МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Національний університет «Острозька академія»

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

Блащук Олексій Олександрович

УДК 342.71/.73:351.86(477:4-65)

ДИСЕРТАЦІЯ

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ЄВРОАТЛАНТИЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

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.О. Блащук

Науковий керівник: Іщук Сергій Іванович, доктор юридичних наук, доцент

Острог - 2026

АНОТАЦІЯ

Блащук О.О. Правові механізми взаємодії громадянського суспільства та держави в умовах євроатлантичного розвитку України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Національний університет «Острозька академія», Острог, 2026.

Євроатлантичний розвиток України істотно змінює вимоги до правової організації взаємодії громадянського суспільства та держави. У сучасних умовах така взаємодія не може зводитися до загальної політичної комунікації, ситуативних консультацій або формального залучення громадськості до обговорення рішень. Вона потребує юридично визначених процедур, у межах яких громадська позиція своєчасно входить у процес вироблення публічного рішення, фіксується, розглядається компетентним органом, отримує мотивовану відповідь і, у разі порушення, може бути предметом перегляду або іншого засобу правового виправлення. Саме тому проблема правових механізмів взаємодії громадянського суспільства та держави набуває особливої актуальності в умовах війни, відбудови, децентралізації, цифровізації, посилення вимог до прозорості публічної влади та гармонізації українського правопорядку з європейськими й євроатлантичними стандартами.

У роботі обґрунтовано, що громадянське суспільство в сучасному правовому вимірі не може розглядатися лише як позадержавне середовище або сукупність громадських об’єднань. Воно постає як багатошарове соціально-правове середовище самоорганізації осіб та їхніх об’єднань, публічної комунікації, представництва інтересів, участі у виробленні публічних рішень і контролю за публічною владою. Держава, відповідно, не є лише зовнішнім адресатом суспільних вимог. У межах належного демократичного врядування вона одночасно виступає інституційним партнером громадянського суспільства, який створює правові канали участі, і об’єктом громадського контролю, рішення,

дії та бездіяльність якого мають бути відкритими для перевірки, пояснення, перегляду та правового реагування.

Метою дисертаційного дослідження є теоретико-правове обґрунтування правових механізмів взаємодії громадянського суспільства та держави в умовах євроатлантичного розвитку України, виявлення прогалин їх нормативного, інституційного й процедурного забезпечення, а також формулювання авторської моделі інтегрованого механізму такої взаємодії. Для досягнення поставленої мети розкрито поняття, ознаки та функції громадянського суспільства, визначено правову роль держави як партнера і об'єкта контролю, сформульовано поняття та елементний склад правового механізму взаємодії, обґрунтовано критерії його оцінювання через верховенство права, належне демократичне врядування, прозорість і підзвітність, проаналізовано міжнародні та європейські стандарти громадянської участі, охарактеризовано інституційні й процедурні моделі взаємодії у європейській практиці, визначено євроатлантичні орієнтири гармонізації для України, оцінено українську нормативну та інституційну основу взаємодії, виявлено основні процедурні дефекти, гарантійні прогалини й проблеми правозастосування та розроблено авторську модель інтегрованого правового механізму.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі взаємодії громадянського суспільства та держави у сферах громадянської участі, консультацій, прозорості, підзвітності, громадського контролю, захисту прав та реалізації євроатлантичних орієнтирів України. Предметом дослідження є правові механізми взаємодії громадянського суспільства та держави в умовах євроатлантичного розвитку України, включно з їх нормативними засадами, принципами, суб'єктним складом, процедурами, інструментами участі й контролю, гарантіями, засобами захисту та критеріями ефективності.

Методологічну основу дисертації становить поєднання загальнонаукових, спеціально-юридичних і міждисциплінарних методів. Діалектичний метод використано для з'ясування розвитку відносин громадянського суспільства і держави від історичних форм самоорганізації до сучасних правових процедур

участі, контролю й підзвітності. Системний метод дав змогу розглядати механізм взаємодії не як сукупність ізольованих інструментів, а як цілісну систему норм, суб'єктів, процедур, гарантій, засобів захисту та моніторингу. Структурно-функціональний метод застосовано для визначення елементів механізму та їх ролі у проходженні суспільної позиції через систему публічної влади. Формально-юридичний метод використано під час аналізу конституційних положень, законів, підзаконних актів, міжнародних і європейських стандартів, що регулюють участь громадськості, доступ до інформації, адміністративну процедуру, місцеве самоврядування, громадський контроль і судовий захист. Порівняльно-правовий метод дав змогу зіставити українські правові інструменти з європейськими стандартами громадської участі, відкритого врядування, доброго демократичного врядування та публічного адміністрування. Герменевтичний метод застосовано для тлумачення категорій «громадянське суспільство», «взаємодія», «правовий механізм», «публічна консультація», «громадський контроль», «прозорість» і «підзвітність». Аксіологічний метод дав можливість оцінити механізм взаємодії крізь призму верховенства права, демократії, прав людини, довіри, відповідальності та доброго врядування. Метод моделювання використано для формулювання авторської моделі інтегрованого правового механізму, а прогностичний метод – для обґрунтування рекомендацій щодо його подальшого вдосконалення.

У першому розділі дисертації сформовано теоретико-правове підґрунтя дослідження. Розкрито еволюцію поняття громадянського суспільства та доведено, що його сучасне правове значення не зводиться до будь-якої недержавної активності. У правовій площині громадянське суспільство охоплює автономне, але юридично пов'язане з державою середовище самоорганізації, асоціативності, публічної комунікації, участі, представництва інтересів і контролю. Саме поєднання цих ознак робить його суб'єктом правової взаємодії, а не лише соціальним фоном державної політики.

Окрема увага приділена державі як другій стороні цієї взаємодії. У роботі доведено, що держава має двоїсту правову роль. З одного боку, вона є

інституційним партнером громадянського суспільства, оскільки створює нормативні, організаційні та процедурні умови для участі, консультацій, доступу до інформації, звернень, петицій, діяльності консультативно-дорадчих органів та громадського контролю. З іншого боку, держава є об'єктом громадського контролю, оскільки її рішення, дії та бездіяльність мають бути відкритими для суспільної перевірки й правового реагування. Партнерство без підзвітності перетворює участь на формальне залучення, а контроль без визначеного адресата і процедури реагування залишається політичною критикою без юридичного наслідку.

