інтеграції у проєкти рішень	посилення професійного опрацювання питань із залученням профільних робочих форматів та експертизи
Фрагментарність інформаційного представлення результатів діяльності	протоколи, відповіді та результати розміщуються в різних розділах або не пов'язуються між собою	низька простежуваність діяльності для громадськості	структурування публічної інформації за послідовністю «питання - позиція ради - реакція органу влади - результат»
Недостатня процедурна визначеність дистанційних і змішаних форм роботи	онлайн-засідання та електронні опитування застосовуються нерівномірно	ризик різного тлумачення процедур і ускладнення документального підтвердження прийнятих рішень	унормування дистанційних і змішаних процедур у внутрішніх регламентах

Примітка. Складено автором.

Проведений аналіз дозволяє уточнити зміст функціональної спроможності громадської ради. Вона не зводиться до наявності організаційної структури або активності членів ради, а характеризує здатність стабільно відтворювати процедури представництва, професійного опрацювання суспільних позицій, взаємодії з органом влади та участі в управлінському циклі. Результативність при цьому є більш вузькою характеристикою, яка відображає документально підтверджений наслідок такої участі.

Емпіричні матеріали 12 громадських рад свідчать, що найбільш сформованими є організаційно-процедурні та комунікаційні компоненти. У більшості рад існують сталі або принаймні відтворювані форми роботи, а воєнний стан не призвів до повного припинення діяльності. Натомість слабшим залишається результативно-підзвітний компонент: не завжди можна встановити, що саме відбулося з рекомендацією після її направлення органу влади. Цей розрив є ключовою проблемою не лише відкритості, а й якості взаємодії громадської ради з органом влади.

Порівняння центрального, регіонального та місцевого рівнів показало, що вони відрізняються не стільки за загальною «силою» громадських рад, скільки за домінуючою моделлю участі. Центральний рівень тяжіє до експертно-консультативної моделі, регіональний - до координаційно-представницької, місцевий - до комунікативно-представницької та ініціативної. Водночас на кожному рівні вищої результативності досягають ті ради, для яких участь у підготовці рішень має повторюваний процедурний характер і супроводжується зворотним зв’язком.

В умовах воєнного стану додатковим критерієм стала адаптивна стійкість. Здатність переходити до електронних опитувань, дистанційних і змішаних засідань, змінювати тематичні пріоритети та включати нові групи суспільних інтересів свідчить, що стійкість діяльності не означає незмінності організаційної

форми. Навпаки, вона проявляється у збереженні базових функцій за одночасної адаптації процедур до нових умов.

Одержані результати вказують на необхідність посилення процедурної визначеності взаємодії громадських рад з органами публічної влади, насамперед у частині розгляду рекомендацій, фіксації результатів реагування та забезпечення публічного зворотного зв’язку. Виявлені інституційні обмеження та відмінності у практиках функціонування громадських рад становлять емпіричну основу для обґрунтування напрямів їх подальшого вдосконалення.

Висновки до розділу 2

У другому розділі досліджено сучасний стан інституалізації та функціонування громадських рад при органах публічної влади в Україні, а також зарубіжні моделі консультативно-дорадчої взаємодії, основні результати чого доцільно узагальнити у шести положеннях.

По-перше, порівняння Великої Британії, Франції та Польщі показало відсутність універсальної моделі. Для України доцільним є селективне використання окремих елементів: гнучких спеціалізованих форматів, професійного забезпечення, структурованого представництва, проблемних груп, процедур розгляду рекомендацій та відкритих цифрових каналів участі.

По-друге, нормативно-інституційне забезпечення громадських рад має багаторівневий характер. Міжнародні й європейські документи задають стандарти якості участі, а базову модель формування та діяльності рад при органах виконавчої влади визначає постанова Кабінету Міністрів України № 996. Нормативна визначеність є необхідною, але недостатньою умовою інституалізації.

По-третє, процедура формування складу виконує легітимаційну, селекційну, представницьку та запобіжну функції. Інституційна спроможність потребує балансу репрезентативності й професійності, прозорого застосування критеріїв добору, організаційної автономності, планування, належного документування та збереження інституційної пам’яті.

По-четверте, запропоновано оцінювати функціональну спроможність і результативність через розмежування сталої роботи, фактичної реалізації функцій та документально підтвердженого результату. Ключовими є організаційно-процедурна сталість, професійно-репрезентативна спроможність, функціональна реалізація, інтегрованість у цикл рішення, публічна простежуваність та адаптивно-комунікаційна стійкість.

По-п’яте, аналіз 12 громадських рад центрального, регіонального та місцевого рівнів за 2022–2025 рр. показав, що найкраще сформовані організаційно-процедурні й комунікаційні компоненти, тоді як публічна простежуваність результатів залишається нерівномірною. Адміністративний рівень сам по собі не визначає результативність; вагомішими є сталі процедури, професійність, характер взаємодії та зворотний зв’язок.

По-шосте, виявлено системні обмеження: неповний зворотний зв’язок, персоналізацію взаємодії, нерівномірність професійного опрацювання питань, фрагментарне публічне представлення результатів та недостатню визначеність дистанційних і змішаних процедур. Їх подолання потребує відтворюваних організаційних правил, а не лише оновлення персонального складу.

Узагальненим результатом розділу є встановлення співвідношення між нормативно визначеними можливостями громадських рад та фактичною спроможністю реалізовувати їх у практиці публічного управління. Проведений аналіз показав, що сформована в Україні нормативно-інституційна та організаційна основа забезпечує необхідні передумови для діяльності громадських рад, однак ступінь їх фактичної інтеграції у процеси підготовки, обговорення та оцінювання публічно-управлінських рішень залишається неоднаковим. Визначальними характеристиками подальшої інституалізації є не лише сталість організаційної форми, а й професійна та репрезентативна спроможність, відтворюваність взаємодії з органами публічної влади, адаптивність, документально підтверджений результат і можливість його публічного відстеження. Виявлені закономірності та інституційні обмеження формують емпіричну основу для обґрунтування напрямів удосконалення інституалізації громадських рад у системі публічного управління України.

РОЗДІЛ 3
НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКИХ РАД У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

3.1. Концептуальна модель інституалізації громадських рад у системі публічного управління

Інституалізація громадських рад набуває практичного змісту лише тоді, коли теоретично визначені ознаки сталого інституту поєднуються з реальними умовами його функціонування. Сам факт створення громадської ради, затвердження її складу та положення не гарантує ані організаційної стійкості, ані належного представлення суспільних інтересів, ані результативної взаємодії з органом публічної влади. Тому подальше вдосконалення громадських рад потребує не сукупності розрізнених заходів, а цілісної конструкції, яка визначає обов'язкові елементи їх інституційного становлення, взаємозв'язки між ними та логіку переходу від формального існування до сталої участі у публічному управлінні.

Сформовані теоретичні положення дають підстави розглядати інституалізацію як багатовимірний і циклічний процес, що охоплює нормативне закріплення, організаційне становлення, формування професійно-репрезентативного складу, реалізацію функцій, комунікацію, оцінювання результатів та інституційне відтворення. Емпіричне оцінювання діяльності громадських рад, у свою чергу, показало, що найбільшою проблемою є не відсутність формальних процедур як таких, а нерівномірність їх фактичного відтворення, недостатня простежуваність результатів, залежність окремих практик від персоналій і неоднакова здатність рад адаптуватися до зміни умов. Саме поєднання цих двох площин – нормативно-теоретичної та емпіричної – формує основу запропонованої концептуальної моделі.

Звернення до категорії «модель» потребує короткого методологічного уточнення. У Філософському енциклопедичному словнику моделювання визначається як «науковий метод непрямого (опосередкованого) дослідження об'єктів пізнання» [136, с. 391], при якому модель відтворює або відображає ті характеристики об'єкта, що є істотними для мети дослідження [136, с. 392]. У публічно-управлінському дослідженні модель, відповідно, доцільно використовувати як упорядковане відображення ключових елементів, взаємозв'язків і логіки функціонування досліджуваного процесу, а не як його буквальну копію.

Під концептуальною моделлю інституалізації громадських рад у системі публічного управління пропонуємо розуміти цілісну систему взаємопов'язаних принципів, складових, суб'єктів, процесів і результатів, яка визначає логіку набуття громадською радою стійких інституційних властивостей та її інтеграції у процеси підготовки, обговорення, реалізації й оцінювання публічно-управлінських рішень. Така модель не є нормативним шаблоном конкретної громадської ради і не підміняє собою положення чи регламент. Її призначення полягає у визначенні архітектури процесу інституалізації та тих мінімальних характеристик, без яких громадська рада не може вважатися інституційно спроможною.

Вихідною ідеєю моделі є поєднання єдності базових стандартів із можливістю їх адаптації до конкретного управлінського середовища. Громадські ради при центральних органах виконавчої влади, обласних органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування діють у різних масштабах, мають відмінне предметне поле, різну структуру заінтересованих сторін і неоднакові ресурсні можливості. Водночас ці відмінності не повинні призводити до втрати спільних вимог щодо відкритості, репрезентативності, професійності, процедурної визначеності, підзвітності та зворотного зв'язку.

Отже, найбільш обґрунтованою є модель інваріантно-адаптивного типу, у якій незмінне інституційне ядро поєднується з адаптивним контуром.

Для обґрунтування інваріантно-адаптивного типу моделі важливо уточнити зміст обох характеристик. У Філософському енциклопедичному словнику інваріантність трактується як «властивість істотних для системи елементів, відношень, станів не змінюватись при її перетвореннях» [136, с. 239]. Адаптивність у цьому контексті доцільно пов'язувати зі здатністю системи змінювати способи функціонування відповідно до змін зовнішнього середовища, зберігаючи при цьому свої базові властивості [136, с. 657]. Отже, інваріантність відображає сталість базових інституційних вимог, тоді як адаптивність – здатність змінювати конкретні способи їх реалізації відповідно до умов функціонування.

Відповідно, інваріантне ядро запропонованої конструкції охоплює обов'язкові для всіх громадських рад принципи, складові, базові процедури і критерії спроможності. Адаптивний контур передбачає можливість змінювати конкретну організаційну конфігурацію відповідно до рівня органу публічної влади, сфери його компетенції, структури суспільних інтересів, безпекової ситуації, цифрової спроможності та наявних ресурсів. Такий підхід дозволяє уникнути двох крайнощів: надмірної уніфікації, за якої різні за змістом і масштабом громадські ради функціонують за однаковою жорсткою схемою, та надмірної автономізації, коли відсутність єдиних стандартів призводить до нерівномірності відкритості, якості процедур і результативності.

Узагальнений вигляд концептуальної моделі інституалізації громадських рад у системі публічного управління подано на рис. 3.1.

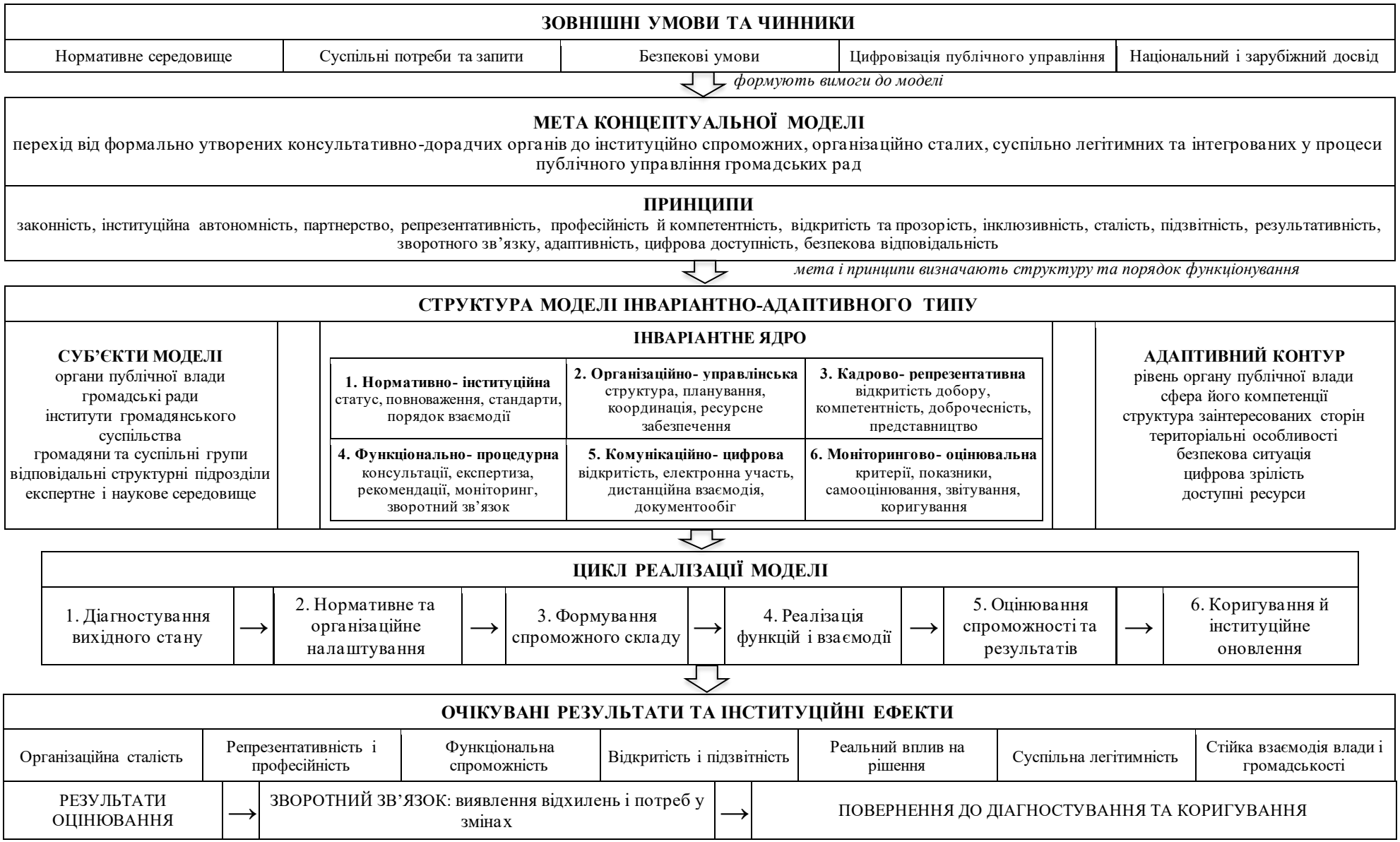


Рис. 3.1. Концептуальна модель інституалізації громадських рад у системі публічного управління
Примітка. Складено автором.

Представлена на рис. 3.1 концептуальна модель має багаторівневу логіку: зовнішні умови формують вимоги до моделі; мета і принципи визначають її зміст; суб'єкти забезпечують функціонування інваріантного ядра; адаптивний контур коригує конкретну конфігурацію; результати оцінювання повертаються до нового циклу діагностування та коригування. Така побудова відображає не статичний стан громадської ради, а безперервний процес її інституалізації.

Метою концептуальної моделі є забезпечення переходу від формально утворених консультативно-дорадчих органів до інституційно спроможних, організаційно сталих, суспільно легітимних та інтегрованих у процеси публічного управління громадських рад. У цьому формулюванні ключовим є саме перехід: модель орієнтує не на збереження організаційної форми як самоцілі, а на послідовне набуття нею таких характеристик, які дозволяють стабільно представляти суспільні інтереси, професійно опрацьовувати питання, брати участь у виробленні рішень, забезпечувати зворотний зв'язок та відтворювати свою спроможність незалежно від зміни персонального складу.

До основних завдань моделі належать забезпечення нормативної визначеності статусу громадських рад; формування організаційної сталості; підтримання інституційної автономності; поєднання репрезентативності та професійності складу; забезпечення процедурно визначеної взаємодії з органом публічної влади; створення умов для належного розгляду рекомендацій і документування результатів; підтримання постійного зв'язку з громадськістю; оцінювання функціональної спроможності й результативності; адаптація до кризових та безпекових умов; забезпечення інституційного відтворення. Ці завдання взаємопов'язані і не можуть реалізовуватися ізольовано, оскільки слабкість одного елемента безпосередньо позначається на інших.

Функціонування моделі ґрунтується на принципах законності, інституційної автономності, партнерства, репрезентативності, професійності

й компетентності, відкритості та прозорості, інклюзивності, сталості, підзвітності, результативності, зворотного зв'язку, адаптивності, цифрової доступності та безпекової відповідальності. Частина цих принципів відповідає загальним стандартам громадської участі. Так, Керівні принципи Ради Європи акцентують відкритість, прозорість, підзвітність [57, с. 2], своєчасний зворотний зв'язок, недискримінацію, інклюзивність та доступність [57, с. 3]. У межах концептуальної моделі вони конкретизуються з урахуванням інституційної природи громадських рад.

Законність визначає межі діяльності громадської ради та відповідність її процедур правовому статусу органу, при якому вона утворена. Інституційна автономність означає здатність ради формувати власну позицію, визначати внутрішні пріоритети та здійснювати передбачені функції без неправомірного втручання. Партнерство передбачає взаємне визнання органу публічної влади і громадської ради учасниками структурованої взаємодії, де остаточна компетенція органу влади поєднується з обов'язком належно розглянути суспільно значущі пропозиції та забезпечити зворотний зв'язок.

Репрезентативність і професійність мають розглядатися не як альтернативи, а як взаємодоповнювальні вимоги. Представницька природа громадської ради вимагає достатньої різноманітності суспільних інтересів, тоді як її участь у підготовці управлінських рішень потребує належної компетентності. Надмірний акцент лише на широті представництва може послабити якість підготовлених позицій, а перетворення громадської ради виключно на експертний майданчик – звузити її зв'язок із громадськістю. Тому модель передбачає збереження балансу між цими двома характеристиками.

Принципи відкритості, підзвітності та зворотного зв'язку мають особливе значення, оскільки саме через них можна відрізнити реальну участь від формального функціонування. Ю. Ж. Шайгородський, Т. С. Андрійчук, А. Я. Дідух та ін., характеризуючи діяльність громадських рад,

підкреслюють: «Діючи на постійній основі, ради мають забезпечувати двосторонній зв'язок» [16, с. 95]. Для запропонованої моделі це означає, що комунікація повинна мати не лише інформаційний, а й процесний характер: суспільні запити надходять до громадської ради, трансформуються у пропозиції та рекомендації, передаються органу публічної влади, після чого результат їх розгляду повертається до громадської ради і громадськості.

Адаптивність не означає відмову від стандартів. Навпаки, вона передбачає збереження інваріантних вимог за зміни конкретних форм їх реалізації. У безпеково складних умовах можуть змінюватися формат засідань, обсяг відкритої інформації, інтенсивність комунікації або тематичні пріоритети, однак мають зберігатися процедурна визначеність, можливість участі, документування рішень і максимально можливий рівень підзвітності. Такий підхід особливо важливий в умовах воєнного стану, коли стійкість інституту проявляється не у незмінності організаційної форми, а у збереженні основних функцій за зміни середовища.

Зовнішній контур моделі формують умови, які визначають вимоги до конкретної конфігурації громадської ради. До них належать нормативне середовище, суспільні потреби й запити, безпекові умови, цифровізація публічного управління, а також національний і зарубіжний досвід. Їх значення полягає у тому, що інституалізація не відбувається у відриві від середовища: зміна нормативних правил, структури суспільних інтересів, режиму відкритості або комунікаційних можливостей потребує відповідного коригування адаптивних елементів моделі без руйнування її інваріантного ядра.

Нормативне середовище визначає базові правила утворення та діяльності громадських рад, але не вичерпує зміст їх інституалізації. Чинне регулювання створює необхідну основу для формування складу, внутрішньої організації та взаємодії з органом влади [106], проте фактична спроможність залежить від того, наскільки ці правила відтворюються у сталій практиці. Тому нормативний компонент моделі повинен бути пов'язаний з

організаційним, кадровим, функціональним, комунікаційним та оцінювальним компонентами.

Суспільні потреби та запити визначають змістовне наповнення діяльності громадської ради. Вони є джерелом порядку денного і водночас критерієм суспільної релевантності її роботи. Громадська рада, яка діє лише за внутрішнім календарем або реагує виключно на ініціативи органу влади, ризикує втратити представницький зміст. Модель тому передбачає постійне співвіднесення компетенції відповідного органу публічної влади із реальними проблемами та інтересами тих груп, які можуть бути представлені через громадську раду.

Національний та зарубіжний досвід у моделі виконує функцію джерела інституційних орієнтирів, а не зразка для прямого копіювання. Узагальнення зарубіжного досвіду консультативно-дорадчої взаємодії органів публічної влади та громадськості свідчить про різноманітність організаційних моделей за збереження спільних вимог до професійності, зрозумілості процедур, представництва суспільних інтересів, організаційної спроможності та зв’язку з процесом вироблення політики. Отже, адаптивний контур української моделі може враховувати окремі інституційні практики, але лише настільки, наскільки вони сумісні з вітчизняною системою публічного управління.

Суб’єктний контур моделі охоплює орган публічної влади, громадську раду, інститути громадянського суспільства, членів громадської ради, громадян і суспільні групи, структурні підрозділи органів влади, відповідальні за взаємодію з громадськістю, а також експертне і наукове середовище. Такий склад суб’єктів обумовлений тим, що інституалізація не є внутрішньою справою самої громадської ради. Її сталість формується у взаємодії між суспільним представництвом, організаційним супроводом, управлінською практикою та зовнішнім оцінюванням.

Орган публічної влади створює нормативні та організаційні умови для діяльності громадської ради, забезпечує доступ до інформації у межах встановлених правил, залучає її до відповідних процесів і розглядає подані

пропозиції. Громадська рада, у свою чергу, представляє суспільні інтереси, здійснює консультативну, експертну, комунікаційну та моніторингову діяльність. Інститути громадянського суспільства забезпечують представництво та зв'язок із відповідними суспільними групами, а громадяни виступають джерелом потреб, пропозицій і оцінки. Експертне та наукове середовище може підсилювати фахове опрацювання складних питань, не підміняючи представницьку природу громадської ради.

Об'єктом впливу концептуальної моделі є процес інституалізації громадських рад. Йдеться не про механічне вдосконалення внутрішньої структури конкретної ради, а про сукупність процесів її нормативного закріплення, формування складу, організації діяльності, реалізації функцій, взаємодії з органом публічної влади, комунікації з громадськістю, оцінювання результатів та інституційного оновлення. Саме така постановка дозволяє пов'язати елементи моделі з визначеними у дослідженні критеріями інституалізації та уникнути зведення моделі до переліку управлінських заходів.

Основний структурний рівень моделі утворюють шість взаємопов'язаних складових: нормативно-інституційна, організаційно-управлінська, кадрово-репрезентативна, функціонально-процедурна, комунікаційно-цифрова та моніторингово-оцінювальна. Їх поєднання відображає логіку інституалізації як процесу, у якому правова визначеність повинна переходити в організаційну сталість, належне представництво – у професійне опрацювання суспільних позицій, функціонування – у документально підтверджені результати, а оцінювання – у коригування та відтворення.

Нормативно-інституційна складова задає межі та передбачуваність функціонування моделі. Її завданням є не максимальна деталізація всіх дій громадської ради, а закріплення мінімальних стандартів, які мають бути однаково зрозумілими для ради, органу публічної влади та громадськості.

