

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

БУТКОВ ОЛЕГ ІГОРЕВИЧ

УДК 342.5

ДИСЕРТАЦІЯ

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ
ГРОМАДСЬКИХ ОБГОВОРЕНЬ В УКРАЇНІ

Спеціальність 081 “Право”

Галузь знань 08 “Право”

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ О. І. Бутков

Науковий керівник: **Кравченко Ігор Миколайович**, кандидат
юридичних наук, доцент

Кропивницький – 2023

ЗМІСТ

ВСТУП.....	16
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ГРОМАДСЬКИХ ОБГОВОРЕНЬ	24
1.1. Теоретичні підходи до дослідження конституційно-правових засад громадських обговорень.....	24
1.2. Поняття громадських обговорень в Україні.....	38
1.3. Методологія дослідження конституційно-правових засад громадських обговорень.....	59
Висновки до розділу 1.....	81
РОЗДІЛ 2. МІЖНАРОДНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ГРОМАДСЬКИХ ОБГОВОРЕНЬ	84
2.1. Міжнародні стандарти проведення громадських обговорень.....	84
2.2. Конституційно-правове регулювання громадських обговорень в зарубіжних країнах.....	101
2.3. Конституційно-правові види громадських обговорень.....	124
Висновки до розділу 2.....	146
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОБГОВОРЕНЬ В УКРАЇНІ.....	149
3.1. Генезис громадських обговорень в Україні.....	149
3.2. Стан конституційно-правового регулювання громадських обговорень в Україні.....	164
3.3. Доцільність прийняття окремого закону про громадські обговорення...	179
Висновки до розділу 3.....	203
ВИСНОВКИ	206
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	215
ДОДАТКИ.....	248

АНОТАЦІЯ

Бутков О. І. Конституційно-правові засади проведення громадських обговорень в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (08 – Право). Донецький державний університет внутрішніх справ, Кропивницький, 2023.

Дисертація є першим у вітчизняній науці комплексним дослідженням конституційно-правових засад проведення громадських обговорень в Україні. У дисертаційному дослідженні проаналізовано теоретичні підходи до дослідження конституційно-правових засад громадських обговорень; визначено поняття громадських обговорень; встановлено методологію дослідження конституційно-правових засад громадських обговорень; охарактеризовано міжнародні стандарти проведення громадських обговорень; розкрито конституційно-правове регулювання громадських обговорень в зарубіжних країнах; визначено конституційно-правові види громадських обговорень; встановлено генезис громадських обговорень; з'ясовано стан конституційно-правового регулювання громадських обговорень в Україні; обґрунтовано доцільність прийняття окремого закону про громадські обговорення

У першому розділі дисертаційного дослідження проаналізувавши теоретичні підходи до дослідження конституційно-правових засад громадських обговорень встановлено, що громадські обговорення як форма партисипативної демократії може існувати у ліберальному республіканському суспільстві, де активну роль відіграються саме громадяни. В основі сучасного розумінні громадських обговорень лежить комунікативна теорія права. Громадські обговорення потрібно розглядати комплексно як форму безпосередньої демократії, форму консультацій з громадськістю та форму громадського контролю, оскільки громадські обговорення виконують ряд функцій та завдань, які відповідають зазначеним формам.

Визначено основні функції громадських обговорень: 1) інформативна; 2) комунікативна; 3) партисипативна; 4) превентивна; 5) контролююча; 6) організаційна; 7) аксіологічна; 8) підвищення рівня обізнаності громадян про державні справи.

Встановлено, що суб'єктами громадських обговорень є органи публічної влади (органи державної влади та органи місцевого самоврядування) з однієї сторони та зацікавлені особи, якими можуть бути як організована так і неорганізована громадськість, як громадяни та суб'єкти громадянського суспільства, так і суб'єкти господарювання, установи та організації з іншої сторони. Запропоновано розглянути на теоретичному та законодавчому рівні питання щодо можливості участь нерезидентів, які постійно проживають на території України у вирішенні місцевих справ шляхом проведення громадських обговорень.

Виходячи із теоретичних та нормативних положень визначено, що об'єктом громадських обговорень може бути будь-яке питання державного та місцевого значення, яке має суспільний інтерес, та розгляд якого не є обмежений Конституцією чи законом України.

Проаналізувавши теоретичну та нормативну базу, зроблено висновок що як на думку законодавця так і на думку науковців метою громадських обговорень є перш за все виявлення та врахування органами публічної влади громадської думки. Другою складовою мети громадського обговорення можна визначити збільшення довіри суспільства до органів публічної влади, та прийнятих владою рішень, зменшення напруги шляхом участі населення в управлінні державними та муніципальними справами – що сприяє легітимації прийнятих органами публічної влади рішень.

Встановивши основні ознаки громадського обговорення визначено його поняття як участь зацікавлених осіб (організованої та неорганізованої громадськості) в управлінні державними та муніципальними справами, яка передбачає виявлення та врахування органами публічної влади думки громадянського суспільства під час вироблення та реалізації державної та

муніципальної політики, та прийнятті рішень, які становлять суспільний інтерес з метою забезпечення легітимації діяльності органів публічної влади та прийнятих ними рішень.

У другому розділі дисертаційного дослідження охарактеризовано міжнародні стандарти проведення громадських обговорень та встановлено, що серед міжнародних актів відсутній єдиний документ, яким регулюється питання проведення громадських обговорень як форми безпосередньої демократії, однак це питання прямо чи опосередковано визначається великою кількістю актів, які регулюють різні суспільні відносини.

Україні при вироблені та впровадженні державної політики, варто врахувати рекомендації міжнародних організацій, зокрема, що стосуються: 1) проведення підготовки посадових осіб органів державної влади та забезпечувати їх посібниками з питань своєчасної і ефективної підтримки процесів консультацій; 2) впровадження можливості участі у громадських обговореннях громадян, які знаходяться за межами України; 3) активне залучення дітей та молоді до обговорення питань, які зачіпають їх інтереси; 4) забезпечення можливості участь нерезидентів, які постійно проживають на території України у вирішенні місцевих справ; 5) здійснення заходів щодо активного залучення осіб з обмеженою можливістю до обговорення питань, які зачіпають їх інтереси.

На підставі аналізу зарубіжного досвіду конституційно-правового регулювання громадських обговорень, становить науковий та практичний інтерес питання: 1) щодо участі в громадських обговореннях іноземних фізичних осіб, які постійно проживають на території України та іноземних юридичних осіб, зареєстровані в встановленому порядку для здійснення діяльності на території України; 2) щодо законодавчого обмеження громадських обговорень деяких питань зокрема, що стосуються національної безпеки, індивідуальних адміністративних актів, надзвичайних ситуацій є досить обґрунтованим та спрямований на захист державних та суспільних інтересів; 3) щодо запровадження спеціальних уповноважених органів чи

радників, які володіють спеціальними знаннями та основним завданням яких буде забезпечення належної організації та проведення громадських обговорень та які будуть нести відповідальність у разі порушення законодавства у сфері громадських обговорень; 4) щодо використання механізмів електронних консультацій.

З огляду на нормативно-правове регулювання громадські обговорення класифіковано залежно від органу публічної влади, який проводить такі обговорення та за сферою суспільних відносин.

У третьому розділі дисертаційного дослідження встановлено періодизацію розвитку громадських обговорень на теренах сучасної України: 1) з VII ст. до н. е. по XIII ст. громадські обговорення як основна форма народовладдя; 2) з XIV по XIX століття громадські обговорення в часи панування монархічних режимів, які характеризуються зменшенням можливості участі народу в управлінні місцевими та державними справами, зокрема і у формі громадських обговорень; 3) радянський період 1922-1991 роки відновлення громадського обговорення як форми безпосередньої демократії; 4) з 1991 року розвиток громадських обговорень за часів незалежності України. Перегляд процедури громадських обговорень з позиції сучасної демократії.

Проаналізувавши стан конституційно-правового регулювання громадських обговорень встановлено: 1) в Конституції України прямо не передбачено використання такої форми демократії участі як громадське обговорення, однак передбачає право громадян безпосередньо брати участі у вирішенні публічних справ; 2) конституційно-правове регулювання громадських обговорень характеризується значної кількістю нормативно-правових актів, як законів так і підзаконних актів;

3) Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 має загальний характер та використовується органами публічної влади у тих випадках, коли

процедура проведення громадських обговорень не регулюється спеціальним нормативно-правовим актом; 4) конституційно-правове регулювання громадських обговорень, які проводяться органами державної влади має досить регламентований характер, та визначається актами загальної дії, натомість регулювання громадських обговорень органами місцевого самоврядування передбачається статутним правом.

До основних недоліків чинного законодавства, яке регулює питання громадських обговорень можна віднести: 1) велика кількість нормативно-правових актів, які регулюють це питання, що супроводжується наявністю значної кількості юридичних колізій, прогалин, суперечностей та невизначеностей; 2) регулювання проведення громадських обговорень в органах місцевого самоврядування статутним правом; 3) наявність великої кількості заходів, які проводяться під час публічного обговорення згідно Постанови КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 супроводжується відсутністю законодавчо закріплених підстав розмежування перелічених заходів між собою, порядку їх використання та проведення, які не дають змогу ефективно та однозначно використовувати конкретний захід; 4) відсутність належної процедури врахування пропозицій громадськості за результатами громадського обговорення спричиняє неможливість подальшого контролю з боку громадськості щодо врахування їх думки з обговорюваного питання; 5) низька інституційна забезпеченість, яка полягає в тому, що організація та проведення громадських обговорень покладається виключно на органи виконавчої влади до компетенції якого відноситься обговорюване питання. Як правило в органах виконавчої влади відсутній спеціальний підрозділ чи посадова особа, яка відповідає за організацію та проведення громадських обговорень, у зв'язку з чим виникає ситуація, що організацією та проведенням громадського обговорення займаються особи, до повноважень яких не входить це питання, і які не володіють відповідними компетенціями; 6) відсутність юридичної відповідальності у випадку недотримання чи порушення процедури проведення громадських обговорень; 7) відсутність

регламентованої процедури оскарження громадянським суспільством дій та бездіяльності органів публічної влади під час проведення громадських обговорень.

Громадські обговорення є самостійним інститутом конституційного права, який регулює однорідні суспільні відносини, та повинен регулюватися окремим нормативно-правовим актом. У зв'язку з цим запропоновано прийняти Закон України «Про громадські обговорення».

Ключові слова: конституційно-правові засади, громадські обговорення, демократія, демократія участі, партисипативна демократія, Україна, конституційне право, муніципальне право, громадянське суспільство, органи публічної влади, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, легітимність.

ABSTRACT

Butkov O. I. **Constitutional and Legal Principles of Realization of Public Discussions in Ukraine.** - Qualifying scientific work on manuscript rights. Thesis for the Degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 "Law" (08 - Law). Donetsk State University of Internal Affairs, Kropyvnytskyi, 2023.

The thesis is the first complex research of constitutional and legal principles of realization of public discussions in the national science in Ukraine. In the dissertational investigation theoretical approaches to the research of constitutional and legal principles of public discussions have been analyzed; the concept of public discussions has been defined; methodology of the research of constitutional and legal principles of public discussions has been determined; the international standards of realization of public discussions have been characterized; the constitutional and legal regulation of public discussions in foreign countries has been revealed; the constitutional and legal types of public discussions have been determined; genesis of public discussions has been established; the state of the constitutional and legal regulation of public discussions has been clarified in

Ukraine; the expediency of adopting a separate law on public discussions has been substantiated.

In the first section of the dissertational research, analyzing theoretical approaches to the research of constitutional and legal principles of public discussions, it was signified that public discussions as a form of participative democracy can exist in a liberal republican society where citizens themselves play an active role. Modern understanding of public discussions is based on the communicative theory of law. It is necessary to examine public discussions comprehensively as a form of direct democracy, a form of public consultations and a form of public control since public discussions perform a number of functions and tasks that correspond to the specified forms.

The basic functions of public discussions have been defined: a 1) informative; 2) communicative; 3) participative; 4) preventive; 5) supervisory; 6) organizational; 7) axiological; 8) increase of the level of awareness of citizens about the state affairs.

It was established that the subjects of public discussions are public government (public authorities and bodies of local self-government) bodies on the one hand, and interested persons who can be both organized public and unorganized public as citizens and subjects of the civil society as well as business entities, institutions and organizations on the other hand. It is offered to consider issues at theoretical and legislative level in relation to the possibility of participation of non-residents, who permanently residing on the territory of Ukraine, in resolution of local affairs through public discussions

Based on theoretical and regulatory provisions, it was determined that the object of public discussions can be any issue of state and local value that has public interest and consideration of which is not limited by the Law or the Constitution of Ukraine.

Having analyzed theoretical and regulatory framework, it was concluded that both according to the opinion of legislators and scientists, the aim of public discussions is foremost detecting and taking into account public opinion by public authorities. The second component of the goal of public discussion can be defined

as increasing public trust in public authorities and decisions made by the authorities, reducing tension through public participation in the management of state and municipal affairs – which contributes to the legitimation of accepted decisions made by public authorities.

Having established the main features of public discussion, its concept is defined as participation of the interested persons (organized and unorganized public) in the management of state and municipal affairs which provides for the revealing and consideration of the opinion of civil society by public authorities in the development and implementation of state and municipal policies and the adoption of decisions of public interest in order to ensure the legitimation of the activities of public authorities and their decisions.

In the second section of the dissertation research the international standards of realization of public discussions have been described and it was determined that among international acts the only document that regulates the issue of carrying out public discussion as a form of direct democracy is absent. However, this issue, directly or indirectly is considered in many acts that regulate different public relations.

When developing and implementing public policy in Ukraine, it is necessary to take into account the recommendations of international organizations, in particular concerning: 1) training of public officials and providing them with manuals on timely and effective support of consultation processes; 2) introduction of the possibility of participation in public discussions of citizens who are outside Ukraine; 3) active involvement of children and young people in discussions of issues affecting their interests; 4) ensuring the possibility of participation of non-residents permanently residing on the territory of Ukraine in solving local cases; 5) implementation of measures for active involvement of persons with disabilities in the discussion of issues affecting their interests.

On the basis of the analysis of foreign experience of constitutional and legal regulation of public discussions, the following issues are of scientific and practical interest: 1) participation in public discussions of foreign individuals permanently

residing on the territory of Ukraine and foreign legal entities registered in accordance with the established procedure for carrying out activities on the territory of Ukraine; 2) regarding the legislative restriction of public discussions of certain issues in particular, related to national safety, individual administrative acts, emergencies, is justified and aimed at protecting state and public interests; 3) on the introduction of special authorized bodies or advisers who have special knowledge and whose main task will be to ensure proper organization and realization of public discussions and who will be responsible in case of violation of legislation in the field of public discussions; 4) on the use of electronic of consultation mechanism.

Taking into account the normative and legal regulation, public discussions are classified depending on the public authority that conducts such discussions and on the sphere of public relations.

The third section of the dissertation research establishes periodization of public discussions on the territory of modern Ukraine : 1) from VII century BC to XIII century - public discussions as the main form of democracy; 2) from XIV to XIX centuries - public discussions during dominations of the monarchist regimes that are characterized by a decrease in the possibility of participation of people in local and state administrative affairs, in particular in the form of public discussions; 3) soviet period 1922-1991 - the resumption of public discussion as forms of direct democracy; 4) from 1991- the development of public discussions during the independence of Ukraine. A revision of procedure for public discussions from the perspective of modern democracy.

Having analyzed the state of the constitutional and legal regulation of public discussions, the following statements have been established: 1) in the Constitution of Ukraine the use of such form of democracy as public discussion is not envisaged, however it envisages the right for citizens to take part directly in solving public affairs; 2) the constitutional and legal regulation of public discussions is characterized by a considerable amount of normative and legal acts, both laws and regulations. 3) The procedure for holding consultations with the public on matters of the formation and implementation of state policy, approved by the Resolution of

the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 996 of November 3, 2010, is of a general nature and is used by public authorities in cases where the procedure for holding public discussions is not regulated by a special legal act ; 4) the constitutional and legal regulation of public discussions held by state authorities has a fairly regulated nature and is determined by acts of general effect, whereas the regulation of public discussions by local self-government bodies is provided for by the statutory law.

Main shortcomings of the current legislation that regulate the issue of public discussions include: 1) a large number of normative legal acts that regulate this issue, which is accompanied with a significant number of legal conflicts, gaps, contradictions and uncertainties; 2) regulation of public discussions in local self-government bodies by statutory law; 3) the presence of a large number of measures, that are held during public discussion in accordance with the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of November 3, 2010 No. 996, is accompanied by the absence of legally established grounds for distinguishing the listed measures from each other, the procedure for their use and conduct, which do not allow for the effective and unambiguous use of specific measure;

4) absence of a proper procedure for taking into account the public proposals based on the results of the public discussion causes the impossibility of further control by the public regarding taking into account their opinion on the discussed issue; 5) low institutional security which consists in the fact that the organization and holding of public discussions is solely entrusted to the bodies of the executive power whose competence of the discussed issue belongs to. As a rule, executive authorities do not have a special unit or an official who is responsible for organizing and conducting public discussions, and in connection with this, a situation arises that organization and conducting of public discussions is carried out by persons whose powers do not include this issue and who do not have the relevant competencies; 6) absence of legal responsibility in case of non-compliance or violation of the procedure for holding public discussions; 7) absence of a regulated procedure for challenging actions and inactivity of public authorities by civil society during public discussions.

Public discussions are an independent institution of constitutional law that regulates homogeneous social relations and must be regulated by a separate legal act. In this regard, it is proposed to adopt the Law of Ukraine "On Public Discussions".

Key words: constitutional and legal principles, public discussions, democracy, democracy of participation, participative democracy, Ukraine, Constitutional Law, Municipal Law, civil society, public authorities, state authorities, local self-government bodies, legitimacy.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТЦІЇ

Опубліковані статті у фахових виданнях України:

1) Бутков, О. І. (2019). Конституційно-правове регулювання громадських обговорень в Україні. *Науково-теоретичний журнал «Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка»*, 4(88), 24-35.

2) Бутков, О.І. (2020). Генезис громадських обговорень на українських теренах до проголошення незалежності України 1991 року . *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*, (4), 42-49.

3) Бутков О. І. (2021) Громадське обговорення кримінально-правової нормотворчості: стан та перспективи розвитку. *Право і суспільство*, 2, 140-146.

Статті у періодичних наукових виданнях, проіндексованих у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus:

4) Olena Butkova, Maryna Burdonosova, Nina Rohatynska, Oleh Butkov, Tetiana Sukhorebra Use of information and communication technologies in democratic processes. CUESTIONES POLÍTICAS (Web of Science). Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche" de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela. N° 75 (2022), p. 198-220.

Праці апробаційного характеру:

5) Бутков О. І. Громадські обговорення як складова доступу до правосуддя в контексті реформи децентралізації в Україні. *Доступ до правосуддя в контексті реформи децентралізації в Україні : матер. Загальнонаціонального юридичного форуму* (м. Сєвєродонецьк, 13 грудня 2019 р.). – Сєвєродонецьк: Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка, 2020, с. 4-6.

6) Бутков О. І. Роль громадських обговорень у процесі діяльності органів місцевого самоврядування. *Конституційні принципи місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС: тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 24 квітня 2020 року). Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2020. С. 193-196.

7) Бутков О. І. Громадські обговорення як форма контролю за внесенням змін до Конституції України. *Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 23 червня 2021 р.) / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. 2021. С. 100-103.

8) Бутков О. І. Громадські обговорення в процесі децентралізації. *Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 23 квітня 2021 року). Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2021. с. 121-125.

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Стаття 1 Конституції України гарантує, що Україна є демократична та правова держава. З цього положення вбачається, що вся політика держави має будуватися на демократичних та правових засадах. Демократія у свою чергу передбачає владу народу, під якою розуміється максимальне залучення громадськості до вирішення питань державного та муніципального значення. Однією з форм безпосередньої демократії участі є громадські обговорення.

У зв'язку з тим, що Україна довгий час була у складі держав із тоталітарним режимом, формування та реалізація політики спрямованої на впровадження та розвиток демократії участі припадає на новітню історію України. Тому громадські обговорення як форма партисипативної демократії в Україні є досить молодим інститутом, який потребує належного теоретичного та практичного дослідження.

Громадські обговорення є однією з найдоступніших форм безпосередньої демократії, яка поширюється практично на все дієздатне населення країни, учать у якому не потребує спеціальних знань чи вимог. За допомогою громадських обговорень відбувається легітимація рішень прийнятих органами місцевої влади та місцевого самоврядування.

Наявність належного конституційно-правового регулювання громадських обговорень сприяє ефективній реалізації цієї форми партисипативної демократії. У зв'язку з цим є необхідність дослідження конституційно-правового регулювання громадських обговорень, визначення основних недоліків та проблем, які заважають у належній реалізації цієї форми демократії участі, та визначення основних напрямків вдосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Питання громадських обговорень у науковій літературі фрагментарно досліджується низкою вчених, зокрема О. Галус, Г. Мороз, В. Нестерович, О. Стегній публікували окремі наукові статті з цього питання. М. Віхляєв,

О. Грицан, В. Дрешпак, С. Єсімов, О. Наливайко, А. Коваленко, Н. Мішина, Р. Шаповал, О. Хотинська-Нор, О. Щербанюк, В. Юческул у своїх наукових роботах окремо досліджували питання громадських слухань. У межах монографічних досліджень предметом яких є громадський контроль частково розглядалося питання громадських обговорень С. Вітвіцьким, Л. Наливайко, В. Нестеровичем, О. Савченко.

Наприклад, питання зарубіжного досвіду конституційно-правового регулювання проведення громадських обговорень досліджували такі вчені, як: Ю. Біденко, І. Іголкін, О. Лялюк, Е. Мамонтова, В. Нестерович, К. Павлюк, – однак у цих працях було фрагментарно висвітлено питання зарубіжного досвіду громадських обговорень поруч із іншими формами партисипативної демократії, тому питання зарубіжному досвіду саме громадських обговорень залишається відкритим для дослідження.

Частково предмет генезису громадських обговорень згадується у працях вітчизняних науковців О. Галус, В. Нестерович, проте зазначеними вченими було охоплено питання становлення громадських обговорень починаючи з радянського періоду. На даний момент у правовій науці залишено без уваги питання зародження та розвитку громадських обговорень у більш рані історичні періоди України.

Таким чином питання громадських обговорень частково з різних аспектів (історичного, соціального, управлінського) досліджувалося значною кількістю науковців. Однак у науковій літературі відсутнє окреме комплексне монографічне дослідження присвячення громадським обговоренням, зокрема, конституційно-правовим засадам їх проведення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Тема дисертаційного дослідження обрана в межах: Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2022 року, затвердженого постановою КМУ від 07.09.2011 № 942; Пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015-2019 років, затверджених

Наказом МВС України від 16.03.2015 № 275. Тему дисертації затверджено на засіданні Вченої ради Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка (протокол № 11 від 29 листопада 2019 року).

Мета та задачі дослідження. *Метою* дисертаційного дослідження є визначення конституційно-правових засад проведення громадських обговорень в Україні, з'ясування проблемних питань та розробка пропозицій щодо правового регулювання проведення громадських обговорень в Україні.

На виконання мети передбачається вирішення таких *завдань*:

- проаналізувати теоретичні підходи до дослідження конституційно-правових засад громадських обговорень;
- визначити поняття громадських обговорень;
- встановити методологію дослідження конституційно-правових засад громадських обговорень;
- охарактеризувати міжнародні стандарти проведення громадських обговорень;
- розкрити конституційно-правове регулювання громадських обговорень у зарубіжних країнах;
- визначити конституційно-правові види громадських обговорень;
- дослідити генезис громадських обговорень;
- з'ясувати стан конституційно-правового регулювання громадських обговорень в Україні;
- визначити доцільність прийняття окремого закону про громадські обговорення.

Об'єкт дослідження - суспільні відносини у сфері проведення громадських обговорень в Україні.

Предмет дослідження - конституційно-правові засади громадських обговорень в Україні.

Методи дослідження. При дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень використовується широкий спектр методів та прийомів. У всіх розділах дисертації використано такі загально

філософські методи, як: діалектичний та аксіологічний метод. Окрім того, використано загальнонаукові методи: логічний, аналіз та синтез, індукція та дедукція, абстрагування та конкретизація, системний метод. Метод узагальнення використовувався при підготовці висновків. Метод аналогії використовувався при дослідженні зарубіжного досвіду конституційно-правового регулювання громадських обговорень.

Значну роль при дослідженні теми дисертації відіграються спеціально-правові методи. Зокрема, історико-правовий метод використано при дослідженні генезису громадських обговорень. Порівняльно-правовий метод використано при дослідженні поняття громадських обговорень, зарубіжного досвіду конституційно-правового регулювання громадських обговорень, генезису громадських обговорень. Формально-догматичний та герменевтичний методи використано при дослідженні міжнародних стандартів проведення громадських обговорень, стану конституційно-правового регулювання громадських обговорень, конституційно-правових видів громадських обговорень, доцільності прийняття окремого закону про громадські обговорення. Статистичний метод використано при дослідженні стану конституційно-правового регулювання громадських обговорень.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим комплексним дослідженням конституційно–правового регулювання громадських обговорень в Україні. Наукова новизна дослідження визначається у наступних положеннях:

уперше:

визначено, що громадські обговорення як форма партисипативної демократії може існувати у ліберальному республіканському суспільстві, де активну роль відіграють саме громадяни. В основі сучасного розуміння громадських обговорень лежить комунікативна теорія права.

комплексно досліджено зарубіжний досвід громадських обговорень як самотійної форми безпосередньої участі на підставі якого запропоновано в українському законодавстві: 1) розглянути питання щодо участі в громадських

обговореннях іноземних фізичних осіб, які постійно проживають на території України та іноземних юридичних осіб, які зареєстровані в установленому порядку; 2) визначити перелік питань, зокрема, які не підлягають громадському обговоренню; 3) запровадити спеціальні уповноважені органи чи радників, які володіють спеціальними знаннями, їх основним завданням буде забезпечення належної організації та проведення громадських обговорень, та які нести відповідальність у разі порушення законодавства у сфері громадських обговорень.

комплексно проаналізовано міжнародно-правове регулювання громадських обговорень та розроблено пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства щодо: 1) проведення підготовки посадових осіб органів державної влади та забезпечення їх посібниками з питань своєчасної і ефективної підтримки процесів консультацій; 2) впровадження можливості участі у громадських обговореннях громадян, які знаходяться за межами України; 3) активне залучення дітей та молоді до обговорення питань, які зачіпають їх інтереси; 4) забезпечення можливості участі нерезидентам, які постійно проживають на території України, у вирішенні місцевих справ; 5) здійснення заходів щодо активного залучення осіб з обмеженою можливістю до обговорення питань, які зачіпають їх інтереси.

визначено основні недоліки конституційно-правового регулювання громадських обговорень та запропоновано шляхи вдосконалення чинного законодавства, зокрема шляхом прийняття Закону України «Про громадські обговорення», який в обов'язковому порядку повинен визначати: 1) суб'єкти громадських обговорень; 2) питання, які підлягають обов'язковому обговоренню; 3) питання, які не підлягають обговоренню; 4) процедура проведення громадських обговорень; 5) механізм врахування громадської думки; 6) підстави та порядок оскарження результатів громадських обговорень; 7) відповідальність уповноважених осіб за порушення у сфері громадських обговорень.

встановлено періодизацію розвитку громадських обговорень на теренах сучасної України.

удосконалено:

теоретичні підходи до дослідження конституційно-правових засад громадських обговорень;

визначення основних завдань та функцій громадських обговорень: 1) інформативна функція; 2) комунікативна функція; 3) партисипативна функція; 4) превентивна функція; 5) контролююча функція; 6) організаційна функція; 7) підвищення рівня обізнаності громадян про державні справи; 8) аксіологічна функція;

співвідношення термінів «консультації з громадськістю», «публічні обговорення», «народні обговорення», «громадські слухання»;

дефініцію громадських обговорень, під якими розуміється участь зацікавлених осіб (організованої та неорганізованої громадськості) в управлінні державними та муніципальними справами, яка передбачає виявлення та врахування органами публічної влади думки громадянського суспільства під час вироблення та реалізації державної та муніципальної політики, та прийнятті рішень, які становлять суспільний інтерес з метою забезпечення легітимації діяльності органів публічної влади та прийнятих ними рішень;

основні ознаки громадських обговорень, до яких віднесено: 1) суб'єкти – органи публічної влади (органи державної влади та органи місцевого самоврядування) з однієї сторони та зацікавлені особи, якими можуть бути як організована, так і неорганізована громадськість, як громадяни та суб'єкти громадянського суспільства, так і суб'єкти господарювання, установи та організації – з іншої сторони; 2) об'єкт – будь-яке питання державного та місцевого значення, яке має суспільний інтерес та розгляд якого не є обмежений Конституцією чи законом України; 3) мета – є виявлення громадської думки та легітимація прийнятих органами публічної влади рішень.

отримало подальший розвиток:

дослідження конституційно-правових видів громадських обговорень, зокрема, залежно від органу публічної влади, який проводить громадські обговорення, та сферою суспільних відносин.

аналіз стану конституційно-правового регулювання громадських обговорень

Практичне значення одержаних результатів:

науково-дослідній діяльності – є підґрунтям для подальшого теоретичного дослідження проблематики конституційно-правового регулювання громадських обговорень;

правотворчій діяльності – для підготовки та впровадження змін і доповнень до чинного законодавства України з питань проведення громадських обговорень;

правозастосовній діяльності – дослідження може використовуватися органами публічної влади та громадянським суспільством під час проведення громадських обговорень;

навчальному процесу – під час вивчення форм безпосередньої демократії в межах начальних дисциплін «Конституційне право», «Муніципальне право».

Апробація результатів дослідження. Основні положення дисертаційного дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри державно-правових дисциплін Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка, висвітлені у доповідях на науково-практичних конференціях: Загальнонаціональному юридичному форумі «Доступ до правосуддя в контексті реформи децентралізації в Україні» (м. Сєвєродонецьк, 13 грудня 2019 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Конституційні принципи місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС» (м. Харків, 24 квітня 2020 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Регіональна політика ЄС: концепції, напрямки, значення для України» (м. Харків, 23 квітня 2021 р.); Міжнародній науково-

практичній конференції «Конституція України: ціннісний вимір 25-річного досвіду державотворення та правотворення» (м. Київ, 23 червня 2021 р.).

Публікації. Основні результати дослідження викладено у восьми наукових публікаціях, зокрема: трьох статтях, що опубліковані у збірниках наукових праць, що входять до переліку фахових видань, затверджених МОН України, одній статті – у періодичних наукових виданнях, проіндексованих у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus та чотирьох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації складається зі вступу, трьох розділів, що містять 9 підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел (282 найменування на 34 сторінках) і один додаток на 2 сторінках. Повний обсяг дисертації – 249 сторінка, із них основний текст – 199 сторінок.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ГРОМАДСЬКИХ ОБГОВОРЕНЬ

1.1. Теоретичні підходи до дослідження конституційно-правових засад громадських обговорень

Громадські обговорення є важливим інститутом безпосередньої демократії, який у XXI столітті є одним із найшвидших та найефективніших способів вирішення важливих для громадянського суспільства питань. У зв'язку із активним розвитком цієї форми партисипативної демократії важливим є дослідження теоретичних складових цього феномену.

Громадське обговорення як правове явище не існує саме по собі, а є можливим лише за наявності певних умов та факторів (державно-правових, соціальних, політичних та інших), які забезпечують існування безпосередньої демократії як такої. Тому, розглядаючи теоретичні підходи до дослідження конституційно-правових засад громадських обговорень, варто визначити умови державного, суспільно-політичного устрою, форми правління та організації держави, які обумовлюють існування безпосередньої демократії.

Слушною є думка, що участь громадськості у вирішенні державних та муніципальних справ можлива у державах у яких панує ліберальна демократія. Теорія ліберальної демократії являє собою форму суспільно-політичного устрою держави на основі представницької демократії, наповненої ліберальним ціннісним змістом (що передбачає насамперед захист прав, свобод та інтересів як меншин, так і окремих громадян). Ліберальна демократія передбачає відданість парламентському ладу, необхідність поділу влади, політичний плюралізм і верховенство закону, забезпечення основних політичних прав і свобод громадян, повага до гідності людської особистості, розширення практики плебісцитарної демократії та всенародного обговорення законів, захист прав власності, недоторканність приватного життя, свободу слова, зборів і віросповідань тощо. [7, с. 79-80] «У концептуальній моделі

ліберальної держави саме поняття держави перебуває у тісному зв'язку з поняттям свободи (з лат. «liberalis» – вільний, той, що має стосунок до свободи), а право в такій державі сприймається як міра свободи». [14, с. 47] На противагу ліберальній теорії, у соціалістичних теоріях громадянин тлумачиться як клієнт держави. Згідно цієї теорії економічні гарантії виживання надаються не через вільну матеріалізацію свободи, яка конвертується у власність, а як державна позика чи державний дар.

Ліберальні теорії, які є основою сучасного конституціоналізму спираються на три основних поняття прав людини: життя, свобода та власність. Головним серед яких виділяються право власності, оскільки власність є матеріалізацією права на життя та свободу. Громадянин у теоріях ліберального напрямку – це громадянин як власник прав, свобод та законних інтересів, зокрема права на громадські обговорення державних та муніципальних питань. Ліберальна демократія гарантує громадянину свободу слова, вираження своїх думок та поглядів, доступ до інформації, участь у вирішенні державних та муніципальних справ – що є важливими складовими громадських обговорень. Саме в державах із таким соціально-політичним устроєм можливе існування та розвиток форм безпосередньої демократії, у тому числі, і громадських обговорень.

При республіканській формі правління владні відносини розвиваються шляхом активізації легітимних односторонніх дій держави на громадянське суспільство і легітимної зворотної дії громадянського суспільства на державу [11, с. 50]. У республіканському (республіка – влада народу) напрямку розвитку теорій природного права (республіканський проєкт правової держави) громадянин – це публічна особа, тобто та особа, яка бере участь у публічному обговоренні проблем, які стосуються всього загалу, або бере участь у житті загалом у інший спосіб. Виходячи із вищезазначених теорій, громадські обговорення як форма громадського контролю може існувати у ліберальному республіканському суспільстві, де активну роль відіграють саме громадяни.

Важливо розглянути громадські обговорення з точки зору комунікативної теорії права. Німецький філософ Габермас започаткував нове розуміння розуму – «комунікативний розум» – який існує в суспільній реальності в результаті діяльності «комунікативної громадськості», як результат діалогу, досягнення взаєморозуміння між різними соціальними групами. В основі цієї теорії Габермаса лежить раціональний дискурс (від лат. *discursus* – міркування, довід), який полягає у можливості відкритого обговорення важливих питань громадянським суспільством, право вільно ставити питання, дискутувати, висловлювати свою думку, і таким чином приймати рішення державного та місцевого значення [26; с. 234-287].

Яковлева Л. зазначає, що Габермас використовує поняття «дорадчої політики», «успіх якої залежить від справедливого регулювання комунікації та різних форм аргументації прагматичного, етичного та морального дискурсів у публічній сфері». Принцип комунікативної участі громадян у публічному просторі є модерністським розумінням публічної активності громадян, яке дає можливість створити нову концепцію публічного простору, яка враховує ліберальну та республіканську традицію [257, с. 101].

Таким чином, в основі сучасного розумінні громадських обговорень лежить комунікативна теорія права, яка є інтерсуб'єктною, що виходить за межі суб'єктивного вирішення важливих для держави та органів місцевого самоврядування питань.

Яковлева Л. зазначає, що легітимність залежить від думки громадян, за допомогою дискурсивного підходу відбувається обґрунтування легітимності публічної влади [257, с. 101]. Легітимація передбачає доповнення формальних вимог справедливості морально-етичними цінностями, обґрунтування та виправдання чого-небудь. Теорія легітимації осмислює право не тільки з точки зору яке воно є (легальне, позитивне право), але і яким йому належить бути (легітимне право) [48, с. 59].

Як влучно зазначає Кравченко Т. «джерелом легітимності державної влади є людина, а точніше, її активна участь у суспільно-політичному житті

держави (це різноманітні форми участі в правовій, політичній, господарській сферах життєдіяльності). Через такі форми участі державна влада та право набувають реальної легітимності». Легітимність передбачає тісний зв'язок між державною владою та громадянським суспільством та залежить від рівня активності суспільства, його компетентності, розвитку його інститутів і рівня політичної і правової культури народу [96, с. 31, 32, 34].

Для досягнення цілей легітимації органи публічної влади у своїй діяльності повинні бути відкритими до діалогу, сприймати критику, прагнути до вдосконалення взаємовідносин із народом, рішення цих органів схвалюються народом, а непопулярні, однак необхідні рішення, містять елементи компромісу та роз'яснення, доведено до відома виконавців їх прийняття [42, с. 116]. Щербанюк О. ефективність сучасної держави визначає лише за умови, що національна політика відображає погляди та переконання людей, громадян країни. [253, с. 128].

Саме громадські обговорення є тим ефективним способом легітимації діяльності органів публічної влади, прийнятих ними рішень, який дає можливість збільшити довіру громадянського суспільства до державної та муніципальної влади, зменшити напругу у суспільстві, сприяти позитивному дотриманню та виконанню громадськістю прийнятих органами публічної влади рішень.

Рушійною силою демократичних перетворень є розвинене громадянське суспільство. Як слушно зазначив Дацій Н. «важливою складовою розвитку громадянського суспільства є співробітництво й партнерство громадськості із владними структурами, що дозволяє знаходити додаткові ідеї, можливості й ресурси для розв'язання тих чи інших суспільно-важливих проблем». [36, с. 22]. Науковець виступає за певну «маркетингізацію» взаємовідносин між громадянином та управлінським персоналом держави, яка передбачає зміну позиції громадянина з «прохача» на «клієнта», «замовника» на «споживача»: це сприятиме поліпшенню ефективності та якості державно-управлінських послуг, а також і зміцненню довіри громадян до влади

[36, с.24].

Як влучно зазначають Делія Ю., Федорова А. «використання інститутів безпосередньої демократії з метою виявлення громадської думки є необхідною, обов'язковою умовою становлення в нашій країні громадянського суспільства, а підвищення ефективності їх роботи сприятиме прискоренню цього процесу» [40, с. 399]. Таким чином, розвиток громадянського суспільства нерозривно пов'язаний із розвитком безпосередніх форм демократії, серед яких і громадські обговорення.

Щербанюк О. наголошує на взаємній відповідальності влади перед народом та у свою чергу відповідальності громадян за свою державу [253, с. 128]. Таким чином формування та реалізація державної політики повинно відбуватися за участі громадськості, зокрема, громадяни та інші представники громадянського суспільства мають не тільки чітко знати й виконувати свої обов'язки, але й вміти реалізовувати свої права та брати активну участь у вирішенні питань суспільного та місцевого значення [213, с. 11].

Як влучно зазначають Павлюк К. та Іголкін І. «умовами гармонійної взаємодії є діалог, заснований на рівноправному партнерстві та принципі субсидіарності, участі організацій громадянського суспільства у виробленні рішень органів влади (у тому числі у формуванні державної політики) і в їх реалізації, а також здійснення громадського контролю та визнання незалежності громадських організацій, їх права критично оцінювати дії органів державної влади й захищати інтереси різних соціальних груп» [135, с. 426]. Купрій В. та Паливода Л. виділяють три елементи успіху в залученні громадян у формування суспільної (державної) політики: 1) інформування; 2) консультації; 3) активна участь [33, с. 12, 20-21].

Виокремлюють такі форми впливу громадян та інститутів громадянського суспільства на процес підготовки та прийняття політичних рішень, зокрема: 1) безпосередня участь громадян (вибори, референдуми, громадські обговорення та ін.); 2) опосередковане представництво інтересів

громадян (через депутатів усіх рівнів, виборних посадовців, політичні партії) та ін. [105, с. 15].

На даний момент в Україні активно тривають процеси реформації у багатьох сферах суспільного життя. Ці процеси не оминули і сферу адміністративно-територіального поділу, державного управління, роботи правоохоронних органів, діяльність у сфері правосуддя, порядок роботи органів державної влади, органів місцевого самоврядування та взаємовідносин між ними. Важливо, щоб результат усіх цих процесів відповідав потребам українського суспільства, задля цього в процесі цих змін потрібно активно використовувати механізми, які дозволяють «почути» суспільство. Громадські обговорення є однією з найефективніших форм громадського контролю, яка здійснюється у формі діалогу між громадянським суспільством та органами публічної влади. Урахування громадської думки при прийнятті органами публічної влади суспільно значущих рішень сприяє полегшеному сприйняттю змін населенням. У зв'язку з цим гарантією легітимності проведення будь-яких трансформацій у суспільстві є належно проведені громадські обговорення.

Громадські обговорення є універсальним інструментом участі громадськості у вирішенні державних та місцевих справ у різних сферах, зокрема Хомов С. визначає, що громадське обговорення є потужним засобом впливу громадськості на діяльність у сфері податкового забезпечення [243, с. 70], Сіцінська М. визначає важливість участі громадянського суспільства, зокрема шляхом проведення громадських обговорень, у сфері реформування державного управління сектором безпеки і оборони. [219, с.109-110], Нестерович В. розглядає громадські обговорення з точки зору важливої конституційно-правової форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів [122, с. 263], Росоляк О., Бойко І. зазначають, що активна громадянська позиція впливає на запобігання корупції [213, с. 11].

Заслуговує на увагу теоретичний підхід Чемериса О., який розглядає громадські обговорення у співвідношенні до циклів політики. Науковець

виділяє такі стадії публічної політики: виникнення проблеми; сприйняття приватних і публічних проблем; внесення до урядового порядку денного; створення альтернативних планів; прийняття політичної програми; впровадження плану дій; оцінка наслідків публічної політики. Науковець пропонує проводити консультації з громадськістю не лише на етапі прийняття політичної програми, а починати консультиватись ще при виявленні та сприйнятті публічної проблеми, при формуванні політики та оцінюванні її наслідків (уточнення проблеми, ідентифікація зацікавлених осіб, вибір мети та цілей політики чи узгодження альтернативних варіантів рішень) [247]. Така позиція автора є обґрунтованою та відповідає одному із базових принципів громадських обговорень – принцип своєчасності, який полягає у тому, що громадські обговорення «проводяться на етапі, коли є можливість вплинути на результат вироблення державної/суспільної політики, певного рішення органу влади» [63, с. 112].

Громадські обговорення є однією з найдревніших форм участі громадськості у вирішенні справ місцевого та державного значення. З проголошенням незалежності України зазначений інститут демократії участі набув нового змісту і на сьогоднішній день продовжує динамічно розвиватися, однак потребує значного теоретичного та практичного вдосконалення. У науковій юридичній літературі існує велика кількість теоретичних підходів та концепцій обґрунтування громадських обговорень.

Перш за все громадські обговорення розглядаються як форма партисипативної демократії. «Партисипативна демократія (демократія участі) – це такий вид демократії, який передбачає безпосередню участь членів територіальної громади в управлінні громадою (або громадян – в управлінні державою), тобто в процесах підготовки, ухваленні управлінських рішень та контролю їх реалізації» [139]. На думку Васильєвої Н., Бойко Р. партисипативна демократія може бути досягнута лише шляхом щоденного виконання владою своїх основних завдань, серед яких консультивання з громадськістю, врахування інтересів та проблем людей у процесі

встановлення пріоритетів, планування програм і послуг, розвитку ініціатив, постійне перебування в діалозі з громадськістю з метою дослідження, оцінки й урахування потреб громадян і їх очікувань для найефективнішої відповіді на них [19, с. 103].

Громадські обговорення відповідають всім критеріям партисипативної демократії, оскільки громадяни та організовані суб'єкти громадянського суспільства безпосередньо беруть участі у обговоренні питань, можуть без посередників висловлювати свої думки та пропозиції, ставити запитання та отримувати відповіді, тим самим безпосередньо вирішувати важливі для держави чи громади справи.

Наступним теоретичним підходом до визначення сутності громадських обговорень є визначення громадських обговорень як форми громадського контролю. Такий підхід підтримують Вітвіцький С. [21, с. 329], Віхляєв М. [22], Грицан О. [32; с. 99], Коцан-Олинець Ю. [95, с. 65], Савченко О. [230, с. 127-128], Хомов С. [243, с. 70] та інші.

У широкому розумінні під громадським контролем розуміється «спостереження громадськості за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадовими особами, а також за недержавними організаціями та іншими суб'єктами при здійсненні ними владних управлінських функцій, у тому числі і в разі виконання ними делегованих владних повноважень, яке має своєю метою забезпечення законності та дисципліни у сфері публічного управління» [223, с. 24].

Миколаєць А. виділяє наступні ознаки громадського контролю:

- 1) суб'єктом є представники громадськості – громадяни одноосібно або їхні групи тощо;
- 2) об'єктом є діяльність суб'єктів публічної адміністрації;
- 3) метою є спрямування публічного адміністрування та функціонування державно-владного механізму на ефективний захист прав і свобод людини і громадянина, дотримання вимог законності, розвиток громадянського суспільства, врахування у зазначеному процесі визначених правом потреб та інтересів громадськості;
- 4) правовий характер – усі заходи та дії, що

реалізуються в межах громадського контролю, вчиняються виключно у правовій формі, відповідно до чинного законодавства та з дотриманням особливостей, що ним передбачені; 5) публічний характер – здійснюється стосовно діяльності суб'єктів, які наділені владними повноваженнями, стосовно діяльності, яка носить публічний характер та переслідує публічно-правові цілі; 6) рішення суб'єктів проведення громадського контролю носять рекомендаційний характер; 7) суб'єкти громадського контролю є самостійними у визначенні доцільності проведення громадського контролю [113, с. 141].

Громадський контроль існує в різних формах та здійснюється за допомогою розгалуженої системи засобів [221, с. 112], однією з таких форм є громадські обговорення. Громадські обговорення за своєю сутністю виконують контролюючу функцію, оскільки відбувається не одноосібне вирішення органом публічної влади важливих для суспільства питань, а відбувається колективне обговорення з громадськістю, вивчення її думки, врахування її при прийнятті рішення та звітування перед суб'єктами обговорення про результати врахування чи неврахування думки громадськості, тим самим відбувається контроль громадськості за прийняттям рішення.

Наступним теоретичним підходом є визначення громадських обговорень як форми консультацій з громадськістю. Відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови консультації це «надавання порад з яких-небудь питань» [20, с. 567]. У свою чергу органи публічної влади звертаються до громадськості за порадою щодо вирішення важливого для держави чи територіальної громади питання.

Консультації з громадськістю – це процес комунікації між органами державної влади і громадянами та їх об'єднаннями, метою яких є прийняття рішень, у яких будуть враховуватись права, інтереси та знання всіх зацікавлених сторін [50, с. 18-19]. Громадські обговорення як форма консультацій з громадськістю визначена як на теоретичному, так і на

нормативному рівні. Відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма) [163]. Проведення консультацій дає змогу лише визначити позицію та зібрати пропозиції заінтересованої громадськості щодо предмета консультацій, які будуть використані особами, відповідальними за ухвалення рішень, та не можуть підміняти власне сам процес ухвалення рішень [63, с.113].

Громадське обговорення повністю відповідає ознакам консультації з громадськістю, є формою комунікації, обміном думками з органами публічної влади, яка дає змогу висловити думки та надати поради органам публічної влади щодо вирішення важливого для суспільства питання. Консультації з громадськістю служать не лише для прийняття конкретного рішення органами публічної влади, а й для вивчення громадської думки та подальшого її врахування при виробленні політики, вектору розвитку та проектуванні наступних рішень.

При дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень, вважаємо, що їх потрібно розглядати комплексно як форму безпосередньої демократії, форму консультацій з громадськістю та форму громадського контролю, оскільки громадські обговорення виконують низку функцій та завдань, які відповідають зазначеним формам.

Важливою складовою дослідження інституту громадських обговорень є визначення їх завдань, функцій та основоположних засад. Можна визначити такі основні завдання та функції громадських обговорень:

1. Інформативна – передбачає взаємний обмін інформацією між органами публічної влади та громадянським суспільством. Зокрема під час громадських обговорень з одного боку відбувається інформування

громадськості про ті чи інші дії влади [242, с. 77], а з іншого боку відбувається збір необхідної для вироблення публічної політики інформації від громадськості [24, с. 265] та її використання в процесі подальшого аналізу ситуації або проблеми [63, с. 109]. Колпаков В. як один із інформаційних ресурсів розглядає інформацію генеровану громадськістю, зокрема: громадськими об'єднаннями, їх членами, уповноваженими представниками, окремими громадянами [79, с. 81].

2. Комуникативна функція передбачає: виявлення та обговорення проблеми, яка становить суспільний інтерес; фіксування позиції кожної із зацікавлених сторін щодо цієї проблеми; вироблення взаємоприйнятних шляхів її розв'язання в результаті вільного обговорення різних точок зору учасників [242, с. 77]; вимірювання впливу (зокрема рівня задоволення) владних рішень на зацікавлені сторони; визначення пріоритетів, потреб і застережень зацікавлених сторін [24, с. 265]. Комуникативна функція громадських обговорень відіграє важливу роль у налагодженні належної взаємодії органів публічної влади та суспільства.

3. Партисипативна функція передбачає участь громадськості в управлінні державними та муніципальними справами, зокрема залучення громадськості до вирішення найбільш значимих для суспільства питань, формування та реалізації державної та місцевої політики, розроблення відповідних проектів та інше шляхом проведення громадських обговорень.

4. Превентивна функція передбачає, що під час проведення громадських обговорень відбувається запобігання прийняттю нелегітимних, таких що суперечать інтересам суспільства, рішень, запобігання виникненню громадського обурення та дисонансу між органами публічної влади та громадянським суспільством.