У межах першого розділу сформульовано поняття правового механізму взаємодії громадянського суспільства і держави. Такий механізм визначено як упорядковану систему норм, принципів, суб'єктів, процедур, інформаційних гарантій, форм участі, інструментів громадського контролю, обов'язку мотивованої відповіді, засобів адміністративного й судового захисту та моніторингу, через яку забезпечується не лише можливість суспільного внеску у формування і реалізацію рішень публічної влади, а й перевірка законності, обґрунтованості, відкритості та мотивованості таких рішень. У дисертації обґрунтовано, що окремий канал участі не дорівнює правовому механізму. Канал лише відкриває можливість подати позицію, тоді як механізм передбачає повний юридичний маршрут цієї позиції: доступ до інформації, подання, фіксацію, розгляд, мотивовану відповідь, контроль, перегляд і виправлення процедурного дефекту.

Перший розділ також визначає критерії оцінювання правового механізму через верховенство права, належне демократичне врядування, прозорість, підзвітність і належне адміністрування. Верховенство права задає межі законності, правової визначеності, заборони свавілля, доступу до правосуддя і реальності захисту. Належне демократичне врядування додає критерії відкритості, доброчесності, участі, відповідальності та спроможності інституцій реагувати на суспільний внесок. Прозорість забезпечує доступ до матеріалів і видимість процедури, підзвітність перетворює владну реакцію на об'єкт

пояснення і перевірки, а належне адміністрування переводить ці вимоги у конкретні обов'язки органу влади щодо своєчасного, неупередженого, пропорційного й мотивованого розгляду.

Другий розділ дисертації присвячений міжнародним, європейським та євроатлантичним стандартам взаємодії громадянського суспільства і держави. У роботі доведено, що стандарти громадянської участі не слід розуміти як декларативний каталог демократичних побажань. Вони формують перевірювану процедурну архітектуру, у якій громадськість має бути залучена на належній стадії вироблення рішення, отримати своєчасний доступ до матеріалів, мати реальну можливість подати позицію, а орган влади зобов'язаний її розглянути й надати обґрунтовану відповідь. Такий підхід дає змогу відмежувати змістовну участь від символічного інформування, пізньої консультації або формального запрошення до обговорення, яке не здатне вплинути на зміст рішення.

У другому розділі проаналізовано стандарти прозорості, доступу до інформації та підзвітності як необхідні умови ефективної взаємодії. Доведено, що доступ до інформації є першою умовою компетентної участі, оскільки без матеріалів, даних, проєктів рішень і зрозумілих строків громадська позиція стає запізнілою або неповною. Прозорість не зводиться до оприлюднення окремих даних; вона має забезпечувати простежуваність процедури, видимість відповідального суб'єкта, критерії врахування або відхилення пропозицій і мотиви остаточного рішення. Підзвітність завершує цей гарантійний ланцюг, оскільки вимагає від влади не лише повідомити результат, а й пояснити його, допустити перевірку та забезпечити можливість реагування на процедурний дефект. У такій конструкції відкритість публічної влади перестає бути управлінською чеснотою і набуває значення юридичної умови взаємодії.

У дисертації охарактеризовано інституційні та процедурні моделі взаємодії у європейській практиці. Показано, що локальна демократія, консультаційні процедури, формати спільного вироблення рішень, гарантії свободи об'єднань, правовий статус неурядових організацій, інструменти відкритого врядування й моделі належного адміністрування не є готовими

шаблонами для механічного перенесення в українське право. Їхня цінність полягає у здатності пов’язувати участь, відповідальність і правовий наслідок в одну конструкцію. Сам стандарт участі або прозорості не створює механізму, якщо він не має інституційного носія, процедури подання та фіксації позиції, обов’язку реагування і можливості перевірки результату.

Євроатлантичні орієнтири у роботі розглядаються як система критеріїв функціональної сумісності українського механізму взаємодії з принципами демократичної стійкості, верховенства права, відкритого врядування, доброчесності, цивільного контролю, захищеності громадянського простору та спроможності публічної влади до підзвітної реакції. Євроатлантичний розвиток у цьому контексті означає не формальне запозичення окремих європейських моделей, а таку перебудову правових і управлінських практик, за якої суспільна позиція не втрачається між різними каналами участі, а проходить через передбачувану процедуру, отримує мотивовану відповідь, може бути предметом контролю і, у разі порушення, веде до виправлення.

Третій розділ дисертації переводить теоретико-правові та порівняльні засади на рівень української нормативної, інституційної й процедурної моделі. У роботі встановлено, що українська модель взаємодії громадянського суспільства і держави має розвинену, але неоднорідну початкову структуру. Її утворюють конституційні гарантії, свобода об’єднання, право на звернення, доступ до публічної інформації, законодавство про громадські об’єднання, адміністративна процедура, місцеве самоврядування, стратегічні документи, публічні консультації, консультативно-дорадчі органи, громадська експертиза, петиції, електронна участь та окремі контрольні інструменти. Водночас цей матеріал не можна ототожнювати із завершеним правовим механізмом, оскільки механізм потребує не лише прав і суб’єктів, а й послідовного переходу від суспільної позиції до її розгляду, мотивованої відповіді, підзвітності, можливості перевірки та засобу виправлення порушення.

Процедурний аналіз показав, що публічні консультації, електронні консультації, адміністративна процедура, доступ до публічної інформації,

звернення, петиції, електронні петиції, громадські ради, громадська експертиза та місцеві форми участі мають правове значення лише тоді, коли вони включені у спільний маршрут процедурного реагування. Якщо інструмент дозволяє громадськості лише подати позицію, але не забезпечує її фіксації, розгляду, мотивованої відповіді, контролю й можливості перегляду, він залишається каналом комунікації, а не повним механізмом взаємодії. Тому якість української моделі слід оцінювати не за кількістю форм участі, а за тим, чи утворюють вони юридично зв'язану конструкцію переходу від громадської участі до владної відповіді.

Аналіз нормативного регулювання участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення показав, що поєднання законодавчого та локального регулювання дозволяє врахувати особливості окремої громади, проте зберігає ризик різної доступності процедур взаємодії у окремих громадах, а також зберігається необхідність балансування самостійності громад та дотримання відповідності статуту громади вимогам законодавства.