Таблиця 3.1

Зміст структурних складових концептуальної моделі інституалізації громадських рад

Складова	Призначення	Основні елементи	Очікуваний результат
Нормативно-інституційна	Формування стабільних і зрозумілих правил існування та взаємодії громадської ради.	Статус; повноваження; базові стандарти; положення і регламент; межі компетенції; вимоги до зворотного зв'язку.	Нормативна визначеність і передбачуваність взаємодії.
Організаційно-управлінська	Перетворення нормативних правил на відтворювану практику діяльності.	Внутрішня структура; планування; розподіл ролей; робочі органи; організаційне та ресурсне забезпечення.	Організаційна сталість і зменшення залежності від персоналій.
Кадрово-репрезентативна	Поєднання суспільного представництва з професійною спроможністю.	Відкритість формування складу; різноманітність представництва; компетентність; доброчесність; наступність; зовнішня експертиза.	Професійно-репрезентативний і спроможний склад.
Функціонально-процедурна	Забезпечення фактичної реалізації інституційних ролей громадської ради.	Консультації; експертне опрацювання; рекомендації; участь у підготовці рішень; моніторинг; громадський контроль; зворотний зв'язок.	Системна участь у відповідних етапах управлінського циклу.
Комунікаційно-цифрова	Підтримання двостороннього зв'язку з органом влади і громадськістю та доступності участі.	Відкритість документів; інформування; доступність комунікації; дистанційні та змішані формати; цифрова підтримка взаємодії.	Безперервність комунікації та доступність діяльності.
Моніторингово-оцінювальна	Забезпечення оцінювання, підзвітності та коригування діяльності.	Критерії та показники; аналіз результатів; звітування; публічна простежуваність; коригування; інституційне відтворення.	Замкнений цикл інституційного розвитку.

Примітка. Складено автором.

Йдеться про визначеність статусу, прав і повноважень, меж компетенції, порядку взаємодії та базових вимог до документування

результатів. Водночас локальне регулювання повинно залишати простір для адаптації до специфіки конкретного органу та території.

Організаційно-управлінська складова забезпечує переведення нормативних положень у відтворювану практику. Її зміст полягає у тому, щоб діяльність громадської ради не залежала виключно від активності окремого голови, секретаря чи посадової особи органу влади. Стійкий інститут потребує зрозумілої внутрішньої структури, розподілу ролей, планування, робочих органів, належного організаційного супроводу та можливості продовжувати діяльність після зміни персонального складу. Конкретні інструменти реалізації цієї складової становлять предмет подальшого організаційно-управлінського обґрунтування, тоді як у межах моделі фіксується її місце і призначення.

Кадрово-репрезентативна складова відображає якість представницького і професійного потенціалу громадської ради. Вона орієнтує на відкритість формування складу, достатню різноманітність суспільних інтересів, компетентність учасників і можливість залучення додаткової експертизи. При цьому репрезентативність не означає механічного відтворення соціальної структури населення, а професійність – перетворення ради на вузьке коло фахівців. Оптимальною є конфігурація, за якої різні суспільні позиції можуть бути не лише представлені, а й належно обґрунтовані у формі пропозицій, придатних для розгляду в публічно-управлінському процесі.

Функціонально-процедурна складова характеризує перехід від організаційної наявності до фактичної участі. Її зміст визначається не кількістю закріплених функцій, а наявністю повторюваних процедур, через які громадська рада виконує представницьку, консультативну, експертну, комунікаційну, посередницьку і контрольну ролі. Важливим є включення громадської участі не лише на завершальній стадії, коли проєкт рішення фактично сформовано, а на тих етапах політичного циклу, де суспільний внесок може бути змістовно використаний. Такий підхід відповідає

сучасному розумінню громадської участі на етапах ідентифікації проблеми, формування політики, прийняття рішення, реалізації та оцінювання [157, p. 24].

Комунікаційно-цифрова складова у структурі моделі виконує забезпечувальну функцію. Її не слід ототожнювати лише з використанням електронних сервісів або дистанційних засідань. На концептуальному рівні вона означає наявність стабільних каналів взаємодії з органом публічної влади та громадськістю, доступність інформації, можливість отримання пропозицій, підтримання зв'язку у змінених умовах і документування комунікації. Конкретні цифрові інструменти та напрями цифрової трансформації мають розглядатися окремо, оскільки у моделі визначається саме інституційна роль цифрового середовища.

Моніторингово-оцінювальна складова замикає модель і забезпечує її циклічність. Інституалізація не завершується після формування складу або налагодження регулярних засідань. Потрібно систематично встановлювати, чи відтворюються визначені процедури, чи реалізуються функції, чи має взаємодія документально підтверджений результат і чи зберігається зв'язок із громадськістю. Виявлені відхилення повинні повертатися у модель у вигляді підстав для коригування. Саме тому оцінювання є не зовнішнім додатком, а внутрішньою умовою інституційного відтворення.

Шість складових мають розглядатися як єдина система. Нормативна визначеність без організаційної спроможності створює лише формальну рамку; репрезентативність без професійності може ускладнювати змістовне опрацювання складних питань; функціональна активність без зворотного зв'язку не дає можливості встановити результат; цифрова відкритість без належного документування не забезпечує простежуваності; оцінювання без можливості коригування втрачає управлінський сенс. Тому концептуальна модель орієнтує на збалансований розвиток усіх складових, а не на ізольоване посилення окремих елементів.

Ключовою авторською характеристикою моделі є співвідношення інваріантного ядра та адаптивного контуру (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Співвідношення інваріантного ядра та адаптивного контуру концептуальної моделі

Сфера	Інваріантне ядро	Адаптивний контур	Логіка поєднання
Формування складу	Відкритість процедури, зрозумілі вимоги, публічність інформації, недопущення неправомірного впливу.	Профіль представництва, співвідношення суспільних і фахових груп, способи залучення зовнішньої експертизи.	Єдині стандарти добору за різної структури заінтересованих сторін.
Внутрішня організація	Розподіл відповідальності, наявність робочих форматів, плановість і відтворюваність процедур.	Кількість і профіль комітетів, тимчасових груп, конкретні способи координації.	Організаційна форма відповідає масштабу та предмету діяльності.
Діяльність і взаємодія	Регулярність, належна фіксація рішень, участь у визначених процесах, мотивований зворотний зв’язок.	Конкретні робочі формати, тематичні пріоритети та інтенсивність взаємодії.	Зберігається обов’язковість процедури за варіативності її організації.
Комунікація	Публічність основних документів, можливість зовнішнього залучення, доступність результатів.	Поєднання офлайн- та онлайн-каналів, конкретні формати консультацій і комунікації.	Єдина вимога відкритості за різних каналів взаємодії.
Оцінювання	Регулярність оцінювання, використання критеріїв, звітування та коригування.	Додаткові показники відповідно до рівня, сфери та завдань ради.	Спільна логіка оцінювання за можливості змістовної деталізації.
Безпекові умови	Збереження максимально можливої участі, процедурної визначеності та підзвітності.	Формат засідань, обсяг відкритої інформації, режим оприлюднення окремих матеріалів.	Безпека коригує форму, але не скасовує зміст участі.

Примітка. Складено автором.

Інваріантне ядро визначає той мінімум інституційних вимог, який має зберігатися незалежно від рівня органу публічної влади. До нього належать базові принципи, відкритість формування складу, нормативна визначеність, плановість і регулярність діяльності, публічність рішень, наявність

зворотного зв’язку, звітування, оцінювання результативності та можливість участі громадськості. Зміна зовнішніх умов не повинна скасовувати ці характеристики, інакше адаптація перетворюється на втрату інституційної якості.

Адаптивний контур визначає ті параметри, які можуть відрізнятися залежно від конкретної громадської ради. До них належать чисельність і внутрішня структура, профіль постійних або тимчасових робочих органів, тематичні пріоритети, інтенсивність окремих форм діяльності, способи комунікації, порядок залучення зовнішньої експертизи та конфігурація ресурсного забезпечення. Межі адаптації визначаються рівнем і компетенцією органу публічної влади, кількістю та структурою заінтересованих сторін, територіальними особливостями, безпековою ситуацією, цифровою спроможністю та характером суспільних проблем.

Запропоноване співвідношення інваріантного ядра та адаптивного контуру дозволяє врахувати відмінності, виявлені між громадськими радами різних рівнів, не перетворюючи ці відмінності на підставу для різних стандартів якості. Центральний рівень об’єктивно має більшу потребу в експертно-консультативній роботі, регіональний – у координації та представленні різних територіальних і галузевих інтересів, місцевий – у більш безпосередній комунікації з громадою та ініціативній складовій. Проте незалежно від рівня повинні зберігатися нормативна визначеність, організаційна сталість, публічність, професійність, належний зворотний зв’язок та можливість оцінити результати діяльності.

Адаптивність особливо важлива для кадрово-репрезентативної складової. Потреба в різних видах компетентності та представництва залежить від сфери діяльності відповідного органу, однак сама логіка формування складу повинна залишатися відкритою і зрозумілою. Це означає, що модель не встановлює єдиного «правильного» співвідношення представників громадських організацій, професійних спільнот, ветеранських, волонтерських, молодіжних, правозахисних чи інших груп. Вона визначає

інше: склад має забезпечувати достатню різноманітність суспільних позицій і водночас спроможність працювати з питаннями компетенції конкретного органу публічної влади.

Так само адаптивний контур стосується форм роботи. Очні, дистанційні та змішані засідання не є самостійними показниками якості. Значення має те, чи забезпечують вони належне обговорення, участь членів ради, фіксацію рішень і доступність результатів. У цьому полягає принципова різниця між технологічною адаптацією та зміною інституційних стандартів: форма може змінюватися, тоді як вимоги до належності процедури мають зберігатися.

Циклічний характер моделі має принципове значення. Громадська рада може бути нормативно оформленою та організаційно створеною, але не досягати достатнього рівня функціональної спроможності; може мати професійний склад, але слабкий зворотний зв'язок; може активно комунікувати, але не забезпечувати документально підтвердженого результату. Тому перехід між елементами моделі не є разовою послідовністю, після завершення якої інституалізацію можна вважати остаточною. Зміна складу, нормативного середовища, суспільних потреб чи безпекових умов потребує нового налаштування.

Процес реалізації концептуальної моделі доцільно розглядати як послідовність шести взаємопов'язаних етапів: діагностування вихідного стану; нормативне та організаційне налаштування; формування спроможного складу; реалізація функцій і взаємодії; оцінювання спроможності та результатів; коригування й інституційне оновлення (табл. 3.3).

Наведені у табл. 3.3 етапи реалізації концептуальної моделі потребують більш детальної характеристики з огляду на їх зміст, призначення та взаємозв'язок у загальному циклі інституалізації громадських рад.

Таблиця 3.3

Етапи реалізації концептуальної моделі інституалізації громадських рад

Етап	Зміст	Основний результат	Зв'язок із наступним етапом
1. Діагностування вихідного стану	Оцінювання нормативної визначеності, організаційної сталості, складу, реалізації функцій, комунікації та результатів.	Профіль сильних і слабких сторін.	Визначення потреб у налаштуванні моделі.
2. Нормативне та організаційне налаштування	Узгодження базових правил, структури, процедур і логіки планування з інваріантним ядром та конкретними умовами.	Передбачувані правила діяльності, взаємодії та планування.	Створення умов для формування або оновлення спроможного складу.
3. Формування спроможного складу	Забезпечення відкритості, репрезентативності, професійності, доброчесності та наступності.	Професійно-репрезентативний склад.	Перехід до реалізації функцій і взаємодії.
4. Реалізація функцій і взаємодії	Визначення робочих пріоритетів і форм діяльності; консультування, експертне опрацювання, підготовка рекомендацій, комунікація, моніторинг та участь у відповідних управлінських процесах; фіксація наслідків взаємодії й розгляду рекомендацій.	Фактична участь громадської ради у публічному управлінні та документально підтверджені результати.	Інформаційна база для оцінювання спроможності та результатів.
5. Оцінювання спроможності та результатів	Порівняння фактичного стану з критеріями моделі; оцінювання процедурної сталості, реалізації функцій і документально підтверджених результатів; виявлення дисбалансів і причин відхилень.	Оцінка інституційної спроможності та зон удосконалення.	Підстава для коригування.
6. Коригування й інституційне оновлення	Зміна адаптивних елементів без втрати інваріантного ядра.	Оновлена конфігурація діяльності.	Повернення до нового циклу діагностування.

Примітка. Складено автором.

Початковим етапом реалізації моделі є діагностування вихідного стану громадської ради. На цій стадії необхідно з'ясувати, у якому стані перебуває конкретна рада та які характеристики її діяльності потребують

першочергового коригування. Для вже діючої громадської ради діагностування охоплює нормативну визначеність, організаційну сталість, репрезентативність і професійну спроможність складу, повноту реалізації функцій, автономність, відкритість і підзвітність, комунікаційну спроможність, простежуваність результатів та здатність до відтворення. Якщо ж громадська рада лише формується, першочергового значення набуває аналіз середовища її майбутньої діяльності – компетенції відповідного органу публічної влади, структури заінтересованих сторін, актуальних суспільних потреб, наявних ресурсів і можливих обмежень. Такий підхід співвідноситься з позицією Е. А. Афоніна, Л. В. Гонюкової та Р. В. Войтович, які розглядають громадську участь у контексті творення та здійснення державної політики [4]. Отже, діагностування не повинно зводитися до формальної перевірки наявності положення, складу чи плану роботи, а має дати уявлення про реальні передумови подальшої інституалізації громадської ради.

Наступний етап охоплює нормативне та організаційне налаштування, основу якого становлять результати проведеного діагностування. Виявлені проблеми й особливості конкретної ради мають бути враховані під час визначення або уточнення її статусу, меж компетенції, внутрішньої структури, порядку взаємодії з органом публічної влади, способів документування рішень та результатів. На цьому ж рівні окреслюються пріоритети роботи і загальна логіка її планування. І. М. Алмаші, узагальнюючи роль громадських рад на місцевому рівні, характеризує їх як «інституційний механізм участі громадян у сфері реалізації повноважень органами місцевого самоврядування» [2, с. 17]. Таке розуміння підкреслює, що нормативне та організаційне оформлення громадської ради має забезпечувати не саме її формальне існування, а реальне включення громадян у взаємодію з органом публічної влади. У межах запропонованої моделі така взаємодія не потребує створення повністю уніфікованої організаційної конструкції. Спільними мають залишатися базові вимоги до визначеності

процедур, тоді як внутрішня структура, робочі формати та способи організації діяльності можуть коригуватися відповідно до конкретних умов. З цих же позицій доцільно розглядати й планування: план роботи має бути не календарем засідань, а засобом узгодження суспільних потреб, компетенції органу влади та можливостей самої громадської ради.

Окремий етап моделі пов'язаний із формуванням спроможного складу громадської ради. Тут постає завдання поєднати дві характеристики, які на практиці не завжди збігаються, – репрезентативність та професійність. Надмірна орієнтація лише на чисельне представництво різних організацій може не забезпечити належної якості роботи, тоді як перетворення ради виключно на експертне середовище послаблює її представницьку природу. Тому значення мають професійний досвід кандидатів, їх компетентність, доброчесність, готовність до систематичної участі та здатність підтримувати зв'язок із відповідними суспільними групами. Не менш суттєвим є питання незалежності самої процедури формування. В. М. Кравчук звертає увагу на необхідність унеможливлення механізмів, за допомогою яких представники влади можуть створювати переваги лояльним інститутам громадянського суспільства [69, с. 28]. Тому спроможний склад у запропонованій моделі розглядається не як формально сформований перелік членів, а як представницько-експертне середовище, здатне виробляти та аргументовано відстоювати позиції з питань публічного управління.

Центральним етапом запропонованого циклу є реалізація функцій і взаємодії, оскільки саме тут створений організаційний та кадровий потенціал громадської ради набуває практичного змісту. Йдеться про консультації, експертне опрацювання проєктів рішень, підготовку пропозицій і рекомендацій, моніторинг, громадський контроль, комунікацію з громадськістю, участь у робочих та інших консультативних форматах органу публічної влади. О. П. Кузнєцов, досліджуючи основні функції та принципи діяльності громадських рад, звертає увагу на комплексний характер їх участі у взаємодії з органами публічної влади [73]. С. В. Лізаковська, у свою чергу,

визначає громадські ради як «потужний інструмент залучення громадян до участі в управлінні державою» [76, с. 77]. З огляду на це, кількість засідань або підготовлених документів не може розглядатися як самодостатній показник належної реалізації функцій. Більш важливим є включення громадської ради у конкретні процеси підготовки, реалізації та оцінювання публічно-управлінських рішень. У межах цього ж етапу відбувається фіксація наслідків взаємодії: повного або часткового врахування рекомендації, доопрацювання проєкту рішення, продовження розгляду питання чи його мотивованого відхилення. Саме документальна простежуваність подальшої долі пропозиції дозволяє відмежувати реальну участь від формального продукування рекомендацій.

Після практичної реалізації функцій модель переходить до етапу оцінювання спроможності та результатів. Такий аналіз має виходити за межі кількісних показників – кількості засідань, рекомендацій, робочих груп або проведених заходів. Значно важливіше встановити, наскільки стабільно відтворюються процедури, чи повно реалізуються функції громадської ради, яким є характер її взаємодії з органом публічної влади та чи простежуються результати розгляду підготовлених пропозицій. Г. О. Панченко розглядає громадську участь як механізм реалізації громадського контролю у системі публічного управління [96], що підтверджує доцільність оцінювання не лише активності, а й наслідків такої участі. Проведений у другому розділі аналіз 12 громадських рад показав, що процедурна основа та комунікаційна активність у багатьох випадках сформовані краще, ніж публічна простежуваність результатів. Саме виявлення таких дисбалансів і становить основне призначення цього етапу моделі.

Завершальним етапом одного циклу є коригування й інституційне оновлення, однак завершальним у буквальному розумінні сам процес інституалізації не стає. Отримані в ході оцінювання результати можуть зумовити зміну пріоритетів діяльності, внутрішньої структури, робочих форматів, способів комунікації, порядку залучення експертів та інших

елементів адаптивного контуру. При цьому базові характеристики інваріантного ядра – законність, автономність, відкритість, репрезентативність, професійність, підзвітність і зворотний зв'язок – мають зберігатися. Особливого значення така здатність до оновлення набуває за умов зовнішньої нестабільності. Ю. М. Рижук, досліджуючи громадську участь в умовах воєнного стану, звертає увагу на трансформацію звичних форматів взаємодії та необхідність пристосування механізмів участі до нових безпекових і організаційних умов [122]. У цьому розумінні інституційне оновлення не передбачає щоразу побудови нової громадської ради, а полягає у здатності змінювати ті елементи її діяльності, які перестали відповідати актуальним умовам. Потреба після такого коригування знову оцінити стан ради повертає модель до початкового діагностування, забезпечуючи тим самим циклічність процесу інституалізації.

Очікувані результати реалізації моделі доцільно розглядати на трьох взаємопов'язаних рівнях:

- внутрішньоінституційний, що охоплює організаційну сталість, професійно-репрезентативний склад, відтворюваність процедур і здатність до адаптації;

- функціональний, який проявляється у регулярній реалізації консультативної, експертної, комунікаційної, представницької та моніторингової ролей;

- управлінський і суспільний, де результатом є процедурно визначена участь у виробленні публічно-управлінських рішень, публічна простежуваність наслідків та стійкий двосторонній зв'язок між органом влади і громадськістю.

Категорія суспільної легітимності у межах моделі використовується у функціональному, а не виборчо-представницькому значенні. Громадська рада не є органом, уповноваженим говорити від імені всього суспільства, тому її легітимність не може виводитися з формального мандата. Вона формується через відкритість процедури створення, достатню репрезентативність,

професійність, публічність діяльності, звітність і здатність підтримувати зв'язок із суспільними групами. Саме сукупність цих характеристик створює підстави для визнання громадської ради належним каналом організованої громадської участі.

Реальний вплив на публічно-управлінські рішення також не означає обов'язкового прийняття всіх пропозицій громадської ради. Остаточна відповідальність за рішення залишається за компетентним органом публічної влади. Вплив проявляється у своєчасному доступі до процесу, можливості подати аргументовану позицію, обов'язковості її розгляду та наявності документально підтвердженої реакції. Саме така інтерпретація узгоджується з розмежуванням фактичної результативності і публічної простежуваності: модель створює умови для впливу, але оцінювати його слід лише на підставі підтверджених результатів.

Необхідною умовою реалізації моделі є управлінська готовність органу публічної влади до взаємодії. Навіть детально врегульовані процедури не забезпечать належного результату, якщо громадська рада розглядається виключно як формально обов'язковий консультативний орган. Водночас готовність до взаємодії не повинна зводитися до персонального ставлення окремого керівника. Модель орієнтує на інституційну сталість, тобто на таку організацію взаємодії, яка зберігається за зміни посадових осіб і складу громадської ради.

Іншими умовами є належна нормативна основа, організаційна автономність, доступ до інформації у межах законодавства, професійна активність членів, достатнє ресурсне та організаційне забезпечення, відкритість діяльності, системний зворотний зв'язок, оцінювання результативності та можливість використовувати доступні цифрові канали. Жодна з цих умов не є самодостатньою. Їх значення проявляється лише у взаємозв'язку: наприклад, доступ до інформації без професійної спроможності не гарантує якісних рекомендацій, а відкритість без зворотного зв'язку не забезпечує результативності.

Реалізація моделі пов’язана і з ризиками. До них належать формальне впровадження, надмірна бюрократизація, спроби контролю органу влади над складом або порядком денним громадської ради, домінування окремих інститутів громадянського суспільства, дисбаланс між репрезентативністю і професійністю, низька активність членів, нестача ресурсів, маніпулятивне використання цифрових каналів, непропорційне обмеження відкритості з міркувань безпеки та відсутність належної реакції на рекомендації. Їх спільною рисою є здатність зберігати зовнішню форму громадської ради при одночасному послабленні її інституційного змісту.

Мінімізація зазначених ризиків повинна здійснюватися насамперед через дотримання логіки самої моделі: відкритість і прозорість зменшують ризик адміністративного контролю; поєднання представництва та професійності знижує ймовірність домінування вузьких інтересів; регулярне оцінювання дозволяє виявляти формалізацію діяльності; адаптивний контур запобігає надмірній бюрократизації; принцип пропорційності обмежень дозволяє узгоджувати відкритість із безпековими вимогами; зворотний зв’язок забезпечує можливість відстежувати долю рекомендацій. Деталізація відповідних управлінських інструментів має здійснюватися вже на рівні організаційно-управлінського механізму, тоді як у концептуальній моделі фіксується їх функціональне призначення.

Особливого значення набуває інституційне відтворення. Громадська рада не може вважатися сталою, якщо після завершення каденції її склад, процедури, напрацьовані практики і зв’язки з органом влади фактично формуються заново. Модель передбачає збереження організаційної пам’яті, наступність базових правил, передачу напрацьованих матеріалів і відтворення процедур незалежно від персональних змін. Відтворюваність у цьому сенсі є підсумковою характеристикою інституалізації, оскільки показує, чи здатна система зберігати основні властивості у часі.

Ще одним очікуваним ефектом є зменшення персоналізації взаємодії. Емпіричний аналіз показав, що інтенсивність роботи окремих громадських

рад може істотно залежати від активності їх керівництва, організаційного супроводу та готовності конкретних посадових осіб до діалогу. Для сталої інституалізації така залежність є вразливістю. Модель орієнтує на перехід від ситуативних контактів до повторюваних процедур, які діють незалежно від персонального складу сторін.

Публічна простежуваність результату у запропонованій моделі виступає не лише інформаційною характеристикою, а важливою умовою підзвітності. Громадськість має мати можливість встановити не тільки факт проведення засідання чи прийняття рекомендації, а й подальший рух відповідного питання. Саме наявність такого зв'язку між позицією громадської ради, реакцією органу влади та зафіксованим результатом дозволяє оцінити фактичну якість взаємодії та уникнути ситуації, коли активність існує окремо від управлінського процесу.