5. Контролююча функція громадських обговорень проявляється у здійсненні громадянським суспільством контролю за вирішенням органами публічної влади суспільно важливих рішень, за формуванням, реалізацією

державної і місцевої політики, та за виконанням рішень прийнятих за результатом громадських обговорень.

6. Організаційна функція передбачає: організацію та мобілізацію громадськості для вирішення різноманітних питань місцевого значення [13]; ідентифікацію всіх сторін, які зацікавлені в розв'язанні тієї чи іншої проблеми [242, с. 77], залучення громадян та різноманітних позаурядових груп (зацікавлених сторін) до розгляду питань, які безпосередньо або опосередковано їх стосуються, та до процесу формування та впровадження державної політики [24, с. 265];

7. Підвищення рівня обізнаності громадян про державні справи [24, с. 265] – саме за допомогою громадських обговорень відбувається безпосереднє спілкування органів публічної влади з громадськістю, під час обговорень учасники можуть поставити запитання та отримати всю необхідну інформацію щодо питання, яке є предметом обговорень. Зазначена комунікація сприяє підвищенню правосвідомості та обізнаності громадян;

8. Аксіологічна функція – полягає в оцінюванні громадянським суспільством ситуації, питання, яке ставиться на обговорення. Під час громадських обговорень відображається ставлення громадськості до того чи іншого рішення органу публічної влади, їх ціннісні орієнтири.

Як слушно зазначили Літвінов О. та Літвінова Н. одна з переваг громадських обговорень полягає в тому, що коли громадськість та органи публічної влади працюють разом, вони поділяють відповідальність за будь-які ухвалені рішення [34, с. 64]. Під час громадських обговорень відбувається оцінка рівня підтримки громадськістю різних варіантів рішень; заручення підтримкою того варіанту рішення, до якого прихильно ставиться влада; заручення підтримкою груп, які беруть участь у прийнятті рішення [63, с. 109]; досягнення підтримки громадян для прийняття пропонованого рішення [24, с.265].

При теоретичному дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень варто звернути увагу на принципи проведення

громадських обговорень. Вітвіцький С. виділяє такі принципи громадських обговорень: законності; доцільності; добровільності; доступності; гласності; свободи висловлювань; повноти аналізу; принципу врахування результатів; відповідальності за порушення законодавства у сфері проведення обговорень [21, с. 328-329]. Даций Н. виділяє такий принцип як «альтернативність обговорення практичних аспектів розв'язання відповідної проблематики, яка має привести до безальтернативного рішення». [36, с. 21]. Наливайко Л., Савченко О. виділяють принцип транспарентності, який вимагає, щоб організаційні, процедурні аспекти та наслідки проведення слухань мали прозорий, публічний характер [230, с. 139]. Проведення громадських обговорень безпосередньо перед прийняттям того чи іншого рішення владою [242, с. 78].

Також виділяють такі базові принципи організації та проведення громадських обговорень: участь у процесі розроблення та ухвалення рішень осіб, груп, організацій, яких безпосередньо стосується це рішення, або які мають інтерес в цьому рішенні; довіра та повага; сумлінність (учасники консультацій мають чітко і сумлінно декларувати інтереси, категорії та чисельність соціальних груп, бенефіціарів, яких вони представляють); необтяжливість та «дружність»/сприятливість процедур для громадян, які бажають взяти участь у консультаціях; пропорційність типу та масштабу консультування щодо потенційного впливу пропозицій або прийнятого рішення; належне та рівне ставлення до учасників консультаційного процесу [63, с. 109-110].

У Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» детально описані принципи взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, хоча розпорядження втратило чинність, однак вони є актуальними як в теоретичному, так і в практичному аспектах при проведенні громадських обговорень. Такими принципами є: соціальне партнерство – під яким

розуміють налагодження конструктивної взаємодії органів виконавчої влади, зазначених інститутів і суб'єктів господарювання для вирішення питань державного управління і суспільного життя; забезпечення рівних можливостей; взаємовідповідальність; невтручання органів виконавчої влади у діяльність інститутів; ефективність процесу взаємодії [195]. Крім цього, варто виділити принцип фіксації та опрацювання всього, що відбувається на громадських обговореннях [242, с. 78], документування внесених громадськістю пропозицій та прийнятих рішень.

Букіна Т., Лазарева А., Губа М. виділяють такий важливий принцип як регламентність [13], який передбачає проведення громадських обговорень у відповідності до встановленої нормативно-правовими актами процедури. Регламентований порядок проведення громадських обговорень запобігає зловживанню зі сторони органів публічної влади своїми повноваженнями у сфері організації та проведення цієї форми безпосередньої демократії.

Таким чином, на теоретичному та нормативному рівні виділяється значна кількість засад, яких необхідно дотримуватися під час проведення громадських обговорень. Дотримання цих принципів сприяє належному та ефективному досягненню завдань та мети, які ставляться перед проведенням громадського обговорення. Усі ці засади повинні обопільно виконуватися як органами публічної влади, так і заінтересованими особами, які беруть участь у проведенні громадських обговорень.

Мамонтова Е. вважає, що консультації мають бути наділені такими рисами: має бути чітке визначення процедур проведення консультування з урахуванням часу, необхідного для підготовки та підведення підсумків; усі сторони повинні мати можливість ініціювати консультації та впливати на сам процес консультування; легка доступність інформації про політику взаємодії влади з громадськістю, наявні процеси, про можливість участі у консультаціях та їх результати; позиції всіх основних зацікавлених сторін мають бути розглянуті та задокументовані; обов'язкове врахування результатів консультування, незалежно від очікувань, під час ухвалення управлінських

рішень [104, с. 66].

1.2. Поняття громадських обговорень в Україні

На теоретичному та практичному рівнях існує проблематика щодо визначення поняття «громадських обговорень», оскільки в українському законодавстві використовуються схожі за змістом терміни: «консультації з громадськістю», «публічні обговорення», «народні обговорення», «громадські слухання», «відкриті засідання», «публічні засідання» та інші, що створює деяку невизначеність та труднощі у розумінні. Відсутня єдність щодо розуміння вищезазначених понять і у наукових колах. Тому необхідно розмежувати ці поняття та дослідити теоретичні та нормативні аспекти визначення цих термінів [16, с. 29-30].

Для визначення поняття «громадські обговорення» необхідно дослідити поняття та співвідношення термінів «консультації з громадськістю», «публічні обговорення», «народні обговорення», «громадські слухання».

Що стосується поняття «консультації з громадськістю», то в науковій літературі під публічними консультаціями розуміється «процес комунікації між органами державної влади та громадянами (зацікавленими сторонами), за допомогою якої обидві сторони стають проінформованими про різні перспективи та пропозиції урядової політики і які надають можливість громадянам впливати на зміст рішень, що ухвалюють органи державної влади» [24, с. 264]. Павлюк К. консультації з громадськістю розглядає як інструмент координації зусиль органів державної влади та інститутів громадянського суспільства [136, с. 235]. Виділяють наступні етапи консультування: діалог, дискусія, аналіз [63, с. 109]. Тобто на теоретичному рівні консультації з громадськістю це узагальнене поняття діалогу суспільства із органами публічної влади.

На нормативному рівні поняття «консультації з громадськістю» та «громадські обговорення» розмежовуються Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3

листопада 2010 р. № 996, у якому громадські обговорення є безпосередньою формою консультацій з громадськістю [163]. Таким чином «консультації з громадськістю» є ширшим поняттям ніж «громадські обговорення».

Для визначення поняття «громадські обговорення» необхідно дослідити етимологію зазначених слів. Відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови «громадський» означає «який виникає в суспільстві або стосується суспільства, пов'язаний із ним; суспільний» [20, с. 262]. Під «обговоренням» розуміється «обмінюватися поглядами, міркуваннями, враженнями тощо з ким-небудь, детально аналізуючи, розглядаючи щось. Висловлюватися по черзі про кого-, що-небудь, даючи певну оцінку; оцінювати» [20, с. 799]. Таким чином у широкому розумінні громадськими обговореннями є обмін поглядами, міркуваннями, висловлювання думки, щодо питань, які виникають в суспільстві або стосується суспільства, пов'язані із ним.

Що ж стосується поняття «громадських обговорень» як участі громадськості у вирішенні публічних справ, то необхідно дослідити нормативне та теоретичне визначення цього терміну. Вперше термін «громадське обговорення» був нормативно закріплений на рівні Кабінету Міністрів України Постановою від 29 червня 2011 р. N 771 «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля» (в редакції від 29 червня 2011 р.), і вживався у значенні процедури, спрямованої на врахування думки громадськості, її представників (представника), під час прийняття рішень. У цій Постанові до основних форм громадського обговорення відноситься підготовка та подання пропозицій (зауважень), громадські слухання [183].

До 2011 року поняття «громадське обговорення» нормативно визначалося на рівні наказів міністерств, зокрема у Наказі Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 N 168 «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» громадське обговорення (публічне слухання або

відкрите засідання) – це процедура виявлення громадської думки з метою її урахування при прийнятті органами виконавчої влади рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля (навмисне вивільнення генетично змінених організмів; розміщення, проектування, будівництво або реконструкція об'єктів; розробка проєктів нормативно-правових актів тощо) [181]. Відповідно до Наказу Держмитслужби від 10.09.2004 № 658 «Про затвердження Положення про участь суб'єктів громадського обговорення у підготовчій роботі щодо прийняття нормативно-правових актів з питань митної справи» громадське обговорення (громадське слухання або відкрите обговорення та інші форми, передбачені законодавством) – це процедура виявлення громадської думки з метою її урахування при прийнятті Державною митною службою України регуляторних актів з питань митної справи [182]. У цьому наказі публічні слухання розглядаються як одна із форм відкритих обговорень.

Існують різні теоретичні підходи до визначення поняття «громадських обговорень». Зокрема, Ткаченко Є. громадські (народні, місцеві) обговорення проєктів законів, рішень органів державної влади та управління розглядає як інститут прямої демократії через які народ здійснює безпосередній контроль за публічною владою [234, с. 84].

Стегній О. громадські обговорення розглядає з соціологічного підходу як інститут та організаційну форму громадянської участі, яка в свою чергу є одним з проявів існування суспільних практик громадянського суспільства в Україні, є колективним типом громадянського активізму, який використовує легітимні непрямі методи конструктивного впливу на діяльність органів влади [228, с. 11, 14].

Нестерович В. «громадське обговорення» розглядає в контексті участі громадськості у прийнятті нормативно-правових актів та визначає «як сукупність передбачених законодавством заходів, які організовуються та проводяться у чітко визначені строки органами публічної влади з метою виявлення громадської думки та її урахування при прийнятті нормативно-

правових актів шляхом їх розширеного розгляду громадськістю, здійснення експертного аналізу, порівняння та оцінки, а також внесення громадянами та їх об'єднаннями відповідних пропозицій та зауважень» [122; с. 272].

Галус О. використовує поняття «народні обговорення» під якими розуміє «форму безпосереднього народовладдя, яка полягає в обміні громадянами поглядами, міркуваннями, враженнями щодо проектів нормативно-правових актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування та інших найважливіших питань державного і суспільного життя» [28, с. 37]. На нашу думку термін «народні обговорення» відрізняється від терміну «громадські обговорення» суб'єктивним складом, оскільки термін народний застосовується для позначення усього населення країни та передбачає проведення всенародного обговорення, із залученням усіх адміністративно-територіальних одиниць держави, натомість громадські обговорення мають більш універсальний характер і можуть охоплювати як окрему частину суспільства, в межах однієї або декількох адміністративно-територіальних одиниць, так і усієї України.

Із вищевикладених теоретичних визначень громадських обговорень можна зазначити, що це поняття визначає обговорення як рішення, які приймаються як органами державної влади, так і місцевого самоврядування, як на центральному, так і на місцевому рівнях. Для порівняння варто дослідити визначення поняття «громадські слухання». У науковій літературі існують різні теоретичні підходи до визначення поняття громадських слухань. Коцан-Олинець Ю. громадські слухання розглядає як самостійну форму здійснення громадського контролю поруч із зверненнями громадян, громадською експертизою, моніторингом діяльності органів державної влади [95, с. 65].

Низка вчених беручи за основу Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» розглядають громадські слухання як форму громадської участі, яка притаманна лише органам місцевого самоврядування.

Воронов М. розглядає громадські слухання як форму реалізації

територіальною громадою своїх функцій і повноважень [25, с. 36]. Такої ж позиції дотримуються Літвінов О. та Літвінова Н., які громадські слухання визначають як «офіційне засідання, зустріч громадськості з депутатами відповідної ради та посадовими особами органів місцевого самоврядування, під час яких представники територіальної громади можуть висловлюватися щодо пропозицій, стратегічних планів тощо, порушувати питання, висловлювати думки та рекомендації на користь громади щодо підвищення якості послуг тощо» [34, с. 63]. Букіна Т., Лазарева А., Губа М. громадські слухання визначають як «форми участі громадськості в управлінні розвитком територіальної громади шляхом публічного консультування місцевої влади, контролю її діяльності та внесення пропозицій щодо вирішення соціально-економічних, містобудівних, культурних та інших важливих питань місцевого значення» [13].

Деякі вчені громадські слухання відносять до форм місцевої демократії, яка включає в себе обговорення рішень, які приймаються органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади. Зокрема, Наливайко Л., Савченко О. громадські слухання визначають «як форму громадського контролю, що передбачає залучення громадян до управління справами місцевого значення, що здійснюється шляхом консультацій органів місцевого самоврядування чи органів державної виконавчої влади на місцях з територіальною громадою та іншими інститутами громадянського суспільства.» [230, с. 135]. На думку Біденко Ю. громадські слухання «виступають «чистою» формою консультацій з громадськістю взаємодії громади з локальною владою» [9, с. 54].

У науковій літературі використовується поняття «публічні слухання», з цього приводу заслуговує на увагу дослідження Вітвіцького С., який розділяє поняття «публічні слухання» і «громадські слухання» вважаючи їх близькими за сутністю формами громадського контролю та розглядає їх нерозривно, як його складові частини. Науковець розмежовує громадські та публічні слухання за предметом та суб'єктом. Предмет публічних слухань

поширюється на широке коло суспільних відносин по всій території країни, предмет громадських слухань є вужчим та стосується окремої громади та території її проживання в межах держави. Суб'єктами громадських слухань є місцеве самоврядування та регіональне управління – з одного боку та територіальну громаду – з іншого; суб'єктами публічних слухань є центральні органи виконавчої влади та інститути громадянського суспільства. [21, с. 311, 327, 332] Таким чином, на думку автора публічні слухання носять загальнодержавний характер, а громадські слухання – місцевий характер.

На думку Грицан О. «громадські слухання» використовуються для позначення форми прямого самоврядного контролю, а «публічні слухання» – для форми громадського контролю. Науковець розмежовує громадські та публічні слухання, зокрема за такими ознаками: 1) за суб'єктом: учасниками громадських слухань як форми самоврядного контролю є представники відповідної територіальної громади чи об'єднаних громад, органи місцевого самоврядування; учасниками публічних слухань як форми громадського контролю є громадяни України, громадські організації (інститути громадянського суспільства), центральні органи виконавчої влади; 2) за об'єктом: об'єктом громадських слухань є рішення з питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування; об'єктом публічних слухань є рішення з питань, що належить до компетенції органів державної влади [32; с. 96-99]. Наливайко О. також розділяє поняття публічні та громадські слухання [118, с. 75].

Іншим теоретичним підходом до визначення поняття «громадських слухань», є віднесення цієї форми участі громадськості до методу консультацій як місцевому, так і загальнодержавному рівнях. Зокрема Михненко А., Кравченко С., Месюк М. громадські слухання розглядаються як метод проведення одиничних консультацій, який передбачає очні зустрічі представників органів влади з представниками неурядових організацій та пересічними громадянами для обговорення проєктів рішень, результатів діяльності органів влади, пріоритетів державної політики й інших суспільно

значущих питань, під час яких громадяни заслуховують підготовлену інформацію від владних представників, задають їм запитання і вносять пропозиції [24, с. 274]. Віхляєв М. розглядає громадські слухання як форму громадського контролю, яка проводиться органами публічної адміністрації [22].

Такий же підхід підтримує Дрешпак В. «громадські слухання відносять до групових методів публічних консультацій, завдяки яким у процесі комунікації між органами публічного управління та громадянами (зацікавленими сторонами) обидві сторони стають поінформованими про різні перспективи та пропозиції щодо певного управлінського рішення і які надають можливість громадянам впливати на зміст рішень, що їх ухвалюють органи влади [...] діалог між різними зацікавленими сторонами, спрямований на отримання необхідної інформації, оцінку наявних варіантів рішень і наслідків впровадження кожного з них, забезпечення об'єктивної зваженої перспективи для кожної зацікавленої сторони» [43, с. 85].

Вважаємо, що громадські слухання не обмежуються виключно прерогативою органів місцевого самоврядування, а є універсальним способом громадських обговорень, який застосовується як органами місцевого самоврядування, так і органами державної влади на всіх рівнях, оскільки низкою нормативно-правових актів передбачено проведення громадських слухань в межах громадських обговорень в органах державної влади. Також вважаємо, що громадські слухання можуть проводитися не лише органами публічної влади на місцевому рівні, а й на центральному, оскільки низка громадських слухань проводяться Кабінетом Міністрів України, міністерствами, службами, що стосуються загальнодержавних питань, наприклад, 02 грудня 2016 року під головуванням Прем'єр-міністра України відбулися громадські слухання на тему «Діти, які потребують особливого захисту держави: ключові аспекти реформування державної політики», 25 травня 2017 року в Мінагрополітики відбулися громадські слухання на тему «Перспективна модель розвитку українського села – науковий погляд»,

19 вересня 2018 року Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів за ініціативою громадської спілки «Пест контроль України» провела громадські слухання з питань здійснення державного нагляду (контролю) за виконанням суб'єктами господарювання принципів НАССР (система аналізу ризиків, небезпечних чинників і контролю критичних точок), зокрема, вимоги щодо контролю шкідників.

Однак поняття «громадських обговорень» та «громадських слухань» не є тотожними, на теоретичному рівні заслуговує на увагу дослідження Нестеровича В., який розглядаючи громадські обговорення як форму участі громадськості у прийнятті нормативно-правового вважає, що громадські слухання можуть бути одним із етапів у проведенні громадського обговорення [122, с. 269]. Науковець поняття громадських обговорень та громадських слухань диференціює за такими ознаками: громадські обговорення можуть займати тривалий проміжок часу, є багатоетапним процесом, на відміну від громадських слухань; громадські обговорення як правило характеризуються значною географією їх проведення та з залученням великої кількості різних суб'єктів, натомість громадські слухання є формальними зборами місцевих жителів; предмет проведення громадських слухань є більш ширшим ніж предмет громадських обговорень, та включає не лише проекти нормативно-правових актів, але й також звіти депутатів ради, посадових осіб органів місцевого самоврядування та інші важливі питання, які викликають інтерес у членів територіальної громади, однак не потребують нормативно-правового вирішення [122, с. 268-269].

Термін «громадські обговорення» з терміном «громадські слухання» розмежовуються і на нормативному рівні, зокрема зі змісту Постанови Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» вбачається, що громадські обговорення є ширшим поняттям ніж громадські слухання [167]. Постанова Кабінету Міністрів України від

13.12.2017 р. № 989 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля» передбачає, що проведення громадських слухань відбувається у процесі громадського обговорення, та під час громадського обговорення планованої діяльності може проводитися одне або більше громадських слухань [166].

Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [179], Постановою Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. N 771 «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля» [183], Порядком проведення громадського обговорення під час розгляду питань про присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2012 р. № 989 [164], Наказом Держмитслужби від 10.09.2004 № 658 «Про затвердження Положення про участь суб'єктів громадського обговорення у підготовчій роботі щодо прийняття нормативно-правових актів з питань митної справи» [182] громадські слухання визначаються однією з основних форм громадського обговорення. Відповідно до зазначених вище нормативних актів громадські слухання є вужчим поняттям і проводяться як правило в межах процедури громадських обговорень.

Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 розмежовує поняття «консультації з громадськістю», «громадські обговорення» та «громадські слухання». Відповідно до зазначеного порядку громадські обговорення є безпосередньою формою консультацій з громадськістю, у свою чергу громадські слухання є одними з публічних заходів, які проводяться в межах громадських обговорень [163].

Проте інше розуміння громадських слухань міститься в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якого територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування [186]. Кравчук В. зазначає «у законодавстві існує дублювання у правовому регулюванні форм консультацій з громадськістю та публічних заходів відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що викликає неоднозначність у низці практичних питань (спільності публічних заходів, організованих органами виконавчої влади та місцевого самоврядування; обов’язковості врахування їх результатів незалежно від організатора; доцільності узгодження планового та позапланового їх проведення тощо)» [97, с. 19].

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» відсутнє посилення на термін «громадські обговорення», у зв’язку з чим можна прийти до висновку, що громадські слухання розглядаються як окрема форма безпосередньої демократії, а не етап (форма) громадських обговорень. Зазначені вище положення нормативно-правових актів містять розбіжності у розумінні понять громадські обговорення та громадські слухання і потребують уніфікації термінів та вдосконалення законодавства.

Така кількість визначень та термінів, які позначають процес громадських обговорень, з одного боку свідчить про багатоманітність та значимість громадських обговорень як інституту безпосередньої демократії. Однак виділення значної кількості теоретичних понять має негативне практичне значення, оскільки описуються різними термінами однакові або схожі за своєю сутністю поняття, що викликає ускладнення в праворозумінні та правозастосуванні громадських обговорень як форми участі громадськості у вирішенні публічних справ. Тому варто на нормативному рівні закріпити визначення та розмежування основних понять у сфері громадських

обговорень.

Терміни «громадські обговорення», «консультації з громадськістю», «публічні обговорення», «народні обговорення», «громадські слухання», «відкриті засідання», «публічні засідання» мають схожі риси, однак, вони не є тотожними, тому варто погодитись із Мороз Г., яка зазначає, що «при уніфікації термінології перевага повинна надатись поняттю «громадське обговорення» [117, с. 156].

Для теоретичного визначення поняття громадських обговорень необхідно дослідити його основні ознаки, зокрема, суб'єкт, об'єкт, та мету. У широкому розумінні суб'єктами громадських обговорень з одного боку є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а з іншого боку громадянське суспільство.

У зв'язку з великою кількістю нормативно-правових актів, в українському законодавстві відсутнє єдине визначення суб'єктів громадських обговорень. Так, відповідно до Наказу Держмитслужби від 10.09.2004 № 658 «Про затвердження Положення про участь суб'єктів громадського обговорення у підготовчій роботі щодо прийняття нормативно-правових актів з питань митної справи» суб'єктами громадського обговорення є громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання [182]. Участь у громадському обговоренні під час розгляду питань про присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій можуть брати фізичні та юридичні особи, а також громадські об'єднання, що не є юридичними особами [164].

Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 хоч прямо і не містить

переліку суб'єктів громадських обговорень, однак передбачає, що органи виконавчої влади повинні забезпечити репрезентативність соціальних груп населення, а також суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та інших заінтересованих суб'єктів [163]. У зазначеному Порядку відсутні обмеження суб'єктивного складу громадських обговорень за організаційно-правовою формою чи іншими ознаками, що надає можливість усім зацікавленим особам взяти участь у вирішенні публічних справ.

Важливе місце серед суб'єктів у процесі громадських обговорень відіграє такий інститут громадянського суспільства як громадські об'єднання. Гуржій Т., Коваленко Ж. виступають за те, що громадянське суспільство «потребує створення вільних, незалежних від держави асоціацій громадян і неурядових організацій, які захищають інтереси своїх членів і беруть участь у політичному житті, обговоренні та розв'язанні суспільних проблем» [35, с. 40].

У статті 22 Закону України «Про громадські об'єднання» органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій з громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проєктів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, у роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань [171]. Громадські об'єднання є тим інститутом громадянського суспільства, який організовано представляє інтерес певної зацікавленої групи осіб, тому громадські об'єднання під час проведення громадських обговорень, як правило направлені на конструктивний та результативний діалог. Однак представлення інтересів суспільства не може обмежуватися громадськими об'єднаннями.

Важливим суб'єктом громадських обговорень є громадські ради при органах публічної влади. Відповідно до Типового положення про громадську раду при Міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2019 р. № 353) (далі – Типове положення про громадську раду від 2010) громадські ради є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики [233].

Завдання громадських рад поділяють на такі групи: 1) завдання спрямовані на формування та реалізацію державної політики, серед яких сприяння врахуванню громадської думки під час формування та реалізації державної політики; 2) завдання спрямовані на координацію дій спільно з органами публічної влади, зокрема, координація заходів, пов'язаних з проведенням консультацій з громадськістю щодо питань формування та реалізації державної політики; 3) підготовка та подання законодавчих пропозицій та пропозицій до органів публічної влади, зокрема, підготовка пропозицій до плану проведення консультацій з громадськістю із зазначенням термінів проведення публічних громадських обговорень; проведення інших заходів щодо організації та проведення консультацій з громадськістю. [15, с. 138-139].

Мамонтова Е. до засад консультативно-дорадчої діяльності відносить: компетентна організація; представлення усіх ключових груп інтересів; зв'язок результату консультативно-дорадчої діяльності і прийняття рішення; оцінка загальної ефективності консультування; чіткість мети та завдань [104, с. 69].

У науковій літературі існує дискусія щодо суб'єктивного складу громадської ради. Після прийняття Типового положення про громадську раду від 2010 року право увійти до громадських рад отримали представники

інститутів, які не є фахівцями з питань роботи конкретних органів, що на думку деяких науковців може спричинити те, що робота рад буде менш експертною і спрямованою більше на доведення до відома органів виконавчої влади громадської думки та здійснення загального громадського контролю за їх діяльністю. У зв'язку з цим Андрійчук Т. пропонує вдосконалити нормативно-правову базу та передбачити можливість формування при органах виконавчої влади двох видів громадських консультативно-дорадчих органів: 1) експертних (консультаційних) рад (склад формуватиметься органом виконавчої влади з використанням кваліфікаційних вимог до учасників ради), які наділенні повноваженнями вносити фахові пропозиції до проєктів рішень органів виконавчої влади; 2) власне громадських рад (можуть формуватися представниками інститутів суспільства самостійно), які об'єднуватимуть представників громадськості, котрі не є фахівцями у сфері діяльності конкретного органу, функції яких полягатимуть у доведенні до уваги органів виконавчої влади проблемних питань, які хвилюють населення [5, с. 77-78].

З цього приводу слушною є думка Павлюк К., що громадські ради, повинні включати такі складові: «1) об'єднувати фахівців, які не належать до структур державного апарату, а тому можуть висловлювати незалежні думки; 2) включати представників ключових зацікавлених суспільних груп, від думки та участі яких залежить успішність реалізації державних рішень» [136, с. 237]. Тобто автор пропонує в межах однієї громадської ради об'єднувати як громадських експертів з певних питань, так і громадян, які не володіють експертними знаннями, проте представляють думку і волю громадськості.

Вважаємо, що експертність не повинна бути основною вимогою до учасника громадської ради, у першу чергу суб'єкти ради мають представляти інтереси суспільства, бути обізнаними про потреби, проблеми, інтереси та побажання саме громадськості, однак це не виключає необхідності володіння учасниками громадських рад знаннями про діяльність та компетентність органу публічної влади, при якому створена рада.

Проблематика консультативно-дорадчих органів полягає в тому, що у

зв'язку з тим, що вони є наближені до органів публічної влади, існують ризики щодо порушення їхньої незалежності. Як слушно зауважила Андрійчук Т. на незалежність дорадчих органів впливає спосіб формування цих органів (інституційна залежність) та ресурсне забезпечення. Консультативно-дорадчі органи, сформовані інститутами громадянського суспільства або громадянами самостійно, будуть найменше залежати від керівництва органів державної влади чи органів місцевого самоврядування на відміну від інших способів формування громадських консультативно-дорадчих органів. Водночас вплив громадського консультативно-дорадчого органу на прийняття рішень та його реальна незалежність від суб'єкта створення більшою мірою пов'язані з доброчесністю відповідного органу публічної влади та його ставленням до задач співпраці з громадськістю, навіть консультативно-дорадчі органи сформовані органами публічної влади, за умов відсутності тиску з боку органів влади можуть мати значну автономність і сприяти безпосередній дискусії між представниками громадськості та чиновниками [4, с. 365-367].

Для вирішення питання способу формування консультативно-дорадчих органів Павлюк К. пропонує внесення змін до Типового положення про громадську раду від 2010 року, якими передбачити, що склад громадської ради затверджується не керівником відповідного органу, а на підставі протоколу засідання громадської ради [136, с. 239-240].

Вважаємо, що до складу консультативно-дорадчого органу повинні в першу чергу входити ті категорії соціальних груп, чії права, свободи та інтереси можуть зачіпатися при прийнятті рішень органом публічної влади при якому створений такий дорадчий орган, наприклад, для надання консультативної допомоги з питань молодіжної політики при органах державної влади та місцевого самоврядування утворюються молодіжні ради.

Таким чином, при правильній організації формування та діяльності громадських рад, забезпечення їх інституційної та фінансової незалежності, консультативно-дорадчі органи є відповідальним та ефективним суб'єктом громадських обговорень.

На нашу думку для позначення суб'єктів громадських обговорень найбільш вдалим є термін «зацікавлені особи», ними можуть бути як фізичні особи, так і юридичні. У науковій літературі під «зацікавленими сторонами» або «групами інтересів» розуміється «людей, установи або організації, стан яких (соціальний, фінансовий тощо) може змінитися внаслідок ухвалення певного рішення або реалізації проекту. Їхній досвід і позицію необхідно враховувати під час розроблення та впровадження політичних рішень та планування й вжиття певних заходів або здійснення проектів у сфері публічної політики» [24, с. 264]. Саме з зацікавленими сторонами й має відбуватися громадське обговорення, а не з громадськістю взагалі. «Зацікавленою стороною є коло осіб, яке бере участь у формуванні державної/суспільної політики на підставі законних інтересів та процедур участі. А сам «законний інтерес» є прагненням простого легітимного дозволу на користування конкретним благом, в т. ч. для колективних потреб, які не суперечать законам, суспільним інтересам та загальним засадам права» [63, с. 113].

На підставі вищевикладеного вважаємо, що суб'єктами громадських обговорень є органи публічної влади (органи державної влади та органи місцевого самоврядування) та зацікавлені особи, якими можуть бути як організована, так і неорганізована громадськість, як громадяни та суб'єкти громадянського суспільства, так і суб'єкти господарювання, установи та організації.

Важливим для визначення поняття громадського обговорення є дослідження питання об'єкта обговорення. У зв'язку з відсутністю єдиного нормативного акту, який регулює проведення громадських обговорень як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування, питання об'єкта громадських обговорень регулюється різними нормативно-правовими актами, залежно від суб'єкта проведення громадських обговорень.

Зокрема, об'єктом громадських обговорень, які проводяться органами виконавчої влади, відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики

затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 є питання, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [163].

В обов'язковому порядку органами виконавчої влади проводяться громадські обговорення щодо проєктів нормативно-правових актів, які: 1) стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; 2) стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища; 3) передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері; 4) визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проєкти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання); 5) стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; 6) визначають порядок надання адміністративних послуг; 7) стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; 8) передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства; 9) стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій; 10) стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік) [163].

Об'єктом громадських обговорень, які проводяться органами місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є питання місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування [186]. Найбільш типовими предметами громадських слухань є проєкти нормативних актів органів місцевого самоврядування, програми, звіти та доповіді, рішення з важливих для територіальної громади чи частини

її членів питань [115].

Відповідно до рішення Київської міської ради від 12 листопада 2019 року № 41/7614 «Про затвердження Положення про порядок проведення громадських слухань в місті Києві» предметом обговорення на громадських слуханнях можуть бути будь-які питання, що належать до відання місцевого самоврядування міста Києва [197]. Відповідно до положення «Про громадські слухання в місті Харкові», предметом обговорення на громадських слуханнях можуть бути: проекти нормативно-правових актів міської та районної в місті Харкові рад (далі - ради) та їх виконавчих комітетів, міського голови та голови районної в місті ради (далі - голови); проекти та програми, що виконуються чи плануються до виконання територіальною громадою; найважливіші питання місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування; звіти депутатів міської ради, районних в місті рад, міського голови, голови районної в місті ради та інших посадових осіб місцевого самоврядування; порушення питань, внесення пропозицій за результатами звітів депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування [148].

Вітвіцький С. до об'єкта громадських обговорень відносить питання, які відповідно до чинного законодавства повинні бути схвалені громадянами та будь-які питання державного (місцевого) значення, що ініціюються громадянами чи органами влади [21, с. 327]. Варто погодитися із Наливайко Л., Савченко О., які зазначають, що перелік питань, щодо яких можуть проводитися громадські обговорення, не може бути сталим у зв'язку з динамікою суспільних відносин, що стимулює появу нових проблем, які можуть бути винесені на громадське обговорення, тому в законодавстві предмет громадських обговорень не повинен бути абсолютно визначеним, а мати динамічний характер [230, с. 138]. Однак автори зазначають: «Питання винесені на слухання мають відповідати таким критеріям: 1) повинні належати до повноважень органів місцевого самоврядування або місцевих органів державної виконавчої влади; 2) їх проблемний характер зумовлює потребу залучення громадськості; 3) мають бути актуальними і практично

обумовленими» [230, с. 137]. Галус О. предметом обговорень визначає будь-які важливі питання державного і суспільного життя [29, с. 169].

Стаття 34 Конституції України гарантує кожному право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [86]. З цього положення випливає, що не всі питання можуть виноситися на розгляд під час громадських обговорень, оскільки існують питання, доступ до інформації про які може бути обмежений в цілях безпеки.

На нашу думку, важливою ознакою об'єкта громадських обговорень є «суспільний інтерес». У законодавстві відсутнє визначення зазначеного поняття, однак, Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду в Ухвалі у справі № 420/8512/20 «значний суспільний інтерес» визначив «як серйозну, обґрунтовану зацікавленість, яка має неабияке виняткове значення для усього суспільства в цілому, певних груп людей, територіальних громад, об'єднань громадян тощо до певної справи в контексті можливого впливу ухваленого у ній судового рішення на права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб. Указане поняття охоплює ті потреби суспільства або окремих його груп, які пов'язані із збереженням, примноженням, захистом існуючих цінностей, девальвація та/або втрата яких мала б значний негативний вплив на розвиток громадянського суспільства» [237].

Виходячи із конституційних та теоретичних положень вважаємо, що об'єктом громадських обговорень може бути будь-яке питання державного та місцевого значення, яке має суспільний інтерес та розгляд якого необмежений Конституцією чи законом України.

Для визначення поняття «громадських обговорень» важливо встановити

мету такої форми участі громадськості в управлінні публічними справами. Наливайко Л., Савченко О. метою громадських обговорень визначають узгодження управлінської діяльності та її результатів з громадською думкою, інформування громадян щодо законності рішень місцевої влади [230, с. 134- 135]. Делія Ю., Федорова А. метою обговорення визначають «виявлення громадської думки з конкретних, найважливіших у даний час питань, врахування її при виборі варіанту рішення чи відібрання найбільш вдалих формувань законопроекту» [40, с. 398].

Вітвіцький С. метою публічних та громадських слухань визначає «створення умов для реалізації права громадян на участь у державному управлінні, а також з'ясування думки та інформування громадян щодо якості і законності здійснюваного публічною адміністрацією державного/місцевого управління, проектів нормативних актів органів влади» [21, с. 325]. Громадські обговорення сприяють зниженню напруги між громадянським суспільством та органами публічної влади, саме тому Дацій Н. метою громадських слухань розглядає зміну первинного подекуди й негативного ставлення громадськості до розуміння змісту відповідного управлінського проекту [36, с. 21].

Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 метою громадських обговорень визначається залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів [163].

Відповідно до наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 N 168 «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» [181] та наказу Держмитслужби від 10.09.2004 № 658 «Про затвердження Положення про участь суб'єктів громадського обговорення у підготовчій роботі щодо прийняття нормативно-правових актів з питань митної справи» [182]

основною метою громадських обговорень є виявлення громадської думки щодо певних питань для подальшого врахування при прийнятті органами публічної влади рішень. Виходячи з викладеного можна визначити, що як на думку законодавця, так і на думку науковців метою громадських обговорень є перш за все виявлення та врахування органами публічної влади громадської думки. Другою складовою мети громадського обговорення можна визначити зменшення недовіри суспільства до органів публічної влади, зменшення напруги шляхом участі населення в управлінні державними та муніципальними справами – що сприяє легітимації прийнятих органами публічної влади рішень.

У зв'язку з вищевикладеним метою громадських обговорень можна визначити виявлення та врахування громадської думки та забезпечення легітимації прийнятих органами публічної влади за участю громадськості рішень.

Виходячи із теоретичних підходів до дослідження конституційно-правових засад громадських обговорень та враховуючи вищевизначенні складові громадські обговорення можна визначити як участь зацікавлених осіб (організованої та неорганізованої громадськості) в управлінні державними та муніципальними справами, яка передбачає виявлення та врахування органами публічної влади думки громадянського суспільства під час вироблення та реалізації державної та муніципальної політики та прийнятті рішень, які становлять суспільний інтерес, з метою забезпечення легітимації діяльності органів публічної влади та прийнятих ними рішень.

Основні ознаки громадських обговорень можна визначити так:

1) Суб'єктами громадських обговорень з одного боку є органи публічної влади, а з іншого – зацікавлені особи, які можуть бути представлені організованою (громадські організації, спілки та ін.) та неорганізованою громадськістю.

2) Об'єктом громадських обговорень може бути будь-яке питання державного та місцевого значення, яке має суспільний інтерес, та розгляд

якого не є обмежений Конституцією чи законом України.

3) Метою громадських обговорень можна визначити виявлення та врахування громадської думки та забезпечення легітимації прийнятих органами публічної влади за участю громадськості рішень.

1.3. Методологія дослідження конституційно-правових засад громадських обговорень

Методологія є невід’ємною складовою наукового дослідження та являється базисом для науковця, яким необхідно керуватися при досягненні наукової мети. Методологія вирішує низку завдань та виконує важливі функції, зокрема, Краус Н. виділяє такі функції методології: визначення способів здобуття наукових знань, які відображають динаміку процесів та явищ; передбачення особливого шляху, за допомогою якого може бути досягнута науково-дослідна мета; забезпечення всебічності отримання інформації щодо процесу чи явища, що вивчається; допомога введенню нової інформації; забезпечення уточнення, збагачення, систематизацію термінів і понять у науці; створення системи наукової інформації, яка базується на об’єктивних явищах, і логіко-аналітичний інструмент наукового пізнання [99, с. 58].

У Великому тлумачному словнику під методологією розуміється «вчення про науковий метод пізнання й перетворення світу; його філософська, теоретична основа [...] Сукупність методів дослідження, що застосовуються у будь-якій науці відповідно до специфіки об’єкта її пізнання» [20, с. 664].

Швець Ф. методологію визначає «(від грец. *methodos* – спосіб, метод і *logos* – наука, знання) – це концептуальний виклад мети, змісту, методів дослідження, які забезпечують отримання максимально об’єктивної, точної, систематизованої інформації про процеси та явища» [251, с. 21-22].

Кельман М. визначає, що «методологія правознавства є складним багатоплановим утворенням, що охоплює проблеми структури юридичного наукового знання загалом і особливо його теорій, концепцій, тенденцій

виникнення, функціонування і зміну наукового знання, а також його класифікації, типології, понятійний апарат методології та її наукову мову, структуру і склад методологічного підходу та інших наукових методів, що застосовуються у юридичній науці; формалізовано методики і процедури конкретних юридичних досліджень доведено своєрідність методології правознавства, яка виявляється в тому, що вона адаптується до предмета науки і відповідним чином модифікує його для розв'язання властивих їй завдань, охоплює як теорію застосування різних підходів, так і ті наукові знання про предмет, які і надалі при їхньому використанні в інших дослідженнях набувають методологічного характеру» [73, с. 35].

Таким чином, методологією конституційно-правового регулювання громадських обговорень є сукупність методів, принципів та прийомів, які використовуються для дослідження та отримання необхідних знань щодо конституційно-правового регулювання громадських обговорень та досягнення необхідної науково-дослідної мети.

Методологія дослідження конституційно-правового регулювання громадських обговорень не обов'язково має бути представлена новими методами пізнання, методологія наукового дослідження може репрезентувати ті методи, принципи та прийоми пізнання, які вже створені наукою й набули практичного використання в пізнавальній діяльності різних сфер об'єктивної реальності, однак таке «наукове дослідження може містити наукову новизну і мати практичну значущість, якщо зазначений науковий інструментарій використовується для пізнання малодосліджених або зовсім не досліджених процесів та явищ і результати якого представляють інтерес для науки і (або) практики» [3, с. 88].

Як влучно зазначає Андрійчук В. що, особливістю методології наукового дослідження є те, що вона може складатися не лише з методів, принципів і прийомів, що є специфічними для науки, в межах якої здійснюється дане дослідження, а й такі, що розроблені іншими науками (від філософії до конкретних спеціальних наук) [3, с. 93].

Зацерковний В., Тішаєв І., Демидов В. під методологією наукового пізнання розуміється «вчення про принципи, форми і способи науково-дослідницької діяльності» [110, с. 53]. Краус Н. головною метою методології науки визначає «вивчення і аналіз методів, засобів, прийомів, за допомогою яких отримують нові знання в науці як на емпіричному, так і теоретичному рівнях пізнання» [99, с. 59]. З цього робимо висновок, що складовими методології є методи, принципи та прийоми дослідження [3, с. 93].

У науковій літературі термін «прийом» розглядають у двох значеннях: 1) як самостійний спосіб пізнання, що відзначається простим алгоритмом, легкістю застосування та не передбачає певних етапів (кроків) практичної реалізації, що якісно різняться між собою; 2) прийом як важлива складова ланка певного методу пізнання, яка в сукупності з іншими його ланками (складниками) надає йому цілісності» [3, с. 93]. Метод і прийом існують у діалектичній єдності та, як правило, у науковому дослідженні доповнюють один одного і виступають як спосіб пізнання, спрямований на досягнення наукових знань.

Андрійчук В. визначає, що змістовність методології наукового дослідження визначають насамперед її методи, однак «важливу роль відіграють також принципи – ті важливі вимоги, яких потрібно дотримувати в процесі наукового пізнання, щоб досягти поставленої мети» [3, с. 93]. Таким чином у дослідженні питання конституційно-правового регулювання громадських обговорень важливим є визначення засад наукової діяльності, яких необхідно дотримуватися для досягнення необхідного результату.

Зацерковний В., Тішаєв І., Демидов В. принципи наукового дослідження поділяють на принципи «здорового глузду» та принципи діалектичного пізнання. До принципів «здорового глузду» відносять: 1) розчленування важких, що не піддаються розв'язанню в загальному випадку задач, на окремі задачі, які можуть бути розв'язані; 2) перехід від менш складного до більш складного, від доведеного до недоведеного, а не навпаки; 3) недопущення випадання логічних ланцюгів у міркуванні; 4) принцип об'єктивності; 5)

принцип пояснення безлічі досліджуваних явищ за допомогою незначної кількості загальних основ; 6) принцип достатньої повноти обґрунтування. Принципи діалектичного пізнання виділяють наступні: 1) принцип загального зв'язку; 2) принцип загального розвитку; 3) принцип діалектичної суперечності; 4) принцип діалектичного заперечення; 5) принцип історичності; 6) принцип системності; 7) принцип єдності аналізу і синтезу; 8) принцип єдності історичного і логічного; 9) принцип сходження від абстрактного до конкретного [110, с. 53-62].

Андрійчук В. до загальнонаукових методологічних принципів відносить: принцип об'єктивності (всебічне врахування факторів, що впливають на досліджуване явище чи процес, обґрунтованість вихідних даних, вибору адекватних способів розв'язання проблеми, аналізу й оцінювання його можливих варіантів, альтернативність наукового пошуку, а також неупередженого опису результатів дослідження та можливостей і умов для їх відтворюваності); принцип доказовості (доведення, аргументованість правомірності твердження, його відповідність критеріям істини); принцип системності (розглядання досліджуваного об'єкта як такого, в якому окремі його частини (підсистеми) інтегровані в єдине ціле); єдності теорії та практики [3, с. 91-93].

Крім цього, заслуговує на увагу у дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень принцип наступності у методологічній площині, який «передбачає творче використання утверджених і апробованих практикою колишніх часів принципів і методів дослідження державно-правових явищ. Необхідність його використання зумовлена тим, що перехід від колишньої моністичної методології до плюралістичної призвів до ігнорування або ж повної відмови від методологічних здобутків радянських часів» [12, с. 24]. Принцип наступності при дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень дає можливість застосовувати методи, які уже використовуються тривалий час науковцями, є апробованими, ефективними та здатними задовольнити дослідницький інтерес.

Серед усіх вищезазначених засад в методологічному просторі при дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень необхідно виокремити основні принципи, які здатні вплинути на досягнення ефективного результату. Зокрема, при дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень необхідно дотримуватися принципу об'єктивності (мінімізація суб'єктивного ставлення автора до конституційно-правового регулювання громадських обговорень), принцип системності (дослідження громадських обговорень у всебічній та в діалектичній єдності з іншими правовими явищами та процесами), принцип історичності (врахування історичного розвитку та динаміки інституту громадського обговорення як безпосередньої форми участі громадян у вирішенні публічних справ); єдності теорії та практики (втілення теоретичних надбань щодо вдосконалення інституту громадських обговорень у практичну діяльність) та ін.

У науковій літературі під «методом» розуміється (від грец. *methodos* – шлях до чого-небудь) «шлях дослідження об'єктивної реальності, вектор руху від невідомого до відомого, спосіб (інструмент) пізнання і встановлення істини, що включає в себе сукупність певних прийомів, правил, процедур, операцій (дій), приписів, поєднаних у відповідний алгоритм, завдяки використанню якого пізнавальна діяльність людини стає цілеспрямованою, упорядкованою, послідовною й у підсумку спроможною розв'язувати головні завдання науки – відкриття законів і закономірностей, забезпечувати приріст нових знань за іншими напрямками наукового пошуку в інтересах людства» [3, с. 89]. У юридичній літературі існує визначення методу дослідження конституційних явищ під яким розуміється «система заснованих на світоглядно-філософських принципах пізнання відповідного предмета наукових досліджень правил, прийомів і способів, які допомагають виявити юридичні особливості інститутів конституційного права та змодельовати перспективи його розвитку на майбутнє» [98, с. 79].

Методом конституційно-правового регулювання громадських

обговорень є система способів та прийомів, які використовуються для об'єктивного пізнання конституційно-правового регулювання громадських обговорень та розробка механізмів вдосконалення досліджуваного інституту.

У науковій літературі існує різна класифікація методології, зокрема Шишкіна Є., Носирев О. розрізняють три види методології: 1) філософську або фундаментальну (система методів, які є найзагальнішими і охоплюють все поле наукового пізнання); 2) загальнонаукову (використовується в переважній більшості наук і базується на загальнонаукових принципах дослідження); 3) конкретно-наукову (сукупність специфічних методів кожної конкретної науки, які є базою для вирішення дослідницької проблеми) [250, с. 56]. Існує також багаторівнева класифікація методів наукового пізнання, відповідно до якої за ступенем загальності та сферою застосування методи наукового пізнання поділяються на: 1) загальнофілософські, 2) загальнонаукові; 3) спеціально-наукові; 4) дисциплінарні; 5) методи міждисциплінарного і трансдисциплінарного дослідження [112, с. 33].

Костицький М. наполягає на тому, «що коли йдеться про методологію в юридичній науці, то необхідно відмовитися від ієрархій методологій, що визначається як філософська, загальнонаукова, конкретно-наукова. Методології слід «розташувати» по горизонталі й використовувати їх може вчений за власним вибором. Це може бути юснатуралістична, позитивістська, діалектична, синергетична чи інша методологія. Не обов'язково зашорювати себе методологією, можна використовувати методи з різних методологій (у розумних, звичайно, межах), тобто методика конкретного наукового дослідження може виглядати як мозаїка методів» [94, с. 10].

На сучасному етапі наукового пізнання відзначається зближення наукових дисциплін, їхня інтеграція [111, с. 35]. Бостан С. стосовно конституційного права зазначає, що його зміст носить у багатьох випадках міждисциплінарний характер, у зв'язку з цим було б доцільно, додати групу методів, що використовуються з інших наук [12, с. 20]. Рабіновичом П. зглядається можливість використання при дослідженні здобутків таких наук,

як герменевтика, синергетика. [203, с. 19].

Виходячи з вищевикладеного варто погодитися з Калініченко О., що «Методологія в праві є надзвичайно складною, має комплексний характер і порушує низку ключових питань, тому для вирішення проблемних питань доцільно застосувати міждисциплінарні, комплексні, системні методи» [71, с.17].

Як влучно зазначає Головка О., сучасне бачення методології наукових досліджень взагалі, і теоретико-правових зокрема, важко і навіть неможливо дослідити складне суспільне явище за допомогою одного, найбільш правильного й істинного, на суб'єктивну думку дослідника, підходу. Успішність наукового пошуку забезпечується лише органічним і логічним поєднанням різнорівневих наукових методів: філософських підходів, загальнонаукових методів, спеціально-наукових методів, у тому числі власне юридичних [232, с. 37]. У зв'язку з цим, при дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень вважаємо за доцільне використовувати класичну багаторівневу класифікацію методології, оскільки при дослідженні конституційно-правових регулювання громадських обговорень використовується арсенал від загальнофілософських до міждисциплінарних методів.