У роботі виявлено ключові прогалини чинної моделі, а саме фрагментарність каналів участі, недостатню процедурну зв'язаність між поданням позиції та мотивованою відповіддю, слабку простежуваність результатів консультацій, неповну інституціоналізацію громадського контролю, нерівномірність адміністративної спроможності органів влади, недостатню визначеність засобів реагування на неналежний розгляд громадської позиції та слабкість моніторингу виконання. Доведено, що ці дефекти не є лише управлінськими недоліками. Вони мають правовий характер, оскільки розривають зв'язок між правом на участь, гарантією його реалізації, підзвітною реакцією органу влади, переглядом і засобом виправлення порушення.

На підставі проведеного аналізу сформульовано авторську модель інтегрованого правового механізму взаємодії громадянського суспільства та держави. Її основу становить поєднання трьох взаємопов'язаних елементів: процедурного маршруту, циклу підзвітної реакції та засобу виправлення порушення. Процедурний маршрут забезпечує шлях громадської позиції до

публічного рішення: від доступу до інформації та подання позиції до її фіксації, розгляду й співвіднесення з майбутнім або прийнятим рішенням. Цикл підзвітної реакції вимагає від органу влади розгляду, мотивування, публічно зрозумілої відповіді та можливості контролю за результатом. Засіб виправлення порушення не дозволяє процедурному дефекту залишатися без правового наслідку, оскільки пов'язує неналежний розгляд, ігнорування або необґрунтовану відмову з адміністративним оскарженням, позасудовим захистом, судовим переглядом або іншим способом відновлення порушеного права.

У дисертації обґрунтовано, що авторська модель не створює штучну конструкцію замість наявних українських інститутів. Її призначення полягає у впорядкуванні вже наявних норм, процедур і форм у послідовність, здатну працювати як цілісний правовий механізм. Українське право вже має конституційні гарантії, програмні документи, підзаконні процедури консультацій, законодавство про адміністративну процедуру, інструменти доступу до інформації, звернення, електронні петиції, громадські ради, громадську експертизу, адміністративне оскарження і судовий перегляд. Проблема полягає не у повній відсутності правового матеріалу, а в потребі з'єднати його у маршрут, цикл і засіб виправлення. Саме ця конфігурація становить основний прикладний результат дослідження.

Наукова новизна дисертації полягає у запропонуванні авторської моделі інтегрованого правового механізму взаємодії громадянського суспільства і держави, у якій громадянська участь, прозорість, громадський контроль, мотивована відповідь органу влади, засіб захисту і подальший моніторинг поєднані в єдиний процедурний цикл. У роботі обґрунтовано розмежування між окремим каналом громадянської участі та повноцінним правовим механізмом взаємодії; сформульовано критерії євроатлантичної сумісності такого механізму; удосконалено розуміння громадянського суспільства як правового партнера держави; уточнено роль держави як інституційного організатора участі та одночасно об'єкта громадського контролю; розвинуто підхід до прозорості й підзвітності як юридичних умов ефективної взаємодії.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості використання висновків і пропозицій у нормотворчій діяльності, під час удосконалення процедур публічних консультацій, адміністративної процедури, громадської експертизи, електронної участі, місцевих форм демократії, доступу до публічної інформації, адміністративного оскарження та судового захисту. Запропонована модель може бути використана для оцінювання якості процедур взаємодії органів публічної влади з громадянським суспільством, розроблення локальних правил участі, підготовки методичних рекомендацій для органів влади, удосконалення механізмів громадського моніторингу, а також для формування показників оцінювання своєчасності, мотивованості та результативності владної реакції на громадський внесок.

Отримані результати підтверджують, що євроатлантичний розвиток України вимагає не декларативного залучення громадськості й не механічного запозичення окремих процедур, а функціональної гармонізації механізму взаємодії громадянського суспільства та держави. Така гармонізація має забезпечити юридично простежуваний шлях суспільної позиції, мотивовану відповідь органу влади, підзвітну реакцію, можливість контролю, перегляду й виправлення процедурного дефекту. У цьому значенні взаємодія громадянського суспільства та держави постає не як допоміжний елемент публічного управління, а як необхідна умова демократичної стійкості, верховенства права, довіри до публічної влади та якісного євроатлантичного розвитку України.

Ключові слова: громадянське суспільство, держава, правовий механізм, євроатлантичний розвиток, участь, громадський контроль, прозорість, підзвітність, верховенство права, належне врядування, місцеве самоврядування, судовий захист, правові гарантії, гармонізація законодавства, європейські стандарти, публічна влада, правова держава.

ABSTRACT

Blashchuk O. O. Legal Mechanisms for Interaction between Civil Society and the State in the Context of Ukraine's Euro-Atlantic Development. – Qualification scientific work, manuscript.

Dissertation submitted for the degree of Doctor of Philosophy in Specialty 081 "Law". – National University of Ostroh Academy, Ostroh, 2026.

Ukraine's Euro-Atlantic development is substantially transforming the requirements for the legal organisation of interaction between civil society and the state. Under contemporary conditions, such interaction cannot be reduced to general political communication, ad hoc consultations, or the formal involvement of the public in the discussion of decisions. It requires legally defined procedures through which a public position is introduced into the public decision-making process in a timely manner, formally recorded, considered by the competent authority, provided with a reasoned response and, in the event of a violation, made subject to review or another form of legal redress. Therefore, the issue of legal mechanisms for interaction between civil society and the state acquires particular relevance in the context of war, post-war reconstruction, decentralisation, digitalisation, increasing requirements for the transparency of public authorities, and the harmonisation of the Ukrainian legal order with European and Euro-Atlantic standards.

The dissertation substantiates that, in the contemporary legal dimension, civil society cannot be regarded solely as an environment existing outside the state or as a collection of public associations. It constitutes a multilayered socio-legal environment encompassing the self-organisation of individuals and their associations, public communication, representation of interests, participation in public decision-making, and oversight of public authorities. Accordingly, the state is not merely an external recipient of societal demands. Within the framework of good democratic governance, it simultaneously acts as an institutional partner of civil society, creating legal channels for participation, and as an object of public oversight whose decisions, actions and omissions must remain open to scrutiny, explanation, review and legal response.