У підсумку запропонована концептуальна модель поєднує нормативну визначеність і адаптивність, представництво і професійність, організаційну сталість і здатність до змін, функціональну активність і документально підтверджений результат. Її інваріантне ядро встановлює мінімальні стандарти інституційної якості, адаптивний контур дозволяє враховувати відмінності між рівнями та сферами публічного управління, а циклічна логіка забезпечує постійне оцінювання й оновлення без втрати базових принципів.

Науковий результат такого підходу полягає у переході від опису умов діяльності громадських рад до системної конструкції процесу їх інституалізації, яка пояснює взаємодію нормативних, організаційних, кадрових, функціональних, комунікаційних та оцінювальних елементів і умови переходу від формального існування до стійкої участі у публічному управлінні.

Отже, концептуальна модель інституалізації громадських рад у системі публічного управління має інваріантно-адаптивний характер і поєднує мету, принципи, суб'єктний та об'єктний контури, шість структурних складових, інваріантне ядро, адаптивний контур і циклічну логіку реалізації. Її

орієнтиром є спільний стандарт інституційної спроможності за збереження можливості адаптації. Така конструкція відповідає змісту інституалізації як процесу набуття сталого статусу, організаційної спроможності, функціональної визначеності та здатності до відтворення.

3.2. Організаційно-управлінський механізм підвищення інституційної спроможності громадських рад

Розроблена концептуальна модель визначає загальну логіку інституалізації громадських рад, її структурні складові, інваріантне ядро, адаптивний контур та послідовність переходу від вихідного стану до організаційно сталої і функціонально спроможної діяльності. Водночас сама модель не визначає вичерпно, яким чином відповідні положення мають реалізовуватися у практичній діяльності громадської ради, у її взаємодії з органом публічної влади та у зв'язку з громадськістю. Тому необхідною є конкретизація організаційно-управлінського механізму, який переводить концептуальні положення у систему повторюваних управлінських дій, процедур, відповідальності та інструментів.

Необхідність такого механізму безпосередньо випливає з результатів проведеного емпіричного аналізу. Встановлені відмінності у спроможності досліджуваних громадських рад пов'язані не стільки з відсутністю формально визначених завдань чи прав, скільки з неоднаковою сталістю внутрішньої організації, різним рівнем професійного опрацювання питань, персоналізованим характером окремих практик взаємодії, неповним зворотним зв'язком та фрагментарною публічною інформацією про подальшу долю рекомендацій. Це означає, що подальше вдосконалення потребує не розширення переліку повноважень, а впорядкування способу, у який громадська рада організовує власну роботу, взаємодіє з органом публічної влади та підтверджує зв'язок із суспільними групами.

Для такого підходу важливим є розмежування концептуальної моделі та механізму. Концептуальна модель відповідає на питання про загальну конструкцію інституалізації: які складові є необхідними, що має залишатися інваріантним, які елементи можуть адаптуватися та як пов'язані етапи розвитку громадської ради. Організаційно-управлінський механізм, натомість, має практичне призначення: він визначає суб'єктів, розподіл відповідальності, методи, процедури, інструменти і ресурси, за допомогою яких положення моделі реалізуються у повсякденній діяльності. Метод у цій конструкції характеризує спосіб управлінської дії, інструмент – конкретний засіб її реалізації, а процедура – встановлену послідовність дій із визначеним результатом.

Такий підхід узгоджується із загальною логікою громадської участі, за якої значення має не лише наявність формального каналу взаємодії, а й можливість включення громадськості у різні етапи політичного циклу. Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) пов'язує залучення громадян і заінтересованих сторін з ідентифікацією проблеми, формуванням політики, прийняттям рішення, його реалізацією та оцінюванням [157, p. 24]. У цьому контексті організаційно-управлінський механізм громадської ради має забезпечувати не одноразовий контакт з органом влади, а повторюваний порядок підготовки позиції, її передачі, розгляду, фіксації відповіді та подальшого моніторингу.

Підходи науковців до розуміння організаційно-управлінського механізму відрізняються предметною сферою, однак мають спільну системну основу. Л. І. Піддубна та В. О. Васюренко, досліджуючи розвиток зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД), у широкому значенні визначають його як «економічну систему взаємозв'язаних стосунків між суб'єктом ЗЕД і елементами макросередовища його розвитку» [98, с. 370]. Такий підхід акцентує не стільки на окремих інструментах, скільки на зв'язках між суб'єктом і середовищем. С. І. Бай, аналізуючи реалізацію проєктів публічно-приватного партнерства, характеризує організаційно-управлінський механізм

як «цілісну динамічну систему, спрямовану на досягнення соціально-економічних результатів через скоординовану взаємодію державного і приватного секторів» [5, с. 86]. Попри відмінність об'єктів дослідження, обидва трактування підкреслюють системність, взаємодію учасників і орієнтацію на результат. Для громадських рад ці ознаки є принциповими, оскільки їх спроможність формується не окремою процедурою, а узгодженою роботою внутрішніх структур, органу публічної влади та громадськості.

Відповідно, під організаційно-управлінським механізмом підвищення інституційної спроможності громадських рад пропонується розуміти впорядковану систему суб'єктів, принципів, методів, інструментів, процедур і ресурсів, за допомогою яких забезпечуються внутрішня самоорганізація громадської ради, її системна взаємодія з органом публічної влади, зв'язок із громадськістю, оцінювання результатів та коригування діяльності. На відміну від простого переліку завдань, прав і форм роботи, таке визначення акцентує увагу на взаємозв'язку елементів механізму та на можливості відтворювати необхідні процедури незалежно від персонального складу ради чи конкретних посадових осіб органу влади.

Механізм не передбачає перетворення громадської ради на орган публічної влади і не змінює рекомендаційного характеру її рішень. Це принципове обмеження. Посилення інституційної спроможності має відбуватися не через надання раді владно-розпорядчих функцій, а через підвищення якості підготовки рекомендацій, їх офіційну реєстрацію, своєчасний розгляд, отримання мотивованої відповіді та можливість відстеження подальшого результату. Обов'язковим у такому випадку є не прийняття пропозиції громадської ради, а належний порядок її розгляду і пояснення прийнятого органом публічної влади рішення.

Метою запропонованого механізму є створення організаційних та управлінських умов для сталої, професійної, відкритої й результативної діяльності громадських рад та їх системної участі у підготовці, реалізації й оцінюванні публічно-управлінських рішень. Досягнення цієї мети

пов’язується з кількома взаємозалежними завданнями: забезпеченням організаційної сталості, збалансованого і професійного складу, передбачуваного планування, доступу до необхідної інформації, раннього залучення до опрацювання рішень, упорядкованого розгляду рекомендацій, мотивованого зворотного зв’язку, публічного звітування та регулярного оцінювання результатів.

Принципи механізму набувають практичного значення тоді, коли кожен із них закріплений у конкретній організаційній дії. Відкритість проявляється через доступність планів, порядків денних, протоколів, рекомендацій і звітів; професійність – через профіль компетентностей та експертне опрацювання; репрезентативність – через аналіз представленості суспільних груп; підзвітність – через публічний звіт і простежуваність результатів; зворотний зв’язок – через мотивований розгляд рекомендацій і реагування на пропозиції громадськості. Адаптивність, у свою чергу, означає можливість змінювати внутрішню організацію та форми роботи без втрати базових стандартів.

Рада Європи серед умов якісної громадської участі виокремлює доступ до інформації, своєчасність, відкритість, підзвітність і зворотний зв’язок, а також наголошує на потребі сталих механізмів діалогу, консультацій і співробітництва між владою та громадянським суспільством [57]. Для організаційно-управлінського механізму це має прикладне значення: взаємодія повинна бути не епізодичною, а організованою таким чином, щоб її основні процедури були відомими сторонам, повторюваними і документально фіксованими.

Узагальнену структуру організаційно-управлінського механізму підвищення інституційної спроможності громадських рад подано на рис. 3.2. На відміну від циклічної логіки концептуальної моделі, рис. 3.2 відображає внутрішню архітектуру механізму, через яку визначені етапи інституалізації набувають практичного змісту.

<table>
<tr><td colspan="3">МЕТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКОГО МЕХАНІЗМУ
стала, професійна, відкрита й результативна діяльність громадських рад та системна участь у публічному управлінні</td></tr>
<tr><td colspan="3">ПРИНЦИПИ
партнерство, автономність, професійність, репрезентативність, відкритість, підзвітність, результативність, адаптивність</td></tr>
<tr><td colspan="2">СУБ’ЄКТИ
орган публічної влади; громадська рада; керівні й робочі органи; відповідальний підрозділ; ІГС; експерти; громадяни</td><td>РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
кадрові; організаційні; інформаційні; експертні; технічні; часові; методичні ресурси</td></tr>
<tr><td colspan="3">ВЗАЄМОПОВ’ЯЗАНІ КОНТУРИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКОГО МЕХАНІЗМУ</td></tr>
<tr><td>КОНТУР 1. ВНУТРІШНЯ САМООРГАНІЗАЦІЯ
склад, структура, планування, відповідальність, робочі органи, етика</td><td>КОНТУР 2. ІНСТИТУЦІЙНА ВЗАЄМОДІЯ З ОРГАНОМ ВЛАДИ
доступ до інформації, раннє залучення, координація, супровід рекомендацій, мотивований розгляд</td><td>КОНТУР 3. ГРОМАДСЬКА ПІДЗВІТНІСТЬ І ЗВ’ЯЗОК ІЗ СУСПІЛЬСТВОМ
відкриті формати, консультації, оприлюднення, пропозиції, публічний звіт, зворотний зв’язок</td></tr>
<tr><td colspan="2">МЕТОДИ
- організаційні;
- комунікаційні;
- експертно-аналітичні;
- мотиваційні;
- контрольно-оцінювальні</td><td>КЛЮЧОВІ ІНСТРУМЕНТИ
- матриця представництва;
- картка супроводу;
- календар консультацій;
- програма компетентностей;
- публічний звіт;
- система показників</td></tr>
<tr><td colspan="3">РЕЗУЛЬТАТИ
- організаційна сталість;
- професійно-репрезентативний склад;
- якісні рекомендації;
- передбачувана взаємодія;
- простежуваність;
- підзвітність</td></tr>
</table>

Рис. 3.2. Організаційно-управлінський механізм підвищення інституційної спроможності громадських рад

Примітка. Складено автором.

Центральною особливістю запропонованого механізму є його трьохконтурна побудова. Перший контур охоплює внутрішню самоорганізацію громадської ради; другий – її інституційну взаємодію з

органом публічної влади; третій – громадську підзвітність і системний зв'язок із суспільством. Контури не є послідовними етапами і не можуть функціонувати ізольовано. Внутрішньо добре організована рада залишатиметься малорезультативною без належного каналу взаємодії з органом влади, а регулярна взаємодія з органом влади без зв'язку з громадськістю створюватиме ризик відриву ради від тих інтересів, які вона має представляти.

Представлена структура показує, що механізм не зводиться до внутрішньої організації громадської ради. Його результат залежить від узгодженості трьох площин:

- здатності ради організувати власну діяльність;
- передбачуваності взаємодії з органом публічної влади;
- наявності постійного зворотного зв'язку із суспільством.

Методи й інструменти виконують допоміжну функцію і добираються залежно від рівня органу влади, предметної сфери, масштабу ради, ресурсних можливостей і безпекових умов. Водночас основні вимоги до прозорості, професійності, автономності, підзвітності та документування результату мають залишатися спільними.

Суб'єктна структура механізму має бути побудована так, щоб забезпечувати взаємодію без адміністративного підпорядкування громадської ради органу, при якому вона утворена. До ключових суб'єктів належать орган публічної влади; громадська рада як колегіальний суб'єкт; голова, секретар, керівники комітетів та інших робочих органів; структурний підрозділ, відповідальний за взаємодію з громадськістю; інститути громадянського суспільства; тимчасові робочі й експертні групи; громадяни та інші заінтересовані сторони. Кожен із цих суб'єктів має власну функціональну роль, але жоден не повинен одноосібно визначати зміст позиції громадської ради.

Об'єктом механізму є процеси організації, функціонування, взаємодії, оцінювання та інституційного розвитку громадської ради. Предмет

управлінського впливу має конкретніший характер і охоплює формування та оновлення складу, внутрішню структуру, планування, розподіл завдань, підготовку рекомендацій, інформаційне забезпечення, взаємодію з органом влади, комунікацію з громадськістю, ресурсне забезпечення, дисципліну участі, моніторинг і звітування. Таке розмежування важливе для того, щоб механізм не перетворювався на абстрактний опис «управління громадською радою», що суперечило б її автономній природі.

Орган публічної влади у запропонованій конструкції не керує громадською радою, а створює необхідні організаційні умови, забезпечує доступ до відкритої інформації, визначає зрозумілий канал офіційної взаємодії та організовує розгляд отриманих рекомендацій. Громадська рада самостійно визначає внутрішню структуру, планує діяльність, формує робочі органи, готує та ухвалює рішення, залучає експертів і звітує перед громадськістю. Відповідальний структурний підрозділ органу влади виконує координаційну і технічну функцію, але не повинен впливати на зміст позиції ради. Інститути громадянського суспільства забезпечують зв’язок із відповідними суспільними групами, а експертне і наукове середовище може залучатися для опрацювання складних питань.

Перший контур механізму – внутрішня самоорганізація громадської ради – спрямований на те, щоб рада була здатна стабільно виконувати свої функції незалежно від зміни окремих членів або керівництва. Його вихідною умовою є професійно-репрезентативний склад. Репрезентативність і професійність не слід протиставляти: громадська рада не є експертною комісією у вузькому розумінні, але недостатня компетентність її членів знижує якість опрацювання управлінських документів. О. В. Золотар та В. Г. Селик наголошують на необхідності належної фахової підготовки членів громадської ради та знання ними специфіки відповідної сфери [48, с. 27], водночас підкреслюючи перевагу якісних характеристик складу над його формальною чисельністю [48, с. 36].

Дискусія щодо оптимальної чисельності громадських рад підтверджує, що кількісний параметр сам по собі не вирішує проблеми спроможності. А. С. Крупник підтримує обмеження чисельності складу як спосіб упорядкування роботи [72], тоді як С. І. Рудовська звертає увагу на залежність потреби у чисельності від масштабу відповідного органу та сфери представництва [123]. Тому у запропонованому механізмі акцент доцільно перенести з фіксованої «ідеальної» кількості членів на оцінювання того, наскільки склад одночасно охоплює релевантні суспільні інтереси та забезпечує необхідні компетентності.

Для цього пропонується використовувати матрицю представництва і компетентностей. Її завданням є не встановлення жорстких квот для кожної категорії, а виявлення прогалин після формування або під час оновлення складу. У горизонтальному вимірі можуть фіксуватися основні суспільні групи та сектори, релевантні компетенції органу влади, у вертикальному – професійні напрями, досвід участі, аналітичні навички, комунікаційна спроможність і зв’язок кандидата з представленим середовищем. Така матриця дає змогу побачити ситуацію, коли формально різноманітний склад не має фахівців з ключових питань, або, навпаки, експертно сильний склад недостатньо відображає спектр суспільних інтересів.

Поряд із репрезентативністю доцільно встановлювати мінімальні вимоги до відкритості інформації про досвід кандидатів, профільну компетентність та можливий конфлікт інтересів. Мета такої процедури – не ранжування членів, а можливість оцінити представлені інтереси і раціонально формувати комітети, робочі та експертні групи.

Внутрішня структура громадської ради має бути функціональною, а не формально розгалуженою. Базовими елементами залишаються голова, секретар, за потреби заступники, профільні комітети, тимчасові робочі та експертні групи. Кількість і тематика постійних комітетів мають відповідати фактичному обсягу роботи та компетенції органу публічної влади. Механічне копіювання внутрішньої структури органу влади не є доцільним, оскільки

воно створює зайву бюрократизацію і може призводити до існування формальних підрозділів громадської ради без достатнього змістовного навантаження.

Організаційна сталість значною мірою залежить від планування. Річний план роботи доцільно формувати не як перелік засідань або заходів, а як сукупність проблем і результатів, над якими рада має працювати. Для кожного пункту мають визначатися проблема, очікуваний результат, форма роботи, строк, відповідальний робочий орган і документ, який має бути підготовлений. Поряд із річним планом можуть використовуватися квартальні робочі плани і календар засідань. Для рад із дворічною або іншою визначеною каденцією доцільно окремо формулювати кілька наскрізних пріоритетів на весь строк повноважень, щоб поточна активність не втрачала стратегічної послідовності.

Етичні правила мають бути простими і прикладними: недопущення використання статусу члена ради для приватного представництва, повідомлення про конфлікт інтересів, коректна поведінка, дотримання вимог щодо інформації з обмеженим доступом та відповідальне публічне представлення позиції ради. Окремий масштабний кодекс не є необхідним; базові правила доцільно інтегрувати до регламенту та застосовувати однаково до всіх членів.

Для підтримання професійної спроможності доцільно передбачити програму розвитку компетентностей. Вона може охоплювати структуру і компетенцію відповідного органу, аналіз проєктів рішень, підготовку аналітичних документів, громадську експертизу, моніторинг, комунікацію, запобігання конфлікту інтересів, базові вимоги цифрової безпеки та організацію роботи в кризових умовах. Така програма не повинна бути одноразовим вступним навчанням. Короткі тематичні модулі доцільно проводити тоді, коли рада переходить до опрацювання нового складного питання або коли оцінювання виявляє конкретний дефіцит компетентностей.

Для забезпечення наступності важливим є збереження інституційної пам’яті. Завершення каденції не повинно означати втрату напрацьованих процедур, матеріалів і незавершених питань. Доцільно передбачати передачу новому складу реєстру чинних рекомендацій, планів, звітів, переліку незавершених робочих питань, методичних матеріалів і короткої інформації про взаємодію з відповідальними підрозділами органу влади. Цифрові засоби такого збереження потребують окремого обґрунтування, тоді як сама організаційна вимога до наступності є складовою запропонованого механізму.

Узагальнений приклад матриці представництва і компетентностей наведено у табл. 3.4. Вона може адаптуватися до сфери діяльності органу влади і не встановлює обов’язкових квот, але дозволяє обґрунтовано виявляти прогалини у складі ради.

Другий контур – інституційна взаємодія громадської ради з органом публічної влади – має забезпечити перехід від ситуативних контактів до передбачуваної процедури. Саме тут найбільш виразно проявляється відмінність між активністю та результативністю: рада може регулярно проводити засідання і готувати документи, але без доступу до управлінської інформації, раннього залучення та визначеної процедури розгляду рекомендацій така активність не обов’язково переходить у вплив на рішення.

Першою умовою цього контуру є своєчасне інформаційне забезпечення. Громадська рада має отримувати проєкти актів, програм і стратегій, пояснювальні та аналітичні матеріали, інформацію про заплановані консультації, відкриті статистичні дані та звіти про реалізацію рішень у той момент, коли пропозиції ще можуть бути враховані. Пізнє інформування, коли основні параметри рішення фактично погоджені, зберігає зовнішню форму консультації, але істотно звужує її управлінський зміст. Підхід ОЕСР, за яким громадськість може бути залучена на різних фазах політичного циклу, підтверджує доцільність саме раннього включення [157, p. 24].

Таблиця 3.4

Матриця представництва і компетентностей громадської ради

Вимір	Що враховується	Питання для оцінювання	Управлінське використання
Представницький вимір	Сектори та суспільні групи, релевантні компетенції органу; територіальна або цільова представленість	Чи охоплює склад основні групи інтересів; чи не домінує одна організаційна мережа	Визначення прогалин представництва без запровадження жорстких квот
Професійний вимір	Профільна освіта або досвід; знання галузі; аналітичні навички; досвід роботи з нормативними та програмними документами	Чи наявні компетентності для опрацювання ключових напрямів діяльності органу	Формування робочих і експертних груп відповідно до компетентностей
Комунікаційний вимір	Зв’язок із представленою групою; досвід консультацій; здатність збирати і передавати позиції	Чи підтримує член ради двосторонній зв’язок із відповідним середовищем	Підвищення реальної, а не формальної репрезентативності
Доброчесність і незалежність	Декларування конфлікту інтересів; відсутність прихованого пов’язаного представництва; дотримання етичних правил	Чи існують ризики домінування приватного або пов’язаного інтересу	Попередження конфліктів і збереження автономності позиції ради
Наступність	Поєднання досвідчених і нових членів; передання напрацювань; збереження експертних зв’язків	Чи здатна рада оновлювати склад без втрати організаційної пам’яті	Підтримання відтворюваності діяльності

Примітка. Складено автором.

Організаційно це передбачає визначення відповідального координатора з боку органу публічної влади та відповідального представника громадської ради, формування спільного календаря консультацій, узгодження порядку участі членів ради у робочих групах і порядку запрошення посадових осіб на засідання. Спільний календар не повинен бути окремим бюрократичним документом. Його функція – завчасно показувати, які проєкти рішень і

питання потребуватимуть громадського опрацювання, які строки є критичними і яка форма взаємодії є доцільною.

У межах цього контуру доцільно використовувати різні робочі формати: тематичні консультації, спільні експертні групи, робочі наради, громадську експертизу, участь представників ради у розробленні програм, моніторингові групи та публічні презентації результатів. О. П. Кузнєцов, аналізуючи функції і принципи діяльності громадських рад, звертає увагу на комплексний характер їх участі у взаємодії з органами публічної влади [73]. Тому організаційно-управлінський механізм має підтримувати не одну домінуючу форму діяльності, а можливість добирати формат залежно від проблеми та очікуваного результату.

Ключовою процедурою другого контуру є робота з рекомендаціями громадської ради. Саме вона повинна усунути розрив між фактом ухвалення рекомендації та можливістю встановити її подальшу управлінську долю. Пропонується стандартизована послідовність: підготовка та колегіальне ухвалення рекомендації; її офіційна реєстрація; передання профільному структурному підрозділу; визначення відповідального виконавця; фаховий розгляд; підготовка мотивованої відповіді; оприлюднення результату; контроль реалізації тих пропозицій, які були враховані повністю або частково.

Принциповим є те, що процедура не встановлює обов’язковості погодження органу влади з позицією громадської ради. Така вимога суперечила б консультативно-дорадчій природі ради. Натомість обов’язковою має бути простежуваність розгляду: громадська рада повинна знати, хто опрацьовує рекомендацію, у якому стані вона перебуває, яке рішення прийнято і з яких причин. За такого підходу мотивована відмова є інституційно кращим результатом, ніж відсутність будь-якої офіційної реакції, оскільки вона зберігає підзвітність процедури і створює основу для подальшого діалогу.

Для практичного забезпечення такої процедури пропонується картка супроводу рекомендації громадської ради. Це не окремий громіздкий документ, а стандартизований набір реквізитів, який може вестися у паперовій або електронній формі. Картка пов'язує рекомендацію з її обґрунтуванням, датою подання, відповідальним підрозділом, строком розгляду, отриманою відповіддю та станом виконання. Її основна функція – забезпечити єдиний інформаційний слід від моменту ухвалення рекомендації до фіксації результату.

Доцільно використовувати обмежений набір статусів: «на розгляді», «враховано», «враховано частково», «відхилено з обґрунтуванням», «потребує додаткового опрацювання», «реалізація триває». Така класифікація не підміняє змістової оцінки, але спрощує моніторинг і формування звіту. Для частково врахованих або відхилених пропозицій обов'язковим є коротке пояснення мотивів. Для рекомендацій, реалізація яких потребує часу, має фіксуватися наступна контрольна дата або подія, після якої стан переглядається.

Картка супроводу також дає змогу чітко розмежувати публічну простежуваність і фактичний вплив. Запис про врахування рекомендації сам по собі ще не доводить, що вона стала вирішальним чинником управлінського рішення. Його значення в іншому: він формує документальну основу, за якою можна простежити зв'язок між позицією громадської ради, офіційною реакцією органу влади та подальшими змінами у рішенні чи практиці його реалізації. Отже, публічна простежуваність характеризує можливість підтвердити такий результат за відкритими офіційними матеріалами, тоді як висновок про фактичний вплив потребує змістовного аналізу конкретної управлінської ситуації.