Перш за все варто розглянути філософські методи дослідження конституційно-правового регулювання громадських обговорень. У науковій літературі існує дискусія щодо використання у науковому дослідженні філософських методів, однак варто погодитися із Руденко О., який виділяє інтегративну функцію філософії, «що являє собою системне, цілісне узагальнення та синтез різноманітних форм пізнання, практики, всього людського досвіду». «Філософія певним чином впливає на наукове пізнання на всіх його стадіях, особливо при побудові фундаментальних теорій. Філософські методи не завжди прямо проявляють себе у наукових дослідженнях, оскільки можуть застосовуватися як свідомо, так і стихійно» [133, с. 27]. Філософські методи є одними із найдревніших способів пізнання

навколишнього світу, які притаманні усім індивідам, це зумовлює неможливість обійти використання цих методів при дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень.

Метод загальнофілософського аналізу права дає змогу розкрити природу конституційного права як соціального феномену через систему філософських законів, категорій понять і окремих системних принципів. Філософія конституційного права базується на з'ясуванні питання легітимності права і держави, з якої випливає дослідження доступу народу до влади та здійснення контролю над нею через вибори, громадські обговорення, ініціативність малих, середніх і великих соціальних груп як основи формування громадської думки та втілення її у рішеннях органів публічної влади (субсидіарність). «Квінтесенцією конституційного права з точки зору філософії права є свобода індивіда як право-домагання до органів публічної влади здійснювати публічне управління, керуючись насамперед правами людини й основоположними свободами». [216, с. 42-43] Саме зазначені положення філософії права є важливою складовою методології дослідження громадських обговорень, оскільки дозволяє дослідити феномен громадських обговорень як особливої форми свободи особистості щодо можливості брати участь у вирішенні публічних справ.

Важливим філософським методом який використовується при науковому дослідженні питання конституційно-правового регулювання громадських обговорень є діалектичний метод, який дає змогу обґрунтувати причинно-наслідкові зв'язки, процеси диференціації та інтеграції, постійну суперечність між сутністю і явищем, змістом і формою, об'єктивність в оцінюванні дійсності [245, с. 81]. Сутність діалектичного підходу полягає у сприйнятті дійсності, в тому числі державно-правової, у єдності, взаємозв'язку і постійному розвитку. Діалектика надає можливість розглянути правові явища і процеси всебічно, у причинно-наслідкових зв'язках, виявити найбільш суттєві й усталені закономірності, з'ясувати їх походження, становлення, розвиток, занепад, перетворення, розкрити зміст і показати форму, а також

взаємозв'язок правової сфери з навколишнім соціальним середовищем: економікою, політикою, соціальними процесами тощо. [232, с. 30]

Відповідно до вимог діалектики усі державно-правові явища мають розглядатися у взаємному зв'язку між собою й суспільним життям, у їх взаємодії та взаємовпливах, динаміці, використовуватися при аналізі конституційних процесів, які перебувають в постійному русі, стані змін та розвитку, особливо це притаманно для перехідних суспільств і держав [12, с. 20-21]. Як зазначає Савчин М. «метод діалектичної логіки розкриває механізм взаємодії між інститутами громадянського суспільства та публічної влади, їх поступального розвитку на тлі накопичення надбання і спадщини конституційного права як на національному, так і наднаціональному рівнях». [216, с. 43] Саме діалектичний підхід дозволяє дослідити питання конституційно-правового регулювання громадських обговорень у динаміці, встановити закономірності існування та розвитку інституту громадських обговорень поряд з іншими державно-правовими, соціальними та іншими процесами, взаємодію органів публічної влади з громадянським суспільством.

Також у дослідженні конституційно-правового регулювання використовується такий загальнофілософський метод як аксіологічний, який застосовується для з'ясування місця та ролі застосування норм і приписів у суспільних відносинах [246, с. 339], ролі громадських обговорень як форми безпосередньої демократії у вирішенні справ державного та місцевого значення.

Великий пласт у дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень займають загальнонаукові методи. У свою чергу залежно від рівня наукового дослідження загальнонаукові методи поділяють на: методи емпіричного дослідження (спостереження, порівняння, вимірювання, експеримент); методи теоретичного дослідження (ідеалізація, формалізація, логічні й історичні методи); методи, що можуть бути застосовані на емпіричному і теоретичному рівнях (абстрагування, аналіз і синтез, індукція та дедукція, моделювання) [245, с. 82].

Логічний метод використовується для оцінки наукових концепцій і доктрин, формулювання нових понять і термінів [246, с. 340], розвитку існуючих теоретичних уявлень та висунення нових теоретичних припущень [245, с. 94]. У науці конституційного права при дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень логічний метод передбачає з'ясування вимог приписів правових норм на основі законів формальної логіки, сприяє формуванню або ж вдосконаленню понятійно-термінологічного апарату [12, с. 21-22], дозволяє як виявляти сутність громадських обговорень, так і адекватно описувати їх у логічних юридичних конструкціях [232, с. 33].

До загальнологічних методів і прийомів дослідження відносяться: аналіз, синтез, індуктивний метод та дедуктивний, аналогія, моделювання, системний підхід, статистичні методи, абстрагування, ідеалізація, узагальнення, структурно-функціональний метод [133, с. 30; 12, с. 21].

Метод аналізу передбачає поділ предмета на частини з метою його детального вивчення [245, с. 90]. При цьому важливо, що «кожна із виділених частин аналізується окремо у межах єдиного цілого» [93, с. 69]. Різновидом аналізу є поділ на класи, підкласи — класифікація і періодизація [133, с. 30]. При дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень важливою пізнавальною діяльністю є аналіз, який дає можливість розглядати громадські обговорення розділивши їх на окремі етапи проведення, та дослідження окремих складових в межах одного процесу громадських обговорень.

Синтез (від грец. *synthesis* – поєднання, з'єднання, складання) [93, с. 69] передбачає об'єднання, діалектичну єдність з виділенням сутності, реального і розумового, різних сторін, частин предмета в єдине ціле. [133, с. 30]. На відміну від аналізу синтез є наслідком поєднання окремих частин чи рис предмета в єдине ціле. [245, с. 90] Як слушно зазначає Корець М. «у процесі наукових досліджень синтез пов'язаний з аналізом, оскільки дає змогу поєднати частини предмета, розчленованого у процесі аналізу, встановити їх

зв'язок і пізнати предмет як єдине ціле» [93, с. 69]. Синтез є важливим методом дослідження конституційно-правового регулювання громадських обговорень, оскільки, передбачає розгляд окремих елементів громадських обговорень в діалектичній єдності між собою, а також розгляд громадських обговорень як одного з елементів єдиної системи партисипативної демократії.

Узагальнення як метод наукового дослідження передбачає процес встановлення загальних властивостей і ознак предметів, гносеологічною основою якого є категорії загального і одиничного [10, с. 34]. Загальне відображає схожі, повторювані риси та ознаки, що належать кільком одиничним явищам, а одиничне — виражає специфіку, своєрідність саме даного явища, його відмінність від інших [133, с. 32]. Таким чином, узагальнення є формою відображення загальних ознак і якостей об'єктивних явищ [245, с. 83]. Метод узагальнення використовується при дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень під час визначення загальних ознак громадських обговорень як форми безпосередньої демократії, громадського контролю. Водночас метод узагальнення використовується також при визначенні особливих ознак, притаманних лише громадським обговоренням як формі громадської участі.

У науковій літературі розрізняють два основні види висновків: індуктивні (індукція) і дедуктивні (дедукція) [245, с. 91]. Індукція, як метод дослідження, пов'язана з узагальненням результатів спостереження та експерименту і рухом думки від одиничного до загального [133, с. 32]. Наукова індукція при застосуванні під час дослідження конституційно-правового регулювання громадських обговорень дає достовірний висновок завдяки тому, що акцент робиться на необхідних, закономірних і причинних зв'язках [93, с. 70]. Зокрема, дослідивши стан конституційно-правового регулювання громадських обговорень як однієї з форм партисипативної демократії, можна зробити висновок про стан участі громадян у вирішенні державних та місцевих справ, наявність демократичних процесів, розвиненого громадянського суспільства.

Дедукція у свою чергу передбачає перехід у процесі пізнання від загального до одиничного, процес логічного висновку, тобто переходу за тими чи іншими правилами логіки від деяких даних пропозицій-посилань до їх наслідків (висновків) [133, с. 32]. За допомогою дедуктивного методу під час дослідження конституційно-правового регулювання громадських обговорень спочатку досліджують стан об'єкту в цілому, а потім його складових елементів [93, с. 70]. Так, спочатку досліджується існування в Україні демократії, розвиненого громадянського суспільства, наявності форм безпосередньої демократії, і за наявності таких ознак, можна досліджувати стан конституційно-правового регулювання саме громадських обговорень, як однієї з форм участі.

На думку, Конверського А. метод індукції та дедукції при дослідницькій роботі нерозривно пов'язані між собою, однак при узагальненні емпіричного матеріалу й висуванні гіпотези при дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень провідною є індукція, а дедукція переважає у теоретичному пізнанні, яка дозволяє логічно впорядкувати дані й побудувати теорію, що спирається на логіку їх взаємодії [133, с. 33].

При дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень використовується загальнонауковий метод абстрагування, який передбачає процес мисленнєвого відволікання від низки властивостей і відносин, які стосуються громадських обговорень, та яке вивчається, з одночасним виділенням властивостей (насамперед, суттєвих, загальних), що цікавлять дослідника [133, с. 31]. За допомогою методу абстрагування при дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень, можна розглянути громадські обговорення в ідеальній проєкції, без впливу на них зовнішніх факторів, які можуть позначитися на сутності громадських обговорень.

На противагу методу абстрагування виступає метод конкретизації (від лат. *concretus* – густий, твердий), який полягає у дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень у всій різнобічності, у якісній

багатосторонності реального існування на відміну від абстрактного вивчення предметів. При цьому відбувається дослідження стану конституційно-правового регулювання громадських обговорень у зв'язку з певними умовами їх існування та історичним розвитком [93, с. 72]. Метод конкретизація дає можливість бачити реальний стан речей, не відірваний від дійсності. За допомогою методу конкретизації громадські обговорення досліджуються з урахуванням тих обставин (соціальних, економічних, політичних, правових), які впливають або можуть вплинути на конституційно-правове регулювання. Метод конкретизації дозволяє спрогнозувати та визначити найбільш реальні та раціональні перспективи розвитку конституційно-правового регулювання громадських обговорень.

Метод аналогії передбачає встановлення схожості в деяких властивостях і відносинах між нетотожними об'єктами, на підставі чого робиться відповідний висновок — за аналогією [133, с. 33]. Завдяки аналогії «досягається пізнання одних предметів і явищ на основі їх подібності з іншими, який ґрунтується на подібності деяких сторін різних предметів і явищ» [93, с. 71]. Аналогія використовується при дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень, наприклад, під час визначення нових форм реалізації громадських обговорень, зокрема в електронній формі за аналогією з електронним врядуванням чи іншими формами безпосередньої демократії. Також метод аналогії можна використовувати при вдосконаленні конституційно-правового регулювання громадських обговорень в Україні за аналогією з конституційно-правовим регулюванням громадських обговорень у зарубіжних країнах.

Вагому роль у дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень відіграє системний метод. Саме поняття «Система» у науковій літературі визначається як «сукупність елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним і з середовищем, утворюють певну цілісність, єдність» [10, с. 36]. Системний підхід є сукупністю загальнонаукових методологічних вимог, в основі яких лежить розгляд

об'єктів як систем, до яких відносяться: «а) виявлення залежності кожного елемента від його місця і функцій у системі з урахуванням того, що властивості цілого не можна звести до суми властивостей цих елементів; б) аналіз того, наскільки поведінка системи зумовлена як особливостями її окремих елементів, так і властивостями її структури; в) дослідження механізму взаємодії системи і середовища; г) вивчення характеру ієрархічності, притаманного даній системі; д) забезпечення всебічного багатоаспектного опису системи; є) розгляд системи як динамічної цілісності, що розвивається» [133, с. 33].

Системний аналіз при дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень передбачає вивчення об'єкта дослідження як сукупності елементів, що утворюють систему, зокрема оцінку конституційно-правового регулювання громадських обговорень як системи з усіма факторами, які впливають на його функціонування [93, с. 72],

Системний підхід використовується при аналізі такого інституту як громадські обговорення, при виявленні його ролі не тільки в системі конституційного права, а в цілому в правовій системі держави. [84, с. 33]. Як слушно зазначає Савчин М. системний метод використовується для з'ясування місця і ролі, функцій і правосуб'єктності учасників конституційних правовідносин (зокрема, з питань громадських обговорень), взаємодії між ними, при аналізі кожного правового інституту (зокрема, громадських обговорень) [216, с. 44]. Системний метод також є важливим засобом упорядкування чинного законодавства, зокрема, яке регулює громадські обговорення та спрямований на виявлення внутрішньоорганізаційних та функціональних властивостей громадських обговорень [73, с. 40].

Особливу групу методів складають спеціальні правові методи, які є основоположною складовою дослідження конституційно-правового регулювання громадських обговорень. До таких спеціальних методів відноситься й історико-правовий метод, який надає можливість для всебічного дослідження конституційно-правового регулювання громадських обговорень

у хронологічній послідовності, щоб відкрити їх внутрішні зв'язки та закономірності розвитку [245, с. 94]. Наука в історичному аспекті вивчає розвиток громадських обговорень як інституту конституційного права, виявляє їх зв'язок із суспільними процесами, роль громадських обговорень для розбудови правової держави в Україні, формування громадянського суспільства, сучасної правової системи [216, с. 45]. За допомогою історичного методу встановлюються мотиви, мета та конкретно історичні умови, у яких була прийнята правова норма, що регулює громадські обговорення, її смислове позначення в сучасних умовах [12, с. 22]. Як влучно зазначає Головка О. «для розуміння тих чи інших державно-правових явищ необхідно, з одного боку, мати уявлення про їх виникнення, становлення і розвиток у хронологічному порядку, за рахунок конкретно-наукових підходів, властивих історичній та історико-правовій наукам, а з іншого – розуміти виникнення, становлення і розвиток уявлень про державно-правові явища і процеси, теорій та вчень, тобто за рахунок способів пізнання, характерних для науки історії політичних і правових учень» [232, с. 36].

При дослідження конституційно-правового регулювання громадських обговорень вагомий вплив має група порівняльних методів. Метод порівняння, який є пізнавальною операцією, що лежить в основі суджень про подібність або відмінність об'єктів, за допомогою якого виявляються якісні та кількісні характеристики предметів [10, с. 28]. Метод порівняння буде результативним при виконанні таких вимог: порівнюватись можуть тільки такі явища, між якими може існувати певна об'єктивна спільність; порівняння повинно здійснюватися за найважливішими, найсуттєвішими (у плані конкретного завдання) ознаками [245, с. 83]. Головка О. виділяє два види порівняння: 1) вертикальне порівняння – порівняння однорідних хронологічно послідовних явищ; 2) горизонтальне порівняння – порівняння одночасно (або умовно одночасно) існуючих однотипних правових явищ. Крім цього, порівняння здійснюється у двох видах: функціональне порівняння та нормативне порівняння, які доповнюють один одного. [232, с. 35]. У межах

групи порівняльних методів при дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень можна виділити: 1) історико-порівняльний; 2) порівняльно-правовий метод.

Історико-порівняльний метод передбачає процедуру зіставлення типових характеристик конституційно-правового регулювання громадських обговорень, що існували у різних часових просторах, а отже й у різних соціально-правових, економічних та політичних умовах, що з плином часу змінювалися, накладали відбиток на стан конституційно-правового регулювання громадських обговорень [73, с. 40].

Дуже важливим при дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень є порівняльно-правовий метод, або метод компаративістики, який дає змогу виявити загальні тенденції розвитку конституційно-правового регулювання громадських обговорень в Україні та зарубіжних країнах та сприяє виявленню феноменології розвитку конституційних явищ [98, с. 77-78]. Використання порівняльно-правового методу в процесі конституційно-правового дослідження, зокрема громадських обговорень, є необхідним під час вивчення світового досвіду форм і моделей організації та функціонування конституційного простору, пізнання конституційно-правових явищ у контексті наявних концепцій праворозуміння [256, с. 157]. При цьому порівняння конституційно-правового регулювання громадських обговорень в різних країнах дозволяє виявити закономірності й тенденції, зосередитися на спільних рисах, показати відмінності, перейти до якісно нового рівня узагальнень [232, с. 35].

Порівняльно-правовий метод є важливим інструментом використання позитивного досвіду, накопиченого в конституційно-правовій сфері, виявлення найбільш ефективних моделей конституційно-правового регулювання громадських обговорень в зарубіжних країнах.

Савчин М. виділяє такі принципи методології порівняльно-правових досліджень: «дотримання вимог наукової та професійної етики юриста; незаангажованість і неупередженість досліджень; функціоналізм; поєднання

концептуалізму із конкретно-прикладними методами дослідження; синтетизм та поліваріантність робочих гіпотез; застосування інструментів формальної юридичної логіки та юридичної техніки; досягнення академічної та прикладної прийнятності та коректності результатів дослідження» [216, с. 46].

Як влучно зазначає Головка О. «однією з невід'ємних рис права (принаймні чинного, позитивного) є його формальна визначеність. Звідси специфічна належність саме юриспруденції формально-юридичного методу». Формально-юридичний метод (формально-догматичним або формально-логічним) полягає в тому, що як факти державно-правової дійсності (серед яких громадські обговорення), так і юридичні тексти досліджуються і тлумачаться в логічній послідовності на підставі застосування специфічних юридичних конструкцій і термінів. Дослідження здійснюється за формальними ознаками, зовнішнім виразом, без урахування внутрішнього, прихованого змісту, впливу на нього моралі, економіки, психології, політики тощо [232, с. 35].

Формально-догматичний метод полягає у з'ясуванні дійсного змісту нормативно-правових актів, які регулюють питання громадських обговорень шляхом тлумачення правових приписів, що в них містяться, зокрема такими способами як: лінгвістичний (аналіз змісту правових норм за допомогою правил граматики), системний, (з'ясування вимог правових норм залежно від їх місця в системі права та взаємозв'язку з іншими правовими приписами) [12, с. 21-22].

Метод формальної юридичної логіки має істотне значення для визначення основних понять, що стосуються громадських обговорень, правових засад діяльності інститутів громадянського суспільства та публічної влади та інтерпретації конституційних норм [216, с. 47]. Формально-юридичний метод використовується для пізнання внутрішньої форми правових явищ і процесів, серед яких громадські обговорення, дозволяє на основі узагальнення та виявлення ознак формулювати поняття, дефініції, визначення. Цей метод застосовується для з'ясування волі законодавця,

вираженої в тексті закону [54, с. 33].

Саме формально-юридичний метод є одним із найважливіших методів дослідження конституційно-правового регулювання громадських обговорень, адже тема дослідження передбачає вивчення, аналіз саме нормативного регулювання, законодавчого визначення питання громадських обговорень. Використовуючи формально-догматичний метод можна визначити основні недоліки та перспективи вдосконалення чинного законодавства у сфері регулювання проведення громадських обговорень.

Метод герменевтики (методом тлумачення) полягає в тому, що право існує у мовній формі, виражається у словах, словосполученнях, реченнях, текстах, стосується і нормативного, і тлумачно-правознавчого матеріалу. Узгодження розбіжностей смислів, однозначність тлумачення і трактування, розуміння норм права, правових, нормативних і теоретичних конструкцій досягаються за допомогою герменевтичного методу [232, с. 33].

Новіков Д. зазначає «правова герменевтика виступає як спосіб пошуку і реалізації смислу правової норми, відповідно, правова герменевтика – це елемент юридичної аргументації, котра є системою способів переконання, яким притаманні раціональний характер, соціальна й діалогічна обумовленість, вербальна форма вираження [...] герменевтика використовуватись для виправлення технічних незрозуміlostей, неточностей юридичних текстів і заповнення прогалин; інтерпретації права задля його застосування, що є необхідним з огляду на особливості юридичної мови через, наприклад, наявність оціночних понять» [129, с. 16]. Метод юридичної герменевтики дозволяє визначити адекватну методику інтерпретації конституційних норм, які регулюють громадські обговорення, виходячи із конституційних цінностей і принципів [216, с. 47]. У зв'язку з тим, що питання громадських обговорень регулюється великою кількістю нормативно-правових актів, виникає значна кількість колізій та незрозуміlostей, через це метод правової герменевтики відіграє велику роль для співставлення, тлумачення правових норм, виявлення і заповнення прогалин та вирішення

правових колізій.

Метод конкретно-соціологічних досліджень дає змогу науці виявляти громадську думку щодо розвитку конституційного процесу в Україні, зокрема конституційно-правового регулювання громадських обговорень, оцінки функціонування відповідних державних інституцій, органів місцевого самоврядування, враховувати результат досліджень для прийняття ними оптимальних рішень [84, с. 33]. Використання конкретно-соціологічного методу є основою для коригування конституційного законодавства, стратегії конституційного реформування суспільних відносин, внесення обґрунтованих змін і доповнень до чинних законів, інших нормативно-правових актів, виваженості дій законодавчої та виконавчої гілок влади, чіткої визначеності їх позицій, у тому числі щодо проведення громадських обговорень [216, с. 45]. Матеріали соціологічного дослідження, зокрема з питань громадських обговорень, можуть бути одержані внаслідок спостереження, опитування, анкетування, ознайомлення з судовою та іншою державно-правовою практикою, документами. Аналіз одержаних результатів та їх узагальнення можуть застосовуватись і на початковому етапі дослідження конституційно-правового регулювання громадських обговорень як його практична база, і для перевірки дієвості певних державно-правових інститутів, зокрема громадських обговорень, підготовки висновків щодо ефективності їх реалізації і необхідності удосконалення, а також виявлення ставлення громадської думки до їх функціонування [54, с. 33].

Метод синергетики дає змогу з'ясувати особливості самоорганізації громадянського суспільства та інститутів політичної системи, насамперед публічної влади, які є суб'єктами громадських обговорень. «Проблеми формування політичної волі громадян, зумовленість законодавця засадами конституційного ладу (системи), співпідпорядкування у діяльності органів публічної влади, впливу конституційної юрисдикції на законодавця та інші питання самоорганізації конституційної системи можна розкрити за допомогою цього методу». [216, с. 45] Метод соціальної синергетики дозволяє

описувати громадські обговорення з урахуванням не лише закономірностей, а й випадковостей, відхилень у дії соціально-правових законів, сутності самоврядних, демократичних процесів [232, с. 32].

Савчин М. зазначає «метод правового моделювання застосовується з метою класифікації конституційних норм, процедур, інститутів для визначення загальних стандартів у ході правотворчості та застосуванні конституційних норм, функціонування інститутів громадянського суспільства та публічної влади» [216, с. 47]. Також може бути використане для опису моделі винесення та виконання рішень і приписів практики громадських обговорень як складової ідеалу правової держави [246, с. 340].

Метод правового моделювання при дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень використовується для розробки моделі єдиного нормативно-правового акту, правової моделі регулювання механізму проведення громадських обговорень.

Статистичний метод допомагає виявляти, прослідковувати окремі тенденції розвитку конституційно-правових норм та інститутів, зокрема громадських обговорень, відповідних державних акцій, оцінювати їх вплив на суспільні відносини. Аналізуючи відповідні дані можна надати рекомендації щодо поліпшення справ, подолання негативних явищ у роботі державних і самоврядних структур, окремих органів державного управління [216, с. 47].

Статистичний метод при дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень дозволяє визначити кількісну динаміку проведених громадських обговорень державними органами та органами місцевого самоврядування, кількісну динаміку осіб, які беруть участь у безпосередніх формах демократії. За допомогою методу статистики можна визначити загальну кількість пропозицій наданих громадськістю та кількість пропозицій, які були враховані органами публічної влади. Всі ці показники є важливими для розроблення заходів, які необхідно запроваджувати для вдосконалення конституційно-правового регулювання громадських обговорень.

Культурологічний метод дозволяє здійснити теоретико-правовий аналіз процесів правової акультурації (взаємовпливу та взаємозбагачення правових культур), врахувати юридично-культурні особливості розвитку тих чи інших правових систем та інститутів держави, зокрема і громадських обговорень [232, с. 37]. Активна участь громадськості у вирішенні державних та муніципальних справ є проявом правової культури та правової свідомості громадян. Саме участю суб'єктів громадянського суспільства у громадських обговореннях можна визначити рівень правової культури та обізнаності населення.

У юридичній науці визначають деякі тенденції розвитку права у зв'язку з чим відбувається новелізація правознавчої методології, яку потрібно враховувати під час дослідження конституційно-правового регулювання громадських обговорень. Рабінович П. однією з тенденцій визначає антропологізацію феномену права, яка полягає у тому, що саме людина стає центральним об'єктом право-державознавства, а її соціально-природні правові властивості та закономірності їх державно-юридичного забезпечення поступово перетворюються на найважливішу складову предмета цієї науки. Антропологію права відносять до міждисциплінарної комплексної галузі знань, у зв'язку з цим активно використовуються не тільки традиційні методи юридичної науки, а й методологічно значимі положення «суміжних» гуманітарних наук, серед яких, етика (зокрема біоетики), психологія (зокрема семіосоціопсихології), соціопсихолінгвістика, комунікативістика, герменевтика та ін [203, с. 14].

Куєв Ю. з цього приводу зазначає, що «Без належного теоретичного та методологічного забезпечення складно, а часом і неможливо, досягти наукової новизни в результатах досліджень державно-правових явищ, які зможуть сприяти практичній реалізації людиноцентристських позицій у державно-правовому будівництві» [100, с. 118]. Головка О. визначає, що антропологічний метод розглядає у центрі всіх державно-правових явищ людину, її правовий світогляд і правову культуру, передбачає дослідження на

стику права та етнографії. «Природа людини виступає як один із головних аргументів обґрунтування природи державно-правових явищ» [232, с. 32].

Антропологічний метод використовується для з'ясування антропо-соціальної зумовленості філософсько-правового виміру громадських обговорень [246, с. 339], вплив людини, її соціальних, економічних, політичних та громадських потреб, на прийняття рішення. Оскільки громадські обговорення як правило вирішують питання, які стосуються прав, свобод та законних інтересів людини, використання антропологічного методу відповідає людиноцентристській сутності громадських обговорень.

Ще одну тенденцію, яку виділяє Рабінович П. є деформалізація феномену права, яка полягає у тому, що якісні рамки того явища, котре відображається поняттям «право», дещо розмиваються, втрачають формально визначену чіткість, зростання у законодавстві питомої ваги відносно визначених юридичних норм — оцінних, альтернативних тощо, відбувається розширення сфери загальнодозволеного регулювання і використання методу диспозитивності. Деформалізація дозволяє своєчасно реагувати на соціальні зміни, пристосовуватись до них, дає можливість при вирішенні юридичних справ більш «щільно» брати до уваги конкретні особливості кожної життєвої ситуації, забезпечувати не тільки законність і обґрунтованість, а й справедливість правозастосовних рішень [203, с. 18-19]. Ця тенденція активно проявляється у досліджувані конституційно-правового регулювання громадських обговорень, оскільки ця форма безпосередньої демократії є деформалізованою, диспозитивною формою вирішення питань державного чи місцевого значення. Громадські обговорення є альтернативною формальній (прийняття рішення органами публічної влади) формі вирішення питань державного чи місцевого значення, чим підтверджується тенденція деформалізації феномену права.

Важливою тенденцією ХХІ століття є діджиталізації правових процесів, яка полягає у використанні нових цифрових технологія. Зокрема, в Україні ця тенденція проявляється у введенні електронного урядування, проведення

онлайн опитувань, консультацій, оцифрування документів, використання цифрових підписів. Зазначена тенденція характеризується доступністю та наданням кожному більше можливостей скористатися своїми правами без просторових та часових обмежень. У цьому контексті при дослідженні конституційно-правових явищ використовується кібернетичний метод.

Виходячи із вищевикладеного арсеналу методів, прийомів та принципів дослідження конституційно-правового регулювання громадських обговорень варто зазначити про плюралізм методів та інтеграційний характер методології дослідження, оскільки для дослідження конституційно-правового регулювання громадських обговорень використовуються не тільки філософські, загальнонаукові та спеціально-правові методи, а й міждисциплінарні методи та методи інтегровані з інших наук.

Висновки до розділу 1

1. Громадські обговорення як форма безпосередньої демократії може існувати у ліберальному республіканському суспільстві, де активну роль відіграються саме громадяни. В основі сучасного розуміння громадських обговорень лежить комунікативна теорія права, яка є інтерсуб'єктною, що виходить за межі суб'єктивного вирішення важливих для держави та органів місцевого самоврядування питань. Саме громадські обговорення є тим ефективним способом легітимації діяльності органів публічної влади, який дає можливість збільшити довіру громадянського суспільства до державної та муніципальної влади, зменшити напругу у суспільстві, сприяти позитивному виконанню громадськістю прийнятих органами публічної влади рішень. У правовій науці існують різні теоретичні підходи до дослідження громадських обговорень, зокрема залежно від функціональної направленості громадські обговорення розглядаються як форми партисипативної демократії, як форми громадського контролю, як форми консультацій з громадськістю. Громадські обговорення виконують такі завдання та функції: інформативну,

комунікативну, партисипативну, превентивну, контролюючу, організаційну, функцію підвищення рівня обізнаності громадян про державні справи.

2. Основними ознаками громадських обговорень є: 1. Громадські обговорення є формою безпосередньої демократії, що передбачає участь громадськості у вирішенні державних та муніципальних справ, яка гарантується нормами Конституції та законів України; 2. Громадські обговорення є формою громадського контролю, яка покликана запобігати прийняттю рішень, що суперечать суспільному інтересу; 3. Суб'єктами громадських обговорень з одного боку є органи публічної влади, а з іншого – зацікавлені особи, які можуть бути представлені організованою (громадські організації, спілки та ін) та неорганізованою (громадяни) громадськістю. 4. Об'єктом громадських обговорень може бути будь-яке питання державного та місцевого значення, яке має суспільний інтерес та розгляд якого не є обмежений Конституцією чи Законами України. 5. Метою громадських обговорень можна визначити виявлення та врахування громадської думки та забезпечення легітимації прийнятих органами публічної влади за участю громадськості рішень. Виходячи із теоретичних підходів до дослідження конституційно-правових засад громадських обговорень та враховуючи вищевизначенні складові громадські обговорення можна визначити як участь зацікавлених осіб (організованої та неорганізованої громадськості) в управлінні державними та муніципальними справами, яка передбачає виявлення та врахування органами публічної влади думки громадянського суспільства під час вироблення та реалізації державної та муніципальної політики та прийнятті рішень, які становлять суспільний інтерес, з метою забезпечення легітимації діяльності органів публічної влади та прийнятих ними рішень.

3. Методологією конституційно-правового регулювання громадських обговорень є сукупність методів, принципів та прийомів, які використовуються для дослідження та отримання необхідних знань щодо конституційно-правового регулювання громадських обговорень та досягнення

необхідної науково-дослідної мети. При дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень важливо дотримуватися принципу об'єктивності, системності, історичності; єдності теорії та практики та ін. Методом конституційно-правового регулювання громадських обговорень є система способів та прийомів, які використовуються для об'єктивного пізнання конституційно-правового регулювання громадських обговорень та розробка механізмів вдосконалення досліджуваного інституту. В юридичній науці визначають деякі тенденції розвитку права у зв'язку з чим відбувається новелізація правознавчої методології, яку потрібно враховувати під час дослідження конституційно-правового регулювання громадських обговорень. До таких тенденцій відносять антропологізацію феномену права, деформалізація права та діджиталізації правових процесів. Виходячи із вищевикладеного арсеналу методів, прийомів та принципів дослідження конституційно-правового регулювання громадських обговорень варто зазначити про плюралізм методів та інтеграційний характер методології дослідження, оскільки для дослідження конституційно-правового регулювання громадських обговорень використовуються не тільки філософські, загальнонаукові та спеціально-правові методи, а й міждисциплінарні методи та методи інтегровані з інших наук.

РОЗДІЛ 2.

МІЖНАРОДНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ГРОМАДСЬКИХ ОБГОВОРЕНЬ

2.1. Міжнародні стандарти проведення громадських обговорень

Україна як розвинена правова держава є учасницею значної кількості міжнародних та регіональних організацій, Українською державою підписано та ратифіковано велику кількість міжнародних документів, які є частиною національного законодавства. У зв'язку з цим, при виробленні державної та місцевої політики, при прийнятті нормативно-правових актів держава повинна керуватися міжнародними і регіональними стандартами та рекомендаціями наданими організаціями, учасницею яких вона є.

Серед міжнародних актів відсутній єдиний документ, яким регулюється питання проведення громадських обговорень як форми безпосередньої демократії, однак, це питання прямо чи опосередковано визначається великою кількістю актів, які регулюють різні суспільні відносини.

Перш за все варто звернути увагу на міжнародні акти, які регулюють питання участі громадськості у вирішенні державних та муніципальних справ. Зокрема, Загальна декларація прав людини статтею 21 декларує право кожної людини брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників, воля народу повинна бути основою влади уряду, ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування [53]. Відповідно до ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників [114].

Тлумачення поняття “безпосередньої участі у веденні державних справ» міститься у Зауваженні загального порядку № 25 (Стаття 25 (участь у веденні державних справ та право голосувати), у якому зазначається, що ведення

державних справ є широким поняттям, пов'язаним із здійсненням політичних повноважень, зокрема, з реалізацією законодавчих, виконавчих та адміністративних повноважень. Воно охоплює всі аспекти державного управління, а також розробку та здійснення політики на міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях. Громадяни можуть брати безпосередню участь у веденні державних справ як члени народних зборів, які мають право приймати рішення з місцевих питань або справ певної громади, а також представницьких органів, створюваних за консультацією з урядом країни. Крім того, громадяни беруть участь у веденні державних справ у межах загальнонародних дискусій та діалогу зі своїми представниками або шляхом здійснення свого права на організацію. Сприянням такій участі є право на вільне вираження своєї думки, мирні збори та на свободу асоціації [268, с. 278-279].

Права на участь у політичному та громадському житті мають широку сферу застосування і включають як виборчі права та рівний доступ до державної служби, так і прямі та непрямі форми участі у веденні державних справ на всіх рівнях: від місцевого до міжнародного. Концепція участі у політичному та громадському житті продовжує змінюватися і за визнанням низки міжнародних правозахисних механізмів права на участь тепер можуть тлумачитися як такі, що передбачають право на проведення консультацій та право на отримання рівних та реальних можливостей для участі у процесах прийняття рішень з усіх суспільно значущих питань [267, с. 22].

У Керівних принципах щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень Рада Європи (далі – Керівні принципи) до форм громадської участі у процесі прийняття рішень відносить: 1) надання інформації, 2) консультування, 3) діалог і 4) активна участь [75].

1) Право на інформацію та доступ до неї гарантується низкою міжнародних та регіональних актів, зокрема, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань,

що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція), Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року, Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18 червня 2009 року, Декларація Комітету міністрів Ради Європи «Про свободу вираження поглядів та інформації» прийнята 29 квітня 1982 року, Рекомендації Ради Європи № 854 (1979) про доступ громадськості до державної документації та свободу інформації, Рекомендація № R (81) 19 про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів (Прийнята Комітетом Міністрів 25 листопада 1981 на 340-й зустрічі заступників міністрів), Рекомендація № R (2000) 13 Комітету Міністрів країнам-членам стосовно європейської політики доступу до архівів (прийнята Комітетом Міністрів 13 липня 2000 року на 717 зустрічі членів Комітету Міністрів Ради Європи), Рекомендації Ради Європи N R (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 та ін.

2) Консультування дозволяє органам публічної влади збирати погляди громадян, неурядових організацій та громадянського суспільства в цілому щодо конкретної політики чи теми як складову частину офіційної процедури. Консультації можуть проводитися за допомогою різних методів та інструментів, як-от: зустрічей, громадських слухань, фокус-груп, вивчення громадської думки, опитувальників та цифрових інструментів [75].

3) Діалог як форма участі у процесі прийняття політичних рішень – це структурований, тривалий і орієнтований на результати процес, який має в основі взаємні інтереси в обміні поглядами між органами публічної влади, громадянами, неурядовими організаціями та громадянським суспільством у цілому. Органи публічної влади, неурядові організації та громадянське суспільство в цілому можуть розглядати питання про створення різних платформ як постійного місця для діалогу й участі (регулярні громадські слухання, громадські форуми, консультативні ради чи аналогічні структури) [75].

4) Активне залучення як форма участі у процесі прийняття

політичних рішень стосується можливостей для громадської участі у процесі прийняття рішень, які пропонуються органами публічної влади громадянам, неурядовим організаціям та громадянському суспільству в цілому, що виходять за межі забезпечення інформацією, консультаціями та діалогом. Сюди можуть належати робочі групи чи комітети для спільної розробки документів, а також політик і законів, для яких у кінцевому результаті вимагається рішення відповідного органу публічної влади. [75]

Таким чином, громадські обговорення підпадають під міжнародне розуміння участі у веденні державних справ та є однією із форм прямої демократії. Процес громадських обговорень включає надання інформації, консультування, діалог і активну участь: ці складові взаємодоповнюють один одного та за умов належного використання цих форм можна досягнути найбільш ефективного результату участі громадянського суспільства у діяльності органів публічної влади. Аналізуючи міжнародні документи можна констатувати, що громадські обговорення можуть здійснюватися різними способами, шляхом проведення громадських слухань, громадських форумів, а також шляхом участі громадськості у громадських радах, групах та комітетах, які обговорюють та вирішують важливі для суспільства питання.

Громадські обговорення як форма прямої демократії згадується і у Доповіді Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини A/HRC/39/28 від 20 липня 2018 року, у якій він представив проєкт керівних принципів для держав з ефективного використання права на участь у веденні державних справ. У Доповіді комісар зазначив, що участь у веденні державних справ може здійснюватися шляхом надання впливу на основі публічного обговорення і діалогу з обраними представниками. Вибірчі органи повинні бути відкритими, прозорими і максимально орієнтованими на проведення консультацій у ході прийняття своїх рішень і надавати доступ до відповідної інформації всім зацікавленим сторонам [265].

Право участі у веденні державних справ супроводжується правом вільного висловлення своєї думки. У Доповіді Управління Верховного

комісара ООН з прав людини від 30 червня 2014 року A/HRC/27/29 «Фактори, що перешкоджають рівній участі у політичному житті, та заходи щодо подолання цих перешкод» зазначається, що право на вільне висловлення своєї думки закріплене у статті 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, це право передбачає, зокрема, свободу обговорення державних справ, право на мирні демонстрації та збори, право на критику та заперечення [267, с. 9].

У доповіді Управління Верховного комісара ООН з прав людини від 23 липня 2015 року A/HRC/30 /26 «Заохочення, захист та здійснення права на участь у веденні державних справ у контексті існуючих прав людини: передова практика, досвід, труднощі та способи їх подолання» зазначається, що права на участь громадськості включають право на участь у консультаціях на всіх етапах розробки законодавства і політики; право висловлювати думку та критику [282, с. 5]. У Декларації ООН про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загальновизнані права людини та основні свободи передбачає, що кожна людина має право, індивідуально та спільно з іншими, розвивати та обговорювати нові ідеї та принципи, що стосуються прав людини, і вимагати їх визнання [39].

У доповіді Верховний комісар Організації Об'єднаних Націй з прав людини від 11 квітня 2016 року A/HRC/32/20 «Практичні рекомендації для створення та підтримання безпечних та сприятливих умов для діяльності громадянського суспільства, що ґрунтуються на передовій практиці та одержаних уроках» наголошує, що при розробці політики, плануванні та прийнятті рішень державам-членам слід визнати право на участь громадськості у державних процесах прийняття рішень у сфері законодавства. У контексті цієї доповіді участь громадськості у державних процесах передбачає зокрема: надання своєчасної, ясної, точної та достатньої за обсягом інформації з легко доступними для розуміння змістом та питаннями; широке поширення результатів обговорення поруч із висвітленням процедур, які застосовувалися; роз'яснення підстав для прийняття чи відхилення пропозицій

та думок громадянського суспільства; можливості для зворотного зв'язку та правового захисту; виділення адекватних за обсягом бюджетів на цілі забезпечення участі у таких процесах; розроблення національних планів дій з питань взаємодії з суб'єктами громадянського суспільства, які передбачають обов'язок усіх державних структур консультуватися з громадянським суспільством з питань розробки політики та її здійснення [280, с. 24].

Значна кількість міжнародних актів присвячена питанням підвищення ролі громадянського суспільства, запровадженню механізмів взаємодії громадськості з органами публічної влади, зокрема шляхом обговорення важливих державних питань. Значна підтримка розвитку громадянського суспільства та різні форми участі у вирішенні публічних прав відображаються в актах ООН, Ради Європи, Європейського союзу. Велика кількість доповідей з питань участі громадянського суспільства у вирішенні державних справ, зокрема, з питань проведення консультацій з громадськістю, громадських обговорень була підготовлена Верховним Комісаром ООН з прав людини, що свідчить про важливість та міжнародний захист такого політичного права громадян як участь у управлінні державними та муніципальними справами шляхом громадських обговорень.

Комітет з прав людини ООН у резолюції прийнятої Радою з прав людини 9 жовтня 2013 р. A/HRC/RES/24/21 «Простір для діяльності громадянського суспільства: створення і підтримання безпечних і сприятливих умов де-юре і де-факто» наполегливо закликає держави публічно визнати важливу і легітимну роль громадянського суспільства в справі заохочення прав людини, демократії та верховенства права, а також взаємодіяти з громадянським суспільством, з тим щоб дозволити йому брати участь в громадському обговоренні рішень, які могли б сприяти заохоченню і захисту прав людини і верховенству права, так само як і будь-яких інших відповідних рішень [259].

Для того, щоб держави та організації могли забезпечувати та заохочувати ефективну участь в управлінні державними справами, уповноважений Верховний комісар з прав людини рекомендує державам та

організаціям прийняти політику та рамкові документи щодо участі громадянського суспільства, в яких має визнаватись його внесок, та передбачити чіткі, ефективні, що ґрунтуються на правах людини та враховують гендерну проблематику, канали участі [281, с. 19].

У доповіді A/HRC/32/20 від 11 квітня 2016 року «Практичні рекомендації для створення та підтримки безпечного й сприятливого середовища для громадянського суспільства, на основі передового досвіду і одержаних знань» Верховний комісар ООН з прав людини рекомендував розробити національні плани дій з питань взаємодії з суб'єктами громадянського суспільства, що передбачають обов'язок всіх державних структур консультуватися з громадянським суспільством з питань розробки політики та її проведення в життя [280].

У Додатку до Рекомендацій CM/Rec(2018)11 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо необхідності посилення захисту і сприяння простору для громадянського суспільства в Європі зазначається про необхідність держав-членів забезпечити своєчасні та прозорі громадські консультації при розробленні політики та законопроектів, особливо у тих випадках, коли це може мати вплив на громадянське суспільство [211].

Рекомендація CM/Rec(2007)14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам (Щодо створення та діяльності неурядових організацій) передбачає, що державні та квазі-державні механізми всіх рівнів повинні забезпечувати ефективну участь неурядових організацій без дискримінації в діалозі та консультаціях з завдань та рішень у сфери державної політики. Така участь має забезпечувати свободу вираження різноманітних думок людей щодо функціонування суспільства, полегшувати забезпечення відповідного розкриття офіційної інформації чи доступу до цієї інформації. З неурядовими організаціями повинні проводитися консультації під час підготовки проєктів первинного та вторинного законодавства, яке відображається у їхньому статусі, фінансуванні чи сферах діяльності. Для цілей цієї Рекомендації неурядовими організаціями є добровільні самоврядні об'єднання чи

організації, створені для здійснення по суті некомерційних завдань їх засновників чи членів (до них не входять політичні партії) [210].

Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» державам-членам рекомендує використовуючи обговорення, розвивати розуміння сили й слабкості різних способів участі громадян в ухваленні рішень, заохочувати інновації й експерименти в намаганнях органів місцевої влади спілкуватися з громадськістю й тісніше залучати її до ухвалення рішень. З метою залучення громадян до оцінювання й поліпшення місцевого управління розвивати механізми, що дадуть змогу мати регулярний зворотний зв'язок [209].

Пунктом 16 Рекомендації № R(97)7 Комітету міністрів Ради Європи «Про місцеві громадські служби і права користувачів їхніх послуг» передбачається, що усі важливі місцеві служби повинні підлягати періодичній оцінці задоволеності користувачів, вимірюваній за допомогою декількох простих показників (кількість абонентів або скасування підписки, тарифи користування, ціни, квитанції, кількість спірних претензій тощо). Результати оцінювання підлягають громадському обговоренню на публічному форумі [272].

Актуальним на теоретичному та практичному рівнях є питання компетенції посадових осіб органів публічної влади, так у доповіді A/HRC/32/20 від 11 квітня 2016 року «Практичні рекомендації для створення та підтримки безпечного й сприятливого середовища для громадянського суспільства, на основі передового досвіду і одержаних знань» Верховний комісар ООН з прав людини рекомендує державам проводити підготовку посадових осіб органів державної влади та забезпечувати їх посібниками з питань своєчасної і ефективної підтримки процесів консультацій [280]. Зазначені рекомендації є досить слушними та заслуговують на увагу українських нормотворців, оскільки від належної компетенції посадових осіб органів публічної влади, їх сприяння проведенню громадських обговорень залежить ефективність цієї форми участі громадськості у державних справах.

Верховний комісар з прав людини у доповіді A/HRC/38/18 від 18 квітня 2018 року рекомендує створити інституційні механізми для заохочення систематичної та конструктивної участі громадянського суспільства, такі як консультативні ради [281, с. 19]. Громадські ради за своєю сутністю є допоміжними інститутами при прийнятті рішень уповноваженими органами та організація. Члени громадської ради є представниками громадської думки та покликані у своїй діяльності репрезентувати інтереси громадянського суспільства.

Деякі багатосторонні організації створили консультативні ради з метою отримання від них рекомендацій у конкретних галузях. Комітет із проведення консультацій з громадянським суспільством Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (далі - ПРООН) брав участь у всіх аспектах роботи ПРООН як основний інституційний механізм діалогу з питань стратегії та політики, в межах якого були систематизовані консультації між ПРООН та громадянським суспільством. ЮНЕЙДС є програмою ООН, у керівному органі якої (Координаційна рада програми) передбачено офіційне представництво громадянського суспільства. У Фонді ООН у галузі народонаселення (ЮНФПА) при Директорі-виконавців було створено глобальну консультативну групу неурядових організацій для зміцнення партнерських відносин з організаціями громадянського суспільства з питань, що стосуються пропагандистських стратегій та конкретних ініціатив Фонду. ООН-Хабітат заснувала дві консультативні ради для надання консультативної допомоги: Молодіжна консультативна рада та Консультативна група з гендерних питань. У ЮНЕСКО працює єдиний у своєму роді комітет зі зв'язку з неурядовими організаціями з питань колективних дій, через який організація може поширювати інформацію серед неурядових організацій та координувати дії. У документі про заснування Агентства Європейського Союзу з основних прав передбачено створення платформи з основних прав як механізму для обміну знаннями та їх об'єднання, на базі якої співпрацюють понад 350

організацій громадянського суспільства з країн Європейського Союзу, які займаються різними питаннями щодо основних прав людини [281, с. 7].

Із вищевикладеного робимо висновок, що у міжнародній спільності активно залучаються суб'єкти громадянського суспільства як консультативний інститут, що є підтвердженням того, що проведення обговорень з громадськістю є гарантією демократичного та легітимного прийняття рішення на місцевому, державному, регіональному та міжнародному рівнях.

Значну увагу у міжнародних спільнотах приділяється рівній участі усіх осіб у вирішенні державних справ та інклюзивності. Зокрема, низка міжнародних актів присвячена правам корінних народів щодо участі в управлінні державними справами. Відповідно до статті 19 Декларації Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів держави добросовісно консультуються і співпрацюють з відповідними корінними народами через їхні представницькі інституції з метою заручитися їхньою вільною та усвідомленою згодою, перш ніж приймати та здійснювати законодавчі або адміністративні заходи, які можуть їх зачіпати [37]. Рамкова конвенція про захист національних меншин передбачає, що сторони створюють необхідні умови для ефективної участі осіб, які належать до національних меншин у державних справах, зокрема тих, які їх стосуються. Сторони зобов'язуються не перешкоджати здійсненню прав осіб, які належать до національних меншин, брати участь у діяльності неурядових організацій як на національному, так і на міжнародному рівнях [204].

У Доповіді A/HRC/39/28 від 20 липня 2018 року Верховного комісара ООН з прав людини зазначається, що державам слід визнавати, захищати та здійснювати права на рівність та недискримінацію, а також забезпечувати всеосяжність при здійсненні права на ведення державних справ у тому числі: проводити консультації з корінними народами, а також поважати та здійснювати на практиці їх право на вільну, попередню та усвідомлену згоду при вжитті або реалізації заходів, які можуть зачіпати їхні інтереси; згоду слід

отримувати за допомогою представницьких установ самих корінних народів відповідно до їх традиційних законів та практик, а також за допомогою встановлених самими корінними народами процедур [265, с. 6].

Останнім часом неабияка увага міжнародної спільноти приділяється питанню участі дітей та молоді у вирішенні державних та муніципальних справ. Рекомендація CM/Rec(2010)8 Комітету міністрів державам-членам про молодіжну інформацію передбачає необхідність державам розробляючи молодіжну політику, враховувати інформаційні потреби молоді, у тому числі шляхом використання знань, отриманих у результаті консультацій, та сприяти розробці нових методів роботи, різноманітних підходів та інноваційних способів використання нових форм спілкування [273].