The purpose of the dissertation is to provide a theoretical and legal substantiation of the mechanisms of interaction between civil society and the state in the context of Ukraine's Euro-Atlantic development, to identify deficiencies in their regulatory, institutional and procedural framework, and to formulate an original model of an integrated mechanism for such interaction. To achieve this purpose, the dissertation examines the concept, characteristics and functions of civil society; determines the legal role of the state as both a partner and an object of oversight; formulates the concept and constituent elements of the legal mechanism of interaction; substantiates the criteria for its assessment through the principles of the rule of law, good democratic governance, transparency and accountability; analyses international and European standards of civic participation; characterises institutional and procedural models of interaction in European practice; identifies Euro-Atlantic benchmarks for harmonisation in Ukraine; assesses the Ukrainian regulatory and institutional framework for interaction; identifies the principal procedural deficiencies, gaps in guarantees and problems of law enforcement; and develops an original model of an integrated legal mechanism.

The object of the research is the social relations arising in the course of interaction between civil society and the state in the areas of civic participation, consultation, transparency, accountability, public oversight, protection of rights, and the implementation of Ukraine's Euro-Atlantic priorities.

The subject of the research is the legal mechanisms of interaction between civil society and the state in the context of Ukraine's Euro-Atlantic development, including their regulatory foundations, principles, range of actors, procedures, instruments of participation and oversight, guarantees, legal remedies, and effectiveness criteria.

The methodological framework of the dissertation combines general scientific, special legal and interdisciplinary methods. The dialectical method was used to examine the development of relations between civil society and the state from historical forms of self-organisation to contemporary legal procedures of participation, oversight and accountability. The systems method made it possible to consider the interaction mechanism not as a set of isolated instruments but as an integrated system of rules,

actors, procedures, guarantees, remedies and monitoring arrangements. The structural and functional method was applied to identify the elements of the mechanism and determine their role in the movement of a public position through the system of public authority.

The formal legal method was used in analysing constitutional provisions, laws, subordinate legislation, and international and European standards governing public participation, access to information, administrative procedure, local self-government, public oversight and judicial protection. The comparative legal method enabled the comparison of Ukrainian legal instruments with European standards of public participation, open government, good democratic governance and public administration. The hermeneutic method was employed to interpret the categories of "civil society", "interaction", "legal mechanism", "public consultation", "public oversight", "transparency" and "accountability". The axiological method made it possible to assess the interaction mechanism through the values of the rule of law, democracy, human rights, trust, responsibility and good governance. The modelling method was used to formulate the original model of an integrated legal mechanism, while the forecasting method was applied to substantiate recommendations for its further improvement.

The first chapter of the dissertation establishes the theoretical and legal foundations of the research. It examines the evolution of the concept of civil society and demonstrates that its contemporary legal meaning cannot be reduced to any form of non-state activity. In legal terms, civil society encompasses an autonomous environment that is nevertheless legally connected with the state and is characterised by self-organisation, associational activity, public communication, participation, representation of interests and oversight. It is the combination of these characteristics that makes civil society a participant in legal interaction rather than merely the social background of public policy.

Particular attention is given to the state as the other party to this interaction. The dissertation establishes that the state performs a dual legal role. On the one hand, it acts as an institutional partner of civil society by creating regulatory, organisational and

procedural conditions for participation, consultations, access to information, applications and petitions, the operation of consultative and advisory bodies, and public oversight. On the other hand, the state is itself an object of public oversight, since its decisions, actions and omissions must be open to public scrutiny and legal response. Partnership without accountability reduces participation to formal involvement, while oversight without a clearly defined addressee and response procedure remains political criticism without legal consequences.

The first chapter formulates the concept of the legal mechanism of interaction between civil society and the state. Such a mechanism is defined as an organised system of legal norms, principles, actors, procedures, information guarantees, forms of participation, instruments of public oversight, obligations to provide a reasoned response, administrative and judicial remedies, and monitoring arrangements. This system ensures not only the possibility of public input into the formulation and implementation of decisions by public authorities but also the assessment of the legality, justification, openness and reasoned character of such decisions.

The dissertation substantiates that an individual channel of participation is not equivalent to a legal mechanism. A channel merely provides an opportunity to submit a position, whereas a mechanism establishes the complete legal pathway of that position: access to information, submission, formal recording, consideration, provision of a reasoned response, oversight, review, and correction of a procedural deficiency.

The first chapter also establishes criteria for assessing the legal mechanism through the rule of law, good democratic governance, transparency, accountability and good administration. The rule of law establishes the requirements of legality, legal certainty, prohibition of arbitrariness, access to justice and the practical effectiveness of legal protection. Good democratic governance introduces the criteria of openness, integrity, participation, responsibility and the institutional capacity to respond to public input. Transparency ensures access to relevant materials and the visibility of the procedure. Accountability makes the response of public authorities subject to explanation and scrutiny. Good administration translates these requirements into

specific obligations of public authorities to ensure timely, impartial, proportionate and reasoned consideration.

The second chapter of the dissertation addresses international, European and Euro-Atlantic standards of interaction between civil society and the state. It demonstrates that standards of civic participation should not be understood as a declarative catalogue of democratic aspirations. They establish a verifiable procedural architecture within which the public must be involved at an appropriate stage of the decision-making process, receive timely access to relevant materials, and have a genuine opportunity to submit its position, while the public authority must consider that position and provide a substantiated response.

This approach makes it possible to distinguish meaningful participation from symbolic provision of information, belated consultation, or a formal invitation to participate in a discussion that is incapable of influencing the substance of the decision.

The second chapter analyses standards of transparency, access to information and accountability as indispensable conditions for effective interaction. It establishes that access to information is the primary condition for informed participation, since, without relevant materials, data, draft decisions and clearly defined time limits, a public position becomes either belated or incomplete. Transparency is not limited to the disclosure of individual data. It must ensure the traceability of the procedure, the visibility of the responsible actor, the criteria for accepting or rejecting proposals, and the reasoning underlying the final decision.

Accountability completes this chain of guarantees because it requires public authorities not only to communicate the outcome but also to explain it, permit scrutiny and provide an opportunity to respond to a procedural deficiency. Within this framework, the openness of public authorities ceases to be merely a managerial virtue and becomes a legal condition for effective interaction.

The dissertation characterises institutional and procedural models of interaction in European practice. It demonstrates that local democracy, consultation procedures, formats for the joint formulation of decisions, guarantees of freedom of association, the legal status of non-governmental organisations, open-government instruments and

models of good administration are not ready-made templates to be mechanically transplanted into Ukrainian law. Their value lies in their capacity to combine participation, responsibility and legal consequences within a single structure.