Структуру картки супроводу рекомендації наведено у табл. 3.5. Її застосування доцільне для тих рекомендацій, які офіційно передаються органу публічної влади та потребують подальшого розгляду. Внутрішні

організаційні рішення громадської ради вести за такою процедурою недоцільно.

Таблиця 3.5

Картка супроводу рекомендації громадської ради

Блок	Зміст картки	Управлінське призначення
Ідентифікація	Номер і дата рекомендації; питання, якого вона стосується; рішення громадської ради, яким її схвалено	Однозначне визначення документа та його походження
Зміст і обґрунтування	Стислий зміст пропозиції; проблема; аргументи; за потреби додані експертні матеріали	Забезпечення змістовного, а не формального розгляду
Передання на розгляд	Дата реєстрації; профільний структурний підрозділ; відповідальний виконавець; орієнтовний строк	Визначення відповідальності та можливості контролю строків
Рішення органу влади	Враховано; враховано частково; відхилено з обґрунтуванням; потребує додаткового опрацювання	Фіксація офіційної реакції без вимоги обов’язково прийняти рекомендацію
Подальша реалізація	Конкретні зміни у документі або заході; контрольна дата; стан виконання врахованої пропозиції	Перехід від відповіді до відстеження практичного результату
Публічне завершення	Посилання на оприлюднену відповідь або результат; дата включення до звіту	Забезпечення публічної простежуваності та підзвітності

Примітка. Складено автором.

Важливо також зменшити залежність взаємодії від персональних домовленостей. Регулярна координація не повинна означати, що результат можливий лише за умови особистих контактів голови ради з керівником органу. Стійкість механізму забезпечується тоді, коли визначені канали передачі документів, відповідальні підрозділи, строки і порядок зворотного зв’язку зберігаються при зміні персонального складу обох сторін. Саме така деперсоналізація переводить взаємодію з рівня доброї волі окремих учасників у рівень інституційної практики.

Третій контур – громадська підзвітність і зв’язок із суспільством – має забезпечити постійне підтвердження представницької природи громадської ради. Взаємодія лише з органом публічної влади створює ризик замкненості ради на адміністративному порядку денному. Тому громадська рада повинна не лише передавати підготовлені рекомендації органу влади, а й регулярно отримувати сигнали від суспільних груп, пояснювати власні пріоритети, оприлюднювати документи та показувати результати роботи.

Міжнародні підходи до громадської участі виходять із поступового переходу від інформування до консультації, діалогу і партнерства [65]. Для громадської ради це означає, що публікації новин або протоколів недостатньо. Інформування має доповнюватися можливістю подати пропозицію, взяти участь в обговоренні, бути залученим до тематичної робочої групи або отримати пояснення щодо результату розгляду питання. Важливим є не максимальне розширення кількості каналів, а їх реальна доступність і використання.

До інструментів третього контуру доцільно віднести відкриті засідання у межах, сумісних із безпековими вимогами; завчасне оприлюднення порядків денних; можливість подання пропозицій громадянами та організаціями; тематичні консультації; зустрічі з цільовими групами; оприлюднення протоколів і рекомендацій; публічне обговорення результатів роботи; отримання відгуків щодо пріоритетів наступного періоду. В умовах обмеження відкритості має застосовуватися принцип пропорційності: закритою є лише та інформація або частина процедури, для якої існують належні підстави, а не вся діяльність ради.

Показовою для цієї частини механізму є позиція І. Нинюк та М. Нинюк, які підкреслюють, що «важливо уникати формального підходу до громадської участі й створювати моделі, які враховують конкретні потреби та особливості різних груп громадян» [93, с. 7]. Саме тому зв’язок із громадськістю не може бути однаковим для всіх громадських рад. Для одних питань доречними є відкриті консультації, для інших – робота з

професійними або цільовими групами, а для частини – збір письмових пропозицій і подальше публічне пояснення результатів.

Базовим інструментом підзвітності пропонується щорічний публічний звіт громадської ради. Він має бути коротким, структурованим і орієнтованим на результат. До його змісту доцільно включати виконання плану, проведені засідання і консультації, основні рекомендації, стан їх розгляду, участь у підготовці управлінських рішень, роботу комітетів і робочих груп, активність членів, комунікаційні заходи, проблеми та пріоритети наступного року. Ключовою частиною звіту має бути не кількість документів сама по собі, а інформація про те, що відбулося після їх підготовки.

Формальне вимірювання «довіри» до громадської ради як універсального показника є недоцільним без окремої методики. Для регулярного моніторингу реалістичнішими є оцінювання відкритості, доступності каналів зворотного зв’язку, змісту отриманих пропозицій та наявності відповіді ради на них.

У практичній роботі методи механізму не діють ізольовано. Для підготовки однієї рекомендації можуть одночасно знадобитися організаційні дії – планування, координація, розподіл відповідальності та створення робочої групи; інформаційно-комунікаційні – інформування, консультації, публічне обговорення і зворотний зв’язок; експертно-аналітичні – аналіз проєкту рішення, громадська експертиза, підготовка висновку або альтернативної пропозиції. Після передання рекомендації більшого значення набувають контрольно-оцінювальні методи: облік, моніторинг, оцінювання отриманої відповіді та коригування подальших дій. Мотиваційні методи підтримують активність і професійний розвиток членів. Таке поєднання дозволяє добирати засоби не за формальним переліком, а відповідно до змісту конкретного управлінського питання.

Інструментальна частина механізму має бути компактною. До базового набору пропонується включити: матрицю представництва і компетентностей;

річний план, орієнтований на проблеми і результати; спільний календар консультацій; картку супроводу рекомендації; програму розвитку компетентностей; щорічний публічний звіт; систему показників оцінювання. За потреби цей набір доповнюється внутрішніми чек-листами, формами самооцінювання або тематичними методичними матеріалами, але не повинен перетворюватися на надмірну кількість обов'язкових документів.

Взаємозв'язок контурів, методів та інструментів показує, що один інструмент може підтримувати кілька принципів і функцій одночасно. Наприклад, картка супроводу рекомендації забезпечує організованість, зворотний зв'язок і публічну простежуваність, а публічний звіт поєднує підзвітність, оцінювання та формування пріоритетів наступного періоду.

Функціонування механізму потребує ресурсного забезпечення, однак ресурсна залежність не повинна підміняти автономність громадської ради. До основних ресурсів належать кадрові, організаційні, інформаційні, експертні, технічні, часові, комунікаційні та методичні. Їх обсяг не може бути однаковим для рад при центральних органах виконавчої влади, обласних органах виконавчої влади і органах місцевого самоврядування. Інваріантною є не кількість ресурсів, а вимога, щоб їх було достатньо для виконання базових процедур.

Орган публічної влади має забезпечувати організаційний супровід, можливість проведення засідань, доступ до відкритих матеріалів, розміщення передбаченої інформації на офіційному ресурсі та комунікацію з профільними структурними підрозділами. Водночас громадська рада повинна самостійно визначати порядок денний, створювати робочі групи, залучати експертів, готувати документи, поширювати власну позицію та організовувати консультації. Саме розмежування «забезпечення умов» і «визначення змісту» є одним із ключових запобіжників адміністративного контролю.

Інформаційний ресурс означає не тільки доступ до оприлюднених документів, а й своєчасне отримання матеріалів, необхідних для фахового

опрацювання. Тому інформаційне забезпечення слід оцінювати за своєчасністю, повнотою відкритої частини матеріалів і можливістю отримати уточнення від відповідального підрозділу.

Методичний ресурс має забезпечувати єдність базових процедур без створення надмірно деталізованого регулювання. Доцільною є типова методика організації діяльності громадської ради, яка може містити рекомендовану структуру річного плану, правила формування робочих груп, порядок підготовки та супроводу рекомендацій, мінімальні вимоги до публічного звіту, підхід до оцінювання спроможності та правила передання напрацювань новому складу. Така методика має бути адаптивною і не підміняти положення чи регламент конкретної ради.

Результатом належного ресурсного забезпечення має бути не створення комфортних умов як самоцілі, а здатність громадської ради виконувати основні функції без критичної залежності від особистих домовленостей. Якщо відсутність одного працівника органу влади, зміна голови ради або тимчасова зміна формату роботи зупиняє взаємодію, це свідчить про низьку інституційну сталість механізму.

Практична реалізація організаційно-управлінського механізму підпорядковується тій самій шестистадійній логіці інституалізації. Формування окремого управлінського циклу тут було б методологічно зайвим, оскільки створювало б паралельну послідовність дій. Тому механізм реалізується через діагностування вихідного стану; нормативне та організаційне налаштування; формування спроможного складу; реалізацію функцій і взаємодії; оцінювання спроможності та результатів; коригування й інституційне оновлення. У межах механізму кожен із цих етапів набуває прикладного змісту через конкретні управлінські дії, відповідальних суб’єктів та інструменти.

На етапі діагностування вихідного стану громадська рада спільно з відповідальним підрозділом органу влади збирає дані про регулярність роботи, стан внутрішніх процедур, склад, активність робочих органів,

доступність інформації, практику розгляду рекомендацій та зв'язок із громадськістю. Інструментами є система показників, аналіз документів, самооцінювання і короткий профіль сильних та слабких сторін. Мета цього етапу – не створити рейтинг, а визначити, які саме елементи потребують організаційного налаштування.

На етапі нормативного та організаційного налаштування уточнюються положення і регламент у тій частині, де вони не забезпечують передбачуваних процедур, визначаються відповідальні суб'єкти взаємодії, погоджується порядок супроводу рекомендацій, формується річний план та календар консультацій, уточнюються форми звітування. Планування тут є складовою налаштування, а не самостійним циклом, що дозволяє зберегти відповідність концептуальній моделі.

На етапі формування спроможного складу застосовується матриця представництва і компетентностей, визначаються робочі та експертні групи, розподіляються функції між членами, за потреби проводиться вступне або тематичне навчання. Якщо громадська рада вже сформована, цей етап не означає автоматичного перегляду всього складу: матриця використовується для виявлення дефіцитів, які можуть компенсуватися залученням експертів, зміною робочої структури або враховуватися під час наступного оновлення.

Етап реалізації функцій і взаємодії охоплює основну діяльність трьох контурів: внутрішню роботу комітетів, консультації з громадськістю, експертне опрацювання питань, підготовку рекомендацій, участь у спільних робочих форматах, передання документів органу влади та отримання відповіді. Тут ключовим є поєднання функціональної активності з документуванням результату. Саме тому картка супроводу рекомендації та публічний звіт розглядаються не як додаткова звітність, а як інструменти інституційної пам'яті і простежуваності.

На етапі оцінювання спроможності та результатів доцільно використовувати узгоджену систему критеріїв інституалізації: нормативну визначеність, організаційну сталість, репрезентативність, професійну

спроможність, функціональну повноту, автономність, відкритість і підзвітність, комунікаційну спроможність, впливовість та відтворюваність. У практичному вимірі вони конкретизуються через регулярність процедур, представленість суспільних інтересів, якість професійного опрацювання, наявність зафіксованої відповіді на рекомендації, підтверджені результати, своєчасність оприлюднення та сталість зворотного зв'язку. Це дає змогу оцінювати не лише інтенсивність роботи, а й здатність механізму забезпечувати повторюваний і результативний характер взаємодії.

Коригування й інституційне оновлення здійснюються на основі виявлених відхилень. Можуть уточнюватися пріоритети, внутрішні процедури, склад комітетів, потреби у навчанні, формат консультацій, методика підготовки рекомендацій або порядок взаємодії з окремими структурними підрозділами. Коригування не повинно автоматично означати зміну положення чи складу ради: спочатку мають використовуватися найменш інвазивні організаційні засоби, здатні усунути виявлену проблему.

Матриця практичної реалізації етапів концептуальної моделі засобами запропонованого механізму наведена у табл. 3.6. Вона демонструє зв'язок між концептуальною моделлю та механізмом і водночас усуває потребу у створенні ще однієї циклічної схеми.

Оцінювання результативності організаційно-управлінського механізму має спиратися на методичні засади, використані під час емпіричного аналізу, але виконувати іншу функцію. Якщо критерії застосовувалися для встановлення фактичного стану досліджуваних громадських рад, то в межах запропонованого механізму ті самі логічні напрями використовуються як інструмент управлінського моніторингу: вони мають показувати, чи працюють запропоновані процедури і які елементи потребують коригування. Отже, йдеться не про повторення емпіричного оцінювання, а про включення оцінювання до самого механізму.

Таблиця 3.6

Матриця практичної реалізації етапів концептуальної моделі засобами організаційно-управлінського механізму

Етап моделі	Ключова управлінська дія	Основні відповідальні суб'єкти	Результат реалізації
1. Діагностування вихідного стану	Збір і аналіз даних про склад, процедури, функції, взаємодію та результати	Громадська рада; відповідальний підрозділ; за потреби експерти	Профіль сильних і слабких сторін; визначені потреби у змінах
2. Нормативне та організаційне налаштування	Уточнення процедур, відповідальності, плану роботи, календаря консультацій і порядку супроводу рекомендацій	Громадська рада та орган публічної влади у межах своїх повноважень	Передбачувані правила роботи та взаємодії
3. Формування спроможного складу	Аналіз представництва і компетентностей; формування робочих органів; навчання	Громадська рада; інститути громадянського суспільства; експерти	Професійно-репрезентативний склад і функціональна внутрішня структура
4. Реалізація функцій і взаємодії	Консультації, експертиза, підготовка рекомендацій, їх офіційний супровід і публічна комунікація	Громадська рада; структурні підрозділи органу; громадськість	Фактична участь у підготовці рішень та документований результат взаємодії
5. Оцінювання спроможності та результатів	Аналіз виконання плану, рекомендацій, зворотного зв'язку, відкритості та результатів	Громадська рада; орган влади у частині надання даних; громадськість	Встановлені відхилення, сильні сторони та підстави для коригування
6. Коригування й інституційне оновлення	Уточнення процедур, пріоритетів, структури, навчальних потреб та способів взаємодії	Громадська рада і відповідні суб'єкти механізму	Оновлені практики без втрати інституційної наступності

Примітка. Складено автором.

Організаційний блок показників охоплює регулярність засідань, виконання плану, активність робочих органів, сталість внутрішньої структури та виконання визначених процедур. Кадрово-репрезентативний блок відображає секторну представленість, відповідність компетентностей профілю діяльності, частку реально активних членів, проходження навчання і спроможність залучати зовнішню експертизу. Функціональний блок

характеризує не просто кількість заходів, а різноманітність реалізованих ролей: консультаційну, експертну, моніторингову, комунікаційну та інші.

Результативний блок є найбільш чутливим до формалізації. До нього доцільно відносити частку рекомендацій, за якими наявна офіційна відповідь; частку повністю або частково врахованих пропозицій; кількість рекомендацій із документально підтвердженою зміною проєкту рішення, програми або управлінського заходу; стан виконання тих пропозицій, які були прийняті до реалізації. При цьому кількість врахованих рекомендацій не повинна використовуватися як єдиний критерій: рада може подавати складні або дискусійні пропозиції, обґрунтована відмова щодо яких є нормальною частиною консультативного процесу.

Комунікаційний блок має охоплювати своєчасність оприлюднення документів, доступність інформації про порядок денний і результати, кількість і зміст отриманих пропозицій, наявність публічного звіту, частку питань, щодо яких проведено зовнішні консультації, та наявність зворотного зв’язку. Окремо доцільно фіксувати публічну простежуваність рекомендацій – можливість за відкритими матеріалами встановити їх передання, відповідь органу влади та подальший стан.

Результати оцінювання доцільно інтерпретувати за п’ятьма рівнями інституалізації – формальним, організаційним, функціональним, інтегрованим і сталим. Така шкала не є рейтингом громадських рад, а показує ступінь сформованості ключових інституційних якостей. Щорічне оцінювання може виявляти, які компоненти вже набули сталого характеру, а які залишаються слабкими й стримують загальну спроможність ради. Це робить оцінювання підставою для конкретного коригування, а не формальною процедурою звітування.

Система показників має залишатися компактною. Надмірна деталізація створює ризик, що громадська рада і відповідальний підрозділ витрачатимуть більше часу на заповнення форм, ніж на змістовну роботу. Тому доцільно поєднувати кількісні показники з короткою якісною характеристикою

результату та використовувати лише ті дані, які можуть бути реально зібрані і перевірені. Орієнтовну систему показників наведено у табл. 3.7.

Таблиця 3.7

Показники оцінювання результативності організаційно-управлінського механізму

Група показників	Що оцінюється	Основні джерела даних	Управлінське використання
Організаційні	Регулярність; виконання плану; активність робочих органів; сталість процедур	Протокол; план; звіт	Корекція процедур
Кадрові та репрезентативні	Сектори у складі; компетентності; активність; навчання; залучення експертів	Матриця; дані про участь	Корекція структури; навчання
Функції	Консультації; експертиза; робочі групи; моніторинг; реалізація основних ролей	Плани; протоколи; робочі матеріали	Оцінка повноти функцій
Результативні	Мотивовані відповіді; враховані пропозиції; підтверджені зміни; стан виконання	Картки супроводу; відповіді; документи	Оцінка результату та зворотного зв’язку
Комунікація і підзвітність	Оприлюднення; отримані пропозиції; консультації; публічний звіт; простежуваність	Сайт; звіт; матеріали консультацій	Оцінка відкритості та зв’язку з громадськістю

Примітка. Складено автором.

Запровадження механізму пов’язане з низкою ризиків, які необхідно враховувати ще на етапі організаційного налаштування. Перший ризик – формальне впровадження процедур, коли з’являються нові форми і таблиці, але порядок взаємодії фактично не змінюється. Другий – надмірна бюрократизація, за якої спроба стандартизувати роботу створює надлишковий документообіг. Третій – адміністративний вплив на склад або зміст позиції ради під виглядом організаційного супроводу. Четвертий –

домінування окремих організацій або груп, яке може поєднуватися з формальною різноманітністю складу.

До ризиків також належать низька активність частини членів, нерівномірність професійного опрацювання, недостатність інформації, дублювання роботи структурних підрозділів органу влади, відсутність реакції на рекомендації та використання показників лише для формального звітування. В умовах воєнного стану окремим ризиком є невиправдано широке обмеження відкритості. Безпекові міркування можуть вимагати закриття частини інформації або зміни формату роботи, але не повинні автоматично усувати базову підзвітність і зворотний зв’язок.

Мінімізація ризиків має спиратися на прості запобіжники. Від формалізації захищає прив’язка кожної процедури до конкретного результату; від бюрократизації – обмежений набір базових інструментів; від адміністративного контролю – чітке розмежування організаційного забезпечення і змістової автономії; від домінування окремих груп – матриця представництва і відкритість інформації про склад; від низької активності – облік фактичної участі та правила відповідальності; від відсутності зворотного зв’язку – картка супроводу рекомендації і мотивована відповідь; від формального оцінювання – поєднання кількісних даних із якісною характеристикою результату.

Очікуваним результатом реалізації механізму є підвищення організаційної сталості, професійності складу, регулярності роботи, якості рекомендацій, передбачуваності взаємодії, відкритості й підзвітності. Кінцевий ефект полягає не у механічному зростанні кількості врахованих пропозицій, а у формуванні стабільного каналу, в межах якого суспільний інтерес професійно опрацьовується, передається до управлінського процесу, отримує офіційну реакцію і може бути простежений до зафіксованого результату.

Запропонований механізм також створює умови для інституційного відтворення. Матриця компетентностей, типова структура плану, картка

супроводу рекомендації, публічний звіт і система показників можуть зберігатися при зміні персонального складу ради. Це зменшує залежність від окремих активних учасників і дозволяє новому складу продовжувати роботу не з нульової точки, а спираючись на накопичену організаційну пам’ять.

Важливою перевагою трьохконтурної побудови є баланс автономності та інтегрованості. Перший контур захищає здатність громадської ради самостійно організовувати роботу; другий забезпечує її включення у реальні управлінські процеси без наділення владними повноваженнями; третій не дозволяє взаємодії замкнутися виключно між радою та органом влади. У результаті механізм одночасно підтримує представницьку, консультативну, експертну, комунікаційну і контрольну складові діяльності громадської ради.

У науковому плані запропонований підхід уточнює організаційно-управлінський механізм підвищення інституційної спроможності громадських рад шляхом його побудови як трьохконтурної системи внутрішньої самоорганізації, інституційної взаємодії з органом публічної влади та громадської підзвітності. На відміну від підходів, орієнтованих переважно на нормативне визначення завдань, прав і форм діяльності, механізм поєднує суб’єктів, розподіл відповідальності, методи, інструменти, ресурсне забезпечення та оцінювання результатів, а його практична реалізація безпосередньо пов’язана з шістьма етапами концептуальної моделі.

Практичне значення механізму полягає у можливості використання його базових інструментів радами при різних органах публічної влади з адаптацією до рівня управління, сфери компетенції, заінтересованих сторін, ресурсних і безпекових умов. Матриця представництва і компетентностей, процедура роботи з рекомендаціями, картка їх супроводу, програма розвитку компетентностей, щорічне оцінювання і публічний звіт формують мінімальний набір засобів для підтримання організаційної сталості без надмірної уніфікації.

Частина інструментів механізму може реалізовуватися у традиційній або цифровій формі. Цифрові засоби здатні підвищити доступність і простежуваність, але не змінюють базової організаційної логіки, тому їх доцільно розглядати як інструменти реалізації механізму, що потребують окремого обґрунтування в контексті цифровізації діяльності громадських рад.

Отже, організаційно-управлінський механізм підвищення інституційної спроможності громадських рад реалізує концептуальну модель через узгодження внутрішньої самоорганізації, взаємодії з органом публічної влади та громадської підзвітності. Він переводить окремі заходи у повторювану систему процедур і відповідальності, де позиція ради має визначений канал розгляду та мотивований зворотний зв’язок.

3.3. Цифровізація діяльності громадських рад та їх взаємодії з органами публічної влади і громадськістю

Цифровізація діяльності громадських рад уже не є питанням вибору між «традиційною» та «сучасною» формою роботи. Цифрові канали фактично увійшли у практику громадської участі раніше, ніж для них було вироблено єдині правила. Електронна пошта, відеозв’язок, месенджери, соціальні мережі, онлайн-опитування та дистанційні консультації спочатку використовувалися як зручні допоміжні засоби, однак поступово почали впливати на сам спосіб організації роботи: як члени ради отримують матеріали, як формується порядок денний, як громадянин подає пропозицію, як документ передається органу публічної влади і як надалі можна встановити результат його розгляду. Тому зміст цифровізації для громадських рад доцільно шукати не у кількості застосованих сервісів, а в тому, чи змінюють вони якість і сталість взаємодії.

Попередня практика вже містить достатньо прикладів, які показують і можливості, і суперечності такого переходу. Ще до повномасштабної війни в

Україні використовувалися електронні процедури добору до окремих консультативно-дорадчих і контрольних органів: рейтингові голосування, онлайн-відбір кандидатів, застосування кваліфікованого електронного підпису. О. В. Віннічук, В. Ю. Маркітантов і В. Г. Чабанов наводили, зокрема, приклади електронного голосування до Ради громадського контролю при НАБУ, Громадської бюджетної комісії Київської міської ради та Громадської ради при Міністерстві цифрової трансформації [15, с. 24]. Для цієї роботи важливим є не сам факт використання електронного голосування, а те, що цифровий інструмент уже тоді почав виконувати не інформаційну, а процедурну функцію.