Рекомендація CM/Rec(2016)7 Комітету міністрів Ради Європи передбачає, що державам-членам стосовно громадянської активності, демократії та участі необхідно створити механізми підтримки змістовної участі молодих людей і молодіжних організацій у розробці політики на основі, серед іншого, принципів спільного управління, зокрема, за можливості на місцевому й регіональному рівнях, де ступінь наближеності розробки політики до молодих людей є найбільшим [47].

Рекомендація Rec(2004)13 Комітету міністрів державам-членам про участь молоді в місцевому та регіональному житті одним із принципів визначає те, що вся галузева політика повинна мати молодіжний вимір, тому місцева та регіональна влада зобов'язуються впроваджувати різні форми участі, які відображаються у консультаціях та співпраці з молодими людьми та їх представниками. Інституційна участь молоді у місцевих та регіональних справах включає забезпечення форуму для вільного висловлення молодими людьми своїх проблем, що стосуються, зокрема, пропозицій та політики влади; надання можливості молоді вносити пропозиції місцевій та регіональній владі; забезпечення форуму для сприяння консультаціям з молодіжними асоціаціями та організаціями; сприяння участі молоді в інших консультативних органах місцевої та регіональної влади [276].

Відповідно до Рекомендацій Ради Європи CM/Rec(2012)2 для забезпечення максимальних умов для участі дітей та молоді у всіх питаннях, які їх зачіпають, держави-члени повинні створювати консультативні органи для дітей та молоді на місцевому, регіональному або національному рівні, такі як дитячі та молодіжні ради, парламенти чи форуми [277]. Для таких механізмів має бути передбачена законодавча основа, забезпечений належний бюджет, і до їхнього завдання має входити розробка рекомендацій та вжиття ними відповідних заходів [137, с. 14].

На даний момент Україна досить активно враховує вищезазначені рекомендації. Так, у 2021 році був прийнятий закон «Про основні засади молодіжної політики», у якому гарантується участь молоді у формуванні та реалізації молодіжної політики шляхом врахування позиції молоді під час прийняття рішень, що стосуються молоді, залучення суб'єктів молодіжної роботи до реалізації молодіжної політики. Закон до механізмів та інструментів участі молоді у формуванні та реалізації молодіжної політики відносить налагодження діалогу з молоддю, у тому числі й шляхом підтримки молодіжних ініціатив, проведенням громадських слухань, публічних обговорень. Центральні органи виконавчої влади, до повноважень яких належать питання формування та реалізації політики у сферах, пов'язаних з вирішенням питань молоді, залучають суб'єктів молодіжної роботи до обговорення проєктів нормативно-правових актів, що стосуються молоді [153].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження типових положень про молодіжні консультативно-дорадчі органи:» від 18.12.2018 № 1198 були затверджені типові положення про молодіжні консультативно-дорадчі органи регіонального та місцевого рівня [150]. Цей нормативно-правовий акт став каталізатором для створення молодіжних консультативно-дорадчих органів при органах державної влади та місцевого самоврядування. Наприклад, був створений Молодіжний парламент при виконавчому комітеті Сєвєродонецької міської ради, Молодіжна рада при Чернівецькій обласній

державній адміністрації, Молодіжна рада при Одеському міському голові та інші.

Крім цього, у міжнародних актах приділяється увага рівній участі жінок і чоловіків у процесі прийняття рішень, зокрема шляхом проведення громадських обговорень. Декларація Комітету міністрів Ради Європи «Про рівноправність жінок та чоловіків» зобов'язує держави передбачити відповідні заходи, які спрямовані на прискорення встановлення реальної рівноправності жінок та чоловіків, у тому числі, коли йдеться про участь у політичному житті [38].

Рекомендація N Rec (2003) 3 Комітету міністрів Ради Європи «Про збалансоване представництво жінок і чоловіків у процесі прийняття політичних та суспільних рішень» рекомендує державам-члена підтримувати та заохочувати проведення спеціальних заходів стимулювання та підтримки бажання жінок брати участь у прийнятті політичних та громадських рішень, скласти плани та позначити терміни їх виконання, щоб домогтися збалансованої участі жінок у прийнятті політичних та громадських рішень; розглянути можливість конституційних та/або інших законодавчих змін, включаючи позитивні заходи щодо їх виконання, які б полегшили більш збалансовану участь жінок та чоловіків у прийнятті політичних та громадських рішень [212].

Міжнародними актами також захищаються права іноземців на участь у справах місцевого самоврядування. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні прийнята Радою Європи 05.02.1992 передбачає, що кожна Сторона зобов'язується забезпечити відсутність правових або інших перешкод, що заважають органам місцевого самоврядування, на території яких перебуває значна кількість постійних мешканців-іноземців, створювати консультативні органи або вживати інших відповідних організаційних заходів для забезпечення форуму для обговорення та формулювання думок, побажань і проблем постійних мешканців-іноземців у питаннях, які їх стосуються, у зв'язку із суспільним життям на місцевому

рівні, в тому числі діяльності і обов'язків відповідного органу місцевого самоврядування [82].

У міжнародних актах також увага приділяється участі осіб з обмеженими можливостями у вирішенні державних справ, так Комітетом Міністрів Ради Європи були розроблені Рекомендації CM/Rec(2011)14 для держав-членів щодо участі осіб з інвалідністю в політичному та громадському житті. Згідно рекомендаціям держави-члени повинні інтенсивно консультуватися з особами з обмеженими можливостями та активно залучати їх та їх представницькі організації у розробку, здійснення та моніторинг законодавства, політики та програм, які впливають на їх участь у політичному та суспільному житті і у загальному плані життя в суспільстві [274]. Питання участі осіб з інвалідністю в управлінні державними справами є актуальними і в Україні, оскільки на законодавчому та практичному рівні не приділяється значної уваги цим категоріям осіб, хоча для вироблення соціальної політики голос осіб з інвалідністю є дуже вагомим. Важливим кроком є запровадження заходів щодо доступності участі осіб з обмеженими можливостями до вирішення державних та муніципальних справ, зокрема шляхом запровадження онлайн форм консультацій, обговорень, слухань.

Реалії сьогодення (пандемія COVID-19, воєнні дії на території України) вимагають поліпшення існуючих форм участі громадськості у вирішенні державних та місцевих справ, зокрема, спрямування на дистанційну асинхронну участь.

Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2009)1 визначають, що інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) поступово сприяють поширенню інформації та обговорення політичних питань, ширшій демократичній участі окремих осіб і груп, а також більшу прозорість та підзвітність [275, с. 1-2]. Способи участі, зокрема, публічні слухання, конференції, консультації та робочі групи можуть змінюватися залежно від рівня участі та етапу процесу прийняття рішень. Хоча участь повинна

забезпечуватися на всіх етапах прийняття рішень, не можна рекомендувати певний набір способів у всіх контекстах. [264, с. 15].

У доповіді A/HRC/32/20 від 11 квітня 2016 року «Практичні рекомендації для створення та підтримки безпечного й сприятливого середовища для громадянського суспільства, на основі передового досвіду і одержаних знань» Верховний комісар ООН з прав людини рекомендує впроваджувати нові форми участі за рахунок використання інформаційно-комунікаційних технологій та соціальних мереж в якості засобу забезпечення рівного доступу до інформації та проведення широких консультацій [280, с. 24].

Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень передбачають доступність завдяки використанню чіткої лексики та відповідних засобів участі (офлайн або онлайн) на будь-якому пристрої [75]. Верховний комісар Організації Об'єднаних Націй з прав людини у доповіді A/HRC/38/18 від 2018 року рекомендував розширювати можливості дистанційної участі за допомогою відеоконференцій і конференц-центрів та забезпечити безпеку і захист осіб, які прагнуть взаємодіяти з регіональними та міжнародними організаціями, в тому числі в онлайн-режимі [281].

ООН практикує проведення глобальних онлайн консультацій, зокрема у період з 13 по 24 січня 2020 року були проведені глобальні онлайн консультації з громадянським суспільством, у яких взяли участь понад 260 суб'єктів громадянського суспільства з більш ніж 80 країн у всіх регіонах, які висловили свої думки щодо ролі Організації Об'єднаних Націй у захисті та заохочення громадянського суспільства. Крім того, були задіяні матеріали низки консультацій з громадянським суспільством, проведених різними підрозділами ООН [260, с. 2-3]. Також у січні 2020 року Управління Верховного комісара з прав людини і «ООН-Жінки» організували глобальну онлайн-консультацію з громадянським суспільством.

Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2009)1 передбачають, що електронна демократія має бути належним чином

розроблена та базуватися на таких концепціях: 1) активне надання вичерпної, збалансованої та об'єктивної інформації, покликаної допомогти громадськості розуміти проблеми, альтернативи, можливості та/або рішення демократичних питань; 2) широке розуміння громадянства, що охоплює осіб і групи осіб, які постійно проживають та інтегровані в політичне життя незалежно від національності; 3) залучення громадян і груп громадян, наприклад, зацікавлених груп, корпорацій, асоціацій та неприбуткових організацій, щоб вони могли впливати та покращувати якість та прийнятність результатів демократичних процеси; 4) розширення прав і можливостей – а саме політика та заходи щодо підтримки прав громадян та забезпечення ресурсів для участі; 5) інклюзія – тобто політичні та технологічні можливості громадян незалежно від віку, статі, освіти, соціально-економічного стану, мови, особливих потреб та місця проживання (доступні електронні інструменти та поєднання електронних і неелектронних підходи); 6) обговорення – а саме, раціональна дискусія серед рівних, де люди публічно обговорюють, підтримують і критикувати точки зору один одного у вдумливому, шанобливому обговоренні питання та дії, які необхідно вжити щодо нього [275, с. 6-7].

У Доповіді Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини A/HRC/39/28 від 20 липня 2018 року рекомендовано державам розглянути, на основі проведення відповідних консультацій на національному рівні та консультацій з державами, що приймають, а також з урахуванням усіх відповідних факторів, можливість дозволу громадянам, які перебувають за кордоном або тимчасово залишили країну, здійснювати своє право голосу [265, с. 11]. Ця рекомендація є дуже актуальною для України у період воєнного стану, що пов'язане із великою кількістю вимушених переселенців як в межах України, так і за її межами. Надання можливості особам, які залишили постійне місце проживання та перебувають в іншому регіоні або закордоном, брати участь у вирішенні державних та муніципальних справ є важливим кроком для забезпечення політичних прав громадян. З розвитком інформаційно-комунікативних технологій в сучасних умовах вбачається

можливість забезпечення дистанційної участі громадськості, зокрема із застосуванням електронного цифрового підпису.

Як влучно зазначає Золотар О. «При цьому важливим є усвідомлення як владою, так і самим суспільством того факту, що роль технологій в е-демократії не є визначальною. Велика кількість та якість технологій не зумовлюють якість демократичного процесу. Відповідальність за впровадження технологій повинна лежати на інституції, яка відповідає за е-демократію як політику [...]. Інформаційне суспільство, як стадія технологічного розвитку людства, не визначає змістовного наповнення соціальних процесів, а лише виступає формою реалізації існуючої форми правління в державі, що відображає політичну організацію суспільства в ній». [59, с. 20, 23]. Варто погодитися із таким твердженням, оскільки сама можливість електронної участі у державних справах не вирішує проблеми, а є лише способом участі в обговоренні державних та муніципальних справ. Результативність використання електронних способів консультацій з громадськістю залежить від правильної організації органами публічної влади механізму обговорення та зацікавленості і активної участі громадськості у партисипативних процесах.

Із вищевикладеного можна зробити висновки, що в міжнародних актах окрім декларативних норм, які гарантують проведення громадських обговорень як форми участі громадськості у прийнятті рішень державою та органами місцевого самоврядування, міжнародними організаціями розроблена велика кількість практичних рекомендацій, які варто врахувати Україні при вироблені та впровадженні державної політики, зокрема: 1) проведення підготовки посадових осіб органів державної влади та забезпечення їх посібниками з питань своєчасної і ефективної підтримки процесів консультацій; 2) впровадження можливості участі у громадських обговореннях громадян, які знаходяться за межами України; 3) активне залучення дітей та молоді до обговорення питань, які зачіпають їх інтереси; 4) забезпечення можливості участь нерезидентів, які постійно проживають га

території України, у вирішені місцевих справ; 5) здійснення заходів щодо активного залучення осіб з обмеженою можливістю до обговорення питань, які зачіпають їх інтереси.

2.2. Конституційно-правове регулювання громадських обговорень в зарубіжних країнах

Україна знаходиться на етапі становлення демократії участі, на сьогоднішній день відбувається апробація різних форм участі громадськості в управлінні державними та муніципальними справами, зокрема здійснюється пошук оптимальних шляхів проведення громадських обговорень для вирішення публічних справ. У зв'язку з цим варто розглянути досвід провідних країн західної демократії у яких інститути партисапативної демократії існують уже довгий період часу, крім цього заслуговує на увагу досвід пострадянських країн, у яких інститути демократії участі почали зароджуватися у один період з Україною.

У Конституції України прямо не передбачено такої форми безпосередньої демократії як громадські обговорення, натомість у деяких зарубіжних країнах така форма участі громадськості у прийнятті важливих рішень передбачена на конституційному рівні.

У конституціях низки зарубіжних країн передбачається проведення громадських обговорень під час законодавчого процесу, відповідно до ч. 2 ст. 77 Конституції Грузії порядок перегляду Конституції передбачає внесення проєкту конституційного закону в Парламент, який публікує його для всенародного обговорення. Обговорення законопроєкту в Парламенті розпочинається через місяць після його опублікування [262]. Стаття 37 Закону Киргизької Республіки «Про Конституцію Киргизької республіки», прийнятого 5 травня 2021 року, передбачає право громадян брати участь в обговоренні та прийнятті законів та рішень республіканського та місцевого значення [134]. Проведення так званих парламентських слухань передбачено Конституційним законом Туркменістану, відповідно до статті 80-1, з ініціативи Президента Туркменістану можуть проводитись спільні засідання

палат за участю представників громадськості для обговорення найбільш значущих питань державного та суспільного життя. [278].

Конституція Республіки Молдова до принципів публічного управління в адміністративно-територіальних одиницях відносить консультації з громадянами з найважливіших питань місцевого значення (ст. 109) [88]. Винесення найбільш важливих питань суспільного та державного життя на обговорення народу передбачено і Конституцію Республіки Узбекистан [89].

У деяких європейських країнах на конституційному рівні передбачені обговорення питань, що стосуються територіального поділу, зокрема відповідно до статті 133 Конституції Італії зміна кордонів провінцій і утворення нових провінцій в межах однієї області встановлюється законом Республіки за ініціативою комун після консультацій з цією областю [103, с. 77].

У Вірменії конституційне закріплення отримали громадські ради, так згідно ст. 161 Конституції Вірменії громадська рада є консультативним органом Уряду, порядок формування та діяльності якої встановлюється законом [87]. Розділ III Конституції Італійської Республіки присвячений допоміжним органам, якими зокрема є Національна рада економіки і праці та Державна рада. Національна рада економіки і праці включає експертів і представників різних категорій виробників з урахуванням кількісних і якісних характеристик цих категорій. Вона є консультативним органом Палат та Уряду з тих питань і з тими функціями, які визначені законом та має право законодавчої ініціативи і може брати участь у розробці законодавства з економічних і соціальних питань відповідно до принципів і у межах, визначених законом. Державна рада є консультативним органом з питань права і адміністрування, а також органом, що забезпечує законність у сфері адміністрування [85, с. 43-44].

Конституція є основним законом держави, який закріплює основоположні засади формування та реалізації державою політики. Конституційне закріплення громадських обговорень як форми

партисипативної демократії в багатьох зарубіжних країнах свідчить про важливість та особливу роль інституту громадських обговорень у формуванні та реалізації державної політики. Актуальним залишається питання закріплення в Конституції України громадських обговорень як форми демократії участі.

У Європейських країнах громадські обговорення здійснюються різними способами, формами та засобами. У законодавстві Андорри, Бельгії, Фінляндії, Норвегії, Швейцарії громадські обговорення розглядаються як «попереджувально-контрольний» захід спрямований на попередження можливих порушень у діяльності органів місцевого самоврядування [50, с. 4].

В Ірландії, Люксембурзі, Польщі діє система тристоронніх форумів представників урядових, комерційних і профспілкових організацій, за результатами яких органи публічної влади не лише збирають та аналізують інформацію про оцінку громадськістю ефективності запропонованого органом виконавчої влади шляху вирішення питання, а й можуть також формувати експертні пропозиції щодо його альтернативного вирішення; інформують широку громадськість про консультації, а також мають надавати загальнодоступні коментарі про результати консультацій, особливо інформацію з причинами прийнятих остаточних рішень [9, с. 56].

У Німеччині існують «громадські законодавчі ініціативи як право населення винести питання на громадське обговорення» [76]. Також «загальновідомою є практика збільшення шансів проходження законопроекту у парламенті через відображення результатів громадського обговорення у пояснювальній записці до нього» [108, с. 86].

У Швеції «громадськість бере участь у розробці національних планів дій з тих чи інших питань. Так, Національний план дій уряду з реалізації резолюції Ради Безпеки ООН №1325 (2000) з питань участі жінок у забезпеченні миру та безпеки розроблявся спеціальною урядовою робочою групою за участю урядових відомств, неурядових організацій, організацій громадянського суспільства, дослідницьких інститутів, фондаций та інших громадських

структур. З метою імплементації плану двічі на рік зазначена група проводить консультації з організаціями громадянського суспільства, що діють у сфері прав жінок, конфліктології та питань безпеки, для опрацювання коректив у виконанні плану дій уряду» [45, с. 37].

В Європейських країнах існує розвинене громадянське суспільство з великим досвідом проведення громадських обговорень, у зв'язку з конституційно-правове регулювання питання проведення громадських обговорень має тривалу історію апробації та вдосконалення. Особливо заслуговує на увагу досвід зарубіжних країн, які регулюють питання проведення громадських обговорень окремим нормативним актом, яким детально регламентована організація та процедура проведення.

Австрія, Боснія та Герцеговина, Румунія, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, серед інших держав, ухвалили окремі закони щодо консультацій з громадськістю. [263, с. 5] До таких країн також належить Албанія, яка регулює питання проведення громадських обговорень Законом Албанії «Про сповіщення та публічні консультації». Цей закон регулює процес проведення публічних обговорень законопроектів, національних та місцевих стратегічних проєктів та політики, що становить великий інтерес для громадськості, визначає процедурні правила, які застосовуються з метою забезпечення участі громадськості у процесах формування політики та прозорості прийняття рішень органами публічної влади. У цьому законі Публічні консультації визначаються як залучення думок і пропозицій зацікавлених сторін щодо змісту та вдосконалення проєкту акта з моменту його опублікування до остаточного затвердження [270].

Закон Албанії встановлює перелік рішень щодо яких не здійснюються публічні обговорення – це питання національної безпеки, якщо вони становлять державну таємницю, відповідно до закону; міжнародні угоди, двосторонні та багатосторонні угоди; індивідуальні адміністративні акти; надзвичайна ситуація; інші випадки передбачені законом [270]. Законодавче обмеження громадських обговорень питань національної безпеки,

індивідуальних адміністративних актів, надзвичайних ситуацій є досить обґрунтованим та спрямований на захист державних та суспільних інтересів. В українському законодавстві відсутній перелік питань, щодо яких громадські обговорення не проводяться, зазначена прогалина може призвести до зловживання громадськістю правом обговорювати будь-яке питання, що може мати наслідком розголошення державної таємниці, завдання шкоди національній безпеці чи реалізації особистих (індивідуальних) прав людини. Тому вважаємо, що в Україні на законодавчому рівні необхідно закріпити обмеження щодо громадських обговорень питань, які стосуються національної безпеки, державної таємниці, надзвичайної ситуації, воєнного стану.

Варто звернути увагу на перелік суб'єктів громадських обговорень закріплених Законом Албанії «Про сповіщення та публічні консультації» до них відносяться: державні органи; громадян Республіки Албанія та їх групи; іноземні фізичні особи з постійним місцем проживання в Республіці Албанія, а також іноземні юридичні особи, зареєстровані у Республіці Албанія. Інші іноземні особи можуть брати участь у консультаційному процесі відповідно до міжнародних угод або на прямий запит державних органів, коли вони вважають це за необхідне [270]. Цікавим це положення для України є в контексті визначення іноземних фізичних осіб з постійним місцем проживання в країні, а також іноземні юридичні особи, зареєстровані у Республіці Албанія суб'єктами громадських обговорень, оскільки в Україні носіями більшості політичних прав є громадяни, зокрема відповідно до Конституції України право участі в управлінні державними справами належить громадянам. Однак вважаємо, що іноземні фізичні особи, які постійно проживають на території України та іноземні юридичні особи, зареєстровані в встановленому порядку, які є платниками податків, можуть брати участь у громадському обговоренні питань місцевого значення.

Крім цього в Законі Албанії «Про сповіщення та публічні консультації» передбачені принципи проведення публічних консультацій серед яких:

прозорість під час процесу громадських консультацій з інклюзивною та недискримінаційною участю; ефективність процесу прийняття рішень в державних органах; підзвітність державних органів зацікавленим сторонам. Також Законом передбачено процедура оскарження заінтересованих сторін, якщо вони вважають, що державний орган порушив їх права на консультації з громадськістю, а також якщо не були дотримані терміни, передбачені законом, зацікавлена особа може поскаржитися: 1) керівнику відповідального органу за процес громадських консультацій, якщо проєкт-акт ще не затверджено; 2) Уповноваженому з питань захисту інформації та персональних даних протягом 30 днів з дня затвердження акта [270].

Вартий уваги досвід Австрії щодо правового регулювання громадських обговорень, так 2 липня 2008 року Радою Міністрів Австрії були прийняті «Стандарти громадської участі» і спочатку були рекомендовані до застосування лише федеральною адміністрацією Австрії. Документ був підготовлений міжвідомчою робочою групою за участю держорганів, відомств, неурядових організацій та зовнішніх експертів. Стандарти поділяються на три частини: 1) стандарти щодо підготовки процесу участі; 2) стандарти імплементації процесу участі; 3) стандарти моніторингу та оцінки після завершення процесу участі. Вони сформульовані як списки питань кожного процесу прийняття рішення (якщо на всі питання можна дати позитивну відповідь, що громадську участь можна вважати якісною). З метою однакового застосування стандартів суб'єктами проведення громадських обговорень рекомендується організувати навчання для держслужбовців із застосування стандартів на практиці [258, с. 26]

У Хорватії у 2009 році був прийнятий Кодекс практик з проведення консультацій з зацікавленими сторонами щодо процедур прийняття законів та інших регуляторних та законодавчих актів (далі – Кодекс практик Хорватії), який встановлює загальні принципи, стандарти та заходи щодо проведення консультацій із зацікавленою громадськістю щодо прийняття законів та інших нормативно-правових актів та актів державних органів, які становлять інтерес

для суспільства (захист і сприяння правам людини, державні послуги, система правосуддя, екологічний захист тощо). Консультація, за змістом цього Кодексу, передбачає участь зацікавленої громадськості в процесах прийняття рішень. Участь зацікавленої громадськості у розумінні цього Кодексу складається з чотирьох рівнів: 1) інформування; 2) консультація; 3) залучення; 4) партнерство. Консультація, у розумінні цього Кодексу, є двостороннім процесом, під час якого державні органи збирають та отримують зворотну інформацію від громадян та зацікавленої громадськості щодо прийняття законів та інших нормативно-правових актів та дій [261].

Кодекс практик Хорватії виділяє такі принципи консультацій з громадськістю: 1) участь зацікавленої громадськості; 2) взаємна довіра та повага під час консультацій; 3) відкритість і відповідальність як з боку державних органів, так і з боку представників зацікавленої громадськості; 4) ефективність – полягає в тому, що консультації із зацікавленою громадськістю розпочинаються в той час, коли ще є можливість вплинути на розробку нормативно-правових актів, тобто на початку стадії їх складання, коли ще відкриті всі варіанти їх удосконалення та внесення змін [261].

Відповідно до законодавства України органи виконавчої влади щороку складають орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю з урахуванням основних завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Державною програмою економічного і соціального розвитку України, планом законопроектних робіт та іншими документами, а також результатів проведення попередніх консультацій з громадськістю. Схожий підхід визначений Кодексом практик Хорватії, який передбачає необхідність своєчасного інформування про плани введення в дію законів та прийняття інших положень та актів шляхом опублікування єдиного переліку нормативно-правових актів, які розробляються та пропонуються для введення в дію та ухвалення в календарному році, із заявою органів, уповноважених на його складання та орієнтовний термін розробки та введення в дію закону чи прийняття іншого положення або акта [261].

Досить обмежений характер громадських обговорень визначений Законом Румунії «Про вільний доступ до інформації, що становить інтерес для громадськості», цей закон «визначає процедури участі громадян та неурядових організацій у процесі розробки нормативних актів та процесу прийняття рішень. [...] Зауваження та пропозиції щодо нормативних актів, представлених на громадське обговорення, приймаються впродовж 10 днів з часу їх оприлюднення. Інститути громадянського суспільства можуть звертатися до органів державної влади, однак, лише в письмовій формі, з ініціативою щодо організації громадського обговорення нормативних актів. Відповідні обговорення мають організовуватися впродовж перших десяти днів з часу оприлюднення проєкту нормативного акту. Закон передбачає можливість участі зацікавлених громадян та представників інститутів громадянського суспільства у засіданнях органів державної влади, однак, лише за певних умов, зокрема: оприлюднення органами державної влади, щонайменше за три дні до початку засідання на власних Інтернет сайтах та інформаційних стендах загального доступу інформації про його зміст; інформування інститутів громадянського суспільства про питання, що порушуватимуться під час засідання і можуть становити для них інтерес; участь зацікавлених осіб можлива також за обставин наявності в залі засідань вільних місць. Особа, яка головує на засіданні може надавати слово присутнім громадянам та представникам інститутів громадянського суспільства задля висловлення точки зору щодо питань порядку денного. Однак відповідні судження можуть мати лише консультативний характер» [45, с. 23-24].

З огляду на вищевикладені нормативні положення Закон Румунії «Про вільний доступ до інформації, що становить інтерес для громадськості» має дещо формальний підхід до проведення громадських обговорень як таких, що ставить під сумнів ефективність використання цієї форми безпосередньої демократії.

Досить поширеною формою громадських обговорень є проведення слухань, зокрема слухання в Конгресі США є основною формою «офіційного

початку збору та аналізу комітетом інформації на початкових стадіях підготовки до прийняття політичного рішення; вони виступають універсальним засобом збору інформації, який використовується комітетами для вирішення політичних питань та контролю за діяльністю виконавчої влади» [238, с. 17]. Досить слушне в цьому контексті зауваження міститься у Кодексі практики консультацій Великобританії «просто оприлюднення урядом інформації чи переговори із зацікавленими сторонами виключно для збору фактичних даних з певної тематики не можуть вважатися реальними консультаціями з громадськістю» [108, с. 86].

У Фінляндії процес консультацій щодо законопроектів триває щонайменше шість місяців, і резюме консультацій та отриманих зауважень представляється законодавчому органу разом із законопроектом. За підтримки 50 000 зареєстрованих виборців, можуть пропонуватися поправки до законів та їх скасування або вносити нові законопроекти. Так, наприклад, кампанія за легалізацію у Фінляндії одностатевих шлюбів, яка очолювалася громадянським суспільством, отримала у населення країни достатню підтримку, внаслідок чого в 2014 році парламент схвалив цю ініціативу [280, с. 16].

Як показує практика, найчастіше громадські обговорення для вирішення суспільно важливих питань використовуються органами публічної влади на місцях, тому досить цікавим для України є зарубіжний досвід конституційно-правового регулювання цього питання.

Відповідно до Кодексу про місцеве самоврядування Грузії створення, ліквідація муніципалітету, зміна адміністративного центру муніципалітету та зміна адміністративних кордонів муніципалітету здійснюється на підставі консультацій з населенням відповідного муніципалітету. Консультації з населенням проводяться у формі публічного розгляду з населенням відповідного муніципалітету. Зацікавлені особи мають право у 20-денний термін після опублікування інформації про створення (ліквідація) муніципалітету, встановлення (зміну) його адміністративного центру і зміну

адміністративних кордонів надати відповідній урядовій комісії (зборам муніципалітету) свої міркування. У процесі публічного розгляду можуть влаштовуватися публічні зустрічі з населенням відповідного муніципалітету. Публічному обговоренню також підлягає бюджет муніципалітету [271]

У Польщі Закон від 8 березня 1990 р. про місцеве самоврядування передбачає право місцевого самоврядування у випадках, передбачених законом та в інших справах важливих для громади отримати консультації на її території з жителями комуни. В обов'язковому порядку проводяться консультації з мешканцями з питань зміни меж муніципалітетів або кордонів міста. Створення допоміжних підрозділів, організацію та обсяг діяльності допоміжного підрозділу визначає рада комуни після консультацій з мешканцями [279].

Розділ 22 Закону про місцеве самоврядування Фінляндії передбачає право жителів муніципалітету та користувачів послуг брати участь та впливати на діяльність муніципалітету. Законом передбачено широкий спектр форм участі населення у місцевому самоврядуванні зокрема: шляхом організації обговорення та представлення поглядів; з'ясування думок мешканців перед прийняттям рішень; організація можливостей для участі в плануванні фінансів муніципалітету; планування та розвиток послуг спільно з користувачами послуг; підтримка самостійного планування та підготовки питань мешканцями, організаціями та інші юридичними особами [269].

В Угорщині відповідно до Закону про місцеве самоврядування «представницький орган має проводити хоча б один раз на рік публічне слухання, оголошене заздалегідь, де місцеві жителі, а також представники організацій, зацікавлені в розвитку даної місцевості, можуть піднімати питання і вносити пропозиції, які стосуються місцевих справ. На поставлені питання і пропозиції орган публічної влади повинен відповісти на громадських слуханнях або протягом п'ятнадцяти днів після слухання» [103, с. 86].

У Чехії статтею 16 Законодавства про муніципалітети передбачено

права громадян муніципалітету, які досягли 18-річного віку: висловлювати свою думку з питань, що обговорюються на засіданнях муніципальної ради, на підставі відповідних правил процедури; висловлювати свою думку щодо проекту бюджету муніципалітету в письмовій формі у встановлені терміни або в усній формі на засіданні муніципальної ради; вимагати, щоб певне питання було обговорено муніципальною радою; якщо запит підписується не менш як 0,5 відсотка громадян муніципалітетом повинно бути обговорено запит на засіданні муніципалітету протягом 60 днів, або протягом 90 днів в тих випадках, коли повноваження муніципальної ради знаходяться під питанням; подати пропозиції тощо[103, с. 83-84].

Особливу увагу заслуговує досвід зарубіжних країн щодо інституційного забезпечення громадських обговорень. Зокрема «в Уряді Республіки Хорватія існує мережа координаторів з проведення консультацій, які є окремими службовцями у міністерствах та державних офісах, пройшли тренінги з питань впровадження стандартів у проведенні публічних консультацій та повинні володіти ключовою інформацією про усі поточні пропозиції стосовно законодавства у їхньому департаменті/офісі, а також стосовно процесу здійснення консультацій щодо цих пропозицій. Окрім того, громадськість та компетентний орган, що займається розробкою проекту закону або інших нормативних актів, повинні мати змогу звернутися до координатора у будь-який час з метою розв'язання певних питань або отримання допомоги щодо публічних консультацій» [46, с. 11].

Серед державних інституцій в Естонії визначено два органи влади, які відповідають за впровадження стандартів взаємодії з організаціями громадянського суспільства, залучення громадян до процесу прийняття рішень та координацію відповідної роботи органів виконавчої влади, серед них: Державна канцелярія Естонії та Міністерство внутрішніх справ. Державна канцелярія Естонії сприяє залученню зацікавлених сторін до процесу прийняття рішень у всьому уряді, зокрема через організацію тренінгів та здійснення координування мережі радників з питань публічних

консультацій у міністерствах, відповідає за виконання низки завдань стосовно надання підтримки уряду в його діяльності, а також відіграє найбільш активну роль у просуванні стандартів публічних консультацій. Міністерство внутрішніх справ здійснює аналіз, планування та координування державної політики у сфері громадянського суспільства, зокрема щодо забезпечення більш ефективної взаємодії між державними структурами, місцевими органами влади та організаціями громадянського суспільства, відповідає за впровадження Концепції розвитку громадянського суспільства Естонії та супровідних стратегій з розвитку громадянського суспільства, що передбачає вжиття заходів для заохочення взаємодії з організаціями громадянського суспільства, керує Спільною комісією для впровадження Концепції розвитку [46, с. 14].

З 2007 року в кожному міністерстві призначаються координатор/радник з консультацій із зацікавленими сторонами. Радники з консультацій із зацікавленими сторонами – це різні особи/службовці у міністерствах, які виконують покладені на них завдання, однак проходять спеціальне навчання із залучення зацікавлених сторін та вважаються тими особами в міністерстві, до яких посадовці, що відповідають за формування політики, звертаються в першу чергу. Окремі міністерства наймають фахівців з проведення публічних консультацій, особливо коли розробляються ключові закони та стратегічні документи. Державна канцелярія координує діяльність мережі радників з консультацій із зацікавленими сторонами, а також здійснює їхнє навчання, проводить постійні збори (кілька разів на рік) та надає допомогу у процесі впровадження завдань стосовно публічних консультацій [46, с. 15].

В Україні консультації з громадськістю організовуються і проводяться органом публічної влади до компетенції якого належить питання, що обговорюється. У чинному законодавстві відсутні вимоги щодо наявності уповноважених органів та осіб, які пройшли спеціальне навчання, з питань проведення громадських обговорень. Як правило в органах публічної влади відсутні особи, на яких покладається обов'язок щодо належної організації та

проведення громадських обговорень, цей факт супроводжується відсутністю відповідальності посадових осіб, у разі порушення законодавства у сфері громадських обговорень.

В Україні існує проблема зловживання з боку посадових осіб окремих органів публічної адміністрації, їх безвідповідальне ставлення до виконання своїх повноважень щодо проведення обговорень, необізнаність у питаннях проведення громадських обговорень, небажання консультуватися з громадськістю, порушення норм законодавства, маніпулювання інформацією, що виноситься на обговорення, зловживання процедурними аспектами проведення слухань, штучного демонстрування процедури слухань, ігнорування їх результатів та інше [21, с. 346].

Вирішити цю проблему можна шляхом створення в Україні спеціальних уповноважених органів чи радників, які володіють спеціальними знаннями та основним завданням яких буде забезпечення належної організації та проведення громадських обговорень та які будуть нести відповідальність у разі порушення законодавства у сфері громадських обговорень. Тому вважаємо, що така важлива для розвитку громадянського суспільства форма демократії участі як громадські обговорення повинна мати належне інституційне забезпечення.

У країнах ЄС жодне вагоме рішення не приймається без попередніх консультацій із «зацікавленими сторонами», саме консультативно-дорадча діяльність є обов'язковим елементом культури врядування («управлінської поведінки») органів влади в Європейському Союзі [104, с. 69]. Тому окремо варто розглянути питання зарубіжного досвіду правового регулювання створення та діяльності консультативно-дорадчих органів при органах публічної влади.

У Австралії створюються парламентські об'єднані комітети з прав людини, в яких представлені члени громадянського суспільства, які є форумом для більш прямої взаємодії громадянського суспільства з парламентаріями з питань законодавства [280, с. 16].

Прикладом успішної співпраці уряду та представників громадськості є діяльність створеної у листопаді 2011 року Комісії щодо майбутнього Швеції на чолі з прем'єр-міністром, до складу якої входять лідери партій урядової коаліції та 9 авторитетних представників суспільства з різних соціальних прошарків та професійних галузей. Комісія покликана визначити та проаналізувати майбутні виклики для суспільства у період до 2020 та 2050 років, регулярно проводить зустрічі на різні теми, семінари та публічні зібрання з метою створення можливостей для активного діалогу в ході обговорення суспільних проблем, висловлення пропозицій у найширшому діапазоні. При Міністерстві юстиції Болгарії функціонує Громадська рада, яка складається з представників неурядових організацій і професійних організацій суддів, якій у 2011 році відведена основна роль у реформуванні судової системи шляхом вироблення змін до Конституції [45, с. 8, 37]

«Міністр закордонних справ Бельгії щорічно зустрічається з неурядовими організаціями для обговорення поточних подій та міжнародних ініціатив країни. Департамент з прав людини МЗС Бельгії постійно зустрічається з неурядовими організаціями під час підготовки національних звітів до відповідних комітетів ООН» [45, с. 4-5].

27 жовтня 2011 р. Уряд Румунії ухвалив рішення про створення Тристоронньої національної ради соціального діалогу (ТНРСД), як загальнонаціонального консультативного механізму з соціальними партнерами. Рада складається з представників уряду, керівників профспілкових конфедерацій, представника Національного банку Румунії та представників громадянського суспільства. «Основними завданнями ТНРСД є: обговорення та аналіз проєктів програм і стратегій, що розробляються на урядовому рівні; розробка та сприяння впровадженню стратегій, програм, методологій та стандартів в галузі соціального діалогу; вирішення на основі тристороннього діалогу проблем соціального та економічного походження; обговорення та укладення соціальних угод та пактів, а також інших домовленостей на національному рівні та моніторинг за їх імплементацією,

тощо» [45, с. 23].

При органах місцевого самоврядування Грузії діють Ради цивільних радників, які є дорадчим органом мера муніципалітету, управителя району. До складу Ради цивільних радників входять представники підприємницьких юридичних осіб, неурядових організацій і населення муніципалітету. Мер муніципалітету зобов'язаний надавати на розгляд Раді цивільних радників проєкт бюджету муніципалітету, документи просторового планування муніципалітету, пропозиції про найменування географічних об'єктів муніципалітету, а також проєкти інших важливих адміністративно-правових актів, інфраструктурні та соціальні проєкти [271].

Досить важливим положенням Кодексу про місцеве самоврядування є те, що чисельність представників однієї статі в Раді цивільних радників повинна становити не менше 1/3. Рада цивільних радників вважається неповноважною, якщо порушено вимоги цього пункту (ч. 2 ст. 86-1 Кодексу) [271].

У Польщі Законом про місцеве самоврядування передбачено можливість створення при органах місцевого самоврядування Молодіжної ради комуни та Муніципальної ради старших, які мають консультативно-дорадчий характер [279]. У деяких зарубіжних країнах за ініціативами центральної або місцевої влади створюються «експертні групи» з підготовки конкретних рішень. «Зокрема, в Данії існує система пропорційного (стратифікованого) підбору громадян для обговорення ключових проблем розвитку суспільства і технологій для парламенту» [103, с. 76].

У Греції муніципальні утворення та регіони можуть засновувати комітети, що складаються з представників громадянського суспільства, до яких потім звертаються за консультацією місцеві органи влади перед розробкою бюджету та заходів соціальної політики [282, с. 13]

У Конго було засновано Консультативну раду громадянського суспільства та неурядових організацій для проведення консультацій з питань, що стосуються участі громадян у веденні державних справ [263, с. 5].

Ковалевіч І. дійшов висновку «у США громадські ради в системі здійснення самоврядних функцій є альтернативним інструментом громадських слухань». Діяльність громадських рад при органах місцевого самоврядування є поширеним явищем, зокрема, у місті Фенікс штат Арізона діє 77 громадських рад і комісій у яких беруть участь близько тисячі міських жителів. У Феніксі регулярно проводяться громадські слухання і збори, члени міської ради зустрічаються з різними групами населення кілька разів на тиждень у вечірній час та вихідні. Також в США існують форуми для обговорення стратегічних планів розвитку міст, їх рішення є обов'язковий [76].

Як вбачається із вищевикладеного, консультативно-дорадчі органи в різних їх формах та різним призначеннях відіграють вагомі ролі у прийнятті рішень органами публічної влади багатьох зарубіжних країн, у деяких країнах конституційно-правове регулювання громадських обговорень визначає неможливим прийняття рішення без попередньої консультацією з громадськими дорадчими органами.

Однак з розвитком технологій сьогодення диктує нам нові вимоги як слушно зауважує Матійчук А. «Загалом, у країнах ЄС поступово відмовляються від формату засідань консультативно-дорадчих органів на користь онлайн-консультацій з громадськістю» [108, с. 86].

В Європі уже тривалий час використовуються механізми електронних консультацій, які особливої актуальності набули у період пандемії 2020-2021 років. Саме налагоджена у європейських країнах система проведення електронних громадських обговорень дозволяє безперешкодно, незалежно від обставин (пандемії та ін) вирішувати важливі для суспільства питання та є позитивним досвідом для запозичення.

Як слушно зазначила Євгенєва А. «Електронне урядування дозволяє підвищити ефективність державного управління, обмежити корупцію, зробити владу більш прозорою і підконтрольною громадськості, забезпечити участь громадян у політичних процесах, зокрема, у законотворчості.

Основним завданням електронного урядування є забезпечення взаємодії і постійного діалогу держави та громадськості, а також створення механізмів громадського контролю за діяльністю державних органів» [238, с. 17].

Міжнародний центр некомерційного права виділяє дев'ять ключових принципів та вимог, які безпосередньо стосуються розробки механізмів електронних консультацій: 1) громадськість повинна мати можливість брати участь у розробці правил, постанов, законів та рішень, що зачіпають життя людей; 2) участь громадськості в процесі прийняття рішень за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій має дотримуватися тих самих принципів, що й участь в умовах фізичної присутності; 3) громадськість повинна мати можливість брати участь у процесі прийняття рішень на ранній стадії; 4) органи влади повинні надавати громадськості інформацію щодо процедури участі; 5) органи влади повинні надавати громадськості інформацію, достатню для забезпечення ефективної участі у процесі прийняття рішень; 6) процедури участі громадськості повинні включати розумні терміни; 7) рішення повинні належним чином враховувати внесок участі громадськості; 8) органи влади повинні інформувати громадськість про прийняті рішення та про те, як подані консультаційні коментарі були враховані у прийнятих рішеннях; 9) засоби правового захисту мають бути доступні в тих випадках, коли вимоги участі громадськості не задовольняються [266, с. 3-4].

Одним із перших експериментів онлайн громадських обговорень «було проведено в Італії, у м. Болонья у січні-лютому 2002 р., коли було створено структуровану систему онлайн-дебатів у рамках проекту «DEMOS», зауважимо, що перша тема для публічного обговорення стосувалася дорожнього руху. Практично було створено Інтернет-форум, який регулярно моніторився місцевими органами самоврядування, і де громадяни могли вільно висловити свою думку. До того ж було видано окрему постанову, згідно з якою місцеві органи влади повинні були активно використовувати поради громадян, відповідати на їхні запитання, а також на основі звернень вирізняти

та аналізувати нагальні проблеми. Трохи інша схема була використана в Модені, де замість форуму було створено систему листка новин (newsletter), на який громадянин підписувався, залишаючи свої персональні дані, і натомість отримував можливість постійно або на поштову скриньку, або на мобільний телефон регулярно отримувати інформацію про плани міськради. Він також міг ставити запитання електронною поштою з гарантією відповіді у законодавчо встановлений час. Крім того, було створено низку онлайн-консультаційних центрів, а також проводилися онлайн-опитування» [49, с. 19].

Громадські обговорення в Албанії здійснюються на офіційній інтернет-сторінці, через яку забезпечується доступ спілкування всім зацікавленим сторонам з державним органом. Ця форма забезпечує рівність доступу до інформації, забезпечуючи специфічні потреби окремих осіб чи груп [270].

У вересні 2011 року Міністр внутрішніх справ Нідерландів започаткував проєкт Національного порталу відкритої інформації, що включає посилання на Інтернет-форуми, де будь-хто може обговорити відкриті дані та можливості їх застосування [45, с. 16]. У Нідерландах на офіційному веб-сайті Internetconsultatie.nl здійснюється обговорення концепції законів, загальних адміністративних ухвал, міністерських актів протягом 4 тижні. За результатами обговорень уповноважений орган готує звіт з викладом результатів консультацій та того, як результати були включені до проєкту пропозиції. У Нідерландах проєкти пропозицій часто виносяться на електронні консультації лише після того, як вони майже повністю завершені в уряді, тому ефективна участь громадськості насправді не може мати місця. Хоча офіційні органи Європейської комісії та Нідерландів формально зобов'язані інформувати громадськість про те, яким чином були прийняті до уваги результати участі громадськості, ця вимога, як видається, дотримується лише епізодично [266, с. 36-37].

У Словаччині на платформі для електронних консультацій обговорюються всі законодавчі пропозиції (базові закони та підзаконні акти) протягом 15 днів. Для коментарів, які отримують підтримку від 500 фізичних

осіб або організацій, офіційні органи надають письмовий відгук за коментарем або приймаючи коментар до уваги, або пояснюючи, чому він відхилений [266, с. 36-37]. Такий підхід можна використати при обговоренні на українському веб-порталі «Портал громадського обговорення законопроектів», оскільки в українському законодавстві відсутня процедура врахування голосів громадськості під час обговорень на цьому порталі.

У Литві уряд створив сайт Громадських консультацій, на якому розміщені теми для обговорення. Кожне міністерство Литви має на своєму сайті розділ, на якому розміщено інформацію про діяльність щодо відповідних законодавчих ініціатив та поточних питань, над якими працює міністерство і які можуть бути цікавими для громадянського суспільства. Міністерства розсилають запити до недержавних інституцій, неурядових організацій, наукових закладів, бізнес-структур, окремих громадян тощо (відповідно до питання, що розглядається) з пропозиціями взяти участь в громадських консультаціях і надати свої зауваження та пропозиції. За результатами таких громадських обговорень Урядом готується доповідь, у якій відображено участь громадянського суспільства у вирішенні того чи іншого питання з конкретною інформацією, які пропозиції, що були надані структурами громадянського суспільства, враховані у діяльності Уряду і в законодавчому акті» [45, с. 14]. Досить цікавим є конституційно-правове регулювання Литви щодо обов'язку органів публічної влади розсилати запрошення суб'єктам обговорення, зазначене положення говорить про ініціативність та зацікавленість органи публічної влади в участі громадськості у вирішенні державних справ.

У країнах Європи часто використовують онлайн-платформи для вирішення питань, що стосуються використання бюджету, зокрема, «платформа «eOpinio» у Німеччині використовує інструмент «спільного бюджету», за допомогою якого здійснюється громадське обговорення муніципального бюджету та частина коштів витрачається на ідеї, підтримані більшістю громади. На естонському порталі «osale.ee» можна дистанційно

брати участь у громадських та слуханнях у муніципальних органах влади» [108, с. 85].

Громадські онлайн-консультації є частиною електронного уряду Мальти. Громадські онлайн-консультації у Мальті діляться на чотири етапи: 1) відкрита консультація (коли громадськість просять дати коментар); 2) закрита консультація (коли всі отримані коментарі фільтруються модератором); 3) публікація зворотного зв'язку (коли публікується зворотний зв'язок, відібраний модератором); 4) результат консультації (коли детальна доповідь про результати консультацій стає доступною громадськості). Подача коментарів здійснюється через просту онлайн-форму, електронну пошту або по телефону. Для успіху даного механізму важливо забезпечити залученість громадян та навчити їх користуватися інструментами електронного уряду. У цьому плані кілька безкоштовних курсів ІТ були організовані для ознайомлення громадян з інтернетом та комп'ютерами. Органи публічної влади має подбати про те, щоб усі міністерства користувалися онлайн інструментами та постійно оновлювали платформу новими документами для консультацій [258, с. 25].

Процедура публічних законопроєктів шотландського парламенту встановлюють презумпцію того, що законопроєкти мають підлягати публічним консультаціям. Шотландський уряд і парламент підтримують власні веб-сайти, через які громадяни можуть брати участь у консультаціях щодо законопроєктів, урядових стратегій та законотворчості, а також запитів, які перебувають на розгляді комітетів. Термін проведення консультацій 12 тижнів. За результатами внесених пропозицій офіційні органи надають резюме відгуків, отриманих у ході консультацій, та зроблених висновків (для законопроєктів парламентаріїв у межах процедур громадського обговорення законопроєктів) та аналіз отриманих відгуків та опис дій у відповідь (для пропозицій уряду - у деяких випадках) [266, с. 16, 36].

Вартий уваги також досвід США, оскільки саме в цій країні інститут громадських обговорень один із перших набув конституційно-правового

регулювання. «Американське урядування ґрунтується на низці основоположних засад: використання права голосу, свобода інформації, дотримання прав та свобод громадян, урядування народом, здійснюване народом і задля народу» [6]. Ключовим законом у сфері впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у рамках проведення громадських обговорень є Акт про адміністративну процедуру 1946 р. Цей закон вимагає від федеральних органів публічної влади надавати доступ громадськості до процедури обговорення положень проєктів нормативно-правових актів за допомогою урядової інформаційної платформи – «Федерального реєстру» [122, с. 280].

У США громадські обговорення здійснюються щодо запропонованих рішень на офіційному веб-сайті Regulations.gov протягом 60-90 днів. За результатами внесених пропозицій уповноважений орган видає заяву, що відповідає на відповідні питання, критичні зауваження, аргументи та пропозиції. У Сполучених Штатах Америки існує обов'язкова вимога про те, щоб результати консультацій враховувалися під час прийняття рішень, зокрема суди США забезпечують ефективні засоби правового захисту, включаючи визнання недійсними правових документів, якщо вимог щодо участі громадськості не дотримувалися [266, с. 36-38]. У США планується запустити веб-сайт мережі «ExpertNet» «для обміну думками між державними органами з громадськістю, експертами у конкретних сферах, неурядовими організаціями. Від звичайних обговорень або громадських слухань мережу відрізнятиме участь фахівців з вузькоспеціалізованих питань та членів професійних асоціацій» [45, с. 32].