A standard of participation or transparency does not itself establish a mechanism unless it has an institutional bearer, a procedure for submitting and recording a position, an obligation to respond, and a possibility of reviewing the result.

Euro-Atlantic benchmarks are considered in the dissertation as a system of criteria for the functional compatibility of the Ukrainian interaction mechanism with the principles of democratic resilience, the rule of law, open government, integrity, democratic civilian control, protection of civic space, and the capacity of public authorities to provide accountable responses. In this context, Euro-Atlantic development does not mean the formal borrowing of individual European models. It requires the transformation of legal and administrative practices so that a public position is not lost among different participation channels but follows a predictable procedure, receives a reasoned response, may be subject to oversight and, in the event of a violation, leads to corrective action.

The third chapter translates the theoretical, legal and comparative foundations of the research into the Ukrainian regulatory, institutional and procedural context. It establishes that the Ukrainian model of interaction between civil society and the state has a developed but heterogeneous initial structure. It comprises constitutional guarantees, freedom of association, the right to submit applications, access to public information, legislation on public associations, administrative procedure, local self-government, strategic documents, public consultations, consultative and advisory bodies, public examination, petitions, electronic participation and individual oversight instruments.

At the same time, this body of legal material cannot be equated with a complete legal mechanism, since such a mechanism requires not only rights and actors but also a consistent transition from the submission of a public position to its consideration, a reasoned response, accountability, review and an effective remedy for a violation.

The procedural analysis demonstrates that public consultations, electronic consultations, administrative procedure, access to public information, applications, petitions, electronic petitions, public councils, public examination and local forms of participation acquire legal significance only when they are incorporated into a common pathway of procedural response. Where an instrument merely enables the public to submit a position but does not ensure its formal recording, consideration, a reasoned response, oversight and the possibility of review, it remains a channel of communication rather than a complete mechanism of interaction.

Accordingly, the quality of the Ukrainian model should be assessed not by the number of available forms of participation but by whether they constitute a legally interconnected structure ensuring the transition from public participation to a response by public authorities.

The dissertation identifies the principal deficiencies of the existing model, including the fragmentation of participation channels, insufficient procedural connection between the submission of a position and the provision of a reasoned response, poor traceability of consultation outcomes, incomplete institutionalisation of public oversight, unequal administrative capacity among public authorities, insufficiently defined remedies for the improper consideration of a public position, and inadequate monitoring of implementation.

It is established that these deficiencies are not merely administrative shortcomings. They are legal in nature because they disrupt the connection between the right to participate, the guarantees of its exercise, the accountable response of the public authority, review procedures, and remedies for violations.

On the basis of the analysis, the dissertation formulates an original model of an integrated legal mechanism of interaction between civil society and the state. The model combines three interrelated elements: a procedural pathway, a cycle of accountable response, and a remedy for violations.

The procedural pathway ensures the movement of a public position towards a public decision, from access to information and the submission of a position to its formal recording, consideration and correlation with a prospective or adopted decision.

The cycle of accountable response requires the public authority to consider the position, provide reasons, deliver a publicly comprehensible response, and permit oversight of the result.

The remedy for violations prevents a procedural deficiency from remaining without legal consequences by connecting improper consideration, disregard of a position or an unjustified refusal with administrative appeal, non-judicial protection, judicial review or another means of restoring the violated right.

The dissertation substantiates that the original model does not create an artificial structure intended to replace existing Ukrainian institutions. Its purpose is to organise the existing rules, procedures and forms into a sequence capable of operating as an integrated legal mechanism. Ukrainian law already contains constitutional guarantees, strategic documents, subordinate procedures for consultations, legislation on administrative procedure, instruments of access to information, applications, electronic petitions, public councils, public examination, administrative appeals and judicial review.

The problem therefore lies not in the complete absence of legal material but in the need to connect it into a procedural pathway, an accountability cycle and a remedial mechanism. This configuration constitutes the principal applied result of the research.

The scientific novelty of the dissertation lies in the proposed original model of an integrated legal mechanism of interaction between civil society and the state, within which civic participation, transparency, public oversight, a reasoned response by the public authority, legal remedies and subsequent monitoring are combined into a unified procedural cycle.

The dissertation substantiates the distinction between an individual channel of civic participation and a complete legal mechanism of interaction; formulates criteria for the Euro-Atlantic compatibility of such a mechanism; improves the understanding of civil society as a legal partner of the state; clarifies the role of the state as an institutional organiser of participation and, simultaneously, an object of public oversight; and further develops the understanding of transparency and accountability as legal conditions for effective interaction.

The practical significance of the research results lies in the possibility of using the conclusions and proposals in law-making and in improving public consultation procedures, administrative procedures, public examination, electronic participation, local forms of democracy, access to public information, administrative appeals and judicial protection.

The proposed model may be used to assess the quality of procedures governing interaction between public authorities and civil society, develop local rules of participation, prepare methodological recommendations for public authorities, improve public monitoring mechanisms, and formulate indicators for assessing the timeliness, reasoned character and effectiveness of responses by public authorities to public input.

The results obtained confirm that Ukraine's Euro-Atlantic development requires neither declarative public involvement nor the mechanical borrowing of individual procedures, but the functional harmonisation of the mechanism of interaction between civil society and the state. Such harmonisation must ensure a legally traceable pathway for a public position, a reasoned response by the public authority, an accountable institutional reaction, the possibility of oversight and review, and the correction of procedural deficiencies.

In this sense, interaction between civil society and the state is not an auxiliary element of public administration but a necessary condition for democratic resilience, the rule of law, public trust in public authorities, and the effective Euro-Atlantic development of Ukraine.