Паралельно розвивалися менш формалізовані практики. Соціальні мережі та месенджери знизили витрати на поширення інформації, дали змогу швидко формувати тематичні спільноти, організовувати обговорення і підтримувати зв'язок між учасниками незалежно від місця їх перебування. Водночас цифровий простір полегшує мобілізацію громадської активності й ускладнює оцінювання її реального масштабу: кількість реакцій, коментарів або голосів може відображати суспільний інтерес, але може бути результатом організованої мобілізації, повторної участі або дії автоматизованих облікових записів. Саме ця подвійність не дозволяє зводити цифровізацію громадських рад до розширення їх присутності у соціальних мережах.

У сучасній науковій літературі цифрові зміни у публічному управлінні також розглядаються ширше, ніж переведення паперових документів в електронну форму. В. С. Куйбіда, О. В. Карпенко та В. В. Наместнік, аналізуючи понятійно-категоріальний апарат цифрового врядування, наголошують на відмінності між окремими процесами цифрових перетворень [74]. Для громадських рад це розмежування має прикладне значення. Оцифрувати протокол – означає створити його електронну копію. Використати електронну пошту – означає пришвидшити обмін матеріалами. Цифровізувати процедуру – означає побудувати її так, щоб у цифровому

середовищі зберігалися послідовність дій, відповідальний суб'єкт, статус документа, реакція іншої сторони і результат.

Саме тому, вважаємо, що доцільно виходити не з абстрактної «мети цифровізації» і не з окремого набору принципів, а з реальних ситуацій, у яких цифровий засіб або підтримує інституційну спроможність громадської ради, або, навпаки, створює нову залежність. Наприклад, група у месенджері може істотно полегшувати щоденну координацію, але не забезпечує належної фіксації офіційного рішення; онлайн-засідання розширює можливість участі, але без визначених правил ідентифікації та кворуму може поставити під сумнів результат голосування; соціальна мережа швидко поширює інформацію, але не гарантує її збереження; електронне опитування збільшує кількість реакцій, але не робить вибірку автоматично репрезентативною. Отже, цифрова зручність і цифрова інституційність не є тотожними.

О. Берназюк, досліджуючи роль цифрових технологій у сфері публічного управління, пов'язує їх використання з відкритістю, доступністю, економією ресурсів та зменшенням частини організаційних витрат [8, с. 169]. Г. Возняк та О. Харчев, аналізуючи цифрові технології на локальному рівні, підкреслюють, що їх результативність залежить від системного підходу, розвитку інфраструктури, належної нормативної бази, кібербезпеки та цифрових навичок [17, с. 87]. Це особливо важливо для громадських рад, які зазвичай не мають окремого технічного апарату і значною мірою залежать від ресурсів органу, при якому утворені. Тому надмірно складне цифрове рішення може виявитися менш життєздатним, ніж простий, але стабільно підтримуваний набір інструментів. [51]

У практичному вимірі цифровізацію громадської ради доцільно розглядати як перехід від фрагментарного використання цифрових засобів до інституційно вбудованої цифрової роботи. Критерієм такого переходу є не технологічна складність, а здатність відтворити процедуру: знайти актуальний документ, встановити його версію, визначити відповідального,

підтвердити участь, простежити рух рекомендації, відновити історію питання після зміни складу ради. Саме в цьому полягає відмінність між цифровою присутністю та цифровою спроможністю.

Узагальнення основних цифрових практик, що застосовуються у діяльності громадських рад, їх можливостей, обмежень та умов інституційного закріплення наведено в табл. 3.8.

Таблиця 3.8

Характеристика цифрових практик у діяльності громадських рад та умов їх інституалізації

Цифрова практика	Що вона реально дає	Основне обмеження	Що робить її інституційною
Соціальна мережа	Швидке поширення анонсів, матеріалів, залучення аудиторії	Залежність від алгоритмів платформи; слабке архівування; нестабільність посилань	Дублювання офіційно значущих матеріалів на визначеному ресурсі та пов'язування публікації з результатом
Месенджер	Оперативна координація членів, нагадування, обмін робочими матеріалами	Нечітка ідентифікація; змішування робочого й офіційного; складність довгострокового зберігання	Чітке розмежування оперативної комунікації та офіційної процедури
Онлайн- або змішане засідання	Участь незалежно від місця перебування; безперервність роботи	Ризик невизначеності кворуму, голосування, технічних збоїв	Регламентована ідентифікація, фіксація присутності, голосів, протоколу та резервної процедури
Електронна консультація	Ширше залучення, швидший збір позицій, можливість працювати з віддаленими групами	Нерівний цифровий доступ; ризик «чорної скриньки» після подання пропозиції	Заздалегідь визначені строки, правила опрацювання, публічне узагальнення та відповідь
Електронне опитування або голосування	Швидке виявлення позицій і пріоритетів	Вибірка може не відображати склад учасників; повторна участь, боти, організована мобілізація	Верифікація там, де вона потрібна, прозора методика та правильне трактування результатів
Електронний реєстр та архів	Збереження документів, історії рішень, статусів і наступності	Може перетворитися на склад файлів без логіки зв'язків	Єдині поля, версійність, відповідальні за оновлення, зв'язок документа з питанням і результатом

Примітка. Складено автором.

Наведене співвідношення показує, що жодний окремий інструмент не є «цифровізацією» сам по собі. Питання полягає в тому, чи включений він у

зрозумілу управлінську практику. Такий підхід дає змогу поєднати інформаційний та інструментальний напрями використання цифрових технологій. Інформаційна функція залишається базовою, проте її недостатньо: цифровий ресурс має не лише розповідати про роботу ради, а й підтримувати саму роботу, комунікацію, документування, участь, моніторинг і передання напрацювань новому складу.

У цьому сенсі показовим є досвід цифровізації консультативно-дорадчих процедур в інших сферах. О. Редько, аналізуючи дорадчі органи у судовій владі, пов'язує використання вебресурсів, онлайн-трансляцій, електронних архівів і соціальних мереж із відкритістю процедур та можливістю громадського контролю [120, с. 7]. Механічно переносити цей досвід на громадські ради не потрібно, однак він добре показує важливу закономірність: цифровий інструмент набуває управлінської цінності тоді, коли робить процедуру видимою, а не лише збільшує кількість інформаційних повідомлень.

Окремий вимір становлять дистанційні й змішані формати роботи. Вони стали особливо важливими в умовах пандемії, а після 2022 року – ще й у зв'язку з територіальною розосередженістю учасників, безпековими обмеженнями, переміщенням громадян та зміною режиму роботи органів публічної влади. Для членів громадської ради дистанційне засідання справді може зменшити часові та організаційні витрати, однак воно не повинно бути «спрощеною копією» очного. Регламент має відповідати на практичні питання: як підтверджується участь, коли встановлюється кворум, як подається голос, що робити у разі втрати зв'язку, хто має доступ до матеріалів і яким чином результат зберігається.

Це особливо важливо для змішаного формату, де частина учасників перебуває у приміщенні, а частина підключається дистанційно. Формально однакове право участі ще не означає рівності можливостей. Якщо член ради онлайн не чує дискусію, не бачить матеріалів або не може своєчасно подати репліку, змішаний формат лише відтворює нерівність у цифровій формі.

Тому технічна організація засідання є частиною процедури, а не сервісною деталлю.

Онлайн-формати можуть зменшувати частину організаційних витрат, пов'язаних із використанням приміщень, друком матеріалів і фізичним переміщенням учасників. Водночас Організація економічного співробітництва та розвитку прямо застерігає, що якісне застосування цифрових інструментів участі потребує технічних, людських і фінансових ресурсів; цифровий канал не слід обирати лише як спосіб економії [157, p. 52]. Для громадських рад це означає необхідність оцінювати не тільки ціну сервісу, а й вартість адміністрування, підтримки, захисту даних, навчання і архівування.

Виходячи з цього, центральним для цифровізації громадської ради є поняття цифрового сліду управлінської взаємодії. Під ним доцільно розуміти послідовно зафіксований набір відомостей, який дозволяє встановити походження питання, здійснені щодо нього дії, відповідальних суб'єктів, прийняті рішення, отримані відповіді та подальший результат. Цифровий слід не означає тотальне оприлюднення всіх внутрішніх матеріалів. Його зміст полягає у відтворюваності: інша уповноважена особа або громадянин у межах відкритої частини повинні мати можливість зрозуміти, що відбулося з питанням і на якому етапі воно перебуває.

Такий підхід узгоджується із запропонованим організаційно-управлінським механізмом і доповнює його цифровим виміром. Картка супроводу рекомендації у цифровому середовищі може перетворюватися на структурований запис, до якого прив'язані документ, дата подання, відповідальний підрозділ, строк, відповідь, стан реалізації та публічне завершення. Тобто цифровізація тут не створює ще один механізм, а надає вже визначеній процедурі пам'ять, видимість і можливість перевірки.

Інтегрованість цифрового середовища потрібна насамперед тому, що сьогодні одна й та сама справа часто розпадається на кілька непов'язаних інформаційних фрагментів: анонс розміщений на сайті, матеріали надіслані

електронною поштою, обговорення відбулося у месенджері, протокол зберігається у секретаря, рекомендація передана через систему документообігу, відповідь – у листі структурного підрозділу, а громадськість бачить лише новину про засідання. За такої організації цифрових інструментів багато, але цифрового процесу фактично немає.

Тому доцільним є не створення окремої великої державної інформаційної системи для громадських рад, а формування інтегрованого цифрового контуру (рис. 3.3) – функціонально пов'язаного середовища, у якому дані та документи не дублюються без потреби, а переходять між внутрішньою роботою ради, офіційною взаємодією з органом публічної влади та відкритою взаємодією з громадськістю. Його ядром може бути електронний кабінет громадської ради, однак поняття «кабінет» тут є функціональним: відповідні можливості можуть бути реалізовані в межах наявного вебресурсу, системи електронного документообігу та захищеного робочого середовища.

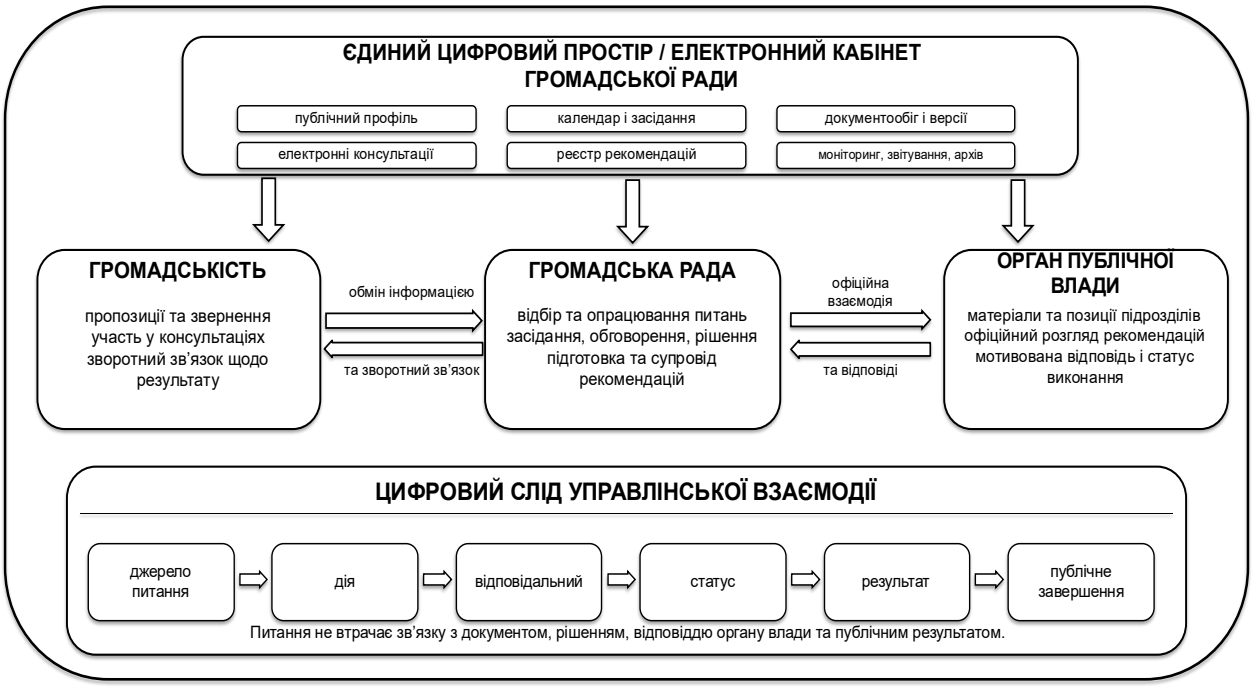


Рис. 3.3. Інтегрований цифровий контур діяльності громадської ради

Примітка. Складено автором.

На рис. 3.3 цифровий контур подано не як ієрархічну модель і не як повторення трьох контурів організаційно-управлінського механізму. У центрі уваги перебуває інформаційний рух. Громадськість формує запит, громадська рада здійснює його відбір та опрацювання, орган публічної влади надає матеріали й офіційно реагує, а результат повертається у відкритий простір. Відмінність від звичайного електронного документообігу полягає в тому, що документ не втрачає зв'язку з питанням, яке його породило.

Практично це означає, що публічний профіль громадської ради має виконувати роль постійної точки входу, а не бути архівом випадкових новин. Користувачеві повинні бути доступні актуальний склад, робочі органи, контакти, положення, регламент, план, календар, протоколи, рекомендації, відповіді та звіти. При зміні каденції попередній масив не вилучається, а переходить до окремого архіву. Така, на перший погляд, технічна вимога безпосередньо пов'язана з інституційною відтворюваністю: новий склад має бачити, над якими питаннями працювала рада раніше і що залишилося незавершеним.

Модуль календаря і засідань доцільно будувати навколо конкретної події. Запис про засідання створюється один раз, після чого до нього послідовно додаються анонс, порядок денний, матеріали, посилання для дистанційної участі, протокол і ухвалені документи. Коли ці елементи розміщені окремо, користувач змушений сам відтворювати логіку події; коли вони пов'язані, цифровий ресурс починає підтримувати процедуру.

Подібна логіка потрібна для роботи з проєктами документів. Колективне опрацювання рекомендації нерідко породжує кілька версій, які циркулюють електронною поштою або у чатах. Відсутність версійності створює ризик голосування за неактуальний текст або втрати важливої редакції. Тому навіть проста позначка «проєкт», «доопрацьовано», «винесено на розгляд», «ухвалено», дата зміни та відповідальний автор суттєво підвищують організаційну дисципліну без необхідності створення складної системи.

Електронна участь повинна бути пов’язана з цим же інформаційним простором. В. О. Панкратова, досліджуючи електронні консультації як інструмент залучення громадян до прийняття рішень, зазначає: «Електронні консультації є формою електронної участі» [95, с. 49]. Науковиця пов’язує їх використання з розширенням кола питань, що можуть виноситися на обговорення, та залученням до нього заінтересованих суб’єктів. Я. В. Ковач, аналізуючи організаційні умови електронних консультацій, серед напрямів їх удосконалення виокремлює «підвищення цифрової грамотності населення, покращення інформування та залучення більше громадян до процесу та забезпечення захисту даних» [60, с. 336]. Автор також наголошує на необхідності забезпечення зворотного зв’язку з громадськістю [60, с. 336].

Для громадської ради це означає, що електронна форма збору пропозицій має бути лише початковим елементом консультаційного процесу, який повинен завершуватися опрацюванням одержаних позицій та інформуванням учасників про результати їх розгляду.Кожна електронна консультація повинна давати учаснику відповіді щонайменше на чотири питання: що саме обговорюється; до якого часу можна подати позицію; хто і яким чином її опрацьовуватиме; де можна буде побачити результат. Відсутність останнього елемента є однією з головних причин формалізації участі. Людина може витратити час на аргументовану пропозицію, але якщо після натискання кнопки «надіслати» для неї зникає вся подальша історія питання, цифровий канал лише оцифровує стару проблему неповного зворотного зв’язку.

Д. Г. Реяну та Д. М. Добра, досліджуючи цифрові публічні консультації, показують загалом позитивне ставлення респондентів до онлайн-участі, але одночасно фіксують сумніви щодо того, наскільки позиції, подані через цифрову платформу, реально враховуються і наскільки репрезентативним є склад учасників [162]. Цей висновок є важливим для громадських рад: цифровий канал може збільшити кількість учасників, але не вирішує автоматично проблему представництва. Відкриту консультацію

доцільно доповнювати цільовим залученням тих груп, яких тема стосується безпосередньо.

Звідси випливає важлива роль громадської ради як модератора, а не механічного передавача всіх електронних звернень. Пропозиція громадянина спочатку співвідноситься з компетенцією органу, визначається профільний комітет або робоча група, за потреби збираються додаткові позиції і експертні аргументи. Лише після цього формується проєкт рекомендації. Такий порядок дозволяє одночасно не втрачати суспільно значущі сигнали й не перетворювати громадську раду на ще одну приймальню звернень.

Окремої уваги потребують онлайн-опитування та консультативні голосування. Вони дають змогу швидко виявляти розподіл позицій, однак пов’язані з ризиками використання фейкових акаунтів, повторної участі та організованого збільшення кількості голосів. Тому результат відкритого онлайн-опитування варто трактувати як один із сигналів, а не як автоматичний мандат для рішення. Для складних питань важливі не тільки кількість реакцій, а й аргументи, структура учасників, наявність альтернативних позицій та відповідність питання компетенції ради.

Із цієї точки зору особливо перспективним є поєднання кількісних і якісних цифрових інструментів. Електронне опитування може показати, яка проблема хвилює більшу кількість учасників; тематичне обговорення – виявити аргументи; робоча група – перевірити їх; електронна консультація – запропонувати варіант рішення ширшому колу; реєстр рекомендацій – показати подальшу долю сформованої позиції. Саме послідовне поєднання різних інструментів, а не домінування одного сервісу, робить цифрову участь змістовною.

Для цього доцільно виокремити послідовність опрацювання громадської ініціативи та рекомендації громадської ради. Її призначення полягає не у створенні ще одного процедурного циклу, а в забезпеченні безперервного зв’язку між надходженням пропозиції, її розглядом, підготовкою та ухваленням рекомендації, офіційною реакцією органу

публічної влади та публічним відображенням результату. У межах такої послідовності можна виділити шість взаємопов'язаних етапів, що охоплюють повний шлях питання від його надходження до фіксації результату. Відповідну послідовність наведено на рис. 3.4.



Рис. 3.4. Послідовність опрацювання громадської ініціативи та рекомендації громадської ради

Примітка. Складено автором.

Практична перевага такого сліду полягає в тому, що він створює зрозумілу відповідь на питання «що сталося далі?». У відкритій частині цифрового середовища не обов'язково показувати всі внутрішні документи. Для громадянина достатньо бачити коректний статус: «зареєстровано», «на опрацюванні», «винесено на розгляд», «передано органу публічної влади», «отримано відповідь», «реалізація триває», «завершено». Службові та персональні відомості можуть залишатися у закритій частині, але сам факт руху питання не повинен зникати.

Цей підхід придатний і для невеликої ради, і для ради при центральному органі виконавчої влади. Різниця полягає у технічній реалізації. Для невеликого обсягу роботи достатньо захищеної таблиці з визначеними полями, офіційної електронної пошти, структурованого розділу на вебсайті та дисципліни оновлення. Для великого потоку документів

доцільною є інтеграція з системою електронного документообігу та автоматичне підвантаження статусів. Тобто масштабованість забезпечується не створенням однакової платформи для всіх, а однаковою логікою даних і відповідальності.

Збереження цифрового сліду особливо важливе під час зміни персонального складу. У практиці громадських рад значна частина інформації може концентруватися у голови, секретаря або кількох найбільш активних членів. Якщо після завершення каденції зникають робочі листування, папки, історія консультацій та незавершені рекомендації, кожний новий склад фактично починає з нуля. Електронний архів має містити не просто масив файлів, а впорядковану історію: питання, рішення, відповідальних, статус і результат. Саме тоді цифровізація працює на інституційну пам’ять.

О. Г. Діденко та І. О. Кульчій, розглядаючи цифрові інструменти у територіальних громадах, підкреслюють їх значення для стратегічного аналізу, комунікації, прийняття рішень та оцінювання результативності [40, с. 29]. О. Іваній також звертає увагу на можливість цифрових технологій розширювати доступність громадської участі у стратегічному управлінні територіальними громадами [50, с. 268]. У діяльності громадських рад цей потенціал проявляється тоді, коли цифровий канал дозволяє не лише провести захід, а й накопичити інформацію для наступного рішення.

Наприклад, повторювані пропозиції громадян за певною тематикою можуть сигналізувати про проблему, яка ще не потрапила до формального порядку денного органу влади. Дані про те, які рекомендації затримуються на розгляді, дозволяють виявити слабке місце взаємодії. Історія змін проєкту документа показує, на якому етапі позиція ради була врахована. Тобто цифровий масив може виконувати аналітичну функцію. Водночас саме тут виникає ризик надмірного захоплення кількісними показниками: найбільша кількість коментарів не означає найважливішу проблему, а високий відсоток врахованих рекомендацій не завжди свідчить про їх якість.

Тому перспективним є обережне використання інструментів автоматизованого аналізу та штучного інтелекту для допоміжних завдань: групування великої кількості пропозицій за темами, виявлення повторюваних аргументів, пошуку пов'язаних документів, підготовки первинного узагальнення. О. В. Карпенко, Д. В. Герман та інші, розглядаючи гібридний інтелект як інструмент цифрового розвитку громадської участі, наголошують на необхідності збереження людської суб'єктності, прозорості та демократичного контролю [53]. Для громадських рад це означає, що алгоритм може допомогти структурувати матеріал, але не повинен самостійно визначати суспільну значущість позицій або підміняти колегіальне рішення.

Особливої уваги потребує алгоритмічне опрацювання відкритих масивів громадських реакцій. Соціальні мережі створюють великий обсяг даних, але вони відображають не «суспільство взагалі», а поведінку користувачів конкретної платформи, сформовану також алгоритмами показу контенту. Тому використання автоматизованого аналізу настроїв, частотності тем або підтримки окремих пропозицій має супроводжуватися поясненням джерела даних, обмежень вибірки та ролі людини у формуванні остаточного висновку.

Ще одна важлива межа – співвідношення офіційного і неформального цифрового середовища. Соціальна мережа, месенджер або комерційний сервіс відеозв'язку можуть бути ефективними для охоплення аудиторії та щоденної комунікації, однак офіційно значущі документи, рішення і результати не повинні існувати лише всередині приватної платформи. Зміна правил сервісу, блокування акаунта, втрата доступу або припинення підтримки не можуть призводити до втрати інституційної пам'яті громадської ради.

Саме тут доречним є поняття технологічної нейтральності не як окремого принципу, а як практичної вимоги до архітектури. Громадська рада не повинна бути «прив'язана» до конкретного програмного продукту.

Важливими є функції: ідентифікація, збереження, версійність, фіксація статусу, резервне копіювання, відкритий доступ до публічної частини. Якщо ці функції можуть бути перенесені до іншого технічного середовища без втрати даних і процедур, цифрове рішення є інституційно стійкішим.

Цифровізація громадської участі супроводжується низкою взаємопов'язаних суперечностей, які не можуть бути врегульовані одним універсальним підходом. Відкритість необхідно узгоджувати з вимогами безпеки, оперативність – із перевірюваністю, масовість участі – з її репрезентативністю, автоматизацію – з відповідальністю людини за прийняті рішення, а використання зручних приватних платформ – із вимогами збереження та архівування офіційно значущої інформації. Узагальнення зазначених суперечностей та відповідних напрямів їх управлінського врегулювання наведено в табл. 3.9.