Вартий розгляду досвід деяких зарубіжних країн щодо залучення дітей та молоді до проведення громадських обговорень. Відповідно до своєї Конституції, яка встановлює право дітей та підлітків на участь у соціальному житті та проведення консультацій з питань, що їх зачіпають, Еквадор створив у 2007 році консультативну раду з питань дитинства та підлітковості. Щодо молодих виборців, то Аргентина у 2012 році знизила віковий ценз виборців з

18 до 16 років, тим самим дозволивши включити до списку виборців майже півтора мільйона молодих людей. Серед інших країн, які надають право голосу шістнадцятирічним, входять Австрія, Куба, Еквадор і Нікарагуа. Єгипет запровадив квоту, згідно з якою одна чверть місць у місцевій раді відводиться особам молодше 35 років [282, с. 19]

Ірландія в межах своєї Національної стратегії участі дітей та молоді у прийнятті рішень прагнула, щоб діти та молодь мали право голосу у прийнятті рішень, що впливають на їхнє життя. Внесок молоді може бути забезпечений шляхом створення молодіжних консультативних органів чи співпраці з національними молодіжними радами, а також шляхом звернення до окремих молодих людей як у мережевому, так і у звичайному режимі. Португальський комітет на підтримку ЮНІСЕФ сприяв організації національних громадських консультацій з дітьми по всій країні, в ході яких дітям було запропоновано взяти участь в онлайн-опитуванні, щоб поділитися сподіваннями та побоюваннями щодо своїх громад. Результати були представлені місцевим лідерам та суспільству в цілому, щоб закликати до політичного та соціального обов'язку дотримуватися прав дітей [263, с. 8].

При дослідженні конституційно-правового регулювання громадських обговорень в зарубіжних країнах заслуговує на увагу досвід пострадянських країн. У пострадянських країнах громадське обговорення в сучасному його розумінні є досить молодим інститутом, тому конституційно-правове регулювання цього процесу є досить нове.

Відповідно до статті 17-1 Закону Республіки Казахстан «Про правові акти» прийнятого 06 квітня 2016 року обговорення документів з громадськістю передбачає їх розміщення на інтернет-порталі відкритих нормативно-правових актів для публічного обговорення, а також публічного слухання та дебатів. Залежно від особливостей суспільних відносин, що плануються до регулювання, обговорення можуть проводитися з використанням одного або кількох вищезазначених способів [131]. Порядок розміщення та публічного обговорення документів та проєктів концепцій

законів, а також проєктів законів на інтернет-порталі відкритих нормативних правових актів визначається Постановою Уряду Республіки Казахстан від 29 грудня 2016 року № 907 «Про затвердження Правил законотворчої роботи Уряду Республіки Казахстан» [130].

У деяких зарубіжних країнах передбачено регулювання громадських обговорень у певній галузі, зокрема громадське обговорення як форма громадського контролю використовується в Грузії під час оцінки впливу на навколишнє середовище. Згідно ст. 6 Закону Грузії «Про дозвіл на вплив на навколишнє середовище» особа, яка здійснює діяльність, зобов'язана протягом 45 днів після опублікування інформації про заплановану діяльність прийняти і розглянути зауваження і міркування, подані в письмовому вигляді представниками громадськості; не раніше 50 днів і не пізніше 60 днів після опублікування інформації про заплановану діяльність провести публічне обговорення звіту про оцінку впливу на навколишнє середовище (далі – ОВНС) у зв'язку запланованою ним діяльністю; забезпечити спрямування письмових запрошень на публічне обговорення звіту ОВНС представникам відповідних органів місцевого самоврядування, Міністерствам, Міністерству економіки та сталого розвитку Грузії та інших зацікавлених адміністративних органів. Право бути присутнім на публічному обговоренні звіту ОВНС має будь-який представник громадськості. Згідно статті 7 згаданого закону особа, яка здійснює діяльність, знайомиться з письмовими зауваженнями і міркуваннями представників громадськості та враховує їх аргументи в процесі остаточного формування звіту ОВНС. У разі, якщо не будуть враховані зауваження і міркування представників громадськості, особа, яка здійснює діяльність, зобов'язана забезпечити підготовку письмового обґрунтування причин, через які зауваження і міркування не були враховані і його направити автору [132]. Досить схоже конституційно-правове регулювання зазначеного питання в Україні відображено в Законі України «Про оцінку впливу на довкілля», що свідчить про схожість правової культури, розвитку громадських обговорень в Україні та Грузії.

Координаційна рада уряду Казахстану двічі на рік проводить засідання з питань взаємодії з неурядовими організаціями за участю представників неурядових організацій та відповідних офіційних осіб уряду. За підсумками цих засідань Рада розробляє доручення з виконання рішень з соціальних питань, що обговорювалися [280, с. 14].

Отже, у країнах з розвиненою демократією існує великий досвід щодо проведення громадських обговорень як способу вирішення суспільно важливих питань. Однак, як доречно зазначає Белей І. «необхідно так впроваджувати зарубіжний досвід, щоб він не спричинив негативних наслідків, а плавно трансформувався до українських реалій, тобто поєднати зарубіжний та український вектор розвитку демократії, ураховуючи національні особливості. Необхідно поступово запозичувати кращі принципи зарубіжного демократичного врядування, змінюючи не тільки державно-управлінську діяльність, але й ментальність, які є ключовими факторами для успішного розвитку та входження до демократичного європейського та світового співтовариства» [6].

2.3 Конституційно-правові види громадських обговорень

На теоретичному рівні в юридичній літературі виділяють різні класифікації громадських обговорень. У широкому розуміння у науковій літературі існує така класифікація компонентів забезпечення участі громадськості в процесі вироблення державної політики: 1) на національному рівні виділяють: парламентські, президентські та урядові слухання; 2) на рівні центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій виділяють: міністерські, відомчі, комітетські слухання та слухання на рівні місцевих державних адміністрацій; 3) на рівні місцевого самоврядування: громадські слухання, громадські обговорення, а також прості компоненти (консультації, круглі столи, семінари, тренінги) [24, с. 188].

За метою консультації з громадськістю розділяють на: 1) консультації з метою виявлення експертної думки (зовнішніх експертних знань) дозволяє

отримати додаткові аргументи щодо обрання того чи іншого варіанту політики, забезпечити первинне оцінювання впливу політики, поглибити знання проблеми, на вирішення якої буде спрямовано політику тощо; 2) консультації з широкою громадськістю з метою з'ясування позицій, настроїв («глас народу») можна зібрати коментарі, пропозиції та зауваження від тих, на кого політика буде мати безпосередній вплив або чий інтереси будуть зачіпатися [63, с. 109].

Біденко Ю. класифікує громадські обговорення за принципом організовано-групової або індивідуальної громадянської участі. Організованими групами є так звані «цільові групи», створені спеціально для обговорення політичних інтересів їхніх членів через намагання справити колективний тиск на розробників політики. Індивідуальна громадянська участь це громадськість в широкому сенсі, яка включає різного роду групи, які демонструють політичну активність у відповідь на дискретне втручання у сферу їх інтересів або діяльності [9, с. 53].

Нестерович В. виділяє такі конституційно-правові види громадських обговорень: 1. За масштабами проведення: наднаціональні громадські обговорення; усенародні громадські обговорення; регіональні громадські обговорення; місцеві громадські обговорення. 2. За метою проведення: нормопроєктні громадські обговорення; інформаційні громадські обговорення; контрольні громадські обговорення. 3. За формою проведення: традиційні громадські обговорення; електронні громадські обговорення; змішані громадські обговорення. 4. За предметом обговорення: конституційні громадські обговорення; законодавчі громадські обговорення; підзаконні громадські обговорення. 5. За ініціативою проведення: громадські обговорення, ініційовані органами публічної влади; громадські обговорення, ініційовані громадськістю [122, с. 272-277].

Артеменко В. залежно від їх мети громадських слухань виділяє: 1) інформаційні слухання - мета донести до громадян або організацій певну інформацію; 2) проблемні слухання - мета спільно висунути розумну

пропозицію з розв'язання проблеми, яка виноситься на слухання [242, с. 77-78]. Для досягнення мети громадських обговорень використовуються саме проблемні слухання.

Єсімов С. публічні слухання поділяє на відкриті (на них допускаються представники громадськості та журналісти) та закриті слухання (на них обговорюються питання, що становлять державну таємницю або мають конфіденційний характер) [52, с. 62].

Мельниченко В. поділяє громадські слухання на: 1) неформальні (без чіткого визначення правомочності та норм представництва) є прагненням керівників самоврядних інституцій, фракцій або комісій місцевих рад порадитися із громадськістю, однак ця форма громадських слухань має неформальні результати; 2) формальні використовуються для розгляду чітко окресленого кола питань на яких забезпечується безпосередню або через представників участь певної частини населення і має формальні результати [109, с. 165-166].

На нашу думку, залежно від органу публічної влади який проводить громадські обговорення, конституційно-правове регулювання громадських обговорень можна поділити на такі види: 1. конституційно-правове регулювання громадських обговорень, які проводяться органами державної влади; 2. конституційно-правове регулювання громадських обговорень, які проводяться органами місцевого самоврядування. У свою чергу громадські обговорення в органах державної влади можна поділити на: 1) конституційно-правове регулювання громадських обговорень, які проводяться органами законодавчої влади; 2) конституційно-правове регулювання громадських обговорень, які проводяться органами виконавчої влади; 3) конституційно-правове регулювання громадських обговорень, які проводяться органами судової влади. Таку класифікацію вважаємо доцільною з огляду на нормативно-правове регулювання зазначеного питання, яке передбачає регулювання діяльності певного органу публічної влади. Для належного

обґрунтування вищезазначеної класифікації необхідно детально розглянути виділені конституційно-правові види громадських обговорень.

1) Громадські обговорення у органах законодавчої влади. Єдиним законодавчим органом України є Верховна Рада України. У Верховній Раді України громадські обговорення проводяться у формі слухань. Виділяються такі види слухань, які проводяться народними депутатами: парламентські та комітетські слухання [55, с. 45].

Глава 39 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» присвячена проведенню у Верховній Раді України парламентських слухань. Парламентські слухання є формою засідання Верховної Ради, які проводяться з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання. Парламентські слухання проводяться в сесійний період, як правило, не більше одного разу на місяць у дні тижня, що відводиться для роботи в комітетах, депутатських фракціях (депутатських групах) [192]. «Предметом розгляду на парламентських слуханнях є питання, врегулювання яких віднесено до компетенції парламенту, або будь-які питання, які можуть бути одночасно віднесені до компетенції декількох комітетів» [55, с. 43]. У науковій літературі головною метою парламентських слухань визначають «обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів ВР з питань, віднесених до предметів їх відання, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детального вивчення та обговорення, а також залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства» [55, с. 44].

Варто звернути увагу, що в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» обмежене коло ініціаторів проведення парламентських слухань. Таким правом наділені лише комітети Верховної Ради України з відповідного питання, яке виноситься на обговорення. Таким чином,

обмежується право громадян на ініціювання проведення парламентських слухань.

Однак згідно ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян» якщо електронна петиція містить клопотання про її розгляд на парламентських слуханнях у Верховній Раді України або громадських слуханнях відповідної територіальної громади, автор (ініціатор) петиції має право представити електронну петицію на таких слуханнях. У такому разі термін розгляду електронної петиції продовжується на термін, необхідний для проведення відповідних слухань [198].

Коло учасників парламентських слухань визначене ст. 235 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», ними можуть бути: представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, представники громадськості, автор (ініціатор) електронної петиції, які виявили бажання взяти в них участь і подали не пізніш як за п'ять днів відповідну заявку до комітету, що проводить підготовку до слухань [192].

Проведення парламентських слухань в Україні займає важливе місце в діяльності Верховної Ради України та сприяє за рахунок залучення громадськості до цього процесу, реалізації парламентом своїх законотворчих та контрольних функцій. Водночас низка недоліків, які мають місце в конституційно-правовому регулюванні організації та проведення парламентських слухань, а також деякі негативні аспекти парламентської практики не дозволяють у повній мірі ефективно використовувати цю форму проведення громадських обговорень проектів нормативно-правових актів [120].

За результатами парламентських слухань Верховна Рада на пленарному засіданні приймає постанову Верховної Ради, якою схвалює відповідні рекомендації. Постанова, якою схвалюються рекомендації за результатами проведення парламентських слухань, повинна містити терміни надання інформації про стан реалізації рекомендацій, а також, у разі необхідності, план

проведення обговорень («круглих столів», громадських обговорень, слухань у комітетах тощо) щодо стану їх реалізації, список законопроектів, необхідних для реалізації рекомендацій, орієнтовний термін їх розробки і внесення та перелік комітетів, яким Верховна Рада доручає розробити відповідні законопроекти, перелік інших заходів, спрямованих на реалізацію рекомендацій та контроль за їх виконанням [192].

Варто звернути увагу на ситуацію з впровадженням результатів парламентських слухань. «Проведений Апаратом та Головним організаційним управлінням Верховної Ради України аналіз практики реалізації парламентських слухань засвідчив той факт, що лише третина доручень виконується повністю, інша третина частково, а ще третина зовсім не виконується. Значною мірою, як зазначається в «Методичних рекомендаціях щодо проведення парламентських слухань та слухань у комітетах Верховної Ради України сьомого скликання», це пов'язано з недостатнім рівнем контролю з боку парламентських комітетів» [57, с. 13].

Як показує практика, парламентські слухання в останні роки проводяться досить рідко, так у 2017 році – було проведено лише 4 парламентських слухання; у 2018 році - 4, у 2019 – 6, у 2020 – 1 [107], у 2021 та 2022 роках парламентські слухання не проводилися.

Окрім цього, Постановою Верховної Ради України «Про деякі особливості проведення парламентських слухань у період дії карантину в Україні» від 5 листопада 2020 року № 975-IX перенесено проведення низки парламентських слухань до відміни карантину чи встановлення такого рівня епідемічної небезпеки поширення коронавірусної хвороби (COVID-19), що уможливить проведення парламентських слухань [172].

Із вищевикладеного можна констатувати значні недоліки щодо конституційно-правового регулювання та реалізації парламентських слухань. Перш за все варто розширити коло суб'єктів ініціювання проведення парламентських слухань та включити в цей перелік суб'єктів громадянського суспільства, крім цього, варто врегулювати процедуру реалізації висновків

парламентських слухань та звітування Верховної Ради України щодо врахування громадської думки за результатами проведення парламентських слухань.

Можливість проведення громадських обговорень проєктів нормативно-правових актів передбачена і на засіданнях профільних комітетів Верховної Ради України. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 29 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітети при підготовці і проведенні слухань у комітетах мають право проводити слухання з метою обговорення проєктів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів Верховної Ради України з питань, віднесених до предметів їх відання, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детального вивчення та обговорення, а також залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства [185]. «Предметом розгляду комітетських слухань (слухань у спеціальних комісіях, слідчих комісіях) є лише питання, віднесені до компетенції відповідного комітету» [55, с. 43]. Відповідно до частини 10 ст. 29 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітети, у разі необхідності, запрошують на слухання зокрема представників об'єднань громадян, а також окремих громадян [185]. Виходячи із цієї норми участь громадськості в слуханнях у комітетах Верховної Ради України є необов'язковою, у зв'язку з чим комітетські слухання не є чистою формою громадських обговорень, а є однією з форм діяльності комітетів.

Комітетські слухання, як і парламентські, характеризуються низькою періодичністю проведення, наприклад, Комітетом з питань правоохоронної діяльності у 2019 році було проведено 3 комітетських слухання, у 2020 році – 1 слухання [18, с. 143].

У науковій літературі слухання, які проводяться народними депутатами поділяються залежно від функцій слухань: інформаційні, контрольні, законотворчі. Крім цього виділяють виїзні слухання комітетів (Верховна Рада України своїм рішенням може ухвалити ініціативу про проведення виїзних

слухань для вивчення ситуації на місці) [55, с. 45-46]. Громадські обговорення законотворчості залежно від етапу нормотворчості можна поділити на такі види: громадські обговорення на етапі розробки законопроекту, громадські обговорення на етапі розгляду проекту нормативно-правового акту комітетами Верховної Ради України, громадські обговорення під час розгляду законопроекту парламентом.

Заслуговує на увагу підхід Президента України щодо колективної розробки законопроекту, так Указом Президента України № 584/2019 від 07 серпня 2019 р [161] створено Комісію з питань правової реформи та Робочу групу з питань розвитку кримінального права (далі - Робоча група). Робочою групою, у яку залучені фахівці у галузі права, здійснюється розробка проекту нового Кримінального кодексу України. Було створено веб-сайт Робочої групи на якому опубліковано попередній проєкт нового Кримінального кодексу України. Вагомим кроком щодо участі громадян у обговоренні цього проєкту є те, громадськість має можливість на веб-сайті запропонувати ідею та поставити запитання робочій групі щодо проєкту Кримінального кодексу України. Такий підхід сприяє доступності громадськості до законодавчого процесу та дозволяє запобігти негативному ставленню суспільства до новоприйнятого нормативно-правового акту [18, с. 145].

2) громадські обговорення в органах виконавчої влади. Основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади громадських обговорень визначаються Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [25]. Загалом як і український, так і зарубіжний досвід наочно свідчить, що саме органи виконавчої влади найбільше серед органів державної влади привертають увагу громадськості, що у свою чергу суттєво збільшує кількість громадських обговорень, які проводяться саме органами виконавчої влади [126, с. 63].

Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Параграф 42 Регламенту Кабінету Міністрів України затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156) передбачає, що розробник забезпечує проведення публічних консультацій з представниками зацікавлених сторін щодо проєктів актів Кабінету Міністрів відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Для проведення публічних консультацій проєкти нормативно-правових актів Кабінету Міністрів разом з матеріалами до них оприлюднюються розробником на його офіційному веб-сайті, якщо інше не передбачено законом. У разі введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного стану публічні консультації щодо проєктів актів Кабінету Міністрів з питань забезпечення обороноздатності держави, з інших питань, пов'язаних із виникненням загрози життю та/або здоров'ю населення, не проводяться [205].

Органи виконавчої влади щороку складають орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю. Громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації, інші непідприємницькі товариства та установи, легалізовані відповідно до законодавства, можуть ініціювати проведення консультацій з громадськістю з питань, не включених до орієнтовного плану, шляхом подання відповідних пропозицій громадській раді або безпосередньо органу виконавчої влади. У разі, коли пропозиція щодо проведення консультацій з громадськістю з одного питання надійшла не менше ніж від трьох інститутів громадянського суспільства, такі консультації проводяться обов'язково. Ініціювати проведення консультацій з

громадськістю, не включених до орієнтовного плану, можуть також громадські ради. Строк проведення таких консультацій з громадськістю визначається органом виконавчої влади і повинен становити не менш як 15 календарних днів [163].

Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення публічних заходів: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю; Інтернет-конференцій, відеоконференцій. В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проєктів нормативно-правових актів, які: стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища; передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері; визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проєкти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання); стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; визначають порядок надання адміністративних послуг; стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства; стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій; стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік) [163].

3) громадські обговорення в органах судової влади. Відповідно до ст. 2, 5 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» правосуддя в Україні

здійснюється виключно судами та відповідно до визначених законом процедур судочинства. Суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [194].

Таким чином, суди наділені виключним правом здійснювати правосуддя, ніякий інший орган не може виконувати цю функцію. Якісне правосуддя це запорука стабільного розвитку та впевненості у майбутньому для всіх: правопорушників, законно-слухняних осіб, представників бізнесу. У зв'язку із цим для кожного надзвичайно важливо мати доступ до якісного правосуддя, задля захисту своїх прав та законних інтересів.

Хотинська-Нор О. зазначає, що громадські обговорення є неодмінною умовою ефективної реалізації судової реформи в Україні, яка на сьогодні проводиться у формі конференцій, круглих столів, форумів з питань, що стосуються реформування судової системи. Вчена наголошує, що «громадські слухання надають судовій реформі прозорості та відкритості, що сприятиме формуванню довіри до впроваджених у судовій системі змін серед громадян і створить необхідне для їх ефективної реалізації комунікативне середовище» [244, с. 62].

В Україні відсутнє конституційно-правове регулювання проведення громадських обговорень органами судової влади, однак Державною судовою адміністрацією України періодично проводяться громадські обговорення важливих для судової влади питань. З 1 по 10 квітня 2019 року прес-службою Судової влади України було проведено громадське обговорення правил для врегулювання відносин суду та представників ЗМІ і громадськості. У березні 2020 року Державною судовою адміністрацією України було проведено громадське обговорення проєкту Антикорупційної програми на 2020-2021 роки. У грудні 2021 року Державною судовою адміністрацією України було проведено громадське обговорення проєкту Антикорупційної програми

Державної судової адміністрації України на 2022-2024 роки.

Варто зауважити, що ініціативність органів судової влади є позитивною тенденцією щодо легітимізації органами судової влади прийнятих ними рішень, однак за відсутності конституційно-правове регулювання процедури проведення громадських обговорень органами судової влади, такі громадські обговорення носять неформальний характер. Відсутність нормативного регулювання унеможливорює здійснення контролю за врахуванням судовими органами громадської думки за результатами проведення обговорень. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне прийняти нормативно-правовий акт, який буде регулювати питання проведення громадських обговорень органами судової влади.

Конституційно-правове регулювання громадських обговорень за сферою суспільних відносин можна класифікувати на: 1) конституційно-правове регулювання громадських обговорень у сфері охорони навколишнього середовища; 2) конституційно-правове регулювання громадських обговорень у сфері ядерної енергії та радіаційної безпеки; 3) конституційно-правове регулювання громадських обговорень з питань присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій; 4) конституційно-правове регулювання громадських обговорень з питань розроблення проєктів містобудівної документації; 5) конституційно-правове регулювання громадських обговорень у сфері житлово-комунальних послуг.

1) Конституційно-правове регулювання громадських обговорень у сфері охорони навколишнього середовища характеризується великою кількістю нормативно-правових актів різних рівнів як міжнародного, так і місцевого. Зокрема, Конвенція ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція), ратифікована Законом № 832-XIV від

06.07.99, передбачас, що зацікавлена громадськість повинна своєчасно та ефективно одержувати інформацію шляхом публічного повідомлення або в індивідуальному порядку на початковому етапі процедури прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, серед іншого, про час і місце будь-якого запланованого громадського слухання [81].

Відповідно до статті 9 Закону України «Про охоронну навколишнього природного середовища» кожний громадянин України має право на участь в обговоренні та внесення пропозицій до проєктів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь в прийнятті рішень з цих питань, та участь у громадських обговореннях з питань впливу планованої діяльності на довкілля [188].

Відповідно до ст. 22 Закону України «Про екологічну мережу України» громадяни та їх об'єднання залучаються до обговорення проєктів схем екомережі та стану їх виконання. Для обговорення проєктів схем екомережі та стану їх виконання в установленому порядку можуть проводитися громадські слухання [176]. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.06.2011 р. № 771 «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля» регулює процедуру залучення громадськості, її представників (представника) до обговорення питань щодо прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. Організатором громадського обговорення може бути орган виконавчої влади, який приймає рішення, орган місцевого самоврядування або замовник проєкту такого рішення. Основними формами громадського обговорення є підготовка та подання пропозицій (зауважень), громадські слухання. Пропозиції (зауваження) подаються у письмовій чи усній формі, надсилаються електронною поштою протягом строку, передбаченого процедурою громадського обговорення, але не менш як

протягом 30 днів з дати опублікування повідомлення про його проведення Пропозиції (зауваження), що надійшли протягом зазначеного строку, підлягають обов'язковому розгляду органом, який приймає рішення. Зазначений орган повністю або частково враховує пропозиції (зауваження), або надає обґрунтовану відмову. У разі коли після проведення громадського обговорення відбувається суттєве доопрацювання та/чи зміна проєкту рішення, перед його поданням на розгляд органу, який приймає рішення, проводиться повторне громадське обговорення [183].

Після підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Україна зобов'язалася поступово наблизити законодавство України до права та політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища зокрема у відповідності до Директиви № 2011/92/ЄС «Про оцінку впливу окремих державних і приватних проєктів на навколишнє середовище». У зв'язку з цим, був прийнятий Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23.05.2017 р. № 2059-VIII. Для забезпечення практичної реалізації закону Кабінетом Міністрів України було прийнято наступні постанови: «Про затвердження критеріїв визначення планованої діяльності, яка не підлягає оцінці впливу на довкілля, та критеріїв визначення розширень і змін діяльності та об'єктів, які не підлягають оцінці впливу на довкілля» від 13.12.2017 р. № 1010, «Про затвердження порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля» від 13.12.2017р. № 989, «Про затвердження порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядку ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля» від 13.12.2017 р. № 1026 [235, с. 243-244]

Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» передбачено, що процедура оцінки впливу на довкілля передбачає обов'язкове проведення громадського обговорення. Відповідно до ст. 7 Закону громадське обговорення у процесі оцінки впливу на довкілля проводиться з метою виявлення, збирання та врахування зауважень і пропозицій громадськості до

планованої діяльності. Громадськість має право подавати будь-які зауваження чи пропозиції, які на її думку стосуються планованої діяльності, без необхідності їх обґрунтування. Зауваження та пропозиції можуть подаватися в письмовій формі (у тому числі в електронному вигляді) та усно під час громадських слухань із занесенням до протоколу громадських слухань. Громадське обговорення планованої діяльності після подання звіту з оцінки впливу на довкілля проводиться у формі громадських слухань та у формі надання письмових зауважень і пропозицій (у тому числі в електронному вигляді) [199].

Громадське обговорення триває не менше 25 робочих днів і не більше 35 робочих днів. Усі пропозиції та зауваження громадськості, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду уповноваженим органом. Невід'ємною частиною звіту про громадське обговорення є протоколи громадських слухань, усі отримані письмові зауваження і пропозиції громадськості, а також таблиця із зазначенням інформації про повне врахування, часткове врахування або обґрунтоване відхилення отриманих під час громадського обговорення зауважень та пропозицій. Порядок проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля встановлює Кабінет Міністрів України [199].

Постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 р. № 989 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля» регулює механізм проведення громадських слухань у процесі громадського обговорення планованої діяльності, яка підлягає оцінці впливу на довкілля. Заслуговує на увагу положення щодо організатора громадських слухань, який визначається уповноваженим центральним або уповноваженим територіальним органом один раз на рік на конкурсній основі за договором з урахуванням вимог Закону України «Про публічні закупівлі». У разі проведення уповноваженим центральним органом або уповноваженим територіальним органом громадських слухань самостійно відповідний орган виконує всі функції, передбачені цим Порядком для організатора громадських

слухань [166]. Це положення є важливим для об'єктивного та незалежного проведення громадських слухань.

Під час громадських слухань учасникам надається можливість поставити доповідачам запитання. Суб'єкт господарювання зобов'язаний забезпечити надання відповідей на запитання громадськості в усній формі під час громадських слухань із внесенням їх до протоколу громадських слухань або в письмовій формі після їх закінчення. Суб'єкт господарювання протягом п'яти робочих днів з дня проведення громадських слухань надає письмові відповіді на усі запитання громадськості, на які він не зміг надати відповідь під час громадських слухань. Розглядаючи звіт з оцінки впливу на довкілля та готуючи висновок з оцінки впливу на довкілля, уповноважений центральний орган або уповноважений територіальний орган розглядає, повністю враховує, частково враховує або обґрунтовано відхиляє усі зауваження і пропозиції, отримані в ході громадських слухань та протягом усього строку громадського обговорення [166]. Оцінка впливу на довкілля порівняно з державною екологічною експертизою (замість якої вона запроваджена) є більш складною за змістом і процедурою, охоплює ширше коло учасників [217, с. 144-145].

Варто погодитися із Толкаченко О., що «у процесі імплементації національного законодавства до положень Директиви № 2011/92/ЄС, вдосконалено процедуру громадського обговорення з метою підвищення ролі громадськості у сфері оцінки впливу на довкілля. Але з точки зору практичного застосування, існують деякі ризики з огляду на відсутність будь-якого обґрунтування при внесенні громадськістю зауважень і пропозицій, що може призвести до зловживань, затягування процедури, корупції тощо. Занепокоєння викликає і те, що представники громадськості, які вносять свої зауваження і пропозиції, можуть не мати відповідний фах, досвід чи кваліфікацію. Також на сьогоднішній день відсутній вичерпний перелік критеріїв, якими має керуватись уповноважений орган при прийнятті рішення про вплив на довкілля та про допустимість або ж недопустимість здійснення

планової діяльності, що може призвести до неоднорідної судової практики» [235, с. 247].

2) Конституційно-правове регулювання громадських обговорень у сфері ядерної енергії та радіаційної безпеки. Стаття 8 Закону України «Про поводження з радіоактивними відходами» покладає на місцеві органи державної виконавчої влади і органи місцевого самоврядування організацію громадських слухань з питань захисту проєктів щодо розміщення, будівництва, зняття з експлуатації об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами та закриття сховищ для захоронення [145].

Відповідно до статті 11 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» громадяни та їх об'єднання мають право на участь в обговоренні проєктів законодавчих актів і програм у сфері використання ядерної енергії, а також на участь в обговоренні питань, пов'язаних з розміщенням, проектуванням, спорудженням, експлуатацією та зняттям з експлуатації ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання. З метою залучення громадян та їх об'єднань до участі у розгляді питань, пов'язаних з використанням ядерної енергії, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть організовувати громадські слухання з питань захисту проєктів, пов'язаних з розміщенням, спорудженням, зняттям з експлуатації ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами [144].

Порядок проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р № 1122 надає право постійним жителям певної території, місцеві осередки об'єднань громадян, територіальні громади (органи самоорганізації населення) ініціювати проведення громадських слухань (далі – Постанова КМУ № 1122 від 18 липня 1998 року). Громадські слухання з питань розміщення, проектування та будівництва ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення, проводяться в

обов'язковому порядку. Місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування розглядають письмові звернення та приймають рішення щодо обґрунтованості звернень та доцільності проведення громадських слухань із зазначеного питання, про що повідомляють заявників. Інформація про проведення громадських слухань (тематика, час, місце проведення) подається у місцевих, а у разі потреби, і у центральних засобах масової інформації не пізніше ніж за 30 діб до їх початку. Організатори проведення громадських слухань забезпечують можливість ознайомлення населення з матеріалами, які висвітлюють питання, винесені на громадські слухання. Висновки з питань, що розглядалися на громадських слуханнях, та відповідні пропозиції висвітлюються в засобах масової інформації місцевими державними адміністраціями чи органами місцевого самоврядування. Висновки та пропозиції, висловлені у процесі громадських слухань, мають рекомендаційний характер і можуть бути враховані під час прийняття уповноваженими центральними органами виконавчої влади рішень з предмета громадських слухань, підготовки аналітичних матеріалів, доповідей тощо [165].

Така кількість нормативно-правових актів, які регулюють питання ядерної енергії та радіаційної безпеки свідчить про важливість цієї сфери та значимість громадської думки при вирішенні питань пов'язаних із ядерною енергією та радіаційною безпекою. Однак, громадські обговорення з питань розміщення, проектування та будівництва ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами в Україні практично не проводилися, у зв'язку із фактичною відсутністю змін у цій галузі. Крім цього останні зміни до Постанови КМУ № 1122 від 18 липня 1998 року було внесено у 2006 році, що свідчить про статичність конституційно-правового регулювання цієї сфери.

3) конституційно-правове регулювання громадських обговорень з питань присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам,

імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій регулюються Порядком проведення громадського обговорення під час розгляду питань про присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2012 р. № 989 [164]. Відповідно до цього Порядку громадське обговорення передбачає: 1) оприлюднення інформаційного повідомлення про проведення громадського обговорення. 2) опрацювання організаторами громадського обговорення висловлених пропозицій (зауважень) щодо присвоєння юридичним особам імен фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій та проведення аналізу поданих пропозицій (зауважень); 3) узагальнення та оприлюднення результатів громадського обговорення [164].

Строк проведення громадського обговорення обчислюється з дня оприлюднення відповідного інформаційного повідомлення і повинен становити не менш як два місяці. Інформаційне повідомлення про проведення громадського обговорення органами державної влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим оприлюднюється ними на власному офіційному веб-сайті, іншими суб'єктами оприлюднюється на власному офіційному веб-сайті або в інший прийнятний спосіб. Пропозиції (зауваження) учасників громадського обговорення подаються у письмовій чи усній формі, надсилаються електронною поштою, у строк, передбачений в інформаційному повідомленні про проведення громадського обговорення, але не менш як протягом 30 днів з дати опублікування повідомлення про його проведення [164].

Для проведення громадського обговорення у формі електронної консультації використовується офіційний веб-сайт. У звіті зазначається узагальнений аналіз пропозицій (зауважень), що надійшли під час проведення громадського обговорення. Пропозиції (зауваження), отримані в ході

проведення громадського обговорення, оприлюднюються у спосіб, за допомогою якого було оприлюднене інформаційне повідомлення про проведення громадського обговорення [164].

4) конституційно-правове регулювання громадських обговорень з питань розроблення проектів містобудівної документації. Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р., передбачено, що громадському обговоренню підлягають розроблені в установленому порядку проекти містобудівної документації на місцевому рівні: комплексні плани, генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій, детальні плани територій [201]. Постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 555 було затверджено Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні. Цим порядком передбачається, що затвердження містобудівної документації без проведення громадського обговорення проектів такої документації забороняється. Матеріали щодо розгляду пропозицій громадськості є невід'ємною складовою зазначеної документації [167].

Громадські слухання щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні проводяться у строк, визначений для проведення процедури громадського обговорення, але не раніше 10 днів з дати оприлюднення проекту містобудівної документації. Пропозиції громадськості подаються у строк, визначений для проведення процедури громадського обговорення, який не може становити менш як 30 днів з дати оприлюднення проекту містобудівної документації. За результатами розгляду пропозицій заявнику надається відповідь про їх врахування або обґрунтована відмова. Для розгляду спірних питань, що виникають у процесі громадського обговорення, між громадськістю і замовниками містобудівної документації на місцевому рівні може утворюватися погоджувальна комісія [167].

5) Конституційно-правове регулювання громадських обговорень у сфері житлово-комунальних послуг. Користування житлово-комунальними

послугами є невід'ємною складовою повсякденного життя кожної людини, та великою частиною фінансових розходів, тому участь громадськості у формуванні тарифу є ефективним способом досягнення узгодженості між органами публічної влади та користувачами послуг. З огляду на це, вважаємо за доцільне виділення конституційно-правового регулювання громадських обговорень у сфері житлово-комунальних послуг як окремого виду.

Матвєєва Н. зазначає, що тариф на комунальні послуги повинен формуватися за допомогою відкритих процедур, тариф на послуги повинен бути компромісом між потребами комунального підприємства і платоспроможністю споживача, зокрема населення, у зв'язку з цим у формуванні тарифів на житлово-комунальні послуги важливою є думка населення як основного споживача послуг. Одним із найефективніших способів досягнути компромісу із встановлення тарифів є проведення органами місцевого самоврядування громадських слухань [106, с. 247].

Конституційно-правове регулювання громадських обговорень у сфері житлово-комунальних послуг являє собою ряд нормативно-правових актів, які регулюють надання різних послуги. Відповідно до ст. 22 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» споживачі питної води, послуг з питного водопостачання та водовідведення мають право на організацію та проведення громадського обговорення в процесі прийняття рішень з питань питної води, питного водопостачання та водовідведення відповідно до закону [157].

Відповідно до статті 10 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» ціни (тарифи) на житлово-комунальні послуги встановлюються за домовленістю сторін, крім випадків, коли відповідно до закону ціни (тарифи) є регульованими [148].

Відповідно до Закону України «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення» державні органи та органи місцевого самоврядування, до повноважень яких віднесено встановлення цін/тарифів на

товари, послуги суб'єктів природних монополій у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення, визначають порядок проведення відкритих слухань щодо цієї інформації за місцем надання споживачам послуг суб'єктами природних монополій та суміжних ринків [155].

Вищезазначені нормативні акти декларують проведення громадських обговорень з питань житлово-комунальних послуг, однак не визначають процедуру їх проведення, з огляду на це при проведенні громадських обговорень з цих питань необхідно керуватися порядком проведення громадських обговорень, який визначає процедуру проведення обговорень визначеним суб'єктом.

Процедури встановлення тарифів на послуги з постачання теплової енергії та постачання гарячої води, що виробляються за допомогою систем автономного теплопостачання затверджені Постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг 16.09.2021 № 1549 передбачає, що для встановлення тарифів виконавець послуг повинен провести відкриті обговорення (відкриті слухання) на місцях окремо для кожного будинку, обладнаного системою автономного теплопостачання, які перебувають у власності або користуванні виконавця послуг та за допомогою яких виробляються послуги з постачання теплової енергії та постачання гарячої води [151].

З вищевикладеного можна зазначити, що конституційно-правове регулювання питання громадських обговорень житлово-комунальних послуг містить значну кількість матеріальних норм, які встановлюють обов'язок відповідних органів державної влади щодо проведення громадських обговорень. Вважаємо, що при проведенні громадських обговорень з вищезазначених питань слід керуватися постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

Підсумовуючи можна сказати, що диференціацію конституційно-правового регулювання громадських обговорень слід здійснювати від суб'єкта проведення та сфери суспільних відносини, які є предметом обговорень.

Висновки до розділу 2

1. Громадські обговорення підпадають під міжнародне розуміння участі у веденні державних справ та є однією із форм прямої демократії. Право участі у веденні державних справ супроводжується правом вільного висловлення своєї думки.

Значна кількість міжнародних актів присвячена питанням підвищення ролі громадянського суспільства, запровадження механізмів взаємодії громадськості з органами публічної влади, зокрема шляхом обговорення важливих державних питань. Значна підтримка розвитку громадянського суспільства, та різні форми участі у вирішенні публічних прав відображається в актах ООН, Ради Європи, Європейського союзу. Велика кількість доповідей з питань участі громадянського суспільства у вирішенні державних справ, зокрема, з питань проведення консультацій з громадськістю, громадських обговорень була підготовлена Верховним Комісаром ООН з прав людини, що свідчить про важливість та захист такого політичного права громадян як участь у управлінні державними та муніципальними справами.

У міжнародних актах, окрім декларативних норм, які гарантують проведення громадських обговорень як форми участі громадськості, у прийняті рішень державою та органами місцевого самоврядування, міжнародними організаціями розроблена велика кількість практичних рекомендацій, які варто врахувати Україні при вироблені та реалізації державної політики, зокрема: 1) проведення підготовки посадових осіб органів державної влади та забезпечення їх посібниками з питань своєчасної і ефективної підтримки процесів консультацій; 2) впровадження можливості участі у громадських обговореннях громадян, які знаходяться за межами України; 3) активне залучення дітей та молоді до обговорення питань, які

зачіпають їх інтереси; 4) забезпечення можливості участі нерезидентів, які постійно проживають на території України у вирішенні місцевих справ; 5) здійснення заходів щодо активного залучення осіб з обмеженою можливістю до обговорення питань, які зачіпають їх інтереси.

У низці зарубіжних країн питання проведення громадських обговорень регулюється окремим кодексом або законом, а в деяких країнах навіть набуло конституційного закріплення, що свідчить про значимість цієї форми демократії участі. Натомість в Україні порядок проведення громадських обговорень визначений підзаконним актом, тому вважаємо за необхідне закріпити порядок проведення в Україні на законодавчому рівні.

Заслуговує на увагу досвід Албанії щодо обмеження деяких питань, які можуть виноситися на громадське обговорення, зокрема вважаємо, що в Україні на законодавчому рівні необхідно закріпити обмеження щодо громадських обговорень питань, які стосуються національної безпеки, державної таємниці, надзвичайної ситуації, воєнного стану.

Корисним є зарубіжний досвід електронних громадських обговорень, який в Україні перебуває на стадії становлення, та потребує детального нормативного регулювання та практичної реалізації.

Також для України заслуговує на увагу досвід країн західної демократії щодо наявності уповноважених органів або осіб (мережа координаторів, радників з проведення консультацій), які пройшли спеціальне навчання, з питань проведення громадських обговорень. Для вирішення ряду проблем пов'язаних із організацією та проведенням громадських обговорень публічних обговорить в Україні є необхідність створення спеціальних уповноважених органів чи радників, які володіють спеціальними знаннями та основним завданням яких буде забезпечення належної організації та проведення громадських обговорень та які будуть нести відповідальність у разі порушення законодавства у сфері громадських обговорень.

3. Конституційно-правове регулювання громадських обговорень являє собою велику кількість нормативно правових актів різної направленості, у

зв'язку з всю нормативну базу, як регулює питання громадських обговорень можна класифікувати за різними підставами.

Залежно від органу публічної влади який проводить громадські обговорення конституційно-правове регулювання громадських обговорень можна поділити на такі види: 1. конституційно-правове регулювання громадських обговорень, які проводяться органами державної влади; 2. конституційно-правове регулювання громадських обговорень, які проводяться органами місцевого самоврядування. У свою чергу громадські обговорення в органах державної влади можна поділити на: 1) конституційно-правове регулювання громадських обговорень, які проводяться органами законодавчої влади; 2) конституційно-правове регулювання громадських обговорень, які проводяться органами виконавчої влади; 3) конституційно-правове регулювання громадських обговорень, які проводяться органами судової влади.

Конституційно-правове регулювання громадських обговорень можна класифікувати за сферою суспільних відносин, які є предметом обговорення, серед яких: 1) конституційно-правове регулювання громадських обговорень у сфері охорони навколишнього середовища; 2) конституційно-правове регулювання громадських обговорень у сфері ядерної енергії та радіаційної безпеки; 3) конституційно-правове регулювання громадських обговорень з питань присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій; 4) конституційно-правове регулювання громадських обговорень з питань розроблення проектів містобудівної документації; 5) конституційно-правове регулювання громадських обговорень у сфері житлово-комунальних послуг.

РОЗДІЛ 3.

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОБГОВОРЕНЬ В УКРАЇНІ.

3.1. Генезис громадських обговорень в Україні

Громадські обговорення відіграють неабияку роль у розвитку громадянського суспільства на теренах сучасної України. Громадські обговорення як явище виникло задовго до проголошення незалежності сучасної України, така форма участі громадськості у діяльності держави та місцевого самоврядування була притаманна народам, які проживали на теренах України ще до нашої ери. Тривалий історичний розвиток будь-якого явища вносить свій відбиток на його сучасне розуміння. Тому для розкриття суті громадських обговорень на сучасному етапі, необхідно комплексно дослідити генезис цієї форми безпосередньої демократії у різні історичні періоди України.

Така форма безпосередньої демократії як громадські обговорення знайома на теренах України ще задовго до нашої ери. У цей період народні обговорення були основним засобом вирішення найважливіших питань державного та місцевого значення [17, с. 43].

Перші паростки народовладдя на території сучасної України були у VII–V столітті до нашої ери, коли існували первісні державотворення, серед яких Скіфія. «У скіфському суспільстві існував такий демократичний орган як народні збори всіх воїнів, на яких обговорювалися важливі питання суспільного життя і престолонаступництва» [64, с. 31]. Збори воїнів ухвалювали рішення від імені усіх скіфів [56, с. 30].

Народні обговорення питань місцевого значення проводилися в V - IV ст. до н.е. в таких античних містах-полісах як Ольвія, Пантікапей (Керч), Херсонес, Феодосія, Керкінітіда (Євпаторія) в яких існувало полісне самоврядування у вигляді народних зборів, рад [236, с. 27]. Вищий законодавчий орган у містах називався еклесія (народні збори), у якому брали

участь усі вільні громадяни – чоловіки, яким виповнилося 25 років. «Народні збори ухвалювали декрети й постанови щодо внутрішньої та зовнішньої політики, обирали посадових осіб, розглядали питання у сфері морської торгівлі, прийняття у громадянство, нормування грошової системи, укладання зовнішньополітичних угод, звільнення іноземних купців від сплати мита, урегулювання правовідносин громадян з полісом» [56, с. 35].

За часів Київської Русі (IX—XIII ст.) громадські обговорення залишались основною формою народовладдя. «Структурою, що справляла помітний вплив на функціонування князівської влади, відносини між князем і «людьми», широкими масами селян і міським населенням, залишалося віче. Здійснюючи своє особисте право, народ, що сходився на віче, брав безпосередню участь в обговоренні й вирішенні важливих для держави питань. Компетенція віча надзвичайно широка. Кожний учасник віча нічим не був обмежений у своїх міркуваннях і висловлюваннях. Без народного бажання віче ніколи не могло відбутися, коли б навіть скликав його князь. Цей верховний орган влади міст і земель вирішував такі питання: 1. Війни та миру. 2. Фінансів. 3. Обговорював закони. 4. Мав право «закликати князів». 5. Ставити князів на володіння. 6. Виганяти князів, які не влаштовували громаду. Отже, незважаючи на авторитет і громадську вагу князя, існування віча в добу Київської Русі обмежувало князівську владу» [91, с. 266]. В Галицько-Волинській державі віче скликалося стихійно князем чи боярами у часи зовнішньої загрози чи внутрішньої міжусобної боротьби, яке не мало чіткого регламенту, визначених повноважень чи компетенцій. Поступово роль віче занепала і до XIV століття зникла повністю [56, с. 56].

Таким чином, з VII ст. до н. е. по XIII ст. є періодом за яким громадські обговорення є основної формою народовладдя, яка мала масовий характер. За допомогою громадських обговорень у цей період вирішувалися найважливіші для общини та держави питання місцевого та державного значення. Однак у ці часи були значні обмеження щодо участі у громадських обговорень, зокрема за статтю та віком.

Починаючи з XIV століття українські землі перебували у складі різних державних утворень, які часто змінювалися. Цей період характеризувався зменшенням можливості впливу народу на вирішення питань місцевого та державного значення, із цього часу розпочався період занепадання громадських обговорень як форми безпосередньої демократії [17, с. 44].

Зокрема з XIV українські землі перебували під польсько-литовською державою, яка була станово-представницькою монархією з авторитарним політичним режимом [56, с. 84]. До вирішення питань могли залучатися лише обмежене коло осіб, які були наближені до монарха. За такого правління реалізація громадських обговорень було практично неможливим.

Частково така участь громадськості у прийнятті рішень держави як громадські обговорення існувала за часів Гетьманщини XVI-XVIII століття. Найвищим органом влади Запорізької Січі була загальна військова рада, право участі в якій мали всі без винятку козаки, іноді делегації від міщан (селян). Рада скликала універсалами гетьмана у разі потреби й обов'язково на великі свята: Різдво, Великдень, Покрову. На обговорення виносилися так питання як: обрання гетьмана і генеральної старшини (позбавлення посад); вирішення важливих політичних, військових, судових справ; обговорення зовнішньополітичних справ; ухвалення законів [236, с. 121]. Оскільки на загальній військовій раді через велику кількість людей було важко прийняти рішення, то на її зміну прийшла Старшинська рада, участь у якій брали лише полковники і генеральна старшина. Громадські обговорення також існували у куренях та паланках Запорізької січі, «на яких козаки цих підрозділів вирішували власні військово-адміністративні та господарські питання, обирали своїх ватажків — курінних отаманів і паланкових полковників та курінну й паланкову старшину» [64, с. 155].

Прояви громадських обговорень були під час перебування західноукраїнських земель у складі Речі Посполитої (друга половина XVII — друга половина XVIII ст.), де на місцевому рівні у гмінах (селах) існували сільські сходи для обговорення та вирішення загальних справ [65, с. 328].

Перебування українських земель у складі Російської імперії характеризувалось низькою безпосередньою участю громадян у вирішенні державних та місцевих справах. Ситуація покращилась із проведенням селянської реформою 1861 року за якою селянське самоврядування було представлено сільським сходом, у якому брали участь усі домогосподарі громади із сільським старостою. Сільський сход скликався в разі потреби старостою переважно у дні недільні або святкові. Крім цього, наказати старості скликати сход міг мировий посередник та поміщик. На селянському сході обговорювався виключний перелік питань: вибори службових осіб, призначення обраних на волосний сход, прийняття постанов про висилку з громади так званих «порочних» селян, звільнення з громади її членів та прийняття нових, розкладка державних податків, визначення порядку виконання повинностей, вирішення деяких майнових відносин у селянській родині тощо. Якщо на сході були поставлені питання, не передбачені його компетенцією, його рішення вважалися недійсними, а особи, які брали участь у їх укладанні або самовільному скликанні сходу карались [229].

З вищевикладеного вбачається, що Російська імперія хоча і робила кроки на впровадження демократії участі на місцях, але вони були досить формальні та обмежувалися представниками державної влади. Таким чином, період з XIV по XIX століття на території України характеризується утиском участі народу в управлінні місцевими та державними справами, зокрема і у формі громадських обговорень [17, с. 44].

Сквірський І. дійшов висновку, що інститут громадського контролю в межах дореволюційного етапу існував лише на теоретичному рівні, маючи при цьому зародковий стан, оскільки розпочинали зароджуватися необхідні теоретичні концепції, на підставі яких можна було б обґрунтувати право громадян здійснювати контроль за суб'єктами державного управління, однак як на законодавчому, так і на теоретичному рівні не було сформовано цілісної концепції громадського контролю, а «спостерігалися лише перші спроби закріплення за приватними особами права на втручання у сферу реалізації

державного управління з метою корегування останнього з урахуванням потреб та запитів населення країни» [220, с. 9, 12].

З приходом до влади більшовиків та утворенням Союзу Радянських Соціалістичних Республік, розпочався новий етап в утвердженні громадських обговорень як однієї з форм безпосередньої демократії [17, с. 45].