Keywords: civil society, state, legal mechanism, Euro-Atlantic development, participation, public oversight, transparency, accountability, rule of law, good governance, local self-government, judicial protection, legal guarantees, harmonisation of legislation, European standards, public authorities, rule-of-law state.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА:

1. Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Блащук О.О. Цифрова участь громадянського суспільства у нормотворчості в умовах євроатлантичного розвитку України. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2025. № 8. С. 29-32. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-8/3

2. Блащук О.О. Засади участі громадянського суспільства у процесах формування та здійснення судової влади. *Актуальні питання у сучасній науці. Серія: Право.* 2025. № 9(39). С. 19-25. DOI: https://doi.org/10.52058/2786-6300-2025-9(39)-525-535

3. Блащук О.О. Трансформація механізмів взаємодії громадянського суспільства та держави: історико-правовий аналіз. *Юридичний електронний журнал.* 2026. № 2. С. 12-15. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2026-2/1

2. Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

1. Блащук О.О. Історичні трансформації державно-громадянської взаємодії у правовому вимірі. *Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції «Малиновські читання»*, м. Острог, 27 листопада 2025 року. https://eprints.oa.edu.ua/id/eprint/10331/1/malynovski_chytannia_2026.pdf

2. Блащук О.О. Правові механізми участі громадянського суспільства у формуванні політики через системи штучного інтелекту та алгоритмічне врядування в контексті євроатлантичного розвитку України. *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Двадцять четверті Осінні юридичні читання. Захист прав людини в Україні в умовах воєнного стану та у післявоєнний період»*, м. Хмельницький, 23 жовтня 2025 року. Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. https://surli.cc/cxfaos

3. Блащук О.О. Волонтерська діяльність як інститут громадянського суспільства. *Матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції*

«Малиновські читання», м. Острог, 15 листопада 2024 року. https://eprints.oa.edu.ua/id/eprint/9595/1/mater_konfer_Malynovsky_%D0%A5I.pdf

4. Блащук О.О. Правове забезпечення функціонування інститутів громадянського суспільства в Україні. *Матеріали круглого столу «Сучасні тенденції розвитку законодавства України в умовах воєнного стану»*, м. Острог, 17 травня 2024 року. https://eprints.oa.edu.ua/id/eprint/9377/1/suchasni_tendentsii.pdf

ЗМІСТ

ВСТУП 24

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ 37

1.1. Поняття, ознаки та функції громадянського суспільства 37

1.2. Держава як інституційний партнер і об'єкт громадського контролю 52

1.3. Правовий механізм взаємодії громадянського суспільства та держави 67

1.4. Принципи оцінки механізму взаємодії громадянського суспільства та держави: верховенство права і належне демократичне врядування 77

Висновок до першого розділу 92

РОЗДІЛ 2. МІЖНАРОДНІ, ЄВРОПЕЙСЬКІ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНІ СТАНДАРТИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ 95

2.1. Міжнародні та європейські стандарти громадянської участі 95

2.2. Стандарти прозорості, доступу до інформації та підзвітності 105

2.3. Інституційні та процедурні моделі взаємодії громадянського суспільства та держави у європейській практиці 118

2.4. Євроатлантичні орієнтири та критерії гармонізації правового механізму взаємодії громадянського суспільства та держави в Україні 132

Висновок до другого розділу 144

РОЗДІЛ 3. ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ ТА НАПРЯМИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ 147

3.1. Конституційні та інституційні засади взаємодії громадянського суспільства і держави в Україні 147

3.2. Адміністративні процедури консультацій, участі та громадського контролю 171

3.3. Прогалини правового механізму взаємодії держави та громадянського суспільства, гарантії його ефективності, засоби захисту та проблеми правозастосування..... 191

3.4. Авторська модель інтегрованого механізму взаємодії та рекомендації щодо його вдосконалення наявного механізму 209

Висновок до третього розділу..... 225

ВИСНОВКИ..... 230

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ 237

ДОДАТКИ..... 259

ДОДАТОК 1..... 259

ДОДАТОК 2..... 260

ДОДАТОК 3..... 262

ДОДАТОК 4..... 264

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Євроатлантичний розвиток України змінює вимоги до правової організації відносин між громадянським суспільством і державою. Йдеться не лише про зовнішньополітичний курс або програмні орієнтири державної політики, а про внутрішню якість публічної влади: її відкритість, здатність приймати суспільно значущі рішення у взаємодії з громадянами, обов'язок пояснювати мотиви цих рішень і готовність піддаватися демократичному контролю. За таких умов громадянське суспільство не може розглядатися тільки як позадержавне середовище або сукупність громадських організацій. У правовому вимірі воно постає як носій суспільних інтересів, партнер у виробленні публічної політики, суб'єкт контролю та адресант вимоги до держави діяти прозоро, обґрунтовано й підзвітно.

Особливої ваги ця проблематика набуває в умовах повномасштабної війни, відбудови, децентралізації, цифрової трансформації та безпекових викликів. Воєнний стан об'єктивно посилює концентрацію публічної влади, однак не усуває потреби у правових гарантіях участі, доступу до інформації, громадського контролю й захисту прав. Відбудова та управління значними публічними ресурсами потребують не ситуативної комунікації з громадськістю, а процедур, у межах яких громадський сигнал реєструється, розглядається, отримує мотивовану відповідь і може стати підставою для перегляду, аудиту або іншого виправлення.

Децентралізація, розвиток місцевого самоврядування і волонтерського руху додатково показали, що спроможність держави залежить не лише від формальних повноважень органів влади, а й від якості правового включення громадянського суспільства у вирішення публічних справ.

Новий етап правового регулювання участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення пов’язаний із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» від 9 травня 2024 року № 3703-IX [1] (далі — Закон України № 3703-IX). Ним систематизовано форми участі територіальної громади

у вирішенні питань місцевого значення, запроваджено громадське оцінювання діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування та конкретизовано порядок реалізації окремих форм участі на місцевому рівні. Водночас різний обсяг процедурних гарантій, залежність значної частини процедур від статутів територіальних громад та відсутність спеціальних засобів реагування на окремі порушення зумовлюють потребу в оцінюванні цього регулювання як складової правового механізму взаємодії громадянського суспільства з публічною владою на місцевому рівні.

Українське право вже містить значний набір інструментів взаємодії громадянського суспільства та держави. Перш за все, така взаємодія через конституційні гарантії прав і свобод, законодавство про громадські об'єднання, звернення громадян, доступ до публічної інформації, місцеве самоврядування, адміністративне судочинство, публічні консультації, а також урядові акти щодо консультацій із громадськістю та громадської експертизи, що створюють нормативну основу для участі й контролю. Водночас сама наявність цих інструментів ще не означає існування цілісного правового механізму. Нерідко консультації, звернення, петиції, громадські ради, громадська експертиза, відкриті дані, електронна участь і судовий захист функціонують як окремі канали, між якими не завжди забезпечено процедурний зв'язок, єдині стандарти мотивованої відповіді, відповідального суб'єкта, засіб виправлення порушення та подальший моніторинг.