Проблема цифрової нерівності для громадських рад є особливо чутливою, оскільки їх призначення полягає у представництві різних суспільних інтересів. ОЕСР рекомендує при виборі цифрових інструментів враховувати цифровий розрив, забезпечувати доступність і, коли це можливо, поєднувати онлайн- та очні методи [157, с. 51]. Це означає, що електронна форма не повинна монополізувати участь. Особа, яка не має стабільного доступу до мережі або потребує допоміжних технологій, має зберігати реальну можливість подати позицію іншим передбаченим способом.

Гібридність є важливою ще й тому, що різні етапи роботи потребують різного ступеня цифровізації. Інформування і попереднє ознайомлення з матеріалами майже завжди доцільно переводити у цифровий формат. Для консультації цифровий канал розширює охоплення, але окремим групам може бути потрібна очна зустріч. Для складної експертної дискусії відеоконференція може бути достатньою, а для врегулювання конфліктного питання інколи продуктивнішим є очний формат. Тому цифровізація не означає обов'язкового витіснення офлайн-взаємодії.

Таблиця 3.9

Ключові суперечності цифровізації діяльності громадських рад та напрями їх управлінського врегулювання

Суперечність	Ризик однобічного рішення	Доцільний управлінський підхід
Відкритість – безпека	Повна закритість руйнує підзвітність; надмірне оприлюднення створює безпекові ризики	Розділення відкритої та внутрішньої частин; обмеження лише конкретно чутливих відомостей; відкладене оприлюднення за потреби
Швидкість – перевірюваність	Оперативне рішення у чаті складно підтвердити, архівувати і перевірити	Оперативна комунікація може бути неформальною, офіційне рішення – лише через визначену процедуру з фіксацією
Масовість – репрезентативність	Велика кількість онлайн-реакцій може створювати хибне уявлення про суспільну позицію	Аналіз структури учасників, аргументів та цільове залучення недопредставлених груп
Автоматизація – людська відповідальність	Алгоритмічне узагальнення може приховувати критерії та помилки	ШІ використовується для допоміжного аналізу; остаточне рішення і відповідальність залишаються за людьми
Зручність – інституційна пам’ять	Приватні сервіси зручні, але можуть бути нестабільними як офіційне сховище	Офіційні документи дублюються або переносяться до контрольованого середовища; забезпечується експорт і архів
Цифровий доступ – інклюзивність	Онлайн-формат може виключити осіб із низькими цифровими навичками або нестабільним доступом	Гібридні канали участі, прості інтерфейси, альтернативні способи подання позиції та допомога користувачам

Примітка. Складено автором.

Умови воєнного стану посилюють вимоги до такого балансу. Територіальна розосередженість членів, зміна місця перебування громадян, безпекові обмеження масових заходів і нерівномірність доступу до інфраструктури роблять цифрові канали критично важливими для безперервності роботи. Водночас частина інформації – місце проведення заходу, персональні контакти, відомості про критичну інфраструктуру або окремі службові матеріали – може обґрунтовано потребувати обмеження. Рішення має бути пропорційним конкретному ризику, а не перетворювати воєнний стан на універсальне пояснення відсутності публічності.

Ю. М. Рижук пов’язує збереження громадської участі в умовах війни з адаптацією форм взаємодії без втрати її демократичного змісту [122]. У 2026

році ОЕСР у «Огляді державного управління в Україні» також відзначила стійкість українського громадянського суспільства і водночас рекомендувала розширювати змістовні можливості участі, розвивати цифрову інфраструктуру залучення, посилювати моніторинг та підзвітність і приділяти окрему увагу недопредставленим групам [158]. Для громадських рад це означає, що цифровий канал має працювати не лише на збереження активності, а й на ширше представництво.

Питання безпеки не обмежується воєнними ризиками. Чим більше процедур переходить у цифрове середовище, тим важливішими стають персональні облікові записи, розмежування прав доступу, резервне копіювання, журналювання критичних дій, захист персональних даних і можливість відновлення роботи після технічного збою. Законодавчі вимоги щодо захисту персональних даних та кібербезпеки утворюють обов'язкову рамку для таких рішень [108; 114]. Громадська рада не повинна збирати більше персональних даних, ніж реально потрібно для конкретної процедури.

Особливо небезпечною є практика використання спільного пароля для кількох членів або адміністраторів. Вона спрощує роботу лише на перший погляд, але унеможливлює встановлення того, хто змінив документ, статус рекомендації чи налаштування доступу. Якщо система підтримує офіційне голосування або зберігає персональні дані, вимоги до ідентифікації мають бути вищими. Натомість для робочого опитування всередині комітету надмірна ідентифікація може бути непотрібною. Рівень захисту має відповідати юридичному та управлінському значенню дії.

Не менш типовою проблемою є втрата документів не через кібератаку, а через звичайну організаційну недбалість: матеріали зберігаються у приватній пошті, на особистому хмарному диску, у чаті або на комп'ютері конкретної особи. При зміні секретаря чи голови частина масиву може стати недоступною. Мінімальною вимогою має бути визначене спільне сховище офіційних матеріалів, правила назв і версій файлів, резервне копіювання та порядок передання доступу новому складу.

З огляду на різний ресурсний потенціал громадських рад недоцільно встановлювати однаковий технічний набір для всіх. Натомість можна визначити мінімальний цифровий стандарт – не перелік конкретних програм, а сукупність функцій, без яких цифрове середовище не забезпечує інституційну спроможність громадської ради. Такий підхід дає змогу поєднати уніфіковані функціональні вимоги з адаптивністю технічних рішень відповідно до рівня органу публічної влади, обсягу роботи та наявної інфраструктури. Основні функціональні вимоги до мінімального цифрового стандарту діяльності громадської ради та можливі варіанти їх реалізації узагальнено в табл. 3.10.

Таблиця 3.10

Мінімальний цифровий стандарт діяльності громадської ради

Функція	Мінімальна вимога	Можлива проста реалізація	Розширена реалізація
Офіційна присутність	Окрема структурована сторінка з актуальними документами і контактами	Розділ на вебсайті органу	Публічний профіль з пошуком, архівом каденцій і пов’язаними матеріалами
Підготовка і проведення засідань	Календар, завчасний доступ до матеріалів, фіксація присутності й протоколу	Календар + захищена папка + відеозв’язок	Модуль засідань із реєстрацією, матеріалами, голосуванням і протоколом
Документообіг	Єдине місце зберігання та зрозумілі версії документів	Структуроване спільне сховище	Інтеграція з системою електронного документообігу органу
Електронна участь	Можливість подати пропозицію і побачити підсумок її опрацювання	Електронна форма + оприлюднене узагальнення	Модуль консультацій із профілями тем, статусами і аналітикою
Супровід рекомендацій	Номер, дата, адресат, відповідальний, статус, відповідь, подальший результат	Захищена таблиця + відкритий витяг на вебсторінці	Реєстр, пов’язаний з документообігом і звітуванням
Інституційна пам’ять	Архів попередніх каденцій і незавершених питань	Впорядкована структура папок та реєстр	Електронний архів з метаданими, пошуком і переданням справ
Безпека	Персональні облікові записи, резервне копіювання, актуальні права доступу	Налаштування доступу в наявних сервісах	Журналювання, централізоване адміністрування, інтегроване резервування
Інклюзивність	Альтернативний канал участі та доступний інтерфейс	Електронна + письмова/очна форма	Гібридна участь, адаптивний інтерфейс, допоміжні технології

Примітка. Складено автором.

Мінімальний стандарт не потребує одномоментного впровадження всіх елементів у розширеній формі. Для ради, де документи нині розосереджені між сайтом, електронною поштою і приватними папками, першочерговим завданням є не штучний інтелект і не складна платформа, а впорядкування базової інформації та відповідальності. Для ради, яка вже стабільно проводить дистанційні засідання і веде електронний документообіг, наступним кроком може бути зв'язування рекомендацій із відповідями і публічним звітом. Тобто логіка розвитку повинна виходити з конкретної прогалини, а не з бажання «оцифрувати все».

Різним є і акцент залежно від рівня органу публічної влади. Для громадської ради при центральному органі важливішими можуть бути інтеграція з великим потоком проєктів актів, календарем консультацій, профільними структурними підрозділами та електронним документообігом. На регіональному рівні – змішані формати, доступність для представників різних територій і координація з департаментами. На місцевому – простий мобільний доступ, оперативний зворотний зв'язок та використання вже наявних інструментів електронної демократії. Однакова функціональна логіка не потребує однакової технічної конфігурації.

Питання цифрової компетентності членів громадської ради також доцільно вирішувати практично. Загальний курс «цифрової грамотності» не завжди відповідає реальним потребам. Кориснішими є короткі модулі, прив'язані до конкретної дії: як працювати зі спільним документом; як перевірити джерело; як захистити обліковий запис; як провести онлайн-консультацію; як правильно зберегти версію документа; як поводитися з персональними даними. Навчання в такому форматі безпосередньо підтримує процедуру і може проводитися тоді, коли виникає відповідна потреба.

Відповідальний структурний підрозділ органу публічної влади у цифровому середовищі також отримує нову технічну роль. Він може адмініструвати офіційний розділ, забезпечувати доступ до системи документообігу, організовувати відеозв'язок, передавати рекомендації

профільним підрозділам і підтримувати архів. Однак межа між технічним адмініструванням і змістовим контролем має залишатися чіткою: адміністратор забезпечує працездатність середовища, але не визначає позицію громадської ради і не може блокувати її оприлюднення інакше, ніж на передбачених законом підставах.

Оцінювати цифровізацію доцільно за тим, чи зменшилися конкретні організаційні втрати. Чи може новий член ради за короткий час відновити історію питання? Чи знаходить громадянин відповідь без додаткового запиту? Чи видно, де перебуває рекомендація? Чи є в членів одна актуальна версія документа? Чи можна провести засідання у змішаному форматі без втрати рівності участі? Чи зберігається робота у разі зміни голови або секретаря? Такі питання краще показують результат цифровізації, ніж кількість сторінок, акаунтів або онлайн-заходів.

Кількісні показники, безумовно, можуть застосовуватися, але вони мають допоміжний характер. Доцільно відстежувати своєчасність оприлюднення матеріалів, частку рекомендацій із зафіксованим статусом і відповіддю, частку консультацій, за якими оприлюднено підсумок, наявність резервного копіювання, повноту архіву попередніх каденцій, кількість випадків технічного зриву офіційної процедури. Водночас жоден із цих показників не повинен перетворюватися на самоціль.

Так само не слід ототожнювати цифрову активність із результативністю. Велика кількість переглядів сторінки може свідчити про інформаційний інтерес, але не про вплив на рішення. Значна кількість учасників онлайн-опитування не означає, що представлені всі важливі групи. Високий відсоток врахованих рекомендацій може бути наслідком як якісної роботи, так і надмірно безпечних, неконфліктних пропозицій. Тому цифрові дані повинні пояснювати процес, а не підміняти змістовну оцінку.

У цьому контексті перспективним є створення простого публічного «ланцюга результату»: питання – позиція ради – рекомендація – відповідь органу влади – стан реалізації. Для громадськості саме така зв’язка часто є

важливішою за технічну складність системи. Вона дозволяє побачити, чи працює громадська рада як реальний посередницький інститут, а не лише як майданчик для засідань.

Це також змінює зміст публічного звіту. Якщо дані збираються протягом року у структурованому цифровому середовищі, звіт не повинен створюватися наприкінці року шляхом ручного перегляду всіх протоколів. Частина інформації може формуватися автоматично: проведені засідання, статуси рекомендацій, завершені консультації, незавершені питання. Вивільнений час доцільно використовувати для якісного аналізу – пояснення, чому певні питання не були вирішені, які пропозиції дали результат і що потребує зміни.

У такий спосіб цифровий контур підтримує не окремий етап діяльності, а зв'язок між поточною роботою і наступністю. Це особливо важливо для інституалізації громадських рад, оскільки технологія сама по собі швидко застаріває, а організаційна пам'ять і визначена процедура можуть зберігатися при зміні програмного забезпечення. Тому найстійкішим результатом цифровізації є не конкретний сервіс, а сформований порядок роботи з даними, документами і зворотним зв'язком.

ОЕСР у «Огляді державного управління в Україні» 2026 року рекомендує розвивати єдиний стратегічний підхід до громадської участі, цифрову інфраструктуру залучення, моніторинг та підзвітність, а також диверсифікувати способи роботи з недопредставленими групами [158]. Для громадських рад це створює ширший контекст: інтегрований цифровий контур може розглядатися не як ізольована внутрішня система, а як сумісний елемент загальної інфраструктури громадської участі. При цьому доцільно використовувати наявні державні й місцеві ресурси, а не створювати дублюючі платформи.

З огляду на викладене, цифровізацію діяльності громадських рад пропонується розуміти як системне впорядкування їх внутрішньої роботи, офіційної взаємодії з органами публічної влади та зв'язку з громадськістю за

допомогою цифрових технологій таким чином, щоб забезпечувалися безперервність, доступність, документованість, простежуваність і збереження інституційної пам’яті. У цьому визначенні технологія не є самостійною метою: її цінність визначається здатністю підтримувати процедуру і результат.

Отже, перспективний напрям цифровізації громадських рад полягає не в тому, щоб зробити їхню діяльність максимально «онлайн». Важливішим є створення такого цифрового середовища, у якому суспільний запит не губиться після подання, колегіальне рішення не залишається ізольованим документом, відповідь органу влади має визначене місце у загальній історії питання, а новий склад ради може продовжити роботу з накопиченого досвіду. За таких умов цифрова технологія стає не зовнішнім атрибутом, а інструментом інституційної спроможності громадської ради.

Висновки до розділу 3

У третьому розділі обґрунтовано напрями вдосконалення інституалізації громадських рад у системі публічного управління України, основні результати чого доцільно узагальнити у шести положеннях.

По-перше, розроблено концептуальну модель інституалізації громадських рад у системі публічного управління, орієнтовану на перехід від формально утворених консультативно-дорадчих органів до інституційно спроможних, організаційно сталих, суспільно легітимних та інтегрованих у процеси публічного управління громадських рад. Модель має інваріантно-адаптивний характер: інваріантне ядро визначає обов'язкові вимоги до інституційної спроможності громадських рад, тоді як адаптивний контур дозволяє враховувати рівень органу публічної влади, сферу його компетенції, структуру заінтересованих сторін, ресурсні можливості, цифрову спроможність та безпекові умови. Визначено, що поєднання інваріантності та адаптивності дає змогу уникнути як надмірної уніфікації діяльності громадських рад, так і ситуації, за якої відмінності в умовах їх функціонування призводять до втрати базових інституційних характеристик.

По-друге, визначено циклічну логіку реалізації концептуальної моделі, яка охоплює шість взаємопов'язаних етапів: діагностування вихідного стану; нормативне та організаційне налаштування; формування спроможного складу; реалізацію функцій і взаємодії; оцінювання спроможності та результатів; коригування й інституційне оновлення. Обґрунтовано, що зазначені етапи не утворюють одноразової лінійної послідовності, оскільки зміна складу ради, нормативного середовища, суспільних потреб, ресурсних або безпекових умов потребує повторного оцінювання та відповідного коригування. Такий підхід забезпечує зв'язок між нормативною визначеністю, організаційною сталістю, професійно-репрезентативним складом, функціональною спроможністю, відкритістю, підзвітністю та інституційним відтворенням громадської ради.

По-третє, обґрунтовано трьохконтурний організаційно-управлінський механізм, який поєднує внутрішню самоорганізацію громадської ради, інституційну взаємодію з органом публічної влади та громадську підзвітність. Інституційна спроможність виникає саме у взаємозв'язку цих контурів.

По-четверте, конкретизовано інструменти механізму: матрицю представництва і компетентностей, процедуру роботи з рекомендаціями та картку їх супроводу, розвиток компетентностей, щорічне оцінювання й публічне звітування. Особливе значення має простежуваний маршрут рекомендації від реєстрації до мотивованої відповіді й публічного відображення результату.

По-п'яте, цифровізацію визначено як системне впорядкування внутрішньої роботи ради, офіційної взаємодії з органом влади та зв'язку з громадськістю. Інтегрований цифровий контур поєднує публічний профіль, засідання, документообіг, електронну участь, супровід рекомендацій, моніторинг, звітування та архівування.

По-шосте, обґрунтовано мінімальний цифровий стандарт як сукупність функціональних вимог до цифрового середовища: офіційна цифрова присутність, підтримка засідань, документообіг, електронна участь, супровід рекомендацій, інституційна пам'ять, безпека та інклюзивність. Технічні рішення можуть відрізнятися, але повинні забезпечувати документованість, простежуваність, доступність і наступність.

Узагальненим результатом розділу є формування взаємопов'язаної системи напрямів удосконалення інституалізації громадських рад, у якій концептуальна модель визначає загальну логіку та етапи процесу, організаційно-управлінський механізм забезпечує їх реалізацію через конкретні процедури, відповідальність та інструменти, а цифровізація створює середовище для підтримання безперервності, відкритості, простежуваності та інституційної пам'яті.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано вирішення актуального наукового завдання щодо обґрунтування теоретичних і прикладних засад інституалізації громадських рад у системі публічного управління України та визначення напрямів підвищення їх інституційної спроможності, функціональної результативності й підзвітності. За результатами виконання поставлених завдань сформульовано такі узагальнюючі висновки.

1. Розкрито сутність громадської участі у системі публічного управління як організованого включення громадян та інститутів громадянського суспільства у процеси підготовки, прийняття, реалізації, моніторингу й оцінювання публічно-управлінських рішень. Громадська участь не зводиться лише до інформування або епізодичного залучення громадян, а передбачає постійні канали двосторонньої взаємодії, представлення суспільних інтересів, отримання зворотного зв'язку та можливість впливу на управлінський процес. Систематизовано її основні форми за функціональним призначенням: інформаційні, консультативні, дорадчі, ініціативні, контрольні, партнерські та цифрові. Визначено послідовність рівнів громадської участі – від інформування і консультування до партнерства, спільного вироблення та реалізації рішень, громадського моніторингу й оцінювання. До базових принципів громадської участі віднесено законність, добровільність, відкритість, рівність можливостей, репрезентативність, прозорість, підзвітність, зворотний зв'язок і результативність. На цій основі громадські ради визначено як одну з інституційно оформлених форм постійної взаємодії органів публічної влади з громадськістю.

2. Охарактеризовано становлення громадських рад в Україні та уточнено їх інституційну природу і місце у взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства. Встановлено, що їх розвиток відбувався від окремих консультативних форматів до нормативно закріпленого механізму

громадської участі. Громадська рада поєднує ознаки інституту громадянського суспільства та консультативно-дорадчої структури при органі публічної влади: її склад формується за участю громадськості, однак діяльність здійснюється у постійній взаємодії з конкретним органом влади. Така подвійна природа визначає її посередницьке місце між суспільними інтересами та публічно-управлінським процесом. Уточнено основні інституційні ролі громадських рад – представницьку, консультативну, експертну, комунікаційну, посередницьку, контрольну та інтеграційну. Їх фактична реалізація залежить не стільки від формального переліку повноважень, скільки від репрезентативності й професійності складу, регулярності роботи, характеру взаємодії з органом публічної влади та здатності забезпечувати зворотний зв'язок і впливати на підготовку та реалізацію управлінських рішень.

3. Уточнено зміст інституалізації громадських рад та систематизовано її внутрішню структуру. Інституалізацію запропоновано розуміти як цілеспрямований процес набуття громадською радою сталого статусу, унормованих процедур, організаційної спроможності, функціональної визначеності та стійких взаємозв'язків з органами публічної влади і громадськістю, що забезпечує її систематичну участь у формуванні, реалізації та оцінюванні публічної політики. Визначено шість взаємопов'язаних складових цього процесу: нормативно-інституційну, організаційно-управлінську, кадрово-репрезентативну, функціонально-процедурну, комунікаційно-цифрову та моніторингово-оцінювальну. Сформовано систему критеріїв, що дає можливість оцінювати не лише факт створення громадської ради, а ступінь набуття нею ознак сталого інституту. До таких критеріїв віднесено нормативну визначеність, організаційну сталість, репрезентативність, професійну спроможність, функціональну повноту, автономність, відкритість і підзвітність, комунікаційну спроможність, впливовість та відтворюваність. Розмежовано формальний, організаційний, функціональний, інтегрований і сталий рівні інституалізації.

Такий підхід дає змогу розглядати інституалізацію не як одноразове утворення громадської ради, а як динамічний процес її становлення, функціонування, оцінювання та подальшого відтворення.

4. Узагальнено зарубіжні моделі консультативно-дорадчої взаємодії органів публічної влади та громадськості на прикладі Великої Британії, Франції та Польщі. Встановлено, що відмінності між ними стосуються правового статусу консультативних структур, порядку формування, характеру представництва суспільних інтересів, рівня організаційної самостійності, професійного забезпечення та способів включення у процеси вироблення публічної політики. Британська практика характеризується гнучкістю консультативних форматів і значною роллю професійної експертизи; французька – високим рівнем нормативного закріплення та структурованого представництва; польська – поєднанням нормативно оформленого громадянського діалогу з представництвом громадського сектору, публічної адміністрації та місцевого самоврядування. Для України доцільним є не пряме перенесення окремої моделі, а використання її окремих інституційних елементів: чітких базових гарантій діяльності, професійного та експертного забезпечення, прозорих процедур представництва, стабільних каналів взаємодії, мотивованого зворотного зв’язку та поєднання загальних правил із можливістю адаптації консультативних структур до сфери компетенції відповідного органу публічної влади.

5. Оцінено сучасний стан інституалізації та функціонування громадських рад в Україні з урахуванням нормативно-інституційного й організаційного забезпечення, функціональної спроможності та результативності. Встановлено багаторівневий характер нормативного регулювання, яке створює необхідні передумови для діяльності громадських рад, однак саме по собі не гарантує їх інституційної спроможності. Сформовано підхід до оцінювання функціональної спроможності та результативності громадських рад, що передбачає розмежування спроможності до сталої роботи, фактичної реалізації функцій та

документально підтвердженого результату. Для цього визначено шість критеріїв: організаційно-процедурну сталість, професійно-репрезентативну спроможність, функціональну реалізацію, інтегрованість у цикл управлінського рішення, публічну простежуваність результату та адаптивно-комунікаційну стійкість.

Апробація підходу на матеріалах 12 громадських рад центрального, регіонального та місцевого рівнів засвідчила, що активність громадської ради та її результативність не є тотожними: кількість засідань, підготовлених документів чи проведених заходів характеризує інтенсивність роботи, але не підтверджує управлінського результату без встановлення подальшої долі пропозицій та реакції органу влади. Виявлено основні інституційні обмеження: неповний зворотний зв'язок, персоналізований характер окремих практик взаємодії, нерівномірність професійного опрацювання питань, фрагментарність публічного представлення результатів і недостатню визначеність дистанційних та змішаних процедур. Розмежовано фактичну результативність і публічну простежуваність результату: перша відображає реальний вплив громадської ради на управлінське рішення, друга – можливість підтвердити цей вплив за відкритими офіційними матеріалами. Встановлено також, що адміністративний рівень органу влади не визначає автоматично результативність громадської ради; вагомішими є сталість процедур, професійна спроможність, характер взаємодії та наявність мотивованого зворотного зв'язку.

6. Сформовано концептуальну модель інституалізації громадських рад у системі публічного управління інваріантно-адаптивного типу. Її інваріантне ядро визначає спільні вимоги до інституційної спроможності громадських рад, а адаптивний контур дає змогу враховувати рівень органу публічної влади, сферу його компетенції, структуру суспільних інтересів, ресурсні та безпекові умови. Модель охоплює шість структурних складових і реалізується через послідовність етапів: діагностування вихідного стану; нормативне та організаційне налаштування; формування спроможного

складу; реалізацію функцій і взаємодії; оцінювання результатів; коригування та інституційне оновлення. Циклічність забезпечує можливість повторного проходження цих етапів за зміни складу ради або умов її діяльності.