Як слушно зауважив Єпринцев П. за часів Радянського Союзу народний контроль найчастіше ставав елементом тотального державного контролю над особистістю, оскільки органи громадського контролю призначалися за рішенням Верховних Рад союзних і автономних республік, Радами народних депутатів регіонів СРСР. Насаджувана «зверху» політика та контроль були бар'єром до прояву ініціатив і соціально-економічних реформ [51, с. 83].

Народні обговорення проводилися щодо проєктів законів, які регулювали найважливіші суспільні відносини, зокрема, Всеукраїнський центральний виконавчий комітет у жовтні 1925 р. на II сесії схвалив проєкт кодексу про шлюб і сім'ю і передав його на обговорення на зборах трудящих, у місцевих органах влади і судових установах, таким чином 31 травня 1926 р. було прийнято перший Кодекс законів про сім'ю, опіку, подружжя та акти громадянського стану Української Радянської Соціалістичної Республіки [67, с. 370-371].

Згортання НЕПу супроводжувалося повною ліквідацією приватного капіталу, переходу до планового народного господарства, формування тоталітарної державності, що призвело до зниження прав приватних осіб зокрема й щодо впливу на дії та рішення представників держави. Як влучно зазначив Сківський І. «ідея громадського контролю була приречена у дані часи на занепад, оскільки одночасне існування категорій «громадський контроль» та «тоталітарна держава» було неможливим» [222, с. 194].

Законодавча діяльність Верховної Ради відбувалася при залученні до неї широких мас. Найбільш значні законопроєкти виносилися на попереднє всенародне обговорення. Але при цьому ще зберігалось багато формалізму та мало показовий характер [66, с. 416].

Першому масштабному обговоренню в СРСР було надано проєкт Конституції СРСР 1936 року. 13 червня 1936 р Президія ЦВК УРСР прийняла постанову «Про обговорення проєкту Конституції Союзу Радянських Соціалістичних Республік». Обговорення проєкту тривало близько півроку, в якому взяло участь 75 млн осіб і запропоновано близько 2,5 млн пропозицій про внесення змін до проєкту Конституції. У результаті було прийнято 47 поправок і доповнень до проєкту Основного Закону. «Більшовицька партія вперше провела «всенародне обговорення» проєкту Конституції, щоб продемонструвати демократичний характер конституційного процесу в СРСР. Але обговорення проєкту конституції контролювалося партійним апаратом та репресивними органами (ОДПУ, НКВС) і мало приховати тоталітарний режим» [78, с. 150-151].

Згодом після прийняття Конституції СРСР 1936 року почалася розробка проєктів Конституцій союзних республік, які повинні були відповідати Конституції СРСР, так було розроблено проєкт Конституції УРСР, який був опублікований 1 січня 1937 року. Проєкти конституцій спочатку обговорювались на численних зборах і мітингах на підприємствах, у колгоспах, військових частинах, установах і навчальних закладах. Для широкого вивчення проєктів нової Конституції УРСР на підприємствах, в установах, у колгоспах, радгоспах, навчальних закладах, при сільрадах були створені гуртки, політшколи, семінари, проводилися бесіди, лекції і доповіді. «В багатьох районах Радянської України в обговоренні проєктів Конституції СРСР і Конституції УРСР брало участь майже все доросле населення. Так, у Харківській області відбулося понад 22 тис. зборів трудящих, у яких взяли участь близько 2400 тис. чоловік, тобто 93 % дорослого населення. Трудящі, що виступали під час обговорення кожної статті Конституції, не тільки висловлювали своє позитивне ставлення до проєкту Конституції, але й вносили конкретні численні пропозиції, поправки і доповнення; багато з них були опубліковано в пресі» [69, с. 406-407]. Усі пропозиції, поправки і доповнення до Конституції УРСР, які надходили від громадян,

систематизувалися місцевими органами радянської влади та надсилалися Президії ЦВК УРСР [67, с. 457].

Широкого всенародного обговорення набув проєкт «Основних напрямів розвитку народного господарства СРСР на 1976—1980 роки», який передбачав п'ятирічний план розвитку народного господарства Української РСР. Проєкт для всенародного обговорення був опублікований 14 грудня 1975 року. В його обговоренні взяли участь 18,7 млн. людей та було внесено 121 тис. пропозицій, спрямованих на більш повне використання резервів і можливостей для успішного розв'язання завдань десятої п'ятирічки [68, с. 322].

27 травня 1977 р. Президією Верховної Ради СРСР був схвалений проєкт Конституції СРСР і винесений на всенародне обговорення. З моменту опублікування проєкту Основного Закону СРСР обговорення тривало майже чотири місяці. В УРСР в обговоренні проєкту Основного Закону СРСР взяли участь майже 35 млн. людей — практично все доросле населення республіки, відбулося 360 тис. зборів трудящих, партійних, профспілкових і комсомольських зборів, пленумів партійних комітетів, сесій місцевих Рад народних депутатів, на яких виступило близько 2 млн. 200 тис. людей, надійшло близько 400 тис. пропозицій, в результаті обговорень було внесено поправки до 118 статей проєкту Конституції і додано одну нову статтю [68, с. 631-632].

Широкому обговоренню був підданий і проєкт Конституції Української РСР, який був опублікований 24 березня 1978 р. тиражом газет і брошур близько 10 млн. примірників. Відбулося більш як 280 тис. зборів у трудових колективах, у яких взяли участь 32 млн. осіб, виступили 1 млн. 600 тис. учасників, від населення надійшло понад 8 тис. пропозицій і редакційних зауважень щодо змісту окремих положень і статей проєкту Конституції [68, с. 638-640].

Конституція УРСР 1978 року, стала першим Основним Законом, який конституційно закріпив проведення громадських обговорень на теренах України. Зокрема, ст. 5 передбачала, що найважливіші питання державного

життя виносяться на всенародне обговорення. Стаття 8 надавала право трудовим колективам брати участь в обговоренні та вирішенні державних і громадських справ, у плануванні виробництва і соціального розвитку, в підготовці і розстановці кадрів, в обговоренні і вирішенні питань управління підприємствами й установами, поліпшення умов праці і побуту, використання коштів, призначених для розвитку виробництва, а також на соціально-культурні заходи і матеріальне заохочення. Стаття 46 гарантувала громадянам Української РСР право брати участь в управлінні державними і громадськими справами, в обговоренні і прийнятті законів та рішень загальнодержавного й місцевого значення, це право забезпечується можливістю, зокрема, брати участь у всенародних обговореннях. Стаття 102 Конституції передбачала, що проєкти законів Української РСР та інші важливі питання державного життя республіки рішенням Верховної Ради Української РСР або Президії Верховної Ради Української РСР можуть бути винесені на народне обговорення [90].

Основний закон також передбачав проведення громадських обговорень і на місцевому рівні в органах місцевого самоврядування, зокрема, стаття 131 передбачала, що місцеві Ради народних депутатів здійснюють свою діяльність у тісному зв'язку з громадськими організаціями і трудовими колективами, виносять найважливіші питання на обговорення громадян [90].

Принципи, відповідальність, порядок та організація народного обговорення важливих питань державного життя Української РСР, а також обговорення населенням важливих питань місцевого значення визначався Законом УРСР «Про народне обговорення важливих питань державного життя Української РСР» від 4 червня 1988 року. Відповідно до статті 11 Закону на народне обговорення виносяться проєкти законів і рішень, які зачіпають основні напрями політичного, економічного, соціального і культурного розвитку республіки, в тому числі великомасштабні науково-технічні, екологічні проблеми, вирішення яких вимагає використання значних народногосподарських ресурсів, здійснення конституційних прав, свобод і обов'язків радянських громадян, а також інші важливі питання державного

життя, що належать до відання Української РСР [141]. Як слушно зауважив Нестерович В. Закон СРСР «Про всенародне обговорення важливих питань державного життя» від 30 червня 1987 р. «не зважаючи на прогресивний характер його нормативних положень, конституційно-правове визначення громадських обговорень так і не забезпечило їх утвердження як форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів» [122, с. 266].

«У СРСР громадські обговорення проводилися не скільки з метою дізнатися громадську думку з приводу прийняття певного нормативно-правового акту, скільки навпаки підготувати її до вже розробленого партійною номенклатурою відповідного проекту» [123; с. 39]. Варто погодитись із Нестеровичем В., що в радянську добу «загалом керівництво Радянського Союзу досить активно використовувало та підтримувало попередньо узгоджені з органами публічної влади ініціативи громадськості щодо проведення всенародних обговорень. Основною причиною цьому було те, що за такої ситуації результати громадських обговорень мали заздалегідь передбачувальний характер, а відповідно були більш безпечними для комуністичного режиму, ніж результати інших схожих форм безпосередньої демократії.... Тобто громадські обговорення за радянської доби мали спотворений характер, оскільки головною метою їхнього проведення було не з'ясування думки громадськості щодо положень проєкту певного нормативно-правового акта, а здійснення на громадськість інформаційно-ідеологічного впливу при прийнятті того чи іншого нормативно-правового акта» [120, с. 33].

Таким чином, радянський період 1922-1991 роки характеризується відновленням громадського обговорення як форми безпосередньої демократії. Хоча зазначена участь громадськості в управлінні місцевими та державними справами мала формальний та передбачуваний характер, це стало основою для подальшого розвитку громадських обговорень [17, с. 46].

З проголошенням незалежності України та утвердженням в Конституції 1996 році демократичних принципів громадянського суспільства настав новий

етап розвитку такої форми демократії участі як громадські обговорення [17, с.46].

Одним із перших нормативних актів незалежної України, які регулювали питання проведення громадських обговорень, були Постанова Верховної Ради України від 11 грудня 2003 р. № 1385-IV, якою затверджено Положення про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України та слухань у комітетах Верховної Ради України [180], Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 22.12.2005 (порядок проведення слухань у комітетах Верховної Ради України визначався статтею 29) [169]. Положення про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України втратило чинність у зв'язку з прийняттям 38 Постанови Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України» від 16 березня 2006 року № 3547-IV, яка Главою 38 визначала порядок проведення парламентських слухань у Верховній Раді України [200]. Однак Рішенням Конституційного Суду № 4-рп/2008 від 01.04.2008 ця Постанова була визначена неконституційною та втратила чинність [206]. Після цього був прийнятий Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI (чинний на сьогоднішній день) главою 39 якого регулюється проведення у Верховній Раді України парламентських слухань [192].

В Україні поступово відбувалося нормативне закріплення окремих видів громадських слухань, зокрема Указом Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15 вересня 2005 р. № 1276 було запроваджено практику проведення щорічних Президентських слухань як постійно діючого механізму громадських консультацій, оцінки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [149]. У цей час за ініціативою Президента України проводилися громадські обговорення змін до Конституції України у 2003 та 2009 роках. Так Указом Президента України «Про винесення на всенародне обговорення проєкту Закону України «Про внесення змін до Конституції

України» від 6 березня 2003 року N 197/2003 було винесено на всенародне обговорення проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України», для визначення позиції громадян України стосовно питань перерозподілу конституційних повноважень між Президентом України, Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України, переходу від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління та інших основних положень проєкту [143]. За даними Міністерства юстиції участь у всенародному обговоренні взяли 9376530 громадян, включаючи колективних суб'єктів обговорення. Усього до законопроєкту висловлено 39 793 пропозицій. Із загальної кількості громадян, які взяли участь у всенародному обговоренні: не підтримують проєкт Закону без пропозицій – 478 399 громадян; підтримують проєкт Закону без пропозицій – 4 802 849 громадян; підтримують проєкт Закону з пропозиціями – 4 095 282 громадян [142].

Однак відповідно до експертного висновку фахівців в галузі права і політології щодо різних аспектів конституційної реформи в Україні «другий етап всенародного обговорення конституційної реформи не відповідав міжнародним стандартам консультування з громадськістю в процесі розробки та прийняття рішень з огляду на таке: порушення національного законодавства в ході проведення обговорення, надмірне втручання (а не участь) державних службовців в процес, сумнівна добровільність участі в процесі обговорення, відсутність можливостей для участі, прозорих процедур в обговоренні громадян та їх груп, відсутність системи важелів та противаг в процесі обговорення, «розробка, презентація, захист» та недостатнє врахування отриманих коментарів, занадто короткий час для проведення обговорення, недостатня прозорість фінансового звітування про кошти, витрачені на обговорення» [83, с. 168].

Указом ПУ «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31 липня 2004 р. № 854 було постановлено Кабінету Міністрів України розробити і

затвердити Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, забезпечити створення у двомісячний строк рад при Кабінеті Міністрів України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністраціях для здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, залучивши до роботи в них представників об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування та засобів масової інформації, затвердити відповідні положення про такі ради, створити необхідні умови для їх роботи. Також цим указом було передбачено обов'язок Кабінету Міністрів України організувати з використанням засобів масової інформації широке роз'яснення вимог законодавства щодо участі громадян в управлінні державними справами, проведення консультацій з громадськістю, гласності та відкритості діяльності органів державної влади, їх значення для належного формування та ефективної реалізації державної політики [177].

15 жовтня 2004 року Постановою Кабінет Міністрів № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (далі – Постанова КМУ № 1378) було вперше в Україні нормативно визначено порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та положення про громадські ради при органах виконавчої влади. У Постанові КМУ № 1378 було визначено, що консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення: конференцій, семінарів, форумів, громадських слухань, «круглих столів», зборів, зустрічей з громадськістю, громадських приймалень; теле- або радіодебатів, дискусій, діалогів, інтерв'ю та інших передач теле- і радіомовлення, Інтернет-конференцій, телефонних «гарячих ліній», інтерактивного спілкування в інших сучасних формах [41].

Форми та способи проведення консультацій з громадськістю визначаються органом виконавчої влади за пропозицією громадської ради. Постановою КМУ № 1378 надано право об'єднанням громадян ініціювати проведення консультацій з громадськістю з питань, не передбачених орієнтовним планом, шляхом подання відповідних пропозицій громадській раді або органу виконавчої влади. У разі коли така пропозиція надійшла не менше ніж від трьох легалізованих в установленому порядку об'єднань громадян, діяльність яких поширюється на відповідну територію, проведення консультацій з громадськістю є обов'язкове. Відповідно до Постанови КМУ № 1378 для організаційного забезпечення проведення публічного громадського обговорення утворюється робоча група [41].

Згідно Постанови КМУ № 1378 пропозиції та зауваження, що надійшли під час публічного громадського обговорення, вивчаються та аналізуються. У разі потреби до цієї роботи можуть залучатися відповідні фахівці. Узагальнені пропозиції та зауваження подаються робочою групою на розгляд громадської ради та органу виконавчої влади. Передбачалося, що результати публічного громадського обговорення доводяться органом виконавчої влади до відома громадськості шляхом оприлюднення в засобах масової інформації з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та відхилення альтернативних рішень [41].

Постановою КМУ № 1378 також було затверджено Типове Положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади, та Положення про Громадську раду при Кабінеті Міністрів України у яких визначалося, що до складу громадської ради включаються представники громадських організацій, професійних спілок та інших об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації. До складу Громадської ради включаються по одному представнику від громадських рад при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських держадміністраціях [41].

Аналізуючи положення Постанови КМУ № 1378 можна констатувати, що їх зміст частково відображаються в постанові Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», яка є сьогодні основним нормативним актом, який регулює питання проведення громадських обговорень.

Постанова КМУ № 1378 втратила чинність на підставі Постанови КМУ від 26 листопада 2009 р. № 1302 «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Цією постановою було змінено підхід до формування та складу громадських рад, так громадська рада згідно цієї постанова формувалася шляхом рейтингового голосування за кандидатів під час щорічних зборів представників не менше ніж однієї четвертої від кількості зареєстрованих у відповідному районі, регіоні, Україні громадських організацій [175].

Однак вищезазначена постанова діяла не довго, уже 3 листопада 2010 р. було прийнято Кабінетом Міністрів України постанову № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою було затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній державній адміністрації у м. Києві та Севастополі [163].

Останнім часом спостерігається позитивна тенденція щодо нормативного врегулювання питання участі громадян у внесенні змін до Конституції України, так Кабінетом Міністрів України було видано Розпорядження від 17 квітня 2014 р. № 451-р «Про організацію проведення обговорення змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади», яким доручалось міністрам, керівникам інших центральних органів виконавчої влади, головам обласних, Київської міської державних

адміністрацій забезпечити організацію та проведення із залученням органів місцевого самоврядування, громадськості, наукових та ділових кіл широкого обговорення змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади [189]. На виконання цього розпорядження органами виконавчої влади було видано розпорядження та проведено низку заходів щодо обговорення змін до Конституції.

Ініціативу проведення суспільних обговорень змін до Конституції України підтримали й органи місцевого самоврядування, зокрема, Луцький міський голова видав Розпорядження від 13.06.2014 № 240 «Про організацію проведення обговорення змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади» [190], Берегівською міською радою було розроблено міський план заходів із проведення обговорення змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади [187]. Однак варто констатувати, що широкого громадського обговорення Концепції внесення змін до Конституції України не відбулося, на думку Колюх В. це пов'язано із драматичними подіями в Україні в лютому 2014 року та їхніми політичними й конституційно-правовими наслідками [80].

У грудні 2019 року Президентом України було подано на розгляд Верховної Ради України проєкт закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). На офіційному порталі «Децентралізація» було розпочато спеціальну рубрику для громадського обговорення та надання пропозицій щодо конституційних змін [214].

Громадські обговорення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) було проведено і на місцевому рівні, зокрема, 19 лютого 2020 року громадські обговорення пройшли в Коростенській районній раді, 20 лютого 2020 року у Житомирській обласній державній адміністрації, з 27 лютого по 4 березня проходили регіональні обговорення змін до Конституції у частині децентралізації, які організовувалися і проводилися обласними державними адміністраціями, зокрема, 27 лютого в Краматорську, 28 лютого в Северодонецьку, 03 березня у Львові та ін [214]. Наявність таких

процесів, як громадські обговорення змін до Основного Закону, свідчить про реальне існування громадянського суспільства та діяльність його інститутів, що в цілому позитивно характеризує сучасний стан реальної демократії в українському суспільстві.

3.2. Стан конституційно-правового регулювання громадських обговорень в Україні

За юридичною силою нормативно-правові акти поділяються на закони та підзаконні акти. Закони за значенням та місцем у системі законодавства класифікуються на: Конституцію, конституційні, органічні, звичайні та надзвичайні закони [231, с. 165-166]. У свою чергу до підзаконних актів належать акти, укази та розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти Автономної республіки Крим, акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, рішення органів місцевого самоврядування тощо [74, с. 236-237]. Усі ці акти складають нормативно-правову базу, яка регулює проведення громадських обговорень в Україні. Вважаємо, що варто розглядати питання стану конституційно-правового регулювання громадських обговорень в Україні за ієрархією нормативно-правових актів.

Конституція України передбачає низку норм, які опосередковано регулюють питання громадських обговорень, зокрема статтею 3 визначається, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Стаття 5 Основного закону передбачає, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Згідно зі статтею 69 Конституції України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії [86]. Таким чином в Конституції України відсутній вичерпний перелік форм безпосередньої демократії, що дає можливість використовувати таку форму як громадське обговорення.

Відповідно до рішення Конституційного суду України від 16 квітня 2008 № 6-рп/2008 безпосередня демократія і представницька демократія є важливими об'єктами конституційного регулювання і мають бути легальними способами та засобами реалізації влади. Тому сфера їх застосування та інші параметри встановлюються Конституцією та законами України [206]. Відповідно до рішення Конституційного суду України від 5 жовтня 2005 року N 6-рп/2005 результати народного волевиявлення у визначених Конституцією та законами України формах безпосередньої демократії є обов'язковими [208].

Зазначені норми Конституції України наділяють громадянське суспільство широкими правами щодо участі у формуванні державної політики та в управлінні державними справами. Отже, громадянське суспільство визнається повноцінним учасником та активним суб'єктом усіх процесів у державі [105, с. 14]. Вищезазначені конституційні норми хоча прямо і не вказують на проведення громадських обговорень, однак, передбачають право громадян безпосередньо брати участь у вирішенні публічних справ, зокрема, громадські обговорення є однією з форм участі громадськості в управлінні державними та місцевими справами. Таке гарантоване Конституцією України право є основою для розроблення та прийняття нормативно-правових актів нижчого рівня, які регулюють питання громадських обговорень.

Конституційно-правове регулювання громадських обговорень включає значну кількість нормативно-правових актів, як законів, так і підзаконних актів. Залежно від галузі питання, яке підлягає обговоренню, від суб'єкта, який приймає рішення від територіальної юрисдикції та від інших обставин проведення громадських обговорень регулюється різними нормативно-правовими актами.

Значна кількість нормативно-правових актів (як правило законів) лише декларує право на проведення громадських обговорень, однак, не визначає порядок їх проведення. До таких актів відноситься Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», який однією з засад внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства визначає

проведення регулярних консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави [178]. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV визначає, що забезпечення здійснення державної регуляторної політики включає оприлюднення проєктів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю [179].

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проєкти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності [147]. Відповідно до ч. 4 ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» проєкти нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій виносяться на громадське обговорення шляхом оприлюднення в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проєкти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки [152]. Відповідно до Закону України «Про соціальний діалог в Україні» консультації є однією з форм здійснення соціального діалогу [193].

Відповідно до п. 14 Указу Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проєктів актів Президента України» проєкти актів Президента України, які передбачають вирішення важливих питань загальнодержавного значення, пов'язані з реалізацією прав і свобод людини і громадянина, за рішенням Президента України можуть бути винесені на обговорення громадськості [158]. Громадське обговорення може відбуватися як на стадії підготовки, так і на стадії опрацювання акту в Адміністрації Президента України. Основною метою такого обговорення є підготовка

якісного та збалансованого акту, що досягається шляхом врахування пропозицій і зауважень, які можуть бути надані будь-яким суб'єктом [8, с. 140-141].

Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки затверджена Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021 першим стратегічним напрямом визначає забезпечення ефективних процедур громадської участі у формуванні та реалізації державної політики на національному та регіональному рівнях, вирішенні питань місцевого значення. Стратегічними завданнями є: унормування стандартів та загального порядку проведення органами державної влади, органами місцевого самоврядування публічних консультацій на всіх етапах формування та реалізації державної політики на національному та регіональному рівнях, вирішення питань місцевого значення; упровадження онлайн-платформи для взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства, що забезпечуватиме, зокрема, доступ до механізмів електронних консультацій з громадськістю; удосконалення законодавчого регулювання громадських слухань, зокрема, визначення переліку питань, щодо яких громадські слухання проводяться обов'язково; встановлення, що громадські слухання можуть проводитися як на території територіальної громади, так і в окремих її частинах; посилення прозорості і публічності розроблення місцевих бюджетів, у тому числі, проведення бюджетних слухань перед прийняттям місцевих бюджетів та за результатами їх виконання, впровадження гендерно орієнтованого бюджетування [156].

Із вищевикладених законодавчих актів вбачається, що у них містяться лише матеріальні норми права, які лише декларують громадські обговорення як форму вирішення важливих питань, однак, не визначають процедури їх проведення. Незважаючи на це різними нормативними актами громадських обговорень, як засади легітимного прийняття рішень, у багатьох галузях є позитивною ознакою, яка притаманна демократичній державі та відображає

правову політику України.

Стаття 114 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [192] передбачає право Верховної Ради України винести на всенародне обговорення законопроект за наслідком розгляду у першому читанні. Однак у Регламенті відсутній порядок проведення всенародних обговорень законопроектів, не пов'язаних із внесеннями змін до Конституції. У зв'язку з тим, що у чинному законодавстві декларується право Верховної Ради України виносити законопроекти на всенародне обговорення, вважаємо, що для участі населення у цій формі безпосередньої демократії необхідно законодавчо закріпити порядок проведення таких обговорень.

У Регламенті Верховної Ради України визначається порядок всенародного обговорення законопроекту про внесення змін до Конституції України, який передбачає, що в офіційному друкованому виданні повинні бути вказані всі розробники законопроекту (чи його структурних частин), а також ініціатор його подання до Верховної Ради. Пропозиції і зауваження, що надійшли в ході всенародного обговорення законопроекту, узагальнюються і попередньо розглядаються комітетами Верховної Ради, яким доручено опрацювання законопроекту. Узагальнені матеріали комітети надсилають головному комітету, який їх остаточно опрацьовує і доповідає про них Верховній Раді (під час обговорення на пленарному засіданні Верховної Ради питання про прийняття постанови про звернення Верховної Ради до Конституційного Суду України) [192].

Однак всенародним обговоренням, як інструментом участі громадськості у законотворчості, парламент користується дуже рідко, востаннє на всенародне обговорення Верховною Радою України був винесений проект Податкового кодексу України у 2010 році. «У період з 6 по 20 серпня практично по всій території України – у містах, районах, обласних центрах – було проведено понад 1200 «круглих столів», 120 конференцій, 370 прес-конференцій, 2450 інших заходів. Крім того, організовано роботу Інтернет-форумів та Call-центрів, які було створено на базі органів податкової

та митної служби України. У регіонах України були проведені «кустові» громадські слухання за участю представників бізнес-кіл та громадськості. За результатами всенародного обговорення проєкту Податкового кодексу України отримано 4075 пропозицій, у тому числі, і від Національної тристоронньої соціально-економічної ради при Президентові України та Федерації роботодавців. У підготовці експертних висновків до надісланих пропозицій взяли участь висококваліфіковані фахівці та науковці з усіх регіонів України» [2].

В українському законодавстві існує низка спеціальних підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють порядок проведення громадських слухань щодо певних питань, зокрема, Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проєктів містобудівної документації на місцевому рівні затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 555 [167], Постановою Кабінету Міністрів України від 29.06.2011 р. № 771 «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля» [183], Постановою Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 р. № 989 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля» [166] та ін.

На сьогоднішній день основним нормативно-правовим актом, який регулює визначає вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, є Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [163].

Відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю обговорення проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Консультації з громадськістю організовує і проводить орган виконавчої влади, який є головним розробником проєкту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя [163].

Консультації з громадськістю розпочинаються з дня оприлюднення інформаційного повідомлення про їх проведення. Пропозиції та зауваження учасників публічного громадського обговорення подаються в усній та письмовій формі під час публічних заходів та у письмовій формі на поштову і електронну адреси, зазначені в інформаційному повідомленні, про проведення публічного громадського обговорення. За результатами публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю органи виконавчої влади готують звіт, у якому зазначається, зокрема, інформація про пропозиції, що надійшли до органу виконавчої влади за результатами обговорення, із зазначенням автора кожної пропозиції, інформація про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень, інформація про рішення, прийняті за результатами обговорення. Звіт про результати публічного громадського обговорення та електронних консультацій з громадськістю орган виконавчої влади в обов'язковому порядку доводить до відома громадськості шляхом оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті, урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» (у разі проведення електронних консультацій з громадськістю на зазначеному веб-сайті) та в інший прийнятний спосіб не пізніше ніж через два тижні після прийняття рішень за результатами обговорення [163].

Варто зазначити, що Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 має загальний характер та використовується органами публічної влади у тих випадках, коли процедура проведення громадських обговорень не регулюється спеціальним нормативно-правовим актом, наприклад, у сфері

оцінки впливу на довкілля чи радіаційної безпеки тощо.

Окремо заслуговує на увагу дослідження стану конституційно-правового регулювання громадських обговорень, які проводяться органами місцевого самоврядування.

Діяльність органів місцевого самоврядування за своєю природою спрямована на задоволення інтересів та потреб територіальної громади. Прогресивний європейський досвід свідчить про досяжність зазначеного положення [241]. Слушною у даному разі є думка, що «саме органи місцевого самоврядування є найбільш наближеними до громадян рівнем здійснення публічної влади. Тому як система конституційно-правових механізмів вирішення проблем місцевого та регіонального значення, ця сфера суспільних відносин передбачає максимально ефективне використання ресурсів, що перебувають у розпорядженні громад, для потреб певної території та її мешканців» [125, с. 384]. Тому з точки зору ефективної діяльності по задоволенню потреб та інтересів участь громадськості у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування є важливою запорука результативної комунікації населення громади та органів місцевого самоврядування. Однією з форм участі громади у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування є громадські обговорення.

Інститут громадських обговорень в органах місцевого самоврядування гарантується низкою європейських актів, зокрема, статтею другою Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування передбачається, що сторони повинні вживати всіх таких заходів, які є необхідними для здійснення права участі у справах органу місцевого самоврядування, ці заходи зі здійснення права участі включають, зокрема, забезпечення створення процедур залучення людей, які можуть включати консультативні процеси [44].

Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 рекомендується

органам місцевого самоврядування під час проведення консультацій з громадськістю та утворення громадських рад при органах місцевого самоврядування керуватися затвердженими цією постановою Порядком і Типовим положенням [163]. Відповідно до ч. 4 ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування» порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади [186].

Як влучно зазнач Юрескул В., що у деяких органах місцевого самоврядування громадські слухання регламентовано Положеннями про громадські слухання, однак якщо буквально трактувати ч. 4 ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування», то порядок організації громадських слухань має визначатися безпосередньо у статуті територіальної громади, а не у положенні, що є додатком до нього. Як слушно зауважила науковиця, що «інший аспект цього питання зумовлений відсутністю визначення на законодавчому рівні поняття «Статут територіальної громади» та його місце в ієрархічній структурі нормативно-правових актів в Україні». [255, с. 54]

Слушною є думка Біденко Ю., яка зазначає, що в Україні громадські слухання «регулюються суб'єктами місцевого самоврядування на власний розсуд і навіть різними типами нормативних актів (положення, регламент ради, статут територіальної громади), тому складність процедур, кількісні та якісні характеристики ініціаторів та учасників слухань, вага думок громадськості у подальших рішеннях місцевих рад є різною у кожному населеному пункті, що створює доволі парадоксальні ситуації нерівного обсягу можливостей громадян впливу на владу залежно від територіальної належності, а також сприяє формуванню та диференціації локальних політичних режимів у різних регіонах України» [9, с. 54-55].

У Київській міській раді питання громадських обговорень регулюється Положенням про порядок проведення громадських слухань в місті Києві затвердженим рішенням Київської міської ради від 12 листопада 2019 року N 41/7614 [197]. У територіальній громаді міста Луцьк питання громадських слухань регулюється статтею 27 Статуту територіальної громади міста Луцька

[227]. У територіальній громаді міста Харків питання проведення громадських слухань регулюється положенням «Про громадські слухання в місті Харкові», яким є додаток 3 до Статуту територіальної громади міста Харкова [160]. Із наведених прикладів вбачається, що громадські слухання за формою регулюються трьома різними способами. Крім цього, питання регулювання громадських обговорень в різних органах місцевого самоврядування відрізняється і за змістом.

Відповідно до Статуту територіальної громади міста Луцька громадські слухання можуть проводитися з ініціативи міського голови, міської ради або її виконавчого комітету, міської громади. Громадські слухання з ініціативи міської громади можуть проводитися за умови колективного звернення з відповідною вимогою, яке підписали не менш як 500 лучан [227]. Натомість положенням «Про громадські слухання в місті Харкові» передбачено, що ініціатором проведення громадських слухань може бути: ініціативна група в кількості не менше 20 осіб, обрана на зборах, на яких присутні не менше 50 членів громади; 1/3 депутатів загального складу ради; міський голова (голова районної в місті ради); виконавчий комітет міської чи районної в місті ради [160].

У територіальній громаді міста Луцьк підготовку та проведення громадських слухань забезпечує організаційний комітет, склад якого визначається у розпорядженні міського голови, рішенні ради чи її виконавчого комітету, колективному зверненні лучан (в залежності від того хто є ініціатором скликання громадських слухань). До складу оргкомітету в обов'язковому порядку за посадою входять секретар ради та один з заступників міського голови [227]. У територіальній громаді міста Харкова організаційно-технічне забезпечення проведення громадських слухань здійснюється секретарем міської ради чи апаратом певної районної в місті ради та виконавчого комітету, виконавчими органами міської чи районної в місті ради відповідно [160]. Також цікавим є досвід правового регулювання громадських слухань у місті Харкові, який класифікував громадські слухання

на загальноміській і районній в місті. Також у цих територіальних громадах у питанні регулювання громадських слухань відрізняються терміни повідомлення та проведення громадських обговорень, механізм прийняття рішень та інші процедурні моменти.

Така неоднорідність правового регулювання на місцевому рівні викликає ситуацію, коли члени однієї територіальної громади мають більший обсяг прав та можливостей в участі у вирішенні місцевих справ, а жителі іншої територіальної громади мають менше таких можливостей. Така ситуація ставить в нерівне правове положення членів різних територіальних громад, що є недопустимим у розвиненій демократичній державі та суперечить статті 21 Конституції України, яка передбачає рівність всіх людей у своїх правах.

Варто погодитись із думкою Нестеровича В., що «закріплення в статутному праві процедури проведення громадських слухань також не є панацеєю в ефективному врегулюванні цього питання, оскільки передбачені місцевими положеннями та статутами відповідні процедури зазвичай мають досить ускладнений характер реалізації. Деякі органи місцевого самоврядування взагалі зробили себе фактично єдиним можливим суб'єктом права скликати громадські слухання або максимально обмежили права територіальних громад» [120; с. 41].

У зв'язку із наявністю в Україні в останні роки таких процесів, як запровадження обмежувальних заходів у 2020 році, які спрямовані на запобігання поширенню пандемії, також запровадження у 2022 році воєнного стану, з огляду на розвиток інформаційних технологій на наш погляд актуальним на сьогоднішній день є питання стану конституційно-правового регулювання електронних громадських обговорень.

Непрямою формою електронної демократії є «електронний уряд» (e-government), який полягає в тому, що всі урядові установи в обов'язковому порядку відображають процес своєї діяльності в онлайн-режимі, тобто публікуються та обговорюються закони та законопроекти, публікуються урядові звіти, а також створюється публічний портал, звідки громадянин може

отримати всю інформацію про діяльність його уряду, а також обговорити всі нагальні проблеми на форумі [49, с. 20]. «Метою державної політики е-демократії має бути забезпечення багатовекторних інтерактивних потоків комунікації, покликаних поєднувати громадян, обраних ними депутатів усіх рівнів та виконавчу гілку влади» [49, с. 30].

Перші кроки становлення конституційно-правового регулювання громадських обговорень із застосуванням електронних інформаційних технологій було зроблено ще у 2002 році прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади», яка передбачає, що на офіційному веб-сайті (веб-порталі) органу виконавчої влади розміщуються відомості про проведення консультацій з громадськістю, громадської експертизи та врахування громадської думки у своїй діяльності [168].

Грибко О. наголошує, що сучасні виклики вимагають, щоб у мережі Інтернет були створені сайти органів публічного управління усіх гілок і рівнів, з розміщенням на них інформації про всі аспекти діяльності (проекти актів, ухвалені акти та інформація про хід їх виконання, результати голосування на засіданнях (сесіях) відповідного органу). «Доступ до розміщених в Інтернеті відомостей має бути безкоштовним, а інформація – повною, вичерпною і постійно оновлюваною» [31].

Указом Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 1 серпня 2002 р. № 683 було постановлено керівникам центральних та місцевих органів виконавчої влади забезпечити постійне оновлення веб-сторінок відповідних центральних та місцевих органів виконавчої влади, створення за їх допомогою можливості для оперативного оприлюднення відповідей на найбільш поширені звернення та іншої інформації, широкого обговорення актуальних суспільних проблем та вивчення громадської думки про шляхи їх розв'язання [174].

У 2005 році в Україні було взято напромак на розвиток інформаційного

суспільства. Так, Постановою Верховної Ради України від 1 грудня 2005 року № 3175-IV було схвалено Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні, якими було рекомендовано Кабінету Міністрів України забезпечити впровадження нових форм взаємодії з громадськістю з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій, зокрема, стосовно громадських консультацій [159].

На підставі цих Рекомендацій у 2007 році було прийнято Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» у якому визначалось, що національна політика розвитку інформаційного суспільства в Україні передбачає сприяння демократичним перетворенням у суспільстві шляхом забезпечення доступу населення до інформаційних ресурсів і систем надання інформаційних послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування із застосуванням мережі Інтернет, зокрема, шляхом оприлюднення проєктів відповідних нормативно-правових актів, впровадження нових форм взаємодії з громадськістю з використанням ІКТ зокрема, стосовно консультацій [154].

Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 передбачає проведення органами виконавчої влади електронних консультацій з громадськістю у підрубриці «Електронні консультації з громадськістю» рубрики «Консультації з громадськістю» офіційного веб-сайту органу виконавчої влади та на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада». Під час проведення електронних консультацій з громадськістю орган виконавчої влади оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті та на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» інформаційне повідомлення про проведення електронних консультацій, текст проєкту акта, винесеного на обговорення. Пропозиції та зауваження учасників електронних консультацій з громадськістю подаються в письмовій формі на електронну адресу, зазначену в інформаційному повідомленні про проведення електронних консультацій з

громадськістю, а також за допомогою спеціальних сервісів урядового веб-сайту "Громадянське суспільство і влада" та офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади за їх наявності [163].

Впродовж останніх років в Україні були здійснені деякі кроки щодо наближення громадськості до прийняття участі в нормотворчій діяльності, зокрема, в п. 22 Додатку до Постанови Верховної Ради України від 17.03.2016 № 1035-VIII «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» зазначено, що відповідно до Плану заходів «Відкритий парламент» необхідним є забезпечення права громадян України коментувати законопроекти, які зареєстровані у Верховній Раді України та є предметом громадського обговорення (з використанням, зокрема, WEB інтерфейсу та новітніх ІТ засобів) [184]. На виконання рекомендацій місії Європейського парламенту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України було розроблено та запроваджено веб-портал «Портал громадського обговорення законопроектів». На цьому порталі можна голосувати за публічне обговорення законопроекту, ознайомитися, коментувати, висловлювати зауваження, пропозиції до законопроектів (до законопроекту в цілому, або до окремої статі, частини статі, пункту, абзацу), які запропоновані для обговорення у режимі онлайн [18, с. 144].

«Портал є інструментом уніфікації законотворчості шляхом акумулювання пропозицій суб'єктів законотворчого процесу щодо вдосконалення: окремих галузей законодавства, законопроектної діяльності та діючого законодавства. На Порталі надається можливість on-line обговорення результатів законотворчої діяльності, забезпечується зв'язок з авторами законодавчих ініціатив, пропонується можливість рейтингової оцінки пропозицій користувачів Порталу тощо» [55, с. 41].

Однак в українському законодавстві відсутній нормативно-правовий акт, який регулює порядок здійснення таких громадських обговорень на веб-порталі «Портал громадського обговорення законопроектів», у зв'язку з чим

виникає низка питань, зокрема: яку кількість голосів необхідно набрати законопроекту для винесення його на громадське обговорення; яким чином коментарі, зауваження, пропозиції до законопроекту зроблені на цьому веб-порталі враховуються при прийнятті закону та інші [18, с. 144].

Крім цього, варто відзначити низьку активність громадськості на веб-порталі «Громадське обговорення законопроектів». Станом на 17 січня 2021 року було запропоновано на обговорення 3007 законопроектів, з них лише 108 отримали хоча б 1 голос за те, щоб даний законопроект було винесено на громадське обговорення і лише 25 законопроектів було винесено комітетами з відповідних питань на громадське обговорення. Станом на серпень 2022 року останній законопроект обговорювався на веб-порталі «Громадське обговорення законопроектів» у червні 2021 року. Така низька активність може бути спричинена низкою факторів, зокрема: необізнаністю населення про можливість здійснення обговорення в режимі онлайн на веб-порталі «Громадське обговорення законопроектів»; законодавча неврегульованість проведення зазначених обговорень, що викликає у громадськості сумніви у подальшому врахуванні їх думок під час прийняття закону, недовіра суспільства до органів державної влади та інші. У зв'язку з вищевикладеними положеннями, виникає гостра необхідність у прийнятті нормативно-правового акту, який би регулював порядок проведення громадських обговорень законопроектів в режимі онлайн на веб-порталі «Громадське обговорення законопроектів» та здійснення заходів спрямованих на інформування громадськості про можливість здійснення обговорення законопроектів у режимі онлайн на веб-порталі «Громадське обговорення законопроектів».

Габрінець В., Кандзюба С., Кравцов О. пропонують використовувати інформаційну систему для проведення електронних громадських слухань саме в органах місцевого самоврядування. До переваг використання електронних громадських слухань належить: спрощена процедура підготовки, ініціації і проведення громадських слухань; можливість кожного громадянина бути ініціатором проведення громадських слухань, достатньо лише мати вихід в

Інтернет; підсистеми голосування і фільтрації за допомогою інформаційних систем забезпечить захист ухвалених рішень від фальсифікації; можливість кожного члена територіальної громади переглядати, обговорювати і голосувати в будь-якій темі, що викликала у нього інтерес і щодо якої у нього не має обмежень за територіальною ознакою; спрямованість тем, хід їх обговорення і голосування надають посадовим особам органів місцевого самоврядування великий обсяг актуальної інформації для подальшого аналізу і ухвалення оптимальних управлінських рішень; економія часу громадян, які можуть зайти на веб-форум у будь-який слушний час [27]

Наливайко Л., Савченко О. до переваг електронної процедури громадських слухань відносять: «зручність, оскільки спрощена процедура проведення дозволяє організовувати «консультації онлайн» оперативно; незначна вартість процедури, через відсутність необхідності матеріалізації громадських слухань; ефективність процедури, через те, що громадяни мають довший термін для прийняття та обґрунтування власних рішень щодо предмету громадських слухань; значне охоплення аудиторії, оскільки режим слухань «онлайн» дозволяє залучити до прийняття рішень необмежену кількість громадян та інститутів громадянського суспільства. Крім того, громадяни мають можливість висловити свою думку в будь-який час, в будь-якому місці; швидка підготовка до обговорення, завдяки формалізованій процедурі» [230, с. 146].

3.3. Доцільність прийняття окремого закону про громадські обговорення

Досить слушно зазначив Нестерович В. «Основним показником ефективності проведення консультацій з громадськістю в демократичній державі є передусім використання органами публічної влади рекомендацій, пропозицій та зауважень, отриманих у результаті проведення громадського обговорення певного проєкту нормативно-правового акту. Також результативність громадських обговорень як форми взаємодії влади та

громадськості залежить від спроможності громадськості активно користуватися створеними конституційно-правовими механізмами» [120, с. 38].

Для визначення ефективності конституційно-правового регулювання громадських обговорень необхідно розглянути практику застосування цієї форми демократії участі. Проаналізувавши інформаційно-аналітичні матеріали з 2013 по 2022 роки щодо проведення консультацій з громадськістю органами виконавчої влади згідно Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 можна зазначити, що протягом 2013 року центральними і місцевими органами виконавчої влади у межах консультацій з громадськістю було проведено 5037 заходів, серед них 3215 публічних заходів, які проводяться в межах громадських обговорень. На обговорення виносилося 5428 питань, що мають суспільно важливе значення, зокрема 1728 проєктів нормативно-правових актів. Публічних заходів, в межах громадських обговорень, міністерствами у 2013 році було проведено 593, центральними органами виконавчої влади було проведено 557 таких заходів, місцевими органами виконавчої влади було проведено – 2065.

Протягом 2016 року центральними і місцевими органами виконавчої влади у межах консультацій з громадськістю було проведено 4183 заходи, серед них 2358 публічних заходів, які проводяться в межах громадських обговорень. На обговорення виносилося 4313 питань, що мають суспільно важливе значення, зокрема, 1509 проєктів нормативно-правових актів. Публічних заходів, в межах громадських обговорень, у 2016 році міністерствами було проведено 541, центральними органами виконавчої влади було проведено 434 таких заходів, місцевими органами виконавчої влади було проведено – 1383. Найбільшу кількість заходів у межах консультацій з громадськістю (у тому числі електронні консультації та вивчення громадської думки) провели серед міністерств: МОЗ – 159, Мінсоцполітики – 168,

Мінінфраструктури – 61; серед інших центральних органів виконавчої влади: ДФС – 74, Держпраці – 42; серед місцевих органів виконавчої влади: Волинська – 104, Львівська – 72, Полтавська – 182, Кіровоградська – 63, Київська облдержадміністрація та міська адміністрація – 157.

Протягом 2018 року центральними і місцевими органами виконавчої влади у межах консультацій з громадськістю було проведено 3227 заходів, серед них 1473 публічні заходи, які проводяться в межах громадських обговорень. На обговорення виносилося 3162 питання, що мають суспільно важливе значення, зокрема, 1609 проєктів нормативно-правових актів. Публічних заходів, в межах громадських обговорень, у 2018 році міністерствами було проведено 300, центральними органами виконавчої влади було проведено 328 таких заходів, місцевими органами виконавчої влади було проведено – 845. Найбільшу кількість заходів у межах консультацій з громадськістю (у тому числі електронні консультації та вивчення громадської думки) провели серед міністерств: МОЗ – 56, МОН – 143, Мінагрополітики – 69, Мінрегіон – 59; серед інших центральних органів виконавчої влади: ДФС – 74, Фонд державного майна – 74; серед місцевих органів виконавчої влади: Полтавська – 108, Чернігівська – 89, Київська облдержадміністрація та міська адміністрація – 170.

Протягом 2020 року центральними і місцевими органами виконавчої влади у межах консультацій з громадськістю було проведено 3107 заходів (у т. ч. електронних консультацій). На обговорення виносилося 3024 питання, що мають суспільно важливе значення, зокрема, 1715 проєктів нормативно-правових актів. Публічних заходів, в межах громадських обговорень, у 2020 році міністерствами було проведено 407, центральними органами виконавчої влади було проведено 317 таких заходів, місцевими органами виконавчої влади було проведено – 729. Найбільшу кількість заходів у межах консультацій з громадськістю (у тому числі електронні консультації та вивчення громадської думки) провели: серед міністерств: МОН – 158, Мінсоцполітики – 106, Мінекономіки – 275; серед інших центральних органів

виконавчої влади: Держенергоефективності – 51, серед місцевих органів виконавчої влади: Закарпатська – 181, Кіровоградська – 82, Чернігівська – 77, Донецька – 46, Київська облдержадміністрація та міська адміністрація – 228.

Лекарь С., Прокопенко І. аналізуючи інформацію розміщену на офіційному сайті Державної податкової служби України, прийшли до висновків, що «публічні слухання з питань змін та доповнень до чинного законодавства про податки та збори існують, хоча ефективність останніх є незадовільною. Адже більшість даних, зазначених у звітах, показує, що учасників громадської думки або не було зовсім, або лише поодинокі пропозиції чи зауваження, та й ті або були відхилені, або враховані частково». [101, с. 149]

Волинською обласною державною адміністрацією у I кварталі 2022 року було проведено 9 електронних консультацій з громадськістю – жодний представник громадськості не взяв участь в обговоренні [61]. Чернігівською обласною державною адміністрацією у IV кварталі 2021 року було проведено 24 заходи, з них 22 електронні консультації (лише один представник громадськості взяв участь в обговоренні), одну зустріч з представниками інститутів громадянського суспільства (взяло участь 5 осіб), одну зустріч голови ОДА з членами Громадської ради при ОДА (взяло участь 25 осіб) [62]. На офіційному веб-сайті Донецької обласної державної адміністрації міститься інформація, що у 2021 році було проведено лише одне громадське обговорення, відповідно до звіту Донецької ОДА за період публічного громадського обговорення пропозиції та зауваження до обласної державної адміністрації не надходили [58].

Із вищенаведених статистичних матеріалів вбачається, що органи виконавчої влади досить не у повній мірі використовують таку форму безпосередньої демократії як громадські обговорення, та вбачається низька репрезентативність громадянського суспільства. Така ситуація може бути викликана як недоліками чинного законодавства, яке регулює проведення громадських обговорень, неналежною та неефективною діяльністю органів

виконавчої влади, так і низькою правосвідомістю суспільства. З огляду на це необхідно визначити основні недоліки конституційно-правового регулювання громадських обговорень та практики його застосування, які не дають у повній мірі ефективно використовувати таку форму партисипативної демократії як громадські обговорення та розробити заходи вдосконалення законодавчого регулювання цього питання.

Незважаючи на те, що Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (далі - Постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996) є важливим актом, який регулює громадські обговорення, у науковій літературі існує обґрунтована критика деяких норм цієї постанови. Чемерис О. звертає увагу, що в Постанові КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 міститься низка загальних та неконкретних норм, які призводить до формального підходу в організації та проведення процедур публічних громадських обговорень, до таких норм науковець відносить положення «...орган виконавчої влади вживає заходів для забезпечення репрезентативності...заінтересованих суб'єктів» також автор вважає, що запропонована у Порядку (п. 14) послідовність дій посадових осіб органів виконавчої влади, які організовують публічне громадське обговорення з питань формування та реалізації державної політики, формує лише загальні вимоги до їхньої поведінки у цьому процесі, не передбачає конкретизації дій стосовно стадій у повному циклі політики – від концепції до впровадження [248, с. 46-47]

Кравчук В. зазначає, що в п. 13 Постанови КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики міститься повний перелік можливих форматів публічних заходів органів державної влади для консультацій з громадськістю, проте немає чіткого роз'яснення особливостей організації заходів, їх завдань та результатів, які досягаються з допомогою останніх, що створює умови маніпуляцій та перетворення консультацій з громадськістю на формальну

стадію легалізації управлінських рішень [97, с. 17-18]. Схожу думку підтримує Віхляєв М., який недоліком Постанови КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 визначає те, що «уряд передбачив широкий вибір форм здійснення публічного громадського обговорення, проте не встановив жодних обов'язків щодо необхідності застосування тих чи інших форм публічного громадського обговорення під час розгляду різних нормативно-правових актів» [23, с. 92].