Міжнародні та європейські стандарти визначають іншу методологію оцінювання правових механізмів взаємодії громадянського суспільства та держави. Керівні принципи Ради Європи щодо громадської участі, Кодекс належної практики участі громадськості, рекомендації щодо відкритого врядування, принципи доброго демократичного врядування, стандарти публічного адміністрування та участі громадян вказують на необхідність не декоративного залучення громадськості, а юридично простежуваного процесу: своєчасного доступу до інформації, відкритого обговорення, врахування позицій заінтересованих осіб, мотивованої відповіді, підзвітності, можливості перегляду

та оцінювання результатів. Саме такий підхід є сумісним з євроатлантичним розвитком України, оскільки він пов'язує демократичну участь із верховенством права, належним урядуванням, інституційною доброчесністю та захищеністю громадянського простору.

Отже, актуальність теми зумовлена поєднанням кількох чинників: потребою України в гармонізації правових і управлінських практик у сфері взаємодії громадянського суспільства та держави з європейськими та євроатлантичними орієнтирами; практичними викликами війни, відбудови, децентралізації та цифровізації; фрагментарністю наявних правових інструментів громадянської участі та громадського контролю; необхідністю об’єднання окремих форм взаємодії громадянського суспільства та держави в інтегрований правовий механізм. Наукова потреба полягає у переході від опису форм громадянської участі до теоретико-правового обґрунтування механізму, який поєднує нормативну основу, суб’єктів, процедури, інформаційні гарантії, обов’язок мотивованої відповіді, підзвітну реакцію, засоби захисту та моніторинг.

Стан наукової розробки проблеми. Теоретичну основу дослідження становлять класичні й сучасні підходи до громадянського суспільства, публічної сфери, самоорганізації, демократичної участі та взаємодії суспільства з державою. У межах цієї традиції громадянське суспільство розглядається не як однорідна соціальна маса, а як багатошарове середовище, у якому автономія особи, асоціативність, публічна комунікація, представництво інтересів і контроль за владою набувають юридичного значення. Для цієї дисертації важливими є ті підходи, які дозволяють пов'язати громадянську активність із правовими процедурами, гарантіями, відповідальністю публічної влади та захистом порушеного права.

У сучасній українській науці суміжна проблематика активно розроблялася в кількох напрямах. Адміністративно-правовий вимір участі інститутів громадянського суспільства у формуванні державної політики, зокрема у сфері правоохоронної діяльності, досліджено в роботі В. В. Пилипа [2]. Механізми взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади у

законотворчій діяльності проаналізовано В. Ю. Древаль, що є особливо важливим для осмислення нормотворчого впливу громадськості та процедурної завершеності консультацій [3]. Конституційно-правовий вимір правозахисних неурядових організацій як інститутів громадянського суспільства розкрито А. Л. Демиденком, який акцентує на правозахисній функції таких організацій і їхньому місці у системі громадського контролю [4].

Окремий блок становлять дослідження загальної взаємодії громадянського суспільства і держави в умовах сучасних суспільних викликів. Так, Р. О. Кудряшов аналізує взаємодію громадянського суспільства і держави у контексті реалізації національних інтересів, що дає змогу пов'язати цю взаємодію з питаннями стійкості, безпеки та публічної політики [5]. Натомість, Г. М. Шаульська розглядає розвиток публічного управління у взаємодії громадянського суспільства та держави через людиноцентричну парадигму, що посилює значення прав людини, сервісності та орієнтації державного управління на потреби особи [6]. Ці праці підтверджують наукову актуальність проблеми взаємодії, але водночас залишають простір для її спеціального правового дослідження через процедури, гарантії, підзвітність і засоби захисту.

Місцевий, контрольний, цифровий і діалоговий виміри взаємодії громадянського суспільства та держави також представлені сучасними українськими дисертаціями. Участь громадян у здійсненні місцевого самоврядування досліджено Ю. О. Лукашевським, що є важливим для розуміння локального рівня громадянської участі й територіальної демократії [7]. Вплив інститутів громадянського суспільства на антикорупційну політику розглянуто М. Є. Предком, а публічний контроль у державному управлінні з інформаційно-комунікативного боку В. С. Омельченком [8–9]. Цифрову та інформаційну взаємодію у сфері електронного урядування опрацьовано Н. І. Перегудою [10]. Правове регулювання соціального діалогу як узгоджувальної форми взаємодії досліджено Б. В. Досіним [11].

У результаті, наукова розробка проблеми охоплює участь інститутів громадянського суспільства у державній політиці, законотворчість, діяльність

правозахисних неурядових організацій, місцеву демократію, антикорупційний вплив, публічний контроль, електронне урядування та соціальний діалог. Водночас наявні дослідження не вичерпують потреби у спеціальному теоретико-правовому аналізі інтегрованого механізму взаємодії громадянського суспільства і держави саме в умовах євроатлантичного розвитку України. Дослідницька проблема полягає у тому, що окремі форми участі та контролю потребують об'єднання в єдиний правовий механізм, де громадський внесок має визначений порядок входження в публічне рішення, орган влади має обов'язок його розглянути й мотивовано відповісти, а порушення процедури може бути предметом перегляду, оскарження, захисту або моніторингу. Розробка такого механізму зумовлює актуальність теми.

Окремою складовою невирішеної проблеми є визначення місця Закону України № 3703-IX в інтегрованому правовому механізмі взаємодії та оцінювання запроваджених ним місцевих форм участі за їх здатністю забезпечити розгляд громадської позиції, мотивовану відповідь і виправлення процедурного порушення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Тема дисертації затверджена вченою радою Національного університету «Острозька академія» (протокол № 5 від 24 листопада 2022 року), розглянута та схвалена координаційним бюро відділень Національної академії правових наук (п. 54 Переліку тем дисертаційних досліджень з юридичних наук за 2022 рік).