Організаційно-управлінський механізм підвищення інституційної спроможності громадських рад представлено як трьохконтурну систему, що поєднує внутрішню самоорганізацію, взаємодію з органом публічної влади та громадську підзвітність. Його реалізацію забезпечують матриця представництва і компетентностей, процедура роботи з рекомендаціями, картка їх супроводу, розвиток компетентностей, щорічне оцінювання та публічне звітування. Визначений порядок проходження рекомендації від підготовки до офіційного розгляду, мотивованої відповіді та публічного відображення результату сприяє наступності діяльності й збереженню інституційної пам’яті.

Цифровізацію діяльності громадських рад визначено як системне впорядкування внутрішньої роботи, взаємодії з органами публічної влади та зв’язку з громадськістю. Інтегрований цифровий контур і мінімальний цифровий стандарт охоплюють офіційну цифрову присутність, проведення засідань, документообіг, електронну участь, супровід рекомендацій, збереження інституційної пам’яті, безпеку та інклюзивність. Послідовність опрацювання громадської ініціативи та рекомендації дає змогу простежити зв’язок між суспільним запитом, позицією громадської ради, реакцією органу влади та кінцевим результатом.

Узагальнення одержаних результатів дає підстави розглядати інституалізацію громадських рад як безперервний процес формування і підтримання їх спроможності представляти суспільні інтереси, взаємодіяти з органами публічної влади, забезпечувати підзвітність, зворотний зв’язок і наступність діяльності. Поєднання єдиних базових вимог із можливістю організаційної та цифрової адаптації створює передумови для переходу від формального існування громадських рад до їх сталої та результативної участі у системі публічного управління України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аврамова О. Є. Інституційна спроможність органів публічної влади у впровадженні національного стандарту доступного житла для досягнення цілей сталого розвитку. *Інституційна спроможність органів публічної влади у забезпеченні сталого розвитку України* : збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 12 березня 2026 р.). Одеса : Видавництво «Юридика», 2026. 344 с. С. 11.

2. Алмаші І. М. Громадські ради як інституційний механізм участі громадян у сфері реалізації повноважень органами місцевого самоврядування. *Інституційна спроможність органів публічної влади у забезпеченні сталого розвитку України* : збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 12 березня 2026 р.). Одеса : Видавництво «Юридика», 2026. 344 с. С.14–17.

3. Андрійчук Т. С. Громадські ради як інструмент участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. *Політичний менеджмент*. 2011. № 3. С. 71–79.

4. Афонін Е. А., Гонюкова Л. В., Войтович Р. В. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. Київ, 2005. 250 с.

5. Бай С. І. Організаційно-управлінські механізми реалізації проєктів публічно-приватного партнерства у медичній сфері. *Економіка і управління*. 2025. Вип. 3. С. 84–89. DOI: https://doi.org/10.32782/2312-7872.3.2025.12.

6. Банчук-Петросова О. В., Мадрига Т. Б. Роль громадянського суспільства у формуванні публічної політики в Україні. *Публічне управління і політика*. 2024. № 1. С. 11–20. DOI: https://doi.org/10.70651/3041-2498/2024.1.02.

7. Береза А. В. Громадські ради в Україні: історія становлення. *Держава і право*. Випуск 52. С. 613–619.

8. Берназюк О. Роль та місце цифрових технологій у сфері публічного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 10. С. 166–170.

9. Бондаренко В. Ю. Громадські об’єднання як інститут громадянського суспільства в Україні: теоретико-правовий аналіз. Автореф. дис … канд. юрид. наук. 2020. Х. 22 с.

10. Бондаренко Г. Г. Теоретичний аналіз основних понять інституційного забезпечення взаємної відповідальності держави та громадянського суспільства. *Актуальні проблеми інноваційної економіки та права.* 2025. № 4 / 2025. С. 6–9.

11. Брановицький В. В. Розмежування юридичних категорій «громадяни», «громадськість», «громадянське суспільство» та «інститути громадянського суспільства» у контексті визначення суб’єктів адміністративно-правових відносин. *Нове українське право.* 2023. Вип. 3. С. 68–75.

12. Букрєєва І. Громадянська активність української студентської молоді: особливості виявлення та тенденції розвитку. *Соціологічні студії.* 2013. № 2. С. 77–82.

13. Веніславський Ф. В. Конституційне право України в схемах і таблицях: навч. посіб. Харків. 2014. 376 с.

14. Вінниченко О. О. Сутність і поняття інституалізації лобізму у системі публічного управління. *Ефективність державного управління.* 2023. № 3 (76/77). С. 33–39. DOI: https://doi.org/10.36930/507605.

15. Віннічук О. В., Маркітантов В. Ю., Чабанов В. Г. Вплив е-технологій на формування відносин влади та громадян у сучасній Україні. *Науковий журнал «Політикус».* 2021. № 4. С. 20–25.

16. Влада і суспільство: діалог через громадські ради : монографія / Ю.Ж. Шайгородський, Т. С. Андрійчук, А. Я. Дідух, А. О. Мішин, К.П. Меркотан, Н. Ф. Романова, О. В. Ярошенко та ін.; за заг. ред. Ю.Ж. Шайгородського. Київ : ПАЛИВОДА А. В., 2011. 148 с.

17. Возняк Г., Харчев О. Цифрові технології та їхня роль у реалізації управлінських рішень на локальному рівні. *Соціально-економічні відносини в цифровому суспільстві.* 2024. Том 4 (54). С. 80–89.

18. Волкова О. М. Громадянське суспільство: український контекст. *Юридичний вісник.* 2014. № 2 (31). С. 24–28.

19. Волохов О. С. Публічні консультації як етап правотворчої діяльності в Україні: ефективність правових механізмів та міжнародні стандарти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2025. Вип. 89. Ч. 1. С. 26–34. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.1.3.

20. Гайдученко С. О. Інституалізація організаційної культури в публічному управлінні. *Актуальні проблеми державного управління.* 2014. № 1. С. 17–24.

21. Галай А. О. Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління. Монографія. К. 2015. 408 с.

22. Галус О. О. Інституційно-правові механізми реалізації принципу належного врядування у здійсненні органами місцевого самоврядування повноважень у сфері цивільного захисту. *Економіка. Фінанси. Право*. 2026. № 4. С. 21–23. DOI: https://doi.org/10.37634/efp.2026.4.4.

23. Галус О. О. Правове регулювання форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. *Журнал східноєвропейського права.* 2019. № 64. С. 80–91.

24. Галус О. О. Проблемні аспекти забезпечення повноважності місцевих рад за неможливості проведення виборів в умовах воєнного стану. *Український політико-правовий дискурс.* 2026. № 21. С. 1–22. DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.19334241.

25. Гжибовська Т. Громадський контроль як інструмент впливу на органи публічної влади в умовах воєнного стану. *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії.* 2024. Вип. 54. С. 196–203. DOI: https://doi.org/10.30970/PPS.2024.54.23.

26. Гребенюк Б. О. Теоретико-методологічні підходи до розкриття термінів «громадянське суспільство» та «громадськість». *Інвестиції: практика та досвід.* 2018 № 12. С. 125–131.

27. Грицишен Д. О., Свірко С. В., Супрунова І. В. Інституалізація державної фінансово-контрольної діяльності як інструмента бюджетної безпеки країни. *Економіка, управління та адміністрування.* 2021. № 2 (96). С. 77–84. DOI: https://doi.org/10.26642/ema-2021-2(96)-77-84.

28. Громадська рада при виконавчому комітеті Запорізької міської ради : матеріали діяльності. URL: https://zp.gov.ua/pages/125915-gromadska-rada-pri-vikonavcomu-komiteti-zaporizkoyi-miskoyi-radi.

29. Громадська рада при виконавчому комітеті Кропивницької міської ради: протоколи та матеріали діяльності. URL: https://www.kr-rada.gov.ua/gromadska-rada/

30. Громадська рада при виконавчому комітеті Хмельницької міської ради: протоколи та матеріали діяльності. URL: https://khm.gov.ua/meshkantsiu/hromadska-rada/public-council-list.

31. Громадська рада при Харківській обласній військовій адміністрації : матеріали діяльності. URL: https://kharkivoda.gov.ua/oblasna-derzhavna-administratsiya/gromadska_rada/3606.

32. Громадська рада при Хмельницькій обласній військовій адміністрації : матеріали діяльності 2024–2025 рр. URL: https://www.adm-km.gov.ua/?page_id=136725.

33. Громадська рада. Державна митна служба України. URL: https://customs.gov.ua/gromadska-rada.

34. Громадська рада. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. URL: https://mepr.gov.ua/gromadyanam/gromadska-rada/

35. Громадська рада. Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності України. URL: https://www.msp.gov.ua/hromadska-rada.

36. Громадянське суспільство та правова держава: виклики сьогодення: монографія / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Л. Ф. Купіної, В.І. Шакуна. Київ : Алерта, 2023. 304 с. ISBN 978-617-566-798-9. URL: https://files.znu.edu.ua/files/Bibliobooks/Inshi82/0062104.pdf.

37. Громадянське суспільство України: стан і перспективи розвитку в умовах російсько-української війни : монографія / Л. М. Герасіна, Г.П. Клімова, В. Л. Погрібна та ін. Харків : Право, 2025. 394 с. DOI: https://doi.org/10.31359/9786178602987.

38. Громадянське суспільство: курс лекцій. Миколаїв. 2023. 153 с.

39. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1378. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-2004-%D0%BF#Text.

40. Діденко О. Г., Кульчій І. О. Цифрові інструменти як засіб інноваційного управління проєктами у територіальних громадах. *Публічне адміністрування та національна безпека.* 2025. № 7 (60). С. 27–33.

41. Домбровський О. І., Багірьянц Д. П. Участь громадськості у здійсненні публічного адміністрування на місцевому рівні: поняття та механізми забезпечення. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2023. № 2. С. 610–613.

42. Дрешпак В. М. Комунікації в публічному управлінні: навч. посіб. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2015. 168 с.

43. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю.П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

44. Єгоров М. І. Інституційна спроможність органів публічної влади у реалізації інноваційної політики. Вісник Національного університету цивільного захисту України. *Серія: Публічне управління.* 2024. С. 432–442. DOI: https://doi.org/10.52363/2414-5866-2024-1-47.

45. Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.

46. Звіт про діяльність Громадської ради при Держводагентстві за 2023–2024 роки. Державне агентство водних ресурсів України. URL: https://davr.gov.ua/zvit-pro-diyalnist-gromadskoi-radi-pri-derzhvodagentstvi-za-2023--2024-roki (дата звернення: 18.10.2026).

47. Зеленько Г. І. Інституціоналізація громадянського суспільства у постсоціалістичних країнах (на прикладі країн Вишеградської групи та України): автореф. дис.... д-ра політ. наук. Київ, 2010. 36 с.

48. Золотар О. В., Селик В. Г. Ефективна організація роботи громадської ради при органі місцевого самоврядування. Покрокові інструкції. К. 2020. 88 с.

49. Іваницька О. М., Архипова Є. О. Розвиток інституціональних механізмів співпраці держави і громадянського суспільства в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2025. № 5. DOI: https://doi.org/10.32702/2307-2156.2025.5.4.

50. Іваній О. Механізми залучення громадськості до стратегічного управління територіальними громадами в умовах децентралізації. *Теоретичні та прикладні питання державотворення.* Випуск 33. С. 265–273.

51. Івановська А. М., Гаврік Р. О., Галус О. О. Теоретико-правові питання визначення понять «діджиталізація», «цифровізація» та «цифрова трансформація» та їх роль у діяльності органів публічної адміністрації, що надають адміністративні послуги. *Право і суспільство.* 2024. № 5. С. 457–463. URL: https://irlykhuml.univer.km.ua/handle/123456789/1707.

52. Ільченко Н. М. Методологія дослідження проблем державного управління: інституціональний підхід. *Актуальні проблеми державного управління.* 2011. № 1 (39). С. 3–11.

53. Карпенко О. В., Герман Д. В., Гамкрелідзе К. Ю., Шульга Л. П., Буртова О. Є. Гібридний інтелект як інструмент цифрового розвитку громадської участі у сфері публічного управління. *Стратегія економічного розвитку України.* 2025. № 56. С. 74–82. DOI: https://doi.org/10.33111/sedu.2025.56.074.082.

54. Карпенко О. В., Запорожець Т. В., Цедік М., Васюк Н., Осьмак А. Digital Transformations of Public Administration in Countries with Transition Economies. *European Review.* 2023. Vol. 31, № 6. P. 569–588. DOI: https://doi.org/10.1017/S1062798723000522.

55. Карпенко О. В., Осьмак А., Васюк Н., Гамкрелідзе К., Шульга Л. Особливості та перспективи застосування гнучкого управління у проєктній діяльності органів публічної влади. *Аспекти публічного управління.* 2024. Т. 12, № 4. С. 67–72. DOI: https://doi.org/10.15421/152450.

56. Карпа М. І., Кіцак Т. М. Компетенція органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації: запровадження європейських принципів і стандартів. *Інвестиції: практика та досвід.* 2024. № 3. С. 138–143. DOI: https://doi.org/10.32702/2306-6814.2024.3.138.

57. Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень: прийнято Комітетом міністрів Ради Європи 27 вересня 2017 року на 1295-му засіданні заступників міністрів. URL: https://rm.coe.int/guidelines-on-civil-participation-in-political-decision-making/168076e135

58. Кіцак Т. М., Лилик М. В. Інституційне забезпечення процесів міжкультурної комунікації України в контексті реалізації її євроінтеграційного вектора. *Демократичне врядування.* 2023. Вип. 1 (31). С. 52–62. DOI: https://doi.org/10.23939/dg2023.01.052.

59. Кіцак Т. М. Компетенція органів державної влади та органів місцевого самоврядування: концептуальні основи. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення.* 2023. № 6. С. 82–89. DOI: https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-6-82-89.

60. Ковач Я. В. Організація та проведення електронних консультацій органів державної влади з громадськістю. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету.* 2024. Серія ПРАВО. Випуск 86: частина 3. С. 336–342.

61. Ковтун І. Б. Концептуальні засади державної політики реформування вищої освіти України в контексті соціокультурних трансформацій. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління.* 2025. Вип. 1 (22). DOI: https://doi.org/10.52363/2414-5866-2025-1-23.

62. Ковтун І. Б. Перспективи державної регіональної політики в Україні у повоєнний період. *Правові засади організації і здійснення публічної влади* : збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 17 червня 2022 р.). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 167–170.

63. Ковтун І. Б. Принципи LEADER/CLLD як орієнтири для ефективного розвитку сільських територій в Україні. *Управлінські та правові засади забезпечення розвитку України як європейської держави* : збірник тез XXVII щорічної звітної наукової конференції (м. Хмельницький, 10 березня 2023 р.). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. С. 142–144.

64. Ковтун І. Б. Шляхи активізації участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення. *Становлення інституту старости: перші кроки*: наук.-практ. посіб. Хмельницький : ПП Мельник А. А., 2017. С. 59–62.

65. Кодекс рекомендованих норм участі громадськості у процесі прийняття рішень. Рада Європи. URL: https://rm.coe.int/16802eeddb.

66. Колєснікова Г. В. Інституційне забезпечення розвитку фінансово-інвестиційної інфраструктури промислового регіону. Управління економікою: теорія та практика: Зб. наук. пр. *Донецьк: ІЕП НАНУ*, 2013. С. 149–170. URL: http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/88947

67. Колісніченко Н., Войновський М. Інституційна та інституціональна спроможність місцевого самоврядування: сутність понять та особливості визначення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення.* 2015. Вип. 16. С. 296–309.

68. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

69. Кравчук В. М. Діяльність громадських рад: ефективність і перспективи для розвитку народовладдя. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* 2015. № 15. Том 1. С. 27–29.

70. Крайній П. І. Громадські ради в Україні: адміністративно-правове дослідження. Монографія. Одеса. 2022. 160 с.

71. Кресіна І. До питання про визначення поняття громадянського суспільства і української революції 2004 року. *Політичний менеджмент*. 2005. № 6(15). С. 3–6.

72. Крупник А. С. Громадські ради в Україні: пошук найкращого формату діяльності. URL: https://samoorg.com.ua/blog/2018/09/03/gromadski-radi-v-ukrayini-poshuk-naykrashhogo-formatu-diyalnosti/

73. Кузнєцов О. П. Основні функції та принципи діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування. *Право та державне управління.* 2024. № 4. С. 608–614.

74. Куйбіда В. С., Карпенко О. В., Наместнік В. В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія «Державне управління».* 2018. № 1. С. 5–11.

75. Курганський С. Типологія громадських ініціатив та їх вплив на політичну систему. Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом. *Політичні науки та публічне управління.* 2025. Випуск 1 (77). С. 94–102.

76. Лізаковська С. В. Громадські ради як інструмент впливу громадськості на формування та реалізацію державної політики в Україні. *Публічне управляння та регіональний розвиток.* 2019. № 3. С. 77–91.

77. Матвейчук Л. О. Цифровий уряд України: здобутки та перспективи розвитку. *Наукові перспективи.* 2025. № 3 (57). С. 351–361. DOI: https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-3(57)-351-361.

78. Матвейчук Л. О., Польовий П. В. Цифрова компетентність публічних службовців: теоретична площина. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування.* 2022. Т. 33 (72), № 2. С. 55–64. DOI: https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2022.2/10.

79. Матусова О. А. Громадська активність в умовах цифровізації суспільства: потенціал для діяльності громадських рад. *Модернізація публічного управління в Україні: сучасні виклики, концептуальне бачення, пріоритети* : збірник тез доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 12 червня 2026 р.). Київ : Державний університет інформаційно-комунікаційних технологій, 2026. С. 199–200.

7. 80. Матусова О. А. Громадська участь у системі публічного управління як основа інституалізації громадських рад при органах публічної влади в Україні. *Людина. Праця. Право. Кондратьєвський форум*: збірник матеріалів науково-практичної конференції до 100-річчя від дня народження професора Р.І. Кондратьєва (м. Хмельницький, 25-26 вересня 2026 р.). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2026. С. 68-70.

81. Матусова О. А. До питання діяльності громадських рад при органах публічної влади в Україні в умовах воєнного стану. *Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 17 червня 2022 р.) / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 1. С. 377.

82. Матусова О. А. До питання проблем функціонування громадських рад при органах публічної влади в Україні. *Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи* : збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 11 лютого 2022 р.).

Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 48–50.

83. Матусова О. А. Окремі аспекти визначення поняття громадських рад в системі інститутів громадянського суспільства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2025. № 24. С. 367–371. DOI: https://doi.org/10.32702/2306-6814.2025.24.367.

84. Матусова О. А. Особливості нормативного забезпечення діяльності громадських рад при органах публічної влади в Україні в умовах воєнного стану. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»*. 2023. Вип. 2 (19). С. 253–263. URL: http://repositsc.nuczu.edu.ua/handle/123456789/19356

85. Матусова О. А. Порівняльний аналіз окремих аспектів організації функціонування громадських рад при органах публічної влади в Україні та у Великій Британії. *Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи* : збірник тез ІІІ Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 8 лютого 2024 р.). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2024. С. 48–50.

86. Матусова О. А. Реалізація партисипативної функції громадських рад при органах публічної влади в Україні на сучасному етапі. *Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи* : збірник тез IV Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 7 лютого 2025 р.). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2025. С. 28–30.

87. Матусова О. А. Формування складу громадських рад при органах державної влади: виклики та перспективи. *Національні інтереси України*. 2025. № 12 (17). С. 1392–1401. DOI: https://doi.org/10.52058/3041-1793-2025-12(17)-1392-1401.

88. Михайловська О. Г. Інституціоналізація громадянського суспільства в умовах політичної модернізації в сучасній Україні. Дис.... канд. політ. наук. Луганськ. 2009. 231 с.

89. Михацька А. В. Аналіз ролі громадської участі у забезпеченні прозорості управління якістю освіти в закладах загальної середньої освіти. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. *Серія юридична.* 2025. Випуск 47. С. 381–391.

90. Михненко А. М., Макаренко Е. М., Макаренко Н. Г. Інституалізація суспільного розвитку: навч. посіб. Київ : НАДУ, 2011. 292 с.

91. Міжнародний пакт ООН про громадянські і політичні права, ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19 жовтня 1973. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text

92. Николаєва В. І. Проблемне поле державного управління інституалізацією системи соціальної роботи в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління.* 2018. Т. 29 (68), № 3. С. 68–73.

93. Нинюк І. І., Нинюк М. А. Нові моделі та ефективні практики громадської участі у прийнятті рішень. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування.* 2024. № 1. С. 6–11. DOI: https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.1.1.

94. Павліченко Є. В., Білошенко О. Ю., Чабаненко Ю. С. Законодавчі засади механізму участі громадськості у здійсненні державного управління в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право.* 2021. Випуск 64. С. 250–254.

95. Панкратова В. О. Електронні консультації як засіб залучення громадян до прийняття рішень. *Аналітично-порівняльне правознавство.* 2025. № 1. С. 48–52.

96. Панченко Г. О. Громадська участь як механізм реалізації громадського контролю в системі публічного управління. *Наукові*

перспективи. 2023. № 3 (33). С. 454–467. URL: https://op.edu.ua/staff/4425093 (дата звернення: 18.10.2026).

97. Панченко Г. О. Інформаційно-комунікативна складова процесу громадського контролю в системі публічного управління. *Актуальні питання у сучасній науці.* 2023. № 7 (13). С. 858–870. URL: https://op.edu.ua/staff/4425093 (дата звернення: 18.10.2026).

98. Піддубна Л. І., Васюренко В. О. Організаційно-управлінський механізм розвитку зовнішньоекономічної діяльності підприємств Харківського регіону. *Бізнес Інформ.* 2013. № 10. С. 367–372.

99. Поняття й ознаки соціального інституту. Механізми здійснення інституціоналізації. Соціологія : підручник / за ред. Н. П. Осипової. Київ : Юрінком Інтер, 2003. С. 67.

100. Попович Г. М. Умови інституалізації соціальної роботи в Україні: автореф. дис.... канд. соціол. наук: 22.00.03 / НАН України, Ін-т соціології. Київ, 2004. 20 с.

101. Протоколи Громадської ради при Рівненській обласній державній адміністрації. URL: https://www.rv.gov.ua/protokoli-gromadska-rada

102. Протоколи засідань Громадської ради при Вінницькій обласній державній адміністрації. Вінницька обласна військова адміністрація. URL: https://www.vin.gov.ua/hromadianam/gromada/hromadska-rada/490-protokoly-zasidan-hromadskoi-rady/560-protokoly-zahalnykh-zboriv-chleniv-hromadskoi-rady

103. Протоколи засідань, плани та звіти. Громадська рада при Національному агентстві України з питань державної служби. URL: https://nads.gov.ua/gromadska-rada/plani-ta-zviti

104. Про громадські об’єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text (дата звернення: 18.10.2026).

105. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text

106. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text

107. Про затвердження типових положень про молодіжні консультативно-дорадчі органи: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1198. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1198-2018-%D0%BF#Text

108. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text

109. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text

110. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text

111. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

112. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки: Указ Президента України від 27.09.2021 № 487/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text

113. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14

114. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text

115. Про публічні консультації: Закон України від 20.06.2024 № 3841-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841-20#Text

116. Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23.12.2010 № 2862-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-17#Text.

117. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19 (дата звернення: 18.10.2026).