У цього приводу слушно зауважив Кравчук В., що у практичній площині вибору належного формату заходів публічних громадських обговорень, їх організації існують деякі складнощі, що часто супроводжується помилковістю в оптимальному обранні потрібного формату публічного заходу, який міг би бути найбільш ефективним. Зокрема, підміна органами державної влади консультацій з громадськістю іншими публічними заходами, що не мають на меті отримання зворотного зв'язку, а проводяться лише для підготовки формальної звітності та створення видимості ефективної роботи, серед яких: прес-конференції, брифінги, презентації, тренінги, семінари, що інколи помилково сприймаються як проведення публічного громадського обговорення. Також на думку науковця недоцільним є використання таких заходів, як: круглі столи, слухання, форуми чи наради з метою прийняття нормативно-правових актів, які не передбачають суттєвих змін до законодавства, а мають лише «технічний» характер чи невеликі за обсягом, які можуть проводитися у форматі електронних консультацій, з метою уникнення неефективності та марнотратства [97, с. 18-19].

З приводу вищевикладеного варто зазначити, що наявність великої кількості заходів, що зазначаються в Постанові КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996, які проводяться під час публічного обговорення, з одного боку говорить про дистозитивність у виборі органами виконавчої влади способу проведення громадських обговорень, а з іншого боку у Постанові КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 відсутнє тлумачення порядку проведення перелічених заходів, відсутнє розуміння різниці між ними, що викликає часто підміну понять та труднощі у виборі органами виконавчої влади найбільш

ефективного заходу для вирішення певного питання.

Для вирішення цієї проблеми Кравчук В. пропонує при виборі публічного заходу для консультацій з громадськістю враховувати: важливість нормативно-правового акта, його значущості, складності питання, з якого проводяться консультації; сфера дії та тип рішення, щодо якого проводиться консультація; мета проведення консультацій (отримати пропозиції чи зауваження, отримати підтримку громадськості тощо); період часу для підготовки й проведення консультацій; наявність матеріальних та організаційних ресурсів для проведення публічного обговорення. [97, с. 18]. Крім цього, вважаємо за необхідне в законодавстві закріпити підстави розмежувати перелічених у Постанові КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 заходів між собою, порядок їх використання та проведення, які дадуть змогу ефективно та однозначно використовувати конкретний захід до конкретного випадку.

Відповідно до Постанови КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 право ініціювати проведення консультацій з громадськістю з питань, не включених до орієнтовного плану, шляхом подання відповідних пропозицій, можуть громадські ради та інститути громадянського суспільства, але не окремі громадяни. Однак, варто погодитися з твердженням, що «в умовах неструктурованого громадянського суспільства та слабких інструментів взаємодії з громадянами на етапі визначення актуальних питань політичного порядку денного це обмежує можливості окремої особи порушувати питання перед органами влади» [239, с. 28]. Тому для об'єктивності та всесторонності розгляду важливих для суспільства питань варто передбачити можливість ініціювання проведення громадських обговорень певною визначеною кількістю громадян.

Дацій Н. до недоліків організації громадських слухань відносить відмову від налагодження зворотного зв'язку, тобто коригування проєктних рішень за результатами громадських слухань [36, с. 21]. Такої ж думки притримується Чемерис О., який зазначає, що в Постанові КМУ

від 3 листопада 2010 р. № 996 не передбачено зворотного зв'язку між органом влади та зацікавленими особами, які надали свої пропозиції щодо теми, яка розглядається/обговорюється та системи контролю за здійсненням зворотного зв'язку та не виписані вимоги до змісту матеріалів, що розсилаються учасникам Консультацій та не визначені мінімальні стандарти Консультацій [247].

Велике питання виникає щодо статусу результатів громадських обговорень. Відповідно до пункту 5 Постанови КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі. Варто погодитися із думкою, що «абстрактна можливість врахування таких напрацювань «у подальшій роботі» відкриває можливості до нехтування відповідних позицій з боку органів влади» [239, с. 8]. Слушною є думка з цього приводу Іщук С., який вважає за необхідне деталізувати п. 20 Порядку, яким передбачено, що орган виконавчої влади зобов'язаний за результатами громадського обговорення розмістити інформацію про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень. Автор вважає за необхідне передбачити виключні підстави, за яких негативне рішення за результатами консультацій не буде враховано органом виконавчої влади. Також науковець зазначає, що «сам Порядок проведення консультацій з громадськістю у сьогоdnішніх умовах діяльності владних інститутів є суто формальним атрибутом і виконується органами виконавчої влади виключно з бюрократичним способом» [70].

Сквірський І. зазначає про «відсутність механізмів, які б зобов'язували суб'єктів публічного управління не лише розглядати висновки, сформульовані за результатами громадських слухань, та приймати їх до уваги, але і впроваджувати останні у життя у тій редакції (зрозуміло, що тут можливі певні коректування), яка напрацьована громадськістю» [224, с. 65]. Як влучно зазначив Вітвіцький С. без надання юридичної сили результатам громадського

обговорення, завдання цієї форми контролю зводяться до одного – інформування громадян. У зв'язку з цим науковець пропонує передбачити юридичні наслідки у разі неврахування громадських пропозицій [21, с. 345].

На думку Галус О. «Результати народних обговорень не мають обов'язковий характер. Однак елемент обов'язковості повинен бути присутній при обробці результатів народних обговорень. Слушні пропозиції громадян повинні відбиратися і включатися до тексту проекту нормативно-правового акту тощо» [28, с. 37].

Відсутність належної процедури врахування пропозицій громадськості за результатами громадського обговорення викликає неможливість подальшого контролю з боку громадськості щодо врахування їх думки з обговорюваного питання. Тим самим громадські обговорення набувають формального характеру, без юридичних наслідків.

Відповідно до Постанови КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 орган виконавчої влади вживає заходів для забезпечення репрезентативності соціальних груп населення, а також суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та інших зацікавлених суб'єктів. Однак порядок, яким таке представництво може бути забезпечене, не деталізується, а відповідальність за порушення вимог репрезентативності не встановлюється [239, с. 28].

Загалом Постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 характеризується низькою інституційною забезпеченістю, яка полягає в тому, що організація та проведення громадських обговорень покладається виключно на органи виконавчої влади до компетенції якого відноситься обговорюване питання. Як правило в органах виконавчої влади відсутній спеціальний підрозділ чи посадова особа, яка відповідає за організацію та проведення громадських обговорень, у зв'язку з чим виникає ситуація, що організацією та проведенням громадського обговорення займаються особи, до повноважень яких не входить це питання, і які не володіють відповідними компетенціями. виправити цю ситуацію можна шляхом внесення змін у законодавство:

шляхом запровадження окремих уповноважених осіб та\або підрозділів основними повноваженнями яких буде організація та проведення громадських обговорень. Крім цього, на центральному рівні системи виконавчої влади варто створити орган, який буде координувати діяльність уповноважених осіб, та\або підрозділів і надавати їм методичне забезпечення (проведення навчання, підвищення кваліфікації) з питань громадських обговорень.

Вагомим недоліком Постанови КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 є відсутність юридичної відповідальності у випадку недотримання чи порушення процедури проведення громадських обговорень. Така прогалина має наслідком нехтування органам публічної влади обов'язком проведення громадського обговорення, часте порушення процедур проведення, неврахування результатів громадських обговорень при прийнятті рішень. Цю ситуацію можна виправити шляхом внесення відповідних змін у чинне законодавство, якими запровадити відповідальність за порушення порядку проведення громадського обговорення.

Чемерис О. пропонує запровадити відповідальність посадових осіб за порушення норм Постанови КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996, приховування інформації, формальний підхід до підготовки та організації громадських обговорень, відхилення пропозицій заінтересованих осіб без належного обґрунтування. [248, с. 49]

Недосконалістю Постанови КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 є й те, що для місцевого самоврядування цей порядок є рекомендацією, а не обов'язком. Інтенсивність і формат використання цього інструменту співпраці залежить від політичної волі конкретних посадовців [239, с. 28].

Таким чином, Постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 містить низку недоліків та прогалин, які потребують значного законодавчого вдосконалення з метою вирішення проблем, які виникають під час проведення громадських обговорень.

Окремо заслуговує на увагу дослідження недоліків конституційно-правового регулювання громадських обговорень, які проводяться

територіальними громадами. Питання проведення громадських обговорень органами місцевого самоврядування на законодавчому рівні регулюється лише однією статтею Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка передбачає, що порядок проведення громадських слухань визначається статутним правом.

Одним із дискусійних питань у науковій літературі є питання ініціювання проведення громадських слухань органами місцевого самоврядування. У зв'язку з тим, що громадські слухання на вимогу Закону України «Про місцеве самоврядування» регулюється місцевими нормативними актами, виникає проблема, що «в одних населених пунктах громадські об'єднання взагалі не мають права виступати ініціатором громадських слухань, а в інших – лише окремі види громадських об'єднань, наділені подібним правом, як правило, лише громадські організації» [22, с. 124].

На думку Шаповал Р. зазвичай правом ініціювання проведення громадських слухань наділені міський голова, голови районних рад, міські ради, депутатські групи (постійні комісії, фракції) та ін. У зв'язку з цим вважає за необхідне на законодавчому рівні закріпити права членів територіальної громади щодо ініціювання громадських слухань, надання права ініціювати слухання організаціям, що представляють інтереси членів територіальної громади [249, с. 181]. Артеменко В. зазначає, що якщо ініціаторами громадських слухань виступають представники громади, то цілком доречно зібрати на підтримку цієї ініціативи певну кількість підписів. [242, с. 37].

Досить вдалим на наш погляд є позиція Дрешпак В. щодо вдосконалення регулювання вищезазначеного питання. На думку автора «Ініціатива щодо проведення громадських слухань може виходити від:

- членів територіальної громади (у цьому випадку у положенні має бути визначена певна кількість членів територіальної громади, звернення яких достатньо для ініціювання громадських слухань, наприклад: 10 – від громади чисельністю до 10 тис. осіб, 20 – від громади від 10 до 20 тис. осіб тощо);

- громадських об'єднань, благодійних організацій, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, органів самоорганізації населення, що поширюють свою діяльність на територію міста (села, селища) (також встановлюється кількість таких організацій-ініціаторів, наприклад, не менше трьох);

- юридичних осіб приватного права чи фізичних осіб – підприємців (встановлюється кількість і таких ініціаторів, наприклад, не менше п'яти);

- міського (селищного, сільського) голови, місцевої ради, певної кількості депутатів місцевої ради (наприклад, не менше 1/5 загального складу ради), виконавчих органів ради [43, с. 86]».

Матійчук А. зауважує з цього приводу, що «досліджуючи специфіку реалізації громадянської ініціативи в сучасній Україні, з одного боку, необхідно констатувати перехід ініціативності від держави до громадянського суспільства, зниження ролі керованості громадянського суспільства з боку владних інституцій під час реалізації політичної активності; позитивну динаміку соціально-економічних протестів громадян; збереження зацікавленості людей щодо участі в управлінському процесі, зростання громадської самоорганізації та піднесення патріотизму, зміцнення довіри до неурядових громадянських організацій як ініціаторів громадських акцій; усвідомлення ролі волонтерського руху як складової культурного процесу, посилення аналітичної спроможності у суспільстві, розширення дискурсу із залученням широкого кола експертів під час обговорення суспільно важливих питань у державі» [108, с. 179-180].

Вважаємо, що громадські обговорення на місцевому рівні є одним із найефективніших способів вирішення важливих питань. Питання, які вирішуються органами місцевого самоврядування, є одними із найактуальніших для членів територіальної громади та користуються великим інтересом у суспільстві, саме тому члени територіальної громади повинні бути наділені правом ініціювання проведення громадських обговорень, оскільки вони найточніше знають проблеми та питання, які становлять їх місцевих,

повсякденний інтерес. Ситуація щодо регулювання питання ініціювання проведення громадського обговорення статутним правом ставить у нерівне становище членів різних територіальних громад, яке потребує вирішення на законодавчому рівні.

Віхляєв М. до недоліків правового регулювання громадських слухань на місцевому рівні відносить покладання підготовки та організації громадських слухань лише на місцеві ради та право ведення громадських слухань, яке належить лише міському, селищному, сільському голові або іншим посадовим особам органів місцевого самоврядування. [22, с. 125]. На думку Артеменка В. «для підготовки та проведення громадських слухань краще створити робочу групу з представників влади та членів ініціативної групи від громадськості. [...], а слухання має вести нейтральна людина, яка вміє керувати собою та аудиторією під час непростого діалогу» [242, с. 37]. Букіна Т., Лазарева А., Губа М. вважають за доцільне участь у громадських слуханнях професійного модератора, який буде підготовлений з числа штатних працівників органів місцевого самоврядування та зможе ефективно упорядкувати процес доповідей, обговорення, голосування та формування протоколу слухань [13]. Вважаємо, що є слушною думка щодо залучення нейтральних осіб до процесу організації та проведення громадських слухань, таким способом можна буде забезпечити об'єктивність у процесі обговорення та прийняття рішень.

Єсімов С. до недоліків конституційно-правового регулювання громадських обговорень на місцевому рівні відносить відсутність норми про мінімальну чисельність жителів, які беруть участь у публічних слуханнях, при якій слухання вважаються такими, що відбулися (у такому випадку явка декількох громадян, які проживають в адміністративно-територіальній одиниці, дозволяє провести публічні слухання). Для вирішення цієї проблеми автор пропонує впровадити норми про мінімальну чисельності жителів, які беруть участь у публічних слуханнях, при якій слухання вважаються такими, що відбулися [52, с. 62-63]. Інша думка з цього питання у Касяненко Є., яка влучно зазначає, що «участь у громадських слуханнях відбувається на

добровільній основі. Вимоги щодо кількості громадян та їх категорій відсутні, оскільки предметом громадських слухань може бути будь-яке питання місцевого значення, що стосуються колективних інтересів територіальної громади» [72, с. 75]. Вважаємо, що участь у вирішенні питань державного та місцевого значення є правом, а не обов'язком, тому не може бути на законодавчому рівні визначено мінімальна кількість осіб, яка буде брати участь у громадських обговореннях, адже це суперечить принципу добровільності участі. Крім цього, визначивши мінімальний поріг участі у громадських обговореннях, може виникати ситуація, коли рішення не зможе бути прийнятим, оскільки для проведення обговорень не буде зібрано достатню кількість людей, що може спричинити сповільнення або повне припинення нормотворчого процесу.

Також до недоліків нормативно-правового регулювання громадських обговорень, які проводяться органами місцевого самоврядування, можна віднести те, що рішення за результатами громадських обговорень не носить нормативний характер, а доводиться до відома членів територіальної громади або її частини та враховуються відповідними органами місцевого самоврядування [116, с. 300], відсутність нормативно закріпленого обов'язку місцевих рад враховувати пропозиції громадськості у власній діяльності та аргументування відмови виконувати рішення громадських слухань [140].

Крім цього, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» відсутній перелік питань щодо яких проведення громадських обговорень є обов'язковими [140], що може мати наслідком ухилення органами місцевого самоврядування від використання цієї форми безпосередньої демократії. Тому вважаємо, що повинен бути закріплений перелік питань, з яких громадські обговорення мають проводитися в обов'язковому порядку, однак цей перелік не повинен бути вичерпний у зв'язку із динамікою суспільних відносин.

Отже, у Законі України «Про місцеве самоврядування» відсутні конкретні вимоги щодо реалізації громадських слухань, немає відповіді на питання щодо того, хто може виступати ініціатором громадських слухань, які

питання можуть вирішуватися, як приймаються рішення та як вони враховуються відповідними органами місцевого самоврядування [77, с. 430]. У Законі України «Про місцеве самоврядування» міститься відсилочна норма, що порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Скептично до регулювання процедури проведення громадських слухань статутним правом відноситься також Нестерович В. [122, с. 301]. Воронов М. підтримує думку, що врегульовані місцевими нормативно-правовими актами громадські слухання мають складну процедуру реалізації з точки зору правового та організаційного аспектів, що означає їх вразливість з точки зору судового оскарження, юридичні наслідки рішень, що ухвалюються під час проведення цих форм, є суто рекомендаційними для органів місцевого самоврядування, та як правило, ними ігноруються [25, с. 38].

Для вирішення цієї проблеми Коваленко А. А. пропонує розробити Модельний статут територіальної громади, який до певної міри уніфікував би реалізацію громадських слухань, а чинні статuti, на думку науковця, повинні бути доповнені положеннями, що конкретизують механізми участі громадян у прийнятті рішень на місцевому рівні. [77, с. 433]. Галус О. пропонує «внести зміни в ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими запровадити обов'язкову процедуру обговорення членами територіальної громади проекту статуту відповідної територіальної громади тощо» [29, с. 169].

Отже, на законодавчому рівні лише декларується право проведення громадських обговорень органами місцевого самоврядування, а питання нормативного регулювання питання організації та порядку проведення громадських обговорень законодавець залишає за органом місцевого самоврядування. Така позиція законодавця з одного боку говорить про надання органам місцевого самоврядування можливості самостійно врегульовувати питання процедурного характеру, тим самим дотримуючись принципу свободи місцевого самоврядування, а з іншого боку – статутами

різних територіальних громад жителі з питань громадських обговорень наділяються різним обсягом прав, що суперечить конституційному принципу рівності усіх людей у своїх правах. З огляду на це вважаємо, що повинне бути єдине конституційно-правове регулювання проведення громадських обговорень для усіх органів місцевого самоврядування.

Окрім недоліків у конституційно-правовому регулюванні існують негативні аспекти у практичній реалізації громадських обговорень, зазначені недоліки пов'язані із неналежною діяльністю органів державної влади та недієвою поведінкою громадськості.

На думку Васильєвої Н., Бойко Р. партисипативна демократія може бути досягнути лише шляхом щоденного виконання владою своїх основних завдань, серед яких: забезпечення суспільства вчасно об'єктивною та повною інформацією про законодавство, діяльність органів державної/місцевої влади, публічні послуги та місцеві ініціативи, пояснення своєї політики та рішень, інформування суспільства про пріоритети для територіальної громади, регіону та країни, забезпечення відкритості, доступності і підзвітності територіальній громаді, якій вони покликані служити [19, с. 103].

Сидоренко Д., Лациба М. зазначають: «Проблеми виникають на практиці, оскільки не всі структури й органи державної та місцевої влади дотримуються процедур консультацій з громадськістю. Проводяться консультації з державними і місцевими органами влади, проте ОГС стикаються з різними проблемами в цьому процесі, що перешкоджають продуктивній роботі. Зокрема, не всі нормативно-правові акти обговорюють з громадськістю, пропозиції ОГС часто не враховують, утруднено доступ до інформації щодо проведення консультацій» [218, с. 13].

Вітвіцький С. вагомою перешкодою ефективного здійснення громадських обговорень визначає негативні дії органів публічної влади, зокрема, зловживання з боку посадових осіб, їх безвідповідальне ставлення до виконання своїх повноважень, необізнаність у питаннях проведення слухань, небажання консультуватися з громадськістю, порушень норм законодавства,

маніпулювання інформацією, що виноситься на обговорення, зловживання процедурними аспектами проведення обговорень, штучного демонстрування процедури обговорень, ігнорування їх результатів та інше [21, с. 346]. Також в науковій літературі зазначається щодо небажання органів виконавчої влади враховувати пропозиції, відсутність належного інформування про проведення консультацій, корупція, яка заважає прозорості ухвалення рішень тощо. [63, с.11]. Чемерис О. зауважує неготовність державних органів влади враховувати думку громадськості при розробленні політики, це проявляється в тому, що державний апарат не націлений на вирішення проблеми, а часто обговорення мають декларативний характер, зокрема, при оголошенні політичних рішень суспільна проблема, на вирішення якої спрямовані ці рішення, не розглядається взагалі, або описується не конкретно без ідентифікації заінтересованих осіб і причинно-наслідкових зв'язків, без формулювання моделі причинності [237].

Така поведінка органів зумовлена: 1) відсутністю належних механізмів контролю за діяльністю органів публічної влади під час організації та проведення громадських обговорень та контролю за виконанням рішення прийнятого за результатами обговорень; 2) відсутність законодавчо закріпленої юридичної відповідальності посадових осіб органів публічної влади за порушення порядку організацій та проведення громадських обговорень та виконання рішень; 3) відсутністю регламентованої процедури оскарження громадянським суспільством дій та бездіяльності органів публічної влади під час проведення громадських обговорень.

Єсімов С. до заходів, що забезпечують належну підготовку та проведення громадських обговорень, відносять: завчасне інформування населення про хід підготовки громадських обговорень, про час і місце ознайомлення зацікавлених жителів з матеріалами, що виносяться на громадські обговорення; залучення експертів (фахівців) і підготовку експертних висновків за представленими матеріалами; підготовку проєктів рішень, пропонованих для розгляду на громадських обговореннях; аналіз

матеріалів, представлених ініціаторами проведення громадських обговорень [52, с. 61-62].

Для ефективної участі громадськості в управлінні публічними державними та місцевими справами важливу роль відіграє інформаційне забезпечення. Зокрема, громадськість повинна володіти вичерпною інформацією про владу, знати її організаційну структуру, яка посадова особа за що відповідає, звідки надходять кошти, коли, як і ким ухвалюються основні рішення як політичні, так і поточні, оперативні. Ця інформація має бути максимально доступною і зрозумілою [34, с. 63]. Функція інформаційного забезпечення має бути покладена на органи публічної влади, зокрема, мають бути належно оформлені веб-сайти органів, працювати телефонні «гарячі лінії» та ін.

З іншого сторони існує зневіра громадян у значимості результатів та у реальній участі в процесі прийняття рішень [21, с. 346]. За даними експертного опитування серед причин неефективності консультацій з громадськістю передусім є низька якість пропозицій [63, с. 11]. Матійчук А. виділяє відсутність досвіду експертів, фахівців громадського сектору, недовіру до громадських організацій з боку населення [108, с. 89], фіктивний і проєктний характер значної кількості громадських організацій, низький рівень їхньої фінансової життєздатності та сприйняття громадськістю, низьку кваліфікацію персоналу у проведенні фандрайзингових кампаній. [108, с. 178]. Також можна відзначити низький рівень обізнаності громадськості щодо наявності такої форми безпосередньої демократії як громадські обговорення. Тому органам публічної влади варто проводити просвітницьку роботу серед населення, надавати підтримку, необхідні методичні матеріали суб'єктам громадянського суспільства з метою підвищення правосвідомості громадян та обізнаності у сфері громадських обговорень.

До важливих напрямів розвитку як державних органів влади, так і інших неурядових інститутів та громадян: чіткі та прозорі норми взаємодії з громадськістю, чітко прописані в нормативних актах у відповідності з

міжнародними стандартами; лідерство та обізнаність про зміст та методології проведення консультацій з громадськістю на всіх рівнях державної служби; зміцнення кадрового потенціалу державної служби в частині ефективної комунікації та взаємодії з громадянами та їх об'єднаннями; культивування розуміння ЗМІ як незалежних агенцій, які повинні працювати в суспільних інтересах та інформувати населення про важливі події та рішення, які можуть вплинути на життя окремих людей чи їхніх груп; відповідальне ставлення до розподілу та витрачання бюджетних коштів, процедури систематичного звітування та моніторингу ефективності використання коштів; повага до громадян та їх прав (вчасне і максимально повне інформування, відкритий доступ до обговорення, чітко відпрацьовані механізми зворотного зв'язку, аналіз коментарів та коригування) [83, с. 168-169].

На сьогоднішній день набирає актуальності питання гендерного мейнстрімінгу, який полягає у оцінюванні можливих наслідків прийняття закону, втілення політичного курсу чи програми на всіх рівнях та в усіх сферах суспільного життя з врахуванням потреб та інтересів як жінок, так і чоловіків. Гендерний мейнстрімінг передбачає максимальне представництво прав та інтересів усіх груп мешканців під час громадських обговорень. Оскільки жінки виступають основними користувачками певних послуг чи елементів інфраструктури, то залучення жінок з різним життєвим досвідом до формування програм і проєктів у сфері управління містом шляхом проведення громадських обговорень дозволить краще зрозуміти їх потреби. Впровадження гендерного мейнстрімінгу сприяє перетворенню публічних громадських обговорень на дружні до жінок, що може стати важливим кроком на шляху демократизації прийняття рішень в системі управлінні містом [30, с. 10, 13]. На сучасному етапі конституційно-правового регулювання громадських обговорень, питанню гендерної рівності не приділяється значна увага, однак, це питання є актуальним та сприяє вирішенню проблеми щодо залучення заінтересованих груп осіб (зокрема жінок) до обговорення питань, які безпосередньо на них впливають. Тому при призначенні громадських

обговорень, органам публічної влади варто визначати категорії осіб, яких найбільше стосується питання, яке обговорюються та забезпечити максимальне залучення таких осіб до обговорення. Варто уникати ситуацій, коли у громадському обговоренні питань, які стосуються переважно інтересів жінок беруть участь лише чоловіки і навпаки.

Основним недоліком конституційно-правового регулювання громадських обговорень є те, що ця сфера регулюються великою кількістю нормативно-правових актів різної юридичної сили, які містять різні підходи до визначення одних і тих самих понять, різні механізми проведення одних і тих самих процедур, що спричиняє законодавчу невизначеність, неузгодженість [21, с. 345] Зокрема, у законодавстві існує дублювання у правовому регулюванні форм консультацій з громадськістю та публічних заходів відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що викликає неоднозначність у низці практичних питань (спільності публічних заходів, організованих органами виконавчої влади та місцевого самоврядування; обов'язковості врахування їх результатів незалежно від організатора; доцільності узгодження планового та позапланового їх проведення тощо) [97, с. 19]. «У законодавстві невизначеними залишаються принципи, методи, предмет, завдання, правовий статус суб'єктів громадських слухань тощо» [230, с. 148].

Отже, конституційно-правове регулювання громадських обговорень характеризується великою кількістю нормативно-правових актів різної юридичної сили та сфери регулювання, така ситуація викликає наявність великої кількості юридичних колізій, прогалин, суперечностей та невизначеностей. У науковій літературі існують різні думки щодо вирішення цього питання.

Щербанюк О. вважає за необхідне ст. 69 Конституції України передбачити серед правових форм безпосередньої демократії публічні слухання [253, с. 130].

Деякі автори вважають, що вищезазначені проблеми неузгодженості

законодавства можна вирішити шляхом прийняття єдиного нормативно-правового акту про громадський контроль, який буде включати серед інших форм безпосередньої демократії регулювання проведення громадських обговорень. До таких науковців відноситься, зокрема, Вітвіцький С., який вважає за необхідне створення універсального нормативно-правового акта у сфері громадського контролю та положень про порядок його проведення, в тому числі публічних та громадських слухань. [21, с. 323-324]. Схожої думки дотримується Покатаєв П., який вважає за необхідне прийняття Закону України «Про громадський контроль», який би встановив процедурні моменти здійснення громадського контролю, зокрема, у вигляді громадських слухань, тощо [138, с. 145]. Лепех Ю. наголошує на обов'язковості прийняття Закону України «Про громадський контроль», у якому необхідно зазначити суб'єкти, форми, процедуру та порядок проведення громадського контролю та його результат, свою позицію науковець обґрунтовує тим, що постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» не охоплює весь перелік питань, що необхідно врегулювати [102, с. 150].

Галус О. вважає за необхідне «прийняти Закон «Про нормативно-правові акти», у якому передбачити процедуру народних обговорень проєктів тих нормативно-правових актів, які регулюють найважливіші питання державного і суспільного життя» [28, с. 37]. Наливайко Л., Савченко О. пропонують прийняття Закону України «Про громадське обговорення проєктів нормативно правових актів» [230, с. 89].

Деякі науковці вважають за необхідне прийняти спеціальний закон, який буде регулювати питання громадських обговорень, серед яких Єсімов С. пропонує «прийняти закон, який регулює загальні положення, що закріплюють форми, порядок, правові наслідки проведення громадських слухань, зокрема у мережі Інтернет, а відповідні правові акти підзаконного характеру привести у відповідність з таким законом» [52, с. 63].

Сквірський І. пропонує прийняти відповідний закон, який буде

встановлювати єдину процедуру проведення громадських слухань, визначатиме перелік питань місцевого значення, з яких громадські слухання проводяться в обов'язковому порядку, визначення обов'язковості участі у засіданні виконавчого комітету місцевої ради або самої ради, на яких обговорюються результати громадського слухання, представника від суб'єкта, який ініціював проведення відповідного громадського слухання [224, с. 65].

Віхляєв М. пропонує прийняти Закон України «Про громадські слухання в Україні», включаючи такі пункти: 1) надання громадським об'єднанням права ініціювати проведення громадських слухань; 2) закріплення можливостей участі громадських об'єднань у процесі підготовки громадських слухань, які ініційовані як громадськими об'єднаннями, так і іншими суб'єктами правовідносин; 3) закріплення права ведення громадських слухань представником громадського об'єднання у разі ініціювання цим об'єднанням громадських слухань; 4) визначення чітких механізмів, які б забезпечували не лише розгляд результатів громадських слухань, які були громадськими об'єднаннями, проте їхнє реальне врахування органами публічної адміністрації, у тому числі, і юридичної відповідальності; 5) надання громадським об'єднанням права бути офіційним спостерігачем за сервером, на якому розміщується копія інформаційної системи, яка використовується задля забезпечення проведення електронних громадських слухань [22, с. 126].

Хотинська-Нор О. пропонує прийняття окремого нормативно-правового акту, наприклад Закону України «Про громадські (публічні) слухання», сфера дії якого розповсюджувалася на суспільно-значимі питання «з одночасним внесенням змін до Регламенту Верховної Ради України в частині процедури щодо визначення низки законопроектів, публічне слухання яких є обов'язковим» [244, с. 62]. Щербанюк О. вважає, що допустимим є прийняття нормативно-правового акту – Закону України «Про публічні слухання в Україні» [253, с. 130].

Протягом останнього десятиліття в Україні відбувається законопроектна діяльність у сфері конституційно-правового регулювання громадських

обговорень, зокрема, низку норм щодо регулювання громадських слухань було запропоновано у проєкті Закону України «Про місцеве та регіональне самоврядування в Україні» (реєстр. № 10025 від 09.02.2012 р.). Зокрема, запропоновано доволі широкий перелік питань, з приводу яких громадські слухання проводяться в обов'язковому порядку до прийняття радою відповідного рішення. Крім цього, дієвою гарантією залучення громадськості до прийняття рішень органами місцевого самоврядування у законопроекті є визначення підстав для судового визнання рішень ради нечинними до яких законопроектом віднесено: уникнення розгляду пропозицій громадськості органами місцевого самоврядування, а також порушення вимог локальних нормативно-правових актів щодо порядку організації громадських слухань [140].

У 2014 році до Верховної Ради України було внесено Проєкт Закону про громадський контроль, яким до загальних процедур громадського контролю відносить громадські слухання. Законопроект для позначення процедури громадських обговорень використовує термін «громадські слухання». Проєкт Закону про громадський контроль визначає, що порядок організації та проведення громадських слухань для об'єктів громадського контролю (крім органів місцевого самоврядування) встановлює Кабінет Міністрів України, для органів місцевого самоврядування – відповідно сільська, селищна, міська рада. Зазначений законопроект містить загальні норми, що стосуються громадських обговорень та частково регулює процедуру проведення громадських слухань. Зазначеним законопроектом не регулюється у повній мірі питання громадських обговорень як самостійної форми безпосередньої демократії [170].

Досить вдалим, таким, що вирішує низку недоліків конституційно-правового регулювання громадських обговорень є Проєкт Закону України «Про публічні консультації» від 2035-IX від 15.02.2022. Зокрема, законопроект визначає широке коло зацікавлених сторін, серед яких громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які на законних

підставах перебувають на території України, громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, асоціації органів місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, непідприємницькі товариства, суб'єкти господарювання, їх об'єднання, організації роботодавців, їх об'єднання, саморегулівні організації, на яких вплине прийняття рішення, інші особи, прав, свобод, інтересів чи обов'язків яких стосується рішення, а також інші особи, які виявили бажання брати участь у публічних консультаціях. Суб'єктами владних повноважень відповідно до законопроекту є: 1) Президент України; 2) Верховна Рада України; 3) міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Секретаріат Кабінету Міністрів України; місцеві органи виконавчої влади; 4) органи влади Автономної Республіки Крим; 5) органи місцевого самоврядування; 6) державні колегіальні органи; 7) Національний банк України; 8) інші державні органи під час виконання ними владних управлінських функцій відповідно до закону, підприємства, установи, організації, саморегулівні організації, наділені владними повноваженнями відповідно до закону [191]. Таким чином, дія цього законопроекту поширюється на практично всі органи державної влади та місцевого самоврядування, які виконують владно-управлінські функції, що надає цьому законопроекту універсального характеру.

Крім цього, у законопроекті для координації пропонується проведення публічних консультацій визначення суб'єктом владних повноважень структурних підрозділів або відповідальних осіб. Також законопроектом передбачається відповідальність за порушення вимог щодо проведення публічних консультацій, що може бути підставою для перегляду прийнятого акта та у разі необхідності внесення змін до нього або його скасування [191].

Однак у цьому законопроекті міститься велика кількість бланкетних норм, недостатня регламентованість порядку проведення консультацій, що ускладнює розуміння та застосування норм, які регулюють процедуру проведення громадських обговорень.

Із вищевикладених досліджень вбачається, що в сучасному конституційно-правовому регулюванні громадських обговорень міститься значна кількість недоліків, прогалин, колізій, які потребують нормативного регулювання. Вважаємо, що громадські обговорення є самостійним інститутом конституційного права, який регулює однорідні суспільні відносини, та повинен регулюватися окремим нормативно-правовим актом. Громадські обговорення є важливою складовою демократичних процесів в Україні та є однією з найпоширеніших форм партисипативної демократії, правове регулювання громадських обговорень шляхом прийняття окремого закону з цих питань визначатиме важливість інституту громадських обговорень та відображатиме демократичний напрямок державної політики, оскільки законами регламентуються найважливіші суспільні відносини. Тому вважаємо за необхідне прийняти Закон України «Про громадські обговорення», який в обов'язковому порядку повинен визначати: 1) суб'єкти громадських обговорень (зокрема, передбачити осіб чи органи, які будуть відповідати за організацію та належне проведення обговорень,); 2) питання, які підлягають обов'язковому обговоренню; 3) питання, які не підлягають обговоренню; 4) процедуру проведення громадських обговорень; 5) механізм врахування громадської думки; 6) підстави та порядок оскарження результатів громадських обговорень; 7) відповідальність уповноважених осіб за порушення у сфері громадських обговорень.

Висновки до розділу 3

1. Встановлено, що громадські обговорення як форма участь громадськості у справах держави та органах в місцевого самоврядування існувала на українських теренах ще до нашої ери. Зі зміною державних та правових режимів на території України у різні історичні періоди ця форма демократії участі зазнавала як піднесення, так і занепаду.

Умовно генезис громадських обговорень можна розділити на чотири періоди:

- 1) з VII ст. до н. е. по XIII ст. – громадські обговорення як основна форма народовладдя;
- 2) з XIV по XIX століття – громадські обговорення в часи панування монархічних режимів, які характеризуються зменшенням можливості участі народу в управлінні місцевими та державними справами, зокрема, і у формі громадських обговорень;
- 3) радянський період (1922-1991 роки) – відновлення громадського обговорення як форми безпосередньої демократії;
- 4) з 1991 року – розвиток громадських обговорень за часів незалежності України. Перегляд процедури громадських обговорень з позиції сучасної демократії.

2. Стан конституційно-правового регулювання громадських обговорень характеризується багатоманітністю нормативно-правових актів різних рівнів, які регулюють різні сфери суспільних відносин. Значна частина правових актів містять лише матеріальні норми права, які декларують громадські обговорення як форму вирішення важливих питань, однак, не визначають процедури їх проведення. Процесуальні питання проведення громадських обговорень як правило регулюються різними підзаконними нормативно-правовими актами.

Конституційно-правове регулювання громадських обговорень, які проводяться органами державної влади, має досить регламентований характер та визначається актами загальної дії, натомість регулювання громадських обговорень органами місцевого самоврядування передбачається статутним правом. Така ситуація призводить до неоднорідності правового регулювання громадських обговорень на місцевому рівні: члени однієї територіальної громади мають більший обсяг прав та можливостей в участі у вирішенні місцевих справ, а жителі іншої територіальної громади мають менше таких можливостей. Таке нерівне правове положення членів різних територіальних громад є недопустимим у розвиненій демократичній державі та суперечить статті 21 Конституції України, яка передбачає рівність всіх людей у своїх

правах.

3. Конституційно-правове регулювання громадських обговорень характеризується великою кількістю нормативно-правових актів різної юридичної сили та сфери регулювання, така ситуація викликає наявність великої кількості юридичних колізій, прогалин, суперечностей та невизначеностей.

Вважаємо, що громадські обговорення є самостійним інститутом конституційного права, який регулює однорідні суспільні відносини, та повинен регулюватися окремим нормативно-правовим актом. Громадські обговорення є важливою складовою демократичних процесів в Україні та є однією з найпоширеніших форм партисипативної демократії, правове регулювання громадських обговорень шляхом прийняття окремого закону з цих питань визначатиме важливість інституту громадських обговорень та відображатиме демократичний напрямок державної політики, оскільки законами регламентуються найважливіші суспільні відносини. Тому вважаємо за необхідне прийняти Закон України «Про громадські обговорення», який в обов'язковому порядку повинен визначати: 1) суб'єкти громадських обговорень (зокрема, передбачити осіб чи органи, які будуть відповідати за організацію та належне проведення обговорень,); 2) питання, які підлягають обов'язковому обговоренню; 3) питання, які не підлягають обговоренню; 4) процедуру проведення громадських обговорень; 5) механізм врахування громадської думки; 6) підстави та порядок оскарження результатів громадських обговорень; 7) відповідальність уповноважених осіб за порушення у сфері громадських обговорень.

ВИСНОВКИ

За результатами проведення дисертаційного дослідження можна зробити наступні висновки:

1. Громадські обговорення як форма партисипативної демократії можуть існувати у ліберальному республіканському суспільстві, де активну роль відіграються саме громадяни. В основі сучасного розумінні громадських обговорень лежить комунікативна теорія права, яка передбачає, що рішення приймається за результатом діалогу та досягається взаєморозумінням між громадянським суспільством та органами публічної влади. Саме громадські обговорення є тим ефективним способом легітимації діяльності органів публічної влади, який дає можливість збільшити довіру громадянського суспільства до державної та муніципальної влади, зменшити напругу у суспільстві, сприяти позитивному дотриманню та виконанню громадськістю прийнятих органами публічної влади рішень.

2. Громадські обговорення потрібно розглядати комплексно як форму безпосередньої демократії, форму консультацій з громадськістю та форму громадянського контролю, оскільки громадські обговорення виконують низку функцій та завдань, які відповідають зазначеним формам.

Можна визначити такі основні завдання та функції громадських обговорень: 1) інформативна функція (взаємний обмін інформацією між органами публічної влади та громадянським суспільством); 2) комунікативна функція (діалог між органами публічної влади та громадянським суспільством щодо прийняття рішення); 3) партисипативна функція (участь громадськості в управлінні державними та муніципальними справами); 4) превентивна функція (запобігання прийняттю нелегітимних, таких, що суперечать інтересам суспільства рішень, запобігання виникненню громадянського обурення та дисонансу між органами публічної влади та громадянським суспільством); 5) контролююча функція (здійснення громадянським суспільством контролю за вирішенням органами публічної влади суспільно важливих рішень, за формуванням, реалізацією державної і місцевої політики,

та за виконанням рішень прийнятих за результатом громадських обговорень); 6) організаційна функція (організація населення та органів публічної влади для вирішення спільних питань); 7) підвищення рівня обізнаності громадян про державні справи; 8) аксіологічна функція (оцінюванні громадянським суспільством ситуації, питання, яке ставиться на обговорення, відображення ставлення громадськості до того чи іншого рішення органу публічної влади, з огляду на ціннісні орієнтири громадянського суспільств).

3. В українському законодавстві використовуються схожі за змістом терміни: «консультації з громадськістю», «публічні обговорення», «народні обговорення», «громадські слухання», «відкриті засідання», «публічні засідання» та інші, що створює деяку невизначеність та труднощі у розумінні.

Така кількість визначень та термінів, які позначають процес громадських обговорень з одного боку свідчить про багатоманітність та значимість громадських обговорень як інституту безпосередньої демократії. Однак виділення значної кількості теоретичних понять має негативне практичне значення, оскільки описуються різними термінами однакові або схожі за своєю сутністю поняття, що викликає ускладнення в праворозумінні та правозастосуванні громадських обговорень як форми участі громадськості у вирішенні публічних справ. Тому варто на нормативному рівні закріпити визначення та розмежування основних понять у сфері громадських обговорень. Для загального позначення процесу вирішення держаних питань шляхом їх обговорення вважаємо за доцільне використовувати універсальний термін «громадські обговорення».

4. Використання терміну «громадські слухання» використовується не лише для позначення громадських обговорень муніципальними органами оскільки громадські слухання не обмежуються виключно прерогативою органів місцевого самоврядування, а є універсальним способом громадських обговорень, який застосовується як органами місцевого самоврядування, так і органами державної влади на всіх рівнях, оскільки низкою нормативно-правових актів передбачено проведення громадських слухань в межах

громадських обговорень в органах державної влади. Також вважаємо, що громадські слухання можуть проводитися не лише органами публічної влади на місцевому рівні, а й на центральному. Відповідно до зазначених вище нормативних актів громадські слухання є вужчим поняттям і проводяться, як правило, в межах процедури громадських обговорень.

5. Суб'єктами громадських обговорень є органи публічної влади (органи державної влади та органи місцевого самоврядування) з однієї сторони та зацікавлені особи, якими можуть бути як організована, так і неорганізована громадськість, як громадяни та суб'єкти громадянського суспільства, так і суб'єкти господарювання, установи та організації з іншої сторони. Також вважаємо, що має бути розглянуто питання щодо можливості участі нерезидентів, які постійно проживають на території України, у вирішенні місцевих справ

6. У зв'язку з відсутністю єдиного нормативного акту, який регулює проведення громадських обговорень як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування, питання об'єкта громадських обговорень регулюється різними нормативно-правовими актами, залежно від суб'єкта проведення громадських обговорень. Виходячи із конституційних та теоретичних положень, вважаємо, що об'єктом громадських обговорень може бути будь-яке питання державного та місцевого значення, яке має суспільний інтерес, та розгляд якого не є обмежений Конституцією чи законом України.

7. Основною метою громадських обговорень є виявлення громадської думки щодо певних питань для подальшого врахування при прийнятті органами публічної влади рішень. Виходячи з вищевикладеного можна визначити, що як на думку законодавця, так і на думку науковців метою громадських обговорень є перш за все виявлення та врахування органами публічної влади громадської думки. Другою складовою мети громадського обговорення можна визначити зменшення недовіри суспільства до органів публічної влади, зменшення напруги шляхом участі населення в управлінні державними та муніципальними справами – що сприяє легітимації прийнятих

органами публічної влади рішень.

9. Громадські обговорення – участь зацікавлених осіб (організованої та неорганізованої громадськості) в управлінні державними та муніципальними справами, яка передбачає виявлення та врахування органами публічної влади думки громадянського суспільства під час вироблення та реалізації державної та муніципальної політики, та прийнятті рішень, які становлять суспільний інтерес з метою забезпечення легітимації діяльності органів публічної влади та прийнятих ними рішень.

10. Україна, як розвинена правова держава, є учасницею значної кількості міжнародних та регіональних організацій, що зобов'язує її при виробленні державної та місцевої політики, при прийнятті нормативно-правових актів керуватися міжнародними і регіональними стандартами та рекомендаціями наданими організаціями, учасницею яких вона є. Серед міжнародних актів відсутній єдиний документ, яким регулюється питання проведення громадських обговорень як форми безпосередньої демократії, однак це питання прямо чи опосередковано визначається великою кількістю актів, які регулюють різні суспільні відносини.

Громадські обговорення підпадають під міжнародне розуміння участі у веденні державних справ та є однією із форм прямої демократії. Міжнародна складова активно залучається суб'єктами громадянського суспільства та органами публічної влади як консультативний інститут. На сьогоднішній день у міжнародних актах активно піднімається питання участі дітей та молоді, осіб з інвалідністю у обговоренні питань, які їх стосуються, питання можливості електронної участі у державних справах, гендерної рівності при прийнятті рішення.

Україні, при виробленні та впровадженні державної політики, варто врахувати рекомендації міжнародних організацій, зокрема, що стосуються: 1) проведення підготовки посадових осіб органів державної влади та забезпечення їх посібниками з питань своєчасної і ефективної підтримки процесів консультацій; 2) впровадження можливості участі у громадських

обговореннях громадян, які знаходяться за межами України; 3) активне залучення дітей та молоді до обговорення питань, які зачіпають їх інтереси; 4) забезпечення можливості участі нерезидентів, які постійно проживають на території України у вирішенні місцевих справ; 5) здійснення заходів щодо активного залучення осіб з обмеженою можливістю до обговорення питань, які зачіпають їх інтереси.

11. На підставі аналізу зарубіжного досвіду конституційно-правового регулювання громадських обговорень варто зазначити, що в країнах західної демократії існує розвинене правове регулювання громадських обговорень. В окремих зарубіжних країнах це питання регулюється на конституційному рівні, у багатьох державах громадські обговорення регулюються окремим кодексом чи законом.

Цікавим для України є досвід зарубіжних країн, зокрема, щодо конституційно-правового регулювання питань: 1) щодо участі в громадських обговореннях іноземних фізичних осіб, які постійно проживають на території України та іноземних юридичних осіб, зареєстрованих у встановленому порядку для здійснення діяльності на території України; 2) щодо законодавчого обмеження громадських обговорень деяких питань, зокрема, що стосуються національної безпеки, індивідуальних адміністративних актів, надзвичайних ситуацій є досить обґрунтованим та спрямований на захист державних та суспільних інтересів; 3) щодо запровадження спеціальних уповноважених органів чи радників, які володіють спеціальними знаннями та основним завданням яких буде забезпечення належної організації та проведення громадських обговорень, та які будуть нести відповідальність у разі порушення законодавства у сфері громадських обговорень; 4) щодо використання механізмів електронних консультацій.

12. З огляду на нормативно-правове регулювання зазначеного питання, яке передбачає регулювання діяльності певного органу публічної влади, залежно від органу публічної влади, який проводить громадські обговорення, конституційно-правове регулювання громадських обговорень можна поділити

на такі види: 1. конституційно-правове регулювання громадських обговорень, які проводяться органами державної влади; 2. конституційно-правове регулювання громадських обговорень, які проводяться органами місцевого самоврядування. У свою чергу громадські обговорення в органах державної влади можна поділити на: 1) конституційно-правове регулювання громадських обговорень, які проводяться органами законодавчої влади; 2) конституційно-правове регулювання громадських обговорень, які проводяться органами виконавчої влади; 3) конституційно-правове регулювання громадських обговорень, які проводяться органами судової влади.

Громадські обговорення законотворчості залежно від етапу нормотворчості можна поділити на такі види: громадські обговорення на етапі розробки законопроекту, громадські обговорення на етапі розгляду проєкту нормативно-правового акту комітетами Верховної Ради України, громадські обговорення під час розгляду законопроекту парламентом.

Конституційно-правове регулювання громадських обговорень за сферою суспільних відносин можна класифікувати на: 1) конституційно-правове регулювання громадських обговорень у сфері охорони навколишнього середовища; 2) конституційно-правове регулювання громадських обговорень у сфері ядерної енергії та радіаційної безпеки; 3) конституційно-правове регулювання громадських обговорень з питань присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій; 4) конституційно-правове регулювання громадських обговорень з питань розроблення проєктів містобудівної документації; 5) конституційно-правове регулювання громадських обговорень у сфері житлово-комунальних послуг.

13. Встановлено періодизацію розвитку громадських обговорень на теренах сучасної України: 1) з VII ст. до н. е. по XIII ст. – громадські

обговорення як основна форма народовладдя; 2) з XIV по XIX століття – громадські обговорення в часи панування монархічних режимів, які характеризуються зменшенням можливості участі народу в управлінні місцевими та державними справами, зокрема, і у формі громадських обговорень; 3) радянський період (1922-1991 роки) – відновлення громадського обговорення як форми безпосередньої демократії; 4) з 1991 року – розвиток громадських обговорень за часів незалежності України. Перегляд процедури громадських обговорень з позиції сучасної демократії.

14. Проаналізувавши стан конституційно-правового регулювання громадських обговорень можна констатувати: 1) у Конституції України прямо не передбачено використання такої форми демократії участі як громадське обговорення, однак, передбачено право громадян безпосередньо брати участь у вирішенні публічних справ; 2) конституційно-правове регулювання громадських обговорень характеризується значної кількістю нормативно-правових актів, як законів, так і підзаконних актів. Низка нормативних актів лише містить матеріальні норми, які декларують проведення громадських обговорень, однак, не визначають процедури їх проведення. Інші нормативні акти, як правило, підзаконні, визначають процедуру проведення громадських обговорень; 3) Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996, має загальний характер та використовується органами публічної влади у тих випадках, коли процедура проведення громадських обговорень не регулюється спеціальним нормативно-правовим актом, наприклад, що у сфері оцінки впливу на довкілля чи радіаційної безпеки тощо; 4) Конституційно-правове регулювання громадських обговорень, які проводяться органами державної влади, має досить регламентований характер та визначається актами загальної дії, натомість регулювання громадських обговорень органами місцевого самоврядування передбачається статутним правом.

15. У зв'язку із наявністю в Україні в останні роки таких процесів, як

запровадження обмежувальних заходів у 2020 році, які спрямовані на запобігання поширенню пандемії, також запровадження у 2022 році воєнного стану, з огляду на розвиток інформаційних технологій на наш погляд актуальним є належне правове регулювання питання проведення громадських обговорень з використанням інформаційно-комунікативних технологій.

16. На сьогоднішній день органи виконавчої влади досить не у повній мірі використовують таку форму безпосередньої демократії як громадські обговорення, та в деяких випадках вбачається низька репрезентативність думки громадянського суспільства в органах публічної влади. Така ситуація може бути викликана як недоліками чинного законодавства, яке регулює проведення громадських обговорень, неналежною та неефективною діяльністю органів виконавчої влади, так і низькою правосвідомістю суспільства.

До основних недоліків чинного законодавства, яке регулює питання громадських обговорень, можна віднести: 1) велика кількість нормативно-правових актів, які регулюють це питання, що супроводжується наявністю значної кількості юридичних колізій, прогалин, суперечностей та невизначеностей; 2) регулювання проведення громадських обговорень в органах місцевого самоврядування статутним правом; 3) наявність великої кількості заходів, які проводяться під час публічного обговорення згідно Постанови КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996, супроводжується відсутністю

законодавчо закріплених підстав розмежування перелічених заходів між собою, порядку їх використання та проведення, які не дають змогу ефективно та однозначно використовувати конкретний захід; 4) відсутність належної процедури врахування пропозицій громадськості за результатами громадського обговорення спричиняє неможливість подальшого контролю з боку громадськості щодо врахування їх думки з обговорюваного питання; 5) низька інституційна забезпеченість, яка полягає в тому, що організація та проведення громадських обговорень покладається виключно на органи виконавчої влади до компетенції якого відноситься обговорюване питання. Як

правило в органах виконавчої влади відсутній спеціальний підрозділ чи посадова особа, яка відповідає за організацію та проведення громадських обговорень, у зв'язку з чим виникає ситуація, що організацією та проведенням громадського обговорення займаються особи, до повноважень яких не входить це питання, і які не володіють відповідними компетенціями; 6) відсутність юридичної відповідальності у випадку недотримання чи порушення процедури проведення громадських обговорень; 7) відсутність регламентованої процедури оскарження громадянським суспільством дій та бездіяльності органів публічної влади під час проведення громадських обговорень.

17. Громадські обговорення є самостійним інститутом конституційного права, який регулює однорідні суспільні відносини, та повинен регулюватися окремим нормативно-правовим актом. Громадські обговорення є важливою складовою демократичних процесів в Україні та є однією з найпоширеніших форм партисипативної демократії, правове регулювання громадських обговорень шляхом прийняття окремого закону з цих питань визначатиме важливість інституту громадських обговорень та відображатиме демократичний напрямок державної політики, оскільки законами регламентуються найважливіші суспільні відносини.

Тому вважаємо за необхідне прийняти Закон України «Про громадські обговорення», який в обов'язковому порядку повинен визначати: 1) суб'єкти громадських обговорень (зокрема, передбачити осіб чи органи, які будуть відповідати за організацію та належне проведення обговорень,); 2) питання, які підлягають обов'язковому обговоренню; 3) питання, які не підлягають обговоренню; 4) процедуру проведення громадських обговорень; 5) механізм врахування громадської думки; 6) підстави та порядок оскарження результатів громадських обговорень; 7) відповідальність уповноважених осіб органів публічної влади за порушення положень встановлених для інституту громадських обговорень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративно-правові засади громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні: теорія і практика: монографія. О. Д. Терещук. К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2018. 460 с.
2. Аналітична довідка щодо врахування у положеннях проекту Податкового кодексу пропозицій сторін профспілок і роботодавців за результатами його всенародного обговорення. URL: <http://www.ntser.gov.ua/sessions-materials/page/2>.
3. Андрійчук В. Г. Сутнісний аспект методології наукових досліджень. *Економіка АПК*. 2016. № 7. С. 87.
4. Андрійчук Т. Громадські консультативно-дорадчі органи: проблеми організації та функціонування. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2014. № 3 (71). С. 357–368.
5. Андрійчук Т. Громадські ради як інструмент участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. *Політ. менеджмент*. 2011. № 3. С. 71-79.
6. Белей І. Зарубіжний досвід демократичного врядування та можливості його застосування в українській практиці. *Державне управління та місцеве самоврядування. Збірник наукових праць*. Вип. 2 (5). 2010.
7. Білошицький С. В. Ліберальна демократія в ХХІ столітті: ресурси, виклики, перспективи. Хмельницький, 2012. 944 с.
8. Берназюк Я. О. Особливості проведення правової експертизи та громадського обговорення в процесі підготовки актів Президента України. *Держава і право*. 2012. Вип. 57. С. 137-142.
9. Біденко Ю. М. Громадські консультації та експертиза: демаркація інструментів та проблеми застосування в Україні. *Вісник ХНУ імені В. Н. Каразіна: Питання політології*. 2018. Вип. 33. С. 50-59.
10. Бірта Г. О. Методологія і організація наукових досліджень: навч. посіб. Г. О. Бірта, Ю.Г. Бургу. К. : «Центр учбової літератури», 2014. 142 с.

11. Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії: Монографія. К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2007. 211 с.
12. Бостан С. К. Методологічний інструментарій конституційно-правового дослідження. *Вісник Запорізького національного університету*. 2010. № 3. С. 19-25.
13. Букіна Т. В., Лазарева А. О., Губа М. І. Громадські слухання як форма взаємодії влади та громадськості: теоретичні аспекти. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2043>.
14. Бурдін, М. Ю. До витоків поняття «ліберальна держава». *Шлях успіху і перспективи розвитку (до 26 річниці заснування Харківського національного університету внутрішніх справ) : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 листоп. 2020 р.). Харків : ХНУВС, 2020. С. 47-48., 2020.*
15. Буряк Я. Я. Консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики як важливий механізм захисту прав та законних інтересів особи місцевими органами державної виконавчої влади. *Право. UA*. 2018. № 2. С. 136–141.
16. Бутков, О. І. (2019). Конституційно-правове регулювання громадських обговорень в Україні. *Науково-теоретичний журнал «Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка»*, 4(88), 24-35.
17. Бутков, О.І. (2020). Генезис громадських обговорень на українських теренах до проголошення незалежності України 1991 року . *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*, (4), 42-49.
18. Бутков О. І. (2021) Громадське обговорення кримінально-правової нормотворчості: стан та перспективи розвитку. *Право і суспільство*, 2, 140-146.

19. Васильєва Н. В. Бойко О. П. Роль партисипативної демократії в побудові громадянського суспільства в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. № 2. С. 98-105.
20. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250000 уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.
21. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2016. 480 с.
22. Віхляєв М. Ю. Напрями вдосконалення нормативно-правового регулювання громадських слухань як форми громадського контролю, що здійснюється громадськими об'єднаннями. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2013. Вип. 22. Ч. 1. Т. 2. С. 123-126.
23. Віхляєв М. Ю. Участь громадських об'єднань у правотворчій діяльності як суб'єктів адміністративного права, які наділені активною адміністративною правосуб'єктністю. *Форум права*. 2013. № 2. С. 86–94.
24. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навч. посіб. за наук. ред. д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна, д-ра іст. наук, проф. А. М. Михненка ; авт. кол. : Ю. П. Сурмін, А. М. Михненко, Т. П. Крушельницька та ін. К. : НАДУ, 2011. 388 с.
25. Воронов М. М. Форми локальної демократії: загальна характеристика і актуальні проблеми вдосконалення законодавства. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право*. 2016. Вип. 21. С. 36-40.
26. Габермас Ю. Філософський дискурс модерну [пер. с нем. В. М. Куплина]. К.: *Четверта хвиля*, 2001. 424 с.
27. Габрінець В., Кандзюба С., Кравцов О. Електронні громадські слухання як інноваційний інструмент розвитку місцевої демократії. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/201001\(4\)/10gvarmd.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/201001(4)/10gvarmd.pdf).
28. Галус О. О. До питання про правове регулювання опитувань громадян на народних (громадських) обговорень. Становлення та розвиток

місцевого самоврядування в Україні: збірник тез VII Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 7 грудня 2018 року). *Хмельницький: Хмельницький університет управління та права*, 2018. С. 34-37.

29. Галус О. О. Народні обговорення як форма безпосереднього народовладдя в Україні. Актуальні проблеми юридичної науки. *Хмельницький: Хмельницький ун-т управ. та права*, 2015. т.Ч. 1. С. 169-172

30. Голинська Х. О. Впровадження гендерного мейнстрімінгу в порядок проведення публічних громадських обговорень органами управління містом. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*. 2015. Вип. 2. С. 10-14.

31. Грибко О. В. Громадський контроль як базовий інструмент забезпечення прозорості та відкритості системи публічного управління. *Державне будівництво*. 2017. № 2. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu201724>.

32. Грицан О. А. Громадські слухання як форма безпосереднього самоврядного контролю за використанням та охороною надр. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України: Збірник наукових статей*. 2018. Вип. 47. С.91-102.

33. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навч. посіб. Купрій В., Паливода Л. К. : Макрос, 2011. 200 с.

34. Громадянська освіта : посіб. О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова, за заг. ред. О. В. Літвінова. Д. : ТАМАРИСК, 2017. 100 с.

35. Гуржій Т., Коваленко Ж. Громадський контроль як правова форма взаємодії між державою та суспільством. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2019. № 5. С. 35–48.

36. Дацій Н. В. Інструментарій реалізації громадського контролю. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2014. Вип. 1. С. 18-27.

37. Декларація Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів. РЕЗОЛЮЦІЯ 61/295, прийнята Генеральною Асамблеєю 13 вересня 2007. *Голос України*. 2015. № 202.

38. Декларація Комітету міністрів Ради Європи про рівноправність жінок та чоловіків: прийнята Комітетом Міністрів на 83 сесії від 16 листопада 1988 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994903>.

39. Декларація про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загальновизнані права людини та основні свободи Генеральна Ассамблея A/RES/53/144 09.12.1998 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995349#Text>.

40. Делія Ю. В., Федорова А. Ю. Врахування громадської думки під час вирішення державних справ [Текст] : (на прикладі проекту територіально-адміністративної реформи в Україні). *Від громадянського суспільства - до правової держави: матеріали I Міжнар. наук.-практ. конф.* (28 квіт. 2006 р.). ХНУ ім. В. Н. Каразіна. Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2006. С. 396-399.

41. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. N 1378. *Офіційний вісник України*. 2004. № 42. ст. 2773.

42. Дніпров О. С. Легальність і легітимність виконавчої влади. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2015. Вип. 5. Том. 2. С. 114–116.

43. Дрешпак В. М. Методика проведення громадських слухань у процесі добровільного об'єднання територіальних громад. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 5-6. С. 85-89.

44. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування від 16 листопада 2009 р. *Офіційний вісник України*. 2015 р. № 33. Ст. 983.

45. Досвід взаємодії державних органів країн світу з інститутами громадського суспільства, залучення громадськості до формування та

реалізації державної політики, протидії корупції, забезпечення електронного урядування. 2021. *Офіс Генерального прокурора* : [сайт]. URL: <http://ogp.gov.ua/sites/default/files/library/DosvidOGP-MFA.pdf>.

46. Досвід деяких держав-членів Ради Європи щодо функціонування в органах виконавчої влади структур, відповідальних за залучення громадськості у процесі формування та реалізації політики. Порівняльний аналіз. Проєкт Ради Європи «Сприяння участі громадян у демократичному процесі прийняття рішень в Україні. URL: <https://rm.coe.int/coe-overview-study-on-government-structures-for-civic-engagement-in-eu/16809d6e66>

47. Доступ молодих людей до прав: Рекомендація CM/Rec(2016)7 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам. URL: <https://rm.coe.int/access-to-rights-for-young-people-cm-2016-7-ua-ukr/1680a153fc>

48. Дудченко В.В. Легітимність і легальність: проблеми співвідношення. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. С. 58-64.

49. Електронна демократія : навч. посіб. Н. В. Грицяк, С. Г. Соловйов; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Н. В. Грицяк. К. : НАДУ, 2015. 66 с.

50. Ефективна організація роботи громадської ради: метод. рек. А. В. Волошина, М. В. Лациба ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. К. : Агентство «Україна», 2011. 76 с.

51. Єпринцев П. С. Громадський контроль в умовах державотворення: від СРСР до сучасної України. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 3 (64). С. 81-86.

52. Єсімов С. С. Публічні слухання як спосіб реалізації принципу прозорості у бюджетному процесі. Публічне управління: проведення реформи в Україні: матеріали VII Всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої тижню права в ДВНЗ «Донецький національний технічний університет» (за міжнародною участю) (Покровськ, 10 грудня 2020 р.). *Донецький національний технічний університет*; [редкол.: С.В. Подкопаєв та ін.]. Покровськ, 2020. С. 60-64.

53. Загальна декларація прав людини: прийнята та проголошена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року No 217 А (III). *Офіційний вісник України*. 2008. No 93. Ст. 3103.

54. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

55. Законотворчість: Участь громадськості у законотворчому процесі. Основні аспекти законодавчого процесу. Базілевич Д.С., Валентайн Е., Вінокуров І.М., Гаращенко М.В., Жугай Н.С., Крижанівський В.П., Нечипоренко Л.О., Рахімкулов Е.Р., Руденко М.О., Суслова О.І., Фулей Т.І., Чередніченко С.Г. К.: [ФОП Москаленко О. М.], 2013. 232 с.

56. Заруба В. М. Історія держави і права України: навчальний посібник. К: Істина, 2006. 416 с.

57. Заславський О. Участь громадськості у законодавчому процесі. *Часопис «Парламент»*. 2015. No 3. С. 2–41.

58. Звіт за результатами публічного громадського обговорення проекту Антикорупційної програми Донецької обласної державної адміністрації, обласної військово-цивільної адміністрації на 2021-2023 року: <https://dn.gov.ua/prozora-vlada/konsultaciyi-z-gromadskistyuu/publichni-gromadski-obgovorennya>.

59. Золотар О. О. Електронна демократія і цифрова диктатура. *Інформація і право*. 2017. № 4. С. 16-25.

60. Іванов В. М. Історія держави і права України: Підручник. К. : МАУП. 2007. 552 с.

61. Інформація про проведені Волинською обласною державною адміністрацією консультації з громадськістю та взаємодію з громадською радою у I кварталі 2022 року. URL: <https://voladm.gov.ua/article/informaciya->

pro-provedeni-volinskoyu-oblasnoyu-derzhavnoyu-administraciyeu-konsultaciyi-z-gromadskisty-ta-vzayemodiyu-z-gromadskoyu-radoyu-u-i-kvartali-2022-roku/.

62. Інформація про проведені Чернігівською обласною державною адміністрацією консультації з громадськістю та взаємодію з громадською радою у IV кварталі 2021 року. <https://cg.gov.ua/index.php?id=4241&tp=0>.

63. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020. К.: Ваіте, 2016. 280 с.

64. Іванов В. М. Історія держави і права України: Підручник. К. : МАУП. 2007. 552 с.

65. Історія держави і права України. Підручник. У 2-х т. За ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка. Том 1. Кол. авторів: В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, р. Д. Святоцький та ін. К.: Ін Юре, 2003. 656 с.

66. Історія держави і права України. Підручник. У 2-х т. /За ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка. Том 2. К.: Ін Юре, 2003. 580 с.

67. Історія держави і права Української РСР (1917-1960). Академія наук Української РСР (Київ), Сектор держави і права АН УРСР; ред. кол.: акад. АН УРСР В. М. Корецький (голова); к. ю. н. Б. М. Бабій, І. М. Разнатовський, А. П. Таранов, к. і. н. В. М. Терлецький. Київ: Вид-во Академії наук Української РСР, 1961. 730 с.

68. Історія Української РСР: у 8-ми т., 10-ти кн. Т.8: Радянська Україна в період зміцнення соціалізму і поступового переходу до комунізму (1945-70-і роки). Кн.2: Українська РСР в період розвинутого соціалізму і будівництва комунізму (кінець 50-х-70-і роки). Кондуфор Ю.Ю., Артеменко І.І., Бабій Б.М. та ін. - Київ : Наукова думка, 1979. 700 с.

69. Історія Української РСР : в 2 т. / АН УРСР, Ін-т історії ; редкол.: О. К. Касименко (голов. ред.) та ін. Т. 2 . Київ : Вид-во АН УРСР. 1956. 703 с.

70. Іщук С. І. Правові проблеми взаємодії влади та громадянського суспільства в Україні. Часопис Національного університету "Острозька

академія». Серія «Право». 2011. № 1 (3). URL: <https://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n1/11isisvu.pdf>.

71. Калініченко О.Ф. Розбудова права: методологічні процеси конституційного права. *Право і суспільство*. 2018. №1. С. 14-18.

72. Касяненко Є. В. Теоретико-правова характеристика форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 4. С. 71-79.

73. Кельман М. Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку. *Психологія і суспільство*. 2015. № 4. С. 33-46.

74. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права: Підручник. К.: Кондор, 2006. 477 с.

75. 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-society-council-of-europe-ukr-pdf/168097ed3d>.

76. Ковалевіч І. П. Зарубіжний досвід залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 2. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu2009222>.

77. Коваленко А. А. Загальні збори та громадські слухання як інструмент громадського контролю на місцевому рівні. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 60. С. 429-434.

78. Козаченко А. І. Історія розвитку конституціоналізму в Україні: Полтава: «Астроя». 2020. 217 с.

79. Колпаков В. К. Громадські інформаційні ресурси в сфері запобігання корупції [Текст]. *Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики : зб. наук. праць за матеріалами VI Міжнар. наук.-практ. конф. (18 квіт. 2018 р.)*. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, Головне упр. Європ. поліц. асоц. України в Харків. обл. та ін. Харків : Точка, 2018. С. 81-82.

80. Колюх В. Конституційне DEJA-VU*. *Віче*. 2015. № 10. С. 13-17.
81. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція): ратифікована Законом № 832-XIV від 06.07.99. *Офіційний вісник України*. 2010. № 33. Ст. 12.
82. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні прийнята Радою Європи 05.02.1992. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994318#Text>.
83. Конституційна реформа: експертний аналіз. Харків: Фоліо, 2004. 184 с.
84. Конституційне право України: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. За ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. Х.: Право, 2008. 416 с.
85. Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). В.М. Шаповал К.: Москаленко О.М., 2018. 62 с.
86. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
87. Конституция Республики Армения с изменениями принята 06.12.2015. URL: <http://www.parliament.am/parliament.php?lang=rus&id=constitution>.
88. Конституция Республики Молдова: Принята 29 июля 1994 г. URL: <https://www.presedinte.md/titul3#5>.
89. Конституция Республики Узбекистан. URL: <https://www.lex.uz/acts/35869>.
90. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квітня 1978 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1978. № 18. Ст. 268.
91. Кормич А. І. Історія вчень про державу і право: Навч. посібник. — 4-те вид., доповн., у 2-х част. К.: Алерта. 2015. 416 с.

92. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (іноземний досвід). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29223.pdf>.

93. Корець М. С. Методологія наукового дослідження : навчальний посібник. Київ : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2018. 146 с.

94. Костицький М. В. Деякі питання методології юридичної науки. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 3-11.

95. Коцан-Олинець Ю. Я. Громадський контроль як ефективний засіб удосконалення діяльності державної влади в Україні. *Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Юридичні науки*. 2018. Вип. 6. С. 58.

96. Кравченко Т. А. Правова сутність легітимності державної влади, *Науковий вісник публічного та приватного права*. Випуск 6, том 1, 2018. С. 29-34.

97. Кравчук В. М. Ефективність консультацій з громадськістю як інструменту народовладдя. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 15-19.

98. Кравчук В.М. Теоретико-методологічні проблеми наукових досліджень у сфері конституційного права на сучасному етапі. *Конституційно-правові академічні студії*. 2016. № 1. С. 73–81.

99. Краус Н. М. Методологія та організація наукових досліджень: навчально-методичний посібник. Полтава: Оріяна, 2012. 183 с.

100. Кунев Ю. Методологія дослідження державно-правових явищ як актуальна проблема. *Право України*. 2009. № 11. С. 118-123.

101. Лекарь С. І., Прокопенко І. А. Вплив громадської думки на політику держави в сфері оподаткування. *Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України*, Випуск 1, 2021. С. 141-155.

102. Лепех Ю. Встановлення громадського контролю над адміністративною правотворчістю органів публічного управління у процесі

суспільної трансформації. *Суспільні трансформації та безпека: людина, держава і соціум – 2017 : матеріали доп. та ст. Всеукр. наук.-практ. конф. (08 черв. 2017 р.)*. Львів : ЛІ МАУП, 2017. С. 148-151.

103. Лялюк О. Ю. Правове регулювання та практика імплементації законодавства з питань партисипативної демократії в європейських країнах. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 33. С. 73-89.

104. Мамонтова Е. Консультативно-дорадча діяльність як інструмент налагодження громадського діалогу. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2014. Вип. 15. С. 56-71.

105. Манжола П. Г. Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень. *Стратегічні пріоритети*. 2007. № 4(5). С. 13-18.

106. Матвєєва Н. М. Участь громадськості щодо прийняття рішень на місцевому рівні. Сталий розвиток в умовах глобальних викликів : матеріали Всеукраїн. наук.-практ. інтернет конф., Харків 7-8 квітня 2017 р. *Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова та ін.* Харків: ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2017. С. 247-248.

107. Хроніка проведення парламентських слухань. Верховна Рада України. URL: http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/index.htm.

108. Матійчук А. В. Самоорганізація громадянського суспільства як чинник демократичної модернізації політичної системи України [Текст]: дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси». *Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника*. Івано-Франківськ, 2016. 212 с.

109. Мельниченко В. Правове регулювання відносин органів місцевого самоврядування із громадськістю: стан та вдосконалення. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 3. С. 160-168.

110. Методологія наукових досліджень : навч. посіб. В. І. Зацерковний, І. В. Тішаєв, В. К. Демидов. Ніжин : НДУ ім. М. Гоголя, 2017. 236 с.

111. Методологія наукових досліджень: навч. посіб. В. С. Антонюк, Л. Г. Полонський, В. І. Аверченков, Ю. А. Малахов. К.: НТУУ «КПІ», 2015. 276 с.
112. Методологія та організація наукових досліджень : навч. посіб. І. С. Добронравова, О. В. Руденко, Л. І. Сидоренко та ін. ; за ред. І. С. Добронравової (ч. 1), О. В. Руденко (ч. 2). К. : ВПЦ «Київський університет», 2018. 607 с.
113. Миколаєць А. П. До визначення поняття та істотних ознак громадського контролю як форми взаємодії держави і громадськості. *Юридичний науковий електронний журнал*. No 6/2021. С. 139-141.
114. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року: ратифікований Указом Президії Верховної Ради УРСР від 19 грудня 1973 року No 2148-VIII (з двома факультативними протоколами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.
115. Мішина Н. В. Громадські слухання в Україні: основні напрями підвищення ефективності проведення. *Парадигми конституційного права: історія та сучасність. XII Тодиківські читання. Харків: Права людини*. 2019. С.211-212.
116. Мішина Н. В. Громадські слухання як прояв місцевої безпосередньої демократії. *Правове життя сучасної України : у 3 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.)* / відп. ред. М. Р. Аракелян. Одеса : Гельветика, 2020. Т. 1. С. 299-300.
117. Мороз Г. В. Громадське обговорення як форма участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2008. Вип. 20. С. 156-161.
118. Наливайко О. І. Зарубіжний досвід проведення публічних та громадських слухань. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування: матеріали наук. семінару (Дніпро, 9 груд. 2016 р.)*. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2017. С. 75-78.

119. Нестерович В.Ф. Верховенство права та забезпечення прав людини на тимчасово окупованих територіях України. *Наукові записки НаУКМА*. 2017. Т. 200. Юридичні науки. С. 85-92.

120. Нестерович В. Ф. Конституційно-правове утвордження громадських обговорень в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2018. № 1. С. 32-44.

121. Нестерович В. Ф. Конституційно-правове регулювання громадських обговорень у деяких зарубіжних країнах. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2017. № 4. С. 19-30.

122. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів: зарубіжний та український досвід: Дис.... доктора юрид. наук: 12.00.02. ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка. Суми, 2015. 456 с.

123. Нестерович В. Ф. Поняття «громадське обговорення» як категорія конституційного права. *Право і суспільство*. 2017. № 3. С. 36-42.

124. Нестерович В. Ф. Поняття народної правотворчої ініціативи: наукові підходи та законодавча практика. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 11. С. 137-143.

125. Нестерович В.Ф. Посилення ролі територіальних громад у процесі прийняття нормативно-правових актів на місцевому рівні в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2014. № 3. Спеціальний випуск. С. 384-387.

126. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади лобіювання у Федеративній Республіці Німеччини. *Вибори та демократія*. 2009. № 3. С. 59-66.

127. Нестерович В. Ф. Принципи відкритості та прозорості у діяльності органів державної влади як важлива передумова для утвердження демократії участі. *Філософські та методологічні проблеми права*. № 4. С. 67-78, 2016.

128. Нестерович, В. Ф. (2018). Конституційно-правові види громадських обговорень. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*, 4(84), 38-45. <https://doi.org/10.33766/2524-0323.84.38-45>.

129. Новіков Д. О. Місце правової герменевтики в методології юридичних досліджень та юридичній аргументації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. Вип. 7. С. 15-17.

130. Про затвердження Правил законотворчої роботи Уряду Республіки Казахстан Постанова Уряду Республіки Казахстан від 29 грудня 2016 року № 907. URL: <http://law.gov.kz/client/#!/doc/108781/kaz>.

131. Про правові акти Закону Республіки Казахстан від 6 квітня 2016 року № 480-V. URL: <http://law.gov.kz/client/#!/doc/100890/kaz>.

132. Law of Georgia on Environmental Impact Permits: Law of Georgia 14.12.2007 № 5602 URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/20206?publication=14>.

133. Основи методології та організації наукових досліджень: Навч. посіб. для студентів, курсантів, аспірантів і ад'юнтів / за ред. А. Є. Конверського. К.: Центр учбової літератури, 2010. 352 с.

134. Кыргыз Республикасынын Конституциясы жөнүндө: Кыргыз Республикасынын Мыйзамы 2021-жылдын 5-майы № 59. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/>.

135. Павлюк К. В., Іголкін І. В. Особливості соціоструктурних взаємодій громадянського суспільства і держави в країнах Західної Європи. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2011. № 1. С. 418-428.

136. Павлюк К. С. Взаємодія інститутів громадського суспільства та органів державної влади: діалог через громадські ради. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 37. С. 235-241.

137. First session of the Forum on Human Rights, Democracy and the Rule of Law. Human rights bodies and mechanisms A/HRC/34/46 31 January 2017.

URL:<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F34%2F46&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>.

138. Покатаєв П. С. Здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2011. № 4. С. 142–147.

139. Попова І. М. Організаційно-правові механізми забезпечення партисипативної демократії (демократії участі) у системі місцевого самоврядування. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2016. № 1. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu2016123>.

140. Правове регулювання участі громадськості у формуванні місцевої політики: проблеми та напрями реформування. *Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень*. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/815>.

141. Про народне обговорення важливих питань державного життя Української РСР: Закон УРСР від 4 червня 1988 року № 6008-XI. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1988 р. № 24. Ст. 587.

142. Прес-конференція міністра Юстиції України Олександра Лавриновича про підсумки опрацювання та узагальнення пропозицій, що надходили до Міністерства Юстиції у ході всенародного обговорення проекту Закону України. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/pres-konferentsiya-ministra-yustitsii-ukraini-oleksandra-lavrinovicha-pro-pidsumki-opratsyuvannya-ta-uzagalnennya-propozitsiy-scho-nadhodili-do-ministerstva-yustitsii-u-hodi-vsenednogo-obgovorennya-proektu-zakonu-ukraini-5343>.

143. Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України»: Указ Президента України 6 березня 2003 року N 197/2003. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11, ст. 465.

144. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку: Закон України від 8 лютого 1995 року № 39/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1995, № 12, ст.81.

145. Про поводження з радіоактивними відходами: Закон України від 30 червня 1995 року № 255/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1995, № 27, ст.198.

146. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. ст. 91.

147. Про доступ до публічної інформації: Закону України 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.

148. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 9 листопада 2017 року № 2189-VIII. *Відомості Верховної Ради України*, 2018, № 1, ст. 1.

149. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Указ Президента України від 15 вересня 2005 року № 1276/2005. *Офіційний вісник України*. 2005. № 38, ст. 2363.

150. Про затвердження типових положень про молодіжні консультативно-дорадчі органи: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1198. *Офіційний вісник України*. 2019 р., № 7, ст. 207.

151. Про затвердження Процедури встановлення тарифів на послуги з постачання теплової енергії та постачання гарячої води, що виробляються за допомогою систем автономного теплопостачання: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 16.09.2021 № 1549. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1549874-21#Text>.

152. Про місцеві державні адміністрації: Закону України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.

153. Про основні засади молодіжної політики: Закону України від 27.04.2019 № 1414-IX. *Відомості Верховної Ради України*, 2021 р., № 28, ст. 233.

154. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України від 9 січня 2007 року № 537-V. *Відомості Верховної Ради України*, 2007, № 12, ст. 102.

155. Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення: Закон України від 10 грудня 2015 року № 887-VIII. *Відомості Верховної Ради України*, 2016, № 4, ст. 42.

156. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: Указ Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#n17>.

157. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення: Закон України від 10 січня 2002 року № 2918-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2002, № 16, ст. 112.

158. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України 15 листопада 2006 року N 970/2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970/2006#Text>.

159. Про Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні: Постанова Верховної Ради України від 1 грудня 2005 року N 3175-IV. *Відомості Верховної Ради України*, 2006, N 15, ст.131.

160. Положення «Про громадські слухання в місті Харкові»: додаток 3 до статуту територіальної громади міста Харкова. URL: <https://www.city.kharkov.ua/uk/dokumentyi/ustav-territorialnoj-gromadyi.html>.

161. Положення про Комісію з питань правової реформи: Указ Президента України від 7 серпня 2019 року № 584/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/584/2019#Text>.

162. Положенням про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України 18.12.2003 № 168. *Офіційний вісник України*. 2004 р. № 6. Ст. 223.

163. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування 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>.

164. Порядок проведення громадського обговорення під час розгляду питань про присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2012 р. № 989. *Офіційний вісник України*. 2012. № 82. Ст. 7.

165. Порядок проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. N 1122. *Офіційний вісник України*. 1998 р. № 29. Ст. 1096.

166. Порядок проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 989. *Офіційний вісник України*. 2018. № 2. Ст. 54.

167. Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. N 555. *Офіційний вісник України*. 2011. № 41, Ст. 1669.

168. Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3. *Офіційний вісник України*. 2002 р., № 2, ст. 57.

169. Про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України»: Закон України від 22 грудня 2005 року N 3277-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 17. Ст. 146.

170. Про громадський контроль: Проект Закону від 4697 від 14.04.2014. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646.

171. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1, Ст. 1.

172. Про деякі особливості проведення парламентських слухань у період дії карантину в Україні: Постанова Верховної Ради України від 5 листопада 2020 року № 975-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-20#Text>.

173. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. ст. 91.

174. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 1 серпня 2002 року N 683/2002. *Офіційний вісник України*. 2002, № 31. Ст. 1463.

175. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2009 р. N 1302. *Офіційний вісник України*. 2009. № 94. Ст. 3211.

176. Про екологічну мережу України: Закон України від 24 червня 2004 року № 1864-IV. *Відомості Верховної Ради України*, 2004, № 45, ст. 502.

177. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 31 липня 2004 року N 854/2004. *Урядовий кур'єр*. 2004. № 146.

178. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. ст. 527.

179. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.

180. Про затвердження положень про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України та слухань у комітетах Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 11 грудня 2003 року № 1385-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 13, ст. 183.

181. Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 № 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0155-04#Text>.

182. Про затвердження Положення про участь суб'єктів громадського обговорення у підготовчій роботі щодо прийняття нормативно-правових актів з питань митної справи: Наказ Держмитслужби від 10.09.2004 № 658. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1229-04>

183. Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля: Постановою КМУ від 29 червня 2011 р. № 771. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771-2011-%D0%BF#Text>.

184. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 17.03.2016 № 1035-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19#Text>.

185. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>.

186. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

187. Про міський план заходів із проведення обговорення змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади: Розпорядження міського голови Берегівської міської рада від 16.06.2016 № 149. URL: <http://beregovo-beregszasz.gov.ua/ua/берегове/обговорення-змін-до-конституції-укра/>.

188. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. ст. 546.

189. Про організацію проведення обговорення змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2014 р. № 451-р. *Офіційний вісник України*. 2014 р. № 38, ст. 1022.

190. Про організацію проведення обговорення змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади: Розпорядження Луцького міського голови від 13.06.2014 № 240. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/pro-organizaciyu-provedennya-obgovorennya-zmin-do-konstytuciyi-ukrayiny-shchodo>.

191. Про публічні консультації: Проект Закону № 4254 від 23.10.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235.

192. Про Регламент Верховної Ради України: закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14-15, № 16-17. Ст.133.

193. Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23 грудня 2010 року № 2862-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2011, № 28, ст.255.

194. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. ст. 545.

195. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. N 1035-р. *Офіційний вісник України*. 2007, № 89. Ст. 3284.

196. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. *Офіційний вісник України*. 2010 р. № 84. Ст. 36.

197. Про затвердження Положення про порядок проведення громадських слухань в місті Києві: рішення Київської міської ради від 12 листопада 2019 року N 41/7614. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/poryadok-provedennya-gromadskyh-sluhan>.

198. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

199. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. *Відомості Верховної Ради*, 2017, № 29, ст.315

200. Про Регламент Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 16 березня 2006 року N 3547-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. №№ 23, 24-25. Ст. 202.

201. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.

202. Публічні консультації: крок за кроком. Посібник для державних службовців. OpenNorth. URL. <https://www.ed-era.com/anticorr-materials/ndi-pdf.pdf>.

203. Рабінович П. Методологія вітчизняного загальнотеоретичного праводержавознавства: деякі сучасні тенденції. *Право України*. 2014. №1. С. 11-21.

204. Рамкова конвенція про захист національних меншин: Конвенція Ради Європи від 1 лютого 1995 року. *Офіційний вісник України*. 2013 р., № 75, ст. 2804.

205. Регламент Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1454-2021-%D0%BF#n9>.

206. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) від 1 квітня 2008 року N 4-рп/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 28, ст. 904.

207. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 32, ст. 1056.

208. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 5 жовтня 2005 року N 6-рп/2005. *Офіційний вісник України*. 2005. № 41, ст. 2605.

209. Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994739>.

210. Рекомендація CM/Rec(2007)14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам (Щодо створення та діяльності неурядових організацій). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994937#Text>.

211. Рекомендація CM/Rec(2018)11 Комітету міністрів державам-членам щодо необхідності посилення захисту і сприяння простору для громадянського суспільства в Європі (Прийнята Комітетом міністрів 28 листопада 2018 року на 1330-му засіданні заступників міністрів). URL: <https://rm.coe.int/recommendation-cmrec-2018-11-civic-space-ukr/168097ed38>.

212. Рекомендація N Rec (2003) 3 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про збалансоване представництво жінок і чоловіків у

процесі прийняття політичних та суспільних рішень». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994661>.

213. Росоляк О., Бойко І. Правові засади здійснення громадського контролю за формуванням та виконанням місцевих бюджетів. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2016. №1(13).

214. Рубрика для обговорення та пропозиції до конституційних змін на офіційному веб-порталі «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/constitution/offers>.

215. Рудик, П. А. Законопроекти «Про внесення змін до Конституції України», внесені Президентом України. *Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. Вип. 23. С. 120-127.

216. Савчин М. В. Конституційне право України : підручник / відп. ред. проф., д.ю.н. М.О. Баймуратов. К. : Правова єдність, 2009. 1008 с.

217. Сидор В. Оцінка впливу на довкілля: закон працює, проблеми залишаються. *Підприємництво, господарство і право*. № 6. 2018. С. 142-145.

218. Сидоренко Д., Лациба М. Барометр ОГС: оцінка середовища громадянського суспільства в країнах Східного партнерства. *Укр. незалеж. центр політ. дослідж.*, 2020. 28 с.

219. Сіцінська М. В. Актуальні питання раціональності громадського контролю за діяльністю органів державної влади у сфері безпеки і оборони. *Економіка та держава*. 2013. № 4. С. 108-110.

220. Сквірський І. О. Інститут громадського контролю в теорії права та практиці Російської Імперії. *Право і суспільство*. 2013. № 3. С. 6-13.

221. Сквірський І. О. Мета, завдання та функції громадського контролю в публічному управлінні. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2013. № 1(1). С. 109-114.

222. Сквірський І. О. Окремі аспекти становлення та розвитку громадського контролю за радянським державним управлінням у 20-х рр. ХХ

ст. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2013. Вип. 6-1(1). С. 192-195.

223. Сквірський І. О. Поняття та основні ознаки громадського контролю в сучасній адміністративно-правовій доктрині України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2016. Вип. 37(3). С. 23-24.

224. Сквірський І. О. Стан, проблеми та перспективи розвитку загальних форм громадського контролю в Україні. *Європейські перспективи*. 2013. № 9. С. 61-67.

225. Сквірський І. О. Ще раз до питання про мету громадського контролю. *Наше право*. 2013. № 9. С. 33-37.

226. Смоляр О. А. Громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: теорія і практика. *Проблеми законності*. 2014. Вип. 125. С. 91-99.

227. Статут територіальної громади міста Луцька: Рішення міської ради від 23.08.2007 №3 «Про Статут територіальної громади міста Луцька» (із змінами). URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/pages/city-charter>.

228. Стегній О. Г. Інституційні засади та основні організаційні форми громадських обговорень в Україні. *Український соціум*. 2019. № 1. С. 9-22.

229. Страхов М. М. Місцеве селянське самоврядування в Україні за реформою 1861 р. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2004. Вип. 7. С. 82–90.

230. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади : монографія. Л. Р. Наливайко, О. В. Савченко. К.: «ХайТек Прес», 2017. 276 с.

231. Теорія держави і права (опорні конспекти). Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Авт.-упоряд. Кравчук М. В. К.: Атіка, 2003. 288 с.

232. Теорія держави і права : підручник. О. М. Бандурка, О. М. Головка, О. С. Передерій та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України

О. М. Бандурки; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. 416 с.

233. 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, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2019 р. № 353). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text>.

234. Ткаченко Є. В. Форми участі населення у контролі за владою. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 26. С. 81-94.

235. Толкаченко О. В. Підвищення ролі громадськості при оцінці впливу на довкілля як результат імплементації директиви № 2011/92/ЄС. *10-і юридичні диспути з актуальних проблем приватного права : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 28 трав. 2021 р.)*. Одеса : Фенікс, 2021. С. 242-248.

236. Ухач В.З. Історія держави і права України: Навчальний посібник (конспекти лекцій). *Тернопіль: Вектор*. 2011. 378 с.

237. Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду в Ухвалі у справі № 420/8512/20 від 05 квітня 2021 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96015770?fbclid=IwAR2iYctzm0FW6J3lzw2JInFnME90FCp6-GCxZ5Tb8Jg0agU5oAPm2WkIWog>.

238. Участь громадськості у законодавчому процесі. Інформаційно-аналітичне дослідження за редакцією Євгенєвої А.М. Київ: *Лабораторія законодавчих ініціатив*. 2006. 48 с.

239. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні [Текст] : посіб. К. : Ленвіт, 2012 . 64 с.

240. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичний посібник. ДП «Укртехінформ». Київ, 2013. 250 с.

241. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах учасниках ЄС, Швейцарії та Україні: монографія. Київ: Видавництво «Ліра. 2017. 288 с.

242. Фоми та методи залучення громадськості: Навч. Посіб. Інститут громадянського суспільства; за заг ред. В. Артеменка.: ІКЦ «Леста», 2007. 248.

243. Хомов С. М. Форми здійснення громадського контролю за Державною фіскальною службою України. *Духовно-моральнісні основи та відповідальність особистості у долі людської цивілізації* : зб. наук. пр. : за матеріалами Міжнар. наук.-практ. конф., 5-6 листоп. 2014 р. : у 2 ч. М-во освіти і науки України, НТУ «Харків. політехн. ін-т»; за ред.: О. Г. Романовського, Ю. І. Панфілова. Харків : НТУ «ХПІ». Ч. 2. С. 67-71.

244. Хотинська-Нор О. З. Громадські слухання як неодмінна умова ефективної реалізації судової реформи в Україні. *Право і суспільство*. 2016. № 4(2). С. 58-63.

245. Цехмістрова Г.С. Основи наукових досліджень. Навчальний посібник. Київ: Видавничий Дім «Слово», 2004. 240 с.

246. Цмоць У.О. Методологія дослідження юридичної практики як філософської правової категорії. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2016. No 3. С. 339.

247. Чемерис О. М. Інституалізація спроможності влади до взаємодії з громадськістю у контексті формування і реалізації державної політики. *Демократичне врядування*. 2015. Вип. 15. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_16.

248. Чемерис О. М. Теоретико-правові засади взаємодії органів влади і громадськості при формуванні та реалізації державної політики. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 39-51. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu2015426>.

249. Шаповал Р.В. Громадські слухання як форма законотворчості і законодавчого процесу. *Правові засади діяльності правоохоронних органів:*

зб. наук. доп. та повідомл. учасників всеукр. наук.-практ. конф. (20 грудня 2014 р.). Харків, 2014. С. 178–181.

250. Шишкіна Є.К., Носирев О.О. Методологія наукових досліджень: навч. посіб. Х.: Вид-во «Діса плюс», 2014. 200 с.

251. Швець Ф. Д. Методологія та організація наукових досліджень. Навчальний посібник. Рівне: НУВГП, 2016. 151 с.

252. Шевчук В.В. Форми реалізації громадського контролю територіальною громадою у сфері місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 4. С. 22 - 26.

253. Щербанюк О. В. Проблеми конституційного закріплення інституту публічних слухань як форми безпосереднього здійснення суверенної влади народом України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2013. Вип. 6-1(1). С. 128-131.

254. . Юрах В. М. Форми участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 2 (23). Т. 3. С. 235–238.

255. Юрескул В. О. Громадські слухання у м. Одесі як спосіб участі громадськості у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля. *Юридичний вісник*. 2011. № 3. С. 52 – 58.

256. Юркевич Х. Порівняльно-правовий метод в конституційно-правових дослідженнях. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. Вип. 2. С. 156–160.

257. Яковлева Л. І. Обґрунтування легітимності публічної влади у ліберальній, республіканській та дискурсивній традиціях. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. Політологія. Соціологія. Право. 2018. № 3. С. 96-102.

258. Civil participation in decision-making processes. An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States. Prepared by the European Center for Not-for-profit Law (Ivana Rosenzweigova and Vanja Skoric, with the support of Hanna Asipovich) under the authority of Katerina Hadzi-Miceva,

Executive Director For the European Committee on Democracy and Governance (CDDG) with a view to preparing guidelines on civil participation in Political decision-making processes. 2016. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168068690f>.

259. Civil society space: creating and maintaining, in law and in practice, a safe and enabling environment. Resolution adopted by the Human Rights Council, 9 October 2013 A/HRC/RES/24/21. URL: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=53bd10844>.

260. Civil society space: engagement with international and regional organizations: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights A/HRC/44/25 20 April 2020. URL: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F44%2F25&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>.

261. Code of practice on consultation with the interested public in procedures of adopting laws, other regulations and acts № 5030104-09-1 21 November 2009. URL: <https://udruge.gov.hr/UserDocsImages/userfiles/file/code%20of%20practice%20on%20consultation-croatia.pdf>.

262. Constitution Of Georgia: Constitutional Court of the Republic of Georgia № 786 24/08/1995. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=36>.

263. Good practices and challenges faced by States in using the guidelines on the effective implementation of the right to participate in public affairs: Report of the Office of United Nations High Commissioner for Human Rights A/HRC/49/42 2 February 2022. URL: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F49%2F42&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>.

264. Guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs. United Nations High Commissioner for Human Rights.

URL: <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/guidelines-effective-implementation-right-participate-public-affairs>.

265. Draft guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights A/HRC/39/28 20 July 2018. URL: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F39%2F28&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>.

266. E-Consultation Mechanisms in Legislative and Regulatory Decision-Making. REPORT ICNL. URL: <https://www.icnl.org/post/report/e-consultation-mechanisms-in-legislative-and-regulatory-decision-making>.

267. Factors that impede equal political participation and steps to overcome those challenges: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 30 June 2014 A/HRC/27/29. URL: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F27%2F29&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>.

268. Human Rights Committee, General Comment 25 (57), General Comments under article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted by the Committee at its 1510th meeting, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996). URL: <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/hrcom25.htm#:~:text=Human%20Rights%20Committee%2C%20General%20Comment,%2FC%2F21%2FRev>.

269. Local Government Act (410/2015) Finland. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2015/en20150410.pdf>.

270. On notification and public consultation: LAW NO. 146/2014 Assembly of the Republic of Albania. URL: <https://www.legislationline.org/download/id/8099/file/Albanialawnotificationpublicconsultation2014en.pdf>.

271. Organic Law of Georgia Local Self-Government Code: Organic Law of Georgia 05/02/2014 № 1958-III. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2244429?publication=55>.

272. Recommendation no. R (97) 7 of the committee of ministers to member states on local public services and the rights of their users URL: [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(97\)7.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(97)7.pdf).

273. Recommendation CM/Rec(2010)8 of the Committee of Ministers to member states on youth information (Adopted by the Committee of Ministers on 16 June 2010 at the 1088th meeting of the Ministers' Deputies). URL: <https://static1.squarespace.com/static/59ab1130ff7c50083fc9736c/t/59be572b12abd994ed23caa8/1505646379321/Recommendation+CMRec%282010%298+on+Youth+InformationEN.pdf>.

274. Recommendation CM/Rec(2011)14 of the Committee of Ministers to member states on the participation of persons with disabilities in political and public life (*Adopted by the Committee of Ministers on 16 November 2011 at the 1126th meeting of the Ministers' Deputies*). URL: <https://search.coe.int/cm/Pages/resultdetails.aspx?ObjectID=09000016805b150c>.

275. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy. URL: <https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/RecommendationCMRec20091enPDF.pdf>.

276. Recommendation Rec(2004)13 of the Committee of Ministers to member states on the participation of young people in local and regional life (*Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2004, at the 904th meeting of the Ministers' Deputies*) URL: <https://search.coe.int/cm/Pages/resultdetails.aspx?ObjectID=09000016805dbd33>.

277. Recommendation CM/Rec(2012)2 of the Committee of Ministers to member States on the participation of children and young people under the age of 18 (Adopted by the Committee of Ministers on 28 March 2012 at the 1138th meeting of the Ministers' Deputies). URL: <https://www.coe.int/en/web/youth/-/recommendation-on-the-participation-of-children-and-young-people-under-the-age-of-18>.

278. Türkmenistanyň Konstitusiýasy. Türkmenistanyň 09.10.2017 ý. № 617-V, 25.09.2020 ý. № 297-VI we 21.01.2023 ý. № 531-VI Konstitusion kanunlary esasynda girizilen üýtgetmeler we goşmaçalar bilen. URL: <https://saylav.gov.tm/en/law?id=2>.

279. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>.

280. Practical recommendations for the creation and maintenance of a safe and enabling environment for civil society, based on good practices and lessons learned: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights 11 April 2016 A/HRC/32/20. URL: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F32%2F20&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>.

281. Procedures and practices in respect of civil society engagement with international and regional organizations: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights A/HRC/38/18 18 April 2018. URL: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F38%2F18&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>.

282. Promotion, protection and implementation of the right to participate in public affairs in the context of the existing human rights law: best practices, experiences, challenges and ways to overcome them: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights 23 July 2015 A/HRC/30/26. URL: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F30%2F26&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Опубліковані статті у фахових виданнях України:

- 1) Бутков, О. І. (2019). Конституційно-правове регулювання громадських обговорень в Україні. *Науково-теоретичний журнал «Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка»*, 4(88), 24-35.
- 2) Бутков, О.І. (2020). Генезис громадських обговорень на українських теренах до проголошення незалежності України 1991 року . *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*, (4), 42-49.
- 3) Бутков О. І. (2021) Громадське обговорення кримінально-правової нормотворчості: стан та перспективи розвитку. *Право і суспільство*, 2, 140-146.

Статті у періодичних наукових виданнях, проіндексованих у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus:

- 4) Oleh Butkov, Olena Butkova, Maryna Burdonosova, Nina Rohatynska, Tetiana Sukhorebra Use of information and communication technologies in democratic processes. CUESTIONES POLÍTICAS (Web of Science). Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche" de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela. N° 75 (2022), p. 198-220

Праці апробаційного характеру:

- 5) Бутков О. І. Громадські обговорення як складова доступу до правосуддя в контексті реформи децентралізації в Україні. *Доступ до правосуддя в контексті реформи децентралізації в Україні : матер. Загальнонаціонального юридичного форуму* (м. Сєверодонецьк, 13 грудня 2019

р.). – Сєвєродонецьк: Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка, 2020, с. 4-6.

6) Бутков О. І. Роль громадських обговорень у процесі діяльності органів місцевого самоврядування. *Конституційні принципи місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС: тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 24 квітня 2020 року). Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2020. С. 193-196.

7) Бутков О. І. Громадські обговорення як форма контролю за внесенням змін до Конституції України. *Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 23 червня 2021 р.) / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. 2021. С. 100-103.

8) Бутков О. І. Громадські обговорення в процесі децентралізації. *Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 23 квітня 2021 року). Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2021. с. 121-125.