118. Про створення Ради підприємців України при Кабінеті Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 22.03.1993 № 210. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/210-93-%D0%BF#Text

119. Пустоваров А. І. Інституційне забезпечення процесу цифрової трансформації управління розвитком національної економіки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2019. № 24 (1). С. 164–169. URL: http://www.visnykeconom.uzhnu.uz.ua/archive/24_1_2019ua/32.pdf

120. Редько О. Цифровізація консультативно-дорадчих процесів у судовій владі: адміністративно-правовий аспект. *Академічні візії.* 2025. Випуск 48. С. 1–10.

121. Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті. Прийнята Комітетом міністрів 21 березня 2018 року на 1311-му засіданні заступників міністрів. URL: https://rm.coe.int/recommendation-cmrec-2018-4-participation-of-citizens-ukr/168097ed39

122. Рижук Ю. М. Громадська участь в умовах воєнного стану в Україні. URL: https://reicst.com.ua/pmtl/issue/view/issue_7_2023

123. Рудовська С. І. Громадські ради нового формату: організаційно-правові зміни діяльності. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=894

124. Рябовол Л. Т. Громадянське суспільство як наукова категорія та предмет правових досліджень. Наукові записки. *Серія: право.* 2020. Випуск 9. С. 4–8.

125. Сергієнко О. І., Ватманюк О.А Громадська участь / залучення громадян. Депутатська діяльність в округах (навчальний модуль). К. ІКЦ «Легальний статус». 2016. 92 с.

126. Серьогіна Н. О. Інституціональні процеси державного управління у сфері зайнятості: проблеми реалізації. *Ефективність державного*

управління. 2020. Вип. 63. DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4011.63.2020.212637.

127. Сидорчук О. Г., Хандій О. О. Інституційне забезпечення державного регулювання соціальної безпеки. *Економічний вісник Донбасу.* 2019. № 1 (55). С. 157–163. URL: http://jnas.nbuv.gov.ua/article/UJRN-0000985985

128. Сімонян А. В. Історіографічні та джерелознавчі аспекти дослідження громадських рад. *Науковий журнал «Політикус».* 2019. Випуск 4. С. 54–61.

129. Сіцінська М. В. Громадська рада: особливості її діяльності в секторі безпеки і оборони України. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2014. № 1. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=673

130. Скринька Д. Право як фактор економічного розвитку (інституційний підхід): автореф. дис. … канд. юрид. наук. К., 2004. 20 с.

131. Солових В. П., Радіонова Л. О., Каротєєва Г. С. Громадська участь як один з базових елементів партисипативної демократії. Місто. Культура. *Цивілізація.* 2015. С. 111–115.

132. Стецик Я. В., Грицку Ю. П. Механізми громадської участі в управлінні територіальними громадами: сучасні виклики та перспективи розвитку. *Економічний простір.* 2025. № 205. С. 277–283.

133. Теорія держави і права : підручник. О. В. Петришин, С.П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін. Х. 2014. 368 с.

134. Ткач А. А. Інституціональні основи ринкової інфраструктури. 2005. 295 с.

135. Трощинський В. П., Кравченко М. В. Соціальна і гуманітарна політика в Україні в умовах сучасних викликів. *Державне управління: теорія та практика.* 2016. Вип. 2. URL: http://www.e-patp.academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=16

136. Філософський енциклопедичний словник / ред. кол. В.І. Шинкарук. Київ : Абрис, 2002. 742 с.

137. Цицик О. Громадянська активність як запорука підвищення дієздатності територіальних громад. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». *Серія: «Юридичні науки»* 2020. № 4(28).

138. Чемерис О. Інституалізація спроможності влади до взаємодії з громадськістю у контексті формування і реалізації державної політики. *Науковий вісник.* 2015. Вип. 15. URL: https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/feb/26743/chemerys.pdf

139. Щепанський Е. В. Впровадження сучасних інноваційних технологій надання державних і муніципальних послуг. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління.* 2021. Вип. 1 (14). С. 288–297. DOI: https://doi.org/10.52363/2414-5866-2021-1-34.

140. Юрах В. М. Адміністративно-правове регулювання участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади. Дис. … д-ра юрид. наук. Кривий Ріг. 2020. 431 с.

141. Яїцька Д. І. Особливості участі громадян у публічному управлінні в умовах воєнного стану в Україні. Проблеми законності. *2022.* Вип. 158. С. 29–46.

142. Arnstein S. R. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners.* 1969. Vol. 35, no. 4. P. 216–224. DOI: https://doi.org/10.1080/01944366908977225.

143. Bailey N. Local strategic partnerships in England: the continuing search for collaborative advantage, leadership and strategy in urban governance. *Planning Theory & Practice.* 2003. Vol. 4, no. 4. P. 443–457. DOI: https://doi.org/10.1080/1464935032000146291.

144. Cabinet Office. Classification of public bodies: information and guidance. GOV.UK. URL: https://www.gov.uk/government/publications/classification-of-public-bodies-information-and-guidance

145. *Civil Society Covenant.* GOV.UK. Published 17 July 2025, updated 24 October 2025. URL: https://www.gov.uk/government/publications/civil-society-covenant

146. *Civil Society Covenant: programme.* GOV.UK. Published 17 July 2025, updated 4 March 2026. URL: https://www.gov.uk/guidance/civil-society-covenant-programme

147. *Comment la société civile est-elle représentée pour la mandature 2026–2031 ?* Le Conseil économique, social et environnemental. 18 mai 2026. URL: https://www.lecese.fr/actualites/comment-la-societe-civile-est-elle-representee-pour-la-mandature-2026-2031

148. Fung A. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review.* 2006. Vol. 66, special issue. P. 66–75. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x.

149. Habermas J. The Structural Transformation of the Public Sphere. Cambridge, MA: MIT Press, 1991. 301 p.

150. Industrial injuries advisory council. GOV.UK. URL: https://www.gov.uk/government/organisations/industrial-injuries-advisory-council/about#iiac-ongoing-rolling-programme-of-work

151. International Association for Public Participation. *IAP2 Public Participation Spectrum*. URL: https://iap2.org.au/resources/spectrum/

152. *La Constitution du 4 octobre 1958.* Titre XI – Le Conseil économique, social et environnemental. Conseil constitutionnel. URL: https://qpc360.conseil-constitutionnel.fr/constitution-4-octobre-1958

153. Matusova O. Some Aspects of the Implementation of the Main Functions of Public Councils. *Public Management and Policy.* 2026. № 5 (21). DOI: https://doi.org/10.70651/3041-2498/2026.5.20.

154. Matvejciuk L., Polovyi P. Digital interaction of business and citizens with public authorities in Ukraine: a practical dimension. *Economic and Engineering Studies. The Scientific Journal of Cahul State University "Bogdan Petriceicu Hasdeu".* 2021. № 2 (10). P. 45–49.

155. Migration Advisory Committee. GOV.UK. URL: https://www.gov.uk/government/organisations/migration-advisory-committee

156. *New civil society council established to put partnership at the heart of government.* GOV.UK. 10 March 2026. URL: https://www.gov.uk/government/news/new-civil-society-council-established-to-put-partnership-at-the-heart-of-government

157. OECD. *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*. OECD Public Governance Reviews. Paris : OECD Publishing, 2022. 94 p. DOI: https://doi.org/10.1787/f765caf6-en.

158. OECD. *Public Governance Review of Ukraine.* OECD Public Governance Reviews. Paris : OECD Publishing, 2026. 257 p. DOI: https://doi.org/10.1787/7810f059-en.

159. *Podstawowe informacje.* Rada Działalności Pożytku Publicznego. Komitet do Spraw Pożytku Publicznego. Portal Gov.pl. URL: https://www.gov.pl/web/pozytek/podstawowe-informacje

160. *Qu'est-ce que le CESE ?* Le Conseil économique, social et environnemental. URL: https://www.lecese.fr/decouvrir-cese/cese-en-bref

161. *Rada Działalności Pożytku Publicznego.* Komitet do Spraw Pożytku Publicznego. Portal Gov.pl. URL: https://www.gov.pl/web/pozytek/rada-dzialalnosci-pozytku-publicznego2

162. Reianu D. G., Dobra D. M. Digital Public Consultation and the Opportunities for Participatory Democracy: An Exploratory Study. *Social Sciences.* 2024. Vol. 13, no. 12. Art. 630. DOI: https://doi.org/10.3390/socsci13120630.

163. *Revised Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process.* Council of Europe, 2019. URL: https://rm.coe.int/16809cf2dc

164. Rowe G., Frewer L. J. A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology, & Human Values.* 2005. Vol. 30, no. 2. P. 251–290. DOI: https://doi.org/10.1177/0162243904271724.

165. Willetts P. What is Non-Governmental Organizations. *UNESCO Encyclopaedia of Life Support System: Institutional and Infrastructure Resource Issues.* 2001. Article 1.44.3.7. URL: http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/cs-ntwks/NGO-ART.HTM

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Матусова О. А. Особливості нормативного забезпечення діяльності громадських рад при органах публічної влади в Україні в умовах воєнного стану. *Вісник національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»*. 2023. Вип. 2 (19). С. 253-263. URL: http://repositsc.nuczu.edu.ua/handle/123456789/19356

2. Матусова О. А. Формування складу громадських рад при органах державної влади: виклики та перспективи. *Національні інтереси України*. 2025. № 12 (17). С. 1392-1401. URL: https://doi.org/10.52058/3041-1793-2025-12(17)-1392-1401

3. Матусова О. А. Окремі аспекти визначення поняття громадських рад в системі інститутів громадянського суспільства. *Інвестиції: практика та досвід*. № 24/2025. С. 367-371. URL: https://doi.org/10.32702/2306-6814.2025.24.367

4. Matusova, O. (2026). Some Aspects Of The Implementation Of The Main Functions Of Public Councils. *Public Management and Policy*, (5(21). URL: https://doi.org/10.70651/3041-2498/2026.5.20

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Матусова О. А. До питання проблем функціонування громадських рад при органах публічної влади в Україні. *Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи*: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 11 лютого 2022 року). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. 191 с. С. 48-50.

2. Матусова О. А. До питання діяльності громадських рад при органах публічної влади в Україні в умовах воєнного стану. *Європейський вибір*

України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття» (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права): матеріали Міжнар.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2022 р.) / за заг. редакцією С. В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 1. С. 374-377.

3. Матусова О. А. Порівняльний аналіз окремих аспектів організації функціонування громадських рад при органах публічної влади в Україні та у Великій Британії. *Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи*: збірник тез III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 8 лютого 2024 року). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2024. 218 с. С. 48-50.

4. Матусова О. А. Реалізація партисипативної функції громадських рад при органах публічної влади в Україні на сучасному етапі. *Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи*: збірник тез IV Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 7 лютого 2025 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2025. 200 с. С. 28-30.

5. Матусова О. А. Громадська активність в умовах цифровізації суспільства : потенціал для діяльності громадських рад. *Модернізація публічного управління в Україні: сучасні виклики, концептуальне бачення, пріоритети*: збірник тез доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 12 червня 2026 р.). Київ : Державний університет інформаційно-комунікаційних технологій. 2026. С. 199-200.

6. Матусова О. А. Громадська участь у системі публічного управління як основа інституалізації громадських рад при органах публічної влади в Україні. *Людина. Праця. Право. Кондратьєвський форум*: збірник матеріалів науково-практичної конференції до 100-річчя від дня народження професора Р.І. Кондратьєва (м. Хмельницький, 25-26 вересня 2026 р.). Хмельницький:

Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2026. С. 68-70.

Додаток Б

Таблиця Б.1

Порівняльна характеристика зарубіжних моделей консультативно-дорадчої взаємодії органів публічної влади та громадськості

Критерій	Велика Британія	Франція	Польща	Значення для України
Базова модель	гнучка консультативно-дорадча; різноманіття рад, комітетів і груп	інституційно-представницька; CESE як конституційна інституція	змішана модель громадянського діалогу; RDPP	поєднання базової уніфікації з можливістю спеціалізованих форматів
Правовий статус	неуніфікований; від урядових засад до окремих публічних органів	конституційний статус	законодавчо та підзаконно врегульований консультативно-дорадчий орган	чіткі базові гарантії без надмірної зарегульованості
Рівень діяльності	центральний, галузевий і місцевий	переважно загально-державний	загальнодержавний із представництвом місцевого самоврядування	узгодження центрального, регіонального та місцевого вимірів
Формування	гнучкий добір відповідно до завдання; можливий відкритий відбір	призначення представницькими організаціями за встановленою структурою	призначення представників уряду, самоврядування і громадського сектору	відкритий відбір із перевіркою релевантності представництва і компетентності
Склад і представництво	секторне різноманіття та експертність	функціональне представництво організованих суспільних інтересів	змішане секторне представництво	баланс репрезентативності, професійності та відкритості
Автономність	різна залежно від органу та способу створення	висока інституційна відокремленість	поєднання громадського і владного представництва в одному органі	самостійність позиції за організаційного сприяння органу влади

Функції	консультування, співпроєктування, експертиза, партнерська координація	консультування уряду і парламенту, соціальний діалог, оцінювання політики, громадянська участь	консультування, громадянський діалог, координація, участь у програмах і законопроєктах	розширення ролі рад у підготовці, супроводі та оцінюванні рішень
Організаційне забезпечення	залежить від моделі; можливе урядове та місцеве ресурсне забезпечення	стала професійна інституційна інфраструктура	секретаріат і постійні/тимчасові проблемні групи	підтримка робочих груп, аналітики та інституційної пам'яті
Розгляд рекомендацій	залежить від конкретного формату та політичної практики	інституційно включений у взаємодію з урядом і парламентом	визначені процедури консультацій і позицій Ради	реєстрація, строк, відповідальна особа, мотивована відповідь, відстеження
Звітування і відкритість	публічні урядові матеріали, readouts, загальні принципи прозорості	публічні висновки, звіти, відкриті засідання й партисипативні процедури	публічні повідомлення, рішення та інформація про склад і групи	уніфікований мінімум відкритих даних про роботу громадської ради
Переваги	гнучкість, адаптивність, професійність, партнерська культура	сталість, високий статус, професійне забезпечення, оцінювання політики	нормативність, змішаний діалог, зв'язок центрального і місцевого рівнів	вибір окремих елементів замість прямого копіювання моделі
Обмеження	неоднаковість статусу, залежність від політичної волі, ризик нерепрезентативності	громіздкість, складність перенесення, перевага організованих груп	ризик дисбалансу змішаного складу і бюрократизації	необхідність адаптації до української моделі організаційної самостійності рад

Примітка. Складено автором.

Додаток В

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ
З ПИТАНЬ БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ ТА ЗАХИСТУ СПОЖИВАЧІВ
(Держпродспоживслужба)

вул. Б. Грінченка, 1, м. Київ, 01001, тел./факс: (044) 279-48-83, тел. (044) 279-12-70
e-mail: info@dpss.gov.ua, web: dpss.gov.ua
Код ЄДРПОУ 39924774

16.10.26 № 2971 85/2026 На № _____ від _____

Матусовій Олені Анатоліївні

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Цю довідку видано Матусовій Олені Анатоліївні у тому, що пропозиції та рекомендації, викладені у дисертаційній роботі Матусової Олени Анатоліївни на тему «Інституалізація громадських рад в системі публічного управління в Україні», що подана на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування, використано в практичній діяльності Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужби).

Представлена дисертаційна робота Матусової О.А., як вбачається з наданих матеріалів, ґрунтується на актуальних даних про громадську активність в Україні, зокрема про діяльність інститутів громадянського суспільства, а також різноманітні форми взаємодії держави та суспільства (в особі громадських інституцій). Зокрема, в роботі представлено аналітичні матеріали про стан та проблеми діяльності громадських рад при органах державної влади в Україні, у тому числі показані можливі шляхи до їхньої подальшої інституалізації.

Наукові положення та висновки, викладені в дисертаційній роботі, зокрема щодо організаційних форм діяльності громадських рад, механізмів їхньої взаємодії з органами державної влади, реалізації консультативної, експертної та громадської контрольної функцій, можуть бути використані для вдосконалення організаційних підходів до роботи з громадськістю, підвищення якості комунікації між Держпродспоживслужбою та громадськими об'єднаннями, а також розвитку конструктивного діалогу між державою та суспільством.

Наведені наукові положення та практичні рекомендації мають прикладне значення для вдосконалення механізмів взаємодії Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів з інститутами громадянського суспільства та можуть бути використані в межах повноважень Держпродспоживслужби під час організації консультацій із громадськістю та подальшого розвитку механізмів громадської участі в публічному управлінні.

Заступник Голови з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації, доктор економічних наук, професор **Сергій ЗАХАРІН**

Додаток Г

УКРАЇНА
ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА

Майдан Незалежності, будинок 2, м. Хмельницький, 29005
тел. 0382 76-59-98, 76-45-17
E-mail: oblrada@km-oblrada.gov.ua Web: km-oblrada.gov.ua Код ЄДРПОУ 00022651

16.10.2026 1521/01-11

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ

Матусовою Оленою Анатоліївною підготовлено дисертаційну роботу «Інституалізація громадських рад в системі публічного управління в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування.

У дисертаційній роботі Матусової О.А. зроблено ряд висновків і рекомендацій практичного характеру, котрі безпосередньо використовуються в діяльності Хмельницької обласної ради, а саме про структуру та динаміку розвитку громадянського суспільства в умовах воєнного стану, громадські консультації та обговорення, використання цифрових інструментів для оптимізації роботи, підвищення громадської активності тощо.

Результати дисертаційного дослідження Матусової О.А., а саме положення щодо оптимізації діяльності органу влади в механізмі формування громадської участі в діяльності ради, способів забезпечення фахового рівня складу консультативної ради з питань сприяння захисту прав та інтересів військових і ветеранів збройних конфліктів, їхніх сімей та родин загиблих Героїв російсько-української війни, удосконалення організаційних форм роботи консультативної ради з питань молодіжної політики, способів використання сучасних цифрових технологій мають прикладну цінність для підвищення ефективності діяльності Хмельницької обласної ради та здобуття підтримки її діяльності серед вищезазначених категорій громадянського суспільства, а також сприяють позитивному сприйняттю рішень Хмельницької обласної ради громадськістю.

Довідка видана для подання до спеціалізованої вченої ради за місцем захисту дисертації Матусової О.А.

Перший заступник
голови обласної ради Володимир ГОНЧАРУК

Додаток Д

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ
Майдан Незалежності, 2, м. Хмельницький, 29005,
тел./факс (0382) 76-50-24, E-mail: regadm@adm-km.gov.ua. Код ЄДРПОУ 22985083

15.10.2026 № 101/02-44-10439/2026

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Матусовою Оленою Анатоліївною підготовлено дисертаційну роботу «Інституалізація громадських рад в системі публічного управління в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування.

У дисертаційній роботі Матусової О.А. зроблено ряд висновків і рекомендацій практичного характеру, котрі безпосередньо використовуються в діяльності Хмельницької обласної військової адміністрації. Йдеться, зокрема, про положення, що стосуються взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства, проявів громадської активності та їх конструктивного використання, проведення громадської експертизи, використання цифрових форм організації діяльності тощо.

Наукові доробки, викладені у дисертаційному дослідженні, а саме висновки щодо способів підвищення фахового рівня громадської ради, використання можливостей соціальних мереж для висвітлення діяльності громадських рад, застосування цифрових інструментів в роботі громадських рад, заходів щодо розвитку громадянської активності мають прикладну цінність для підвищення ефективності діяльності Хмельницької ОВА та сприяють налагодженню громадського діалогу з використанням інституту громадської ради в Хмельницькій області, що особливо актуально в умовах воєнного стану.

Перший заступник начальника
обласної військової адміністрації Оксана ВЖЕШНЕВСЬКА

Додаток Е

ЗАХИСТ ДЕРЖАВИ
громадська організація

03058, м. Київ,
вул. Голего Миколи, буд. 5, кв. 462
info@zahyst.org.ua

Вих № 14/10/26-02
від 14 жовтня 2026 року

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Матусовою Оленою Анатоліївною підготовлено дисертаційну роботу «Інституалізація громадських рад в системі публічного управління в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування.

Дисертаційна робота Матусової О.А. безпосередньо грунтується на розумінні громадянського суспільства як рушійної сили публічного управління, з'ясуванні структури і динаміки розвитку основних інститутів громадянського суспільства, характеристиці громадянської активності та засобів її активізації, що робить сформульовані висновки практично корисними для громадських організацій.

Наукові висновки, обґрунтовані в роботі, щодо порядку формування громадських рад, їх організаційних форм роботи, механізму реалізації основних функцій громадських рад, комунікації громадських рад із суспільством, висвітлення їх роботи в соціальних мережах, засобів підвищення привабливості участі в громадських радах мають прикладну цінність для оптимізації діяльності громадської організації «ЗАХИСТ ДЕРЖАВИ» в частині участі в публічному управлінні через інститут громадських рад.

Результати дисертаційного дослідження сприяють підвищенню професійності та ефективності діяльності громадської організації «ЗАХИСТ ДЕРЖАВИ» у сфері публічного управління, що засвідчує вагому практичну значущість дисертаційної роботи Матусової О.А.

З повагою,

Голова Ради ГО «Захист Держави» Пригаровський Ю.Г.

Додаток Ж

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
вул. Героїв Майдану, буд. 8, м. Хмельницький, 29000. Тел. (038-2) 71-80-00, факс 71-75-70
E-mail: info@univer.km.ua. Розрахунковий рахунок UA 598201720344281002200032328 в ДКСУ у м. Києві.
МФО 820172. Код ЄДРПОУ 14163438

30.06.2026 № 0711/26
На № _____ від _____

ЗАТВЕРДЖУЮ
Т.в.о.ректора Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України
_____ Олег ОМЕЛЬЧУК
«30» червня 2026 р.

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження аспірантки Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова Матусової Олени Анатоліївни на тему: «Інституалізація громадських рад в системі публічного управління в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю D4 Публічне управління та адміністрування

Комісія у складі:

Голова

– перша проректорка університету, професорка кафедри публічного управління та адміністрування, кандидатка наук з державного управління, доцентка Ковтун І.Б.

Члени комісії:

– професорка кафедри публічного управління та адміністрування, докторка наук з державного управління, професорка Шевчук І.В.;

– доцентка кафедри публічного управління та адміністрування, кандидатка наук з державного управління, доцентка Требик Л.П.;

цим актом засвідчується, що результати дисертаційного дослідження Матусової О. А. на тему «Інституалізація громадських рад в системі публічного управління в Україні», зокрема положення щодо уточнення понятійно-категоріального апарату інституалізації громадських рад, визначення їх місця та ролі у системі взаємодії органів публічної влади і громадянського суспільства, обґрунтування концептуальної моделі інституалізації громадських рад інваріантно-адаптивного типу, удосконалення підходу до оцінювання їх інституційної спроможності та результативності, формування організаційно-управлінського механізму підвищення інституційної спроможності громадських рад, а також положення щодо застосування цифрових інструментів у їх діяльності, використовуються в освітньому процесі Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова.

Продовження додатка Ж

Результати дисертаційної роботи використовуються при викладанні навчальних дисциплін «Система публічного адміністрування», «Місцеве самоврядування» за програмою підготовки бакалаврів зі спеціальності D4 «Публічне управління та адміністрування»; навчальних дисциплін «Технології публічного управління та адміністрування», «Територіальне управління та розвиток місцевого самоврядування» за програмою підготовки магістрів зі спеціальності D4 «Публічне управління та адміністрування»; навчальних дисциплін «Інституціональне забезпечення публічного управління та адміністрування», «Експертно-аналітична діяльність у публічному управлінні та адмініструванні» за програмою підготовки докторів філософії зі спеціальності D4 «Публічне управління та адміністрування».

Голова комісії

к.держ.упр., доцентка Ірина КОВТУН

Члени комісії

д.держ.упр., професорка Інна ШЕВЧУК

к.держ.упр., доцентка Людмила ТРЕБИК