Дисертаційна робота виконана в межах планових досліджень, які проводяться кафедрою теорії та історії держави Навчально-наукового інституту права ім. І. Малиновського Національного університету «Острозька академія», зокрема «Історія теорії та практики вітчизняного та зарубіжного конституціоналізму» (номер державної реєстрації 0119U1221).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є теоретико-правове обґрунтування правових механізмів взаємодії громадянського суспільства та держави в умовах євроатлантичного розвитку України, визначення принципів їх оцінки, виявлення прогалин правового

механізму взаємодії держави та громадянського суспільства, обґрунтування гарантій його ефективності й засобів захисту, з'ясування проблем правозастосування, а також розроблення авторської моделі інтегрованого механізму та рекомендацій щодо вдосконалення наявного механізму.

Для досягнення цієї мети поставлено такі завдання:

1. Розкрити поняття, ознаки та функції громадянського суспільства в контексті правової взаємодії з державою.

2. Дослідити державу як інституційного партнера громадянського суспільства і як об'єкт громадського контролю.

3. Сформулювати поняття та елементний склад правового механізму взаємодії громадянського суспільства і держави.

4. Обґрунтувати принципи оцінки механізму взаємодії громадянського суспільства та держави на основі верховенства права і належного демократичного врядування.

5. Проаналізувати міжнародні та європейські стандарти громадянської участі.

6. Визначити стандарти прозорості, доступу до інформації та підзвітності як умови ефективної взаємодії держави та громадянського суспільства.

7. Охарактеризувати інституційні та процедурні моделі взаємодії громадянського суспільства та держави у європейській практиці.

8. Сформулювати євроатлантичні орієнтири та критерії гармонізації правового механізму взаємодії громадянського суспільства та держави в Україні.

9. Оцінити конституційні та інституційні засади взаємодії громадянського суспільства і держави в Україні, зокрема правове регулювання форм участі територіальних громад та громадського контролю на місцевому рівні.

10. Проаналізувати адміністративні процедури консультацій, участі та громадського контролю.

11. Виявити прогалини правового механізму взаємодії держави та громадянського суспільства, визначити гарантії його ефективності, засоби захисту та проблеми правозастосування.

12. Розробити авторську модель інтегрованого механізму взаємодії громадянського суспільства та держави й сформулювати рекомендації щодо вдосконалення наявного механізму.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі взаємодії громадянського суспільства та держави у сферах громадянської участі, консультацій, прозорості, підзвітності, громадського контролю, захисту прав та реалізації євроатлантичних орієнтирів України.

Предметом дослідження є правові механізми взаємодії громадянського суспільства та держави в умовах євроатлантичного розвитку України, включно з їх нормативними засадами, принципами, суб'єктним складом, процедурами, інструментами участі й контролю, гарантіями, засобами захисту та критеріями ефективності.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить поєднання загальнонаукових, спеціально-юридичних і міждисциплінарних методів, застосованих відповідно до предмета, мети й завдань дослідження. Діалектичний метод використано для з'ясування розвитку відносин громадянського суспільства і держави від історичних форм самоорганізації до сучасних правових процедур участі, контролю й підзвітності. Системний метод дав змогу розглядати механізм взаємодії не як набір розрізнених інструментів, а як цілісну систему норм, суб'єктів, процедур, гарантій, засобів захисту та моніторингу. Структурно-функціональний метод застосовано для виокремлення елементів цього механізму та визначення їх правової функції.

Формально-юридичний метод використано під час аналізу конституційних положень, законів, підзаконних актів, міжнародних і європейських стандартів, які регулюють участь громадськості, доступ до інформації, адміністративну процедуру, місцеве самоврядування, громадський контроль і судовий захист. Порівняльно-правовий метод дав змогу зіставити українські правові інструменти з європейськими стандартами громадської участі, відкритого врядування, доброго демократичного врядування та публічного адміністрування. Герменевтичний метод застосовано для тлумачення правових категорій

"громадянське суспільство", "взаємодія", "правовий механізм", "публічна консультація", "громадський контроль", "прозорість" і "підзвітність".

Аксіологічний метод дав змогу оцінити механізми взаємодії крізь призму верховенства права, демократії, прав людини, довіри, відповідальності та доброго врядування. Інституційний метод використано для характеристики суб'єктів взаємодії, зокрема органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, консультативно-дорадчих органів, правозахисних організацій і форм громадського контролю. Метод моделювання застосовано для формулювання авторської моделі інтегрованого правового механізму, а прогностичний метод - для обґрунтування рекомендацій щодо його подальшого вдосконалення в умовах євроатлантичного розвитку України.

Нормативно-правову основу дослідження становлять Конституція України, законодавство про громадські об’єднання, звернення громадян, доступ до публічної інформації, адміністративну процедуру, публічні консультації, місцеве самоврядування, зокрема Закон України № 3703-IX, та адміністративне судочинство, а також урядові акти щодо консультацій із громадськістю, громадської експертизи, відкритості й електронної взаємодії. До нормативної основи також належать стратегічні документи України щодо сприяння розвитку громадянського суспільства, відкритого урядування, цифрової трансформації, європейської та євроатлантичної інтеграції, а також документи Ради Європи, Європейського Союзу, OECD/SIGMA та інших міжнародних інституцій щодо громадської участі, доступу до інформації, прозорості, підзвітності, доброго врядування й верховенства права.

Емпіричну основу дослідження становлять офіційні матеріали органів державної влади та органів місцевого самоврядування, документи і звіти щодо громадської участі, консультацій, доступу до публічної інформації, відкритих даних, електронної участі, публічного контролю, відбудови та адміністративної практики, а також релевантні судові рішення й матеріали громадського моніторингу.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у теоретико-правовому обґрунтуванні інтегрованого правового механізму взаємодії громадянського суспільства і держави в умовах євроатлантичного розвитку України та у формулюванні положень, які конкретизують його структуру, критерії оцінки, гарантії та напрями вдосконалення.

Уперше:

1. Запропоновано авторську модель інтегрованого правового механізму взаємодії громадянського суспільства і держави, у якій громадянська участь, прозорість, громадський контроль, мотивована відповідь органу влади, засіб захисту і подальший моніторинг поєднані в єдиний процедурний цикл.

2. Обґрунтовано розмежування між окремим каналом громадянської участі та повноцінним правовим механізмом взаємодії: канал відкриває можливість подання позиції, тоді як механізм передбачає юридично визначений маршрут її розгляду, відповідального суб'єкта, мотивовану реакцію, можливість перевірки та засіб виправлення порушення.

3. Сформульовано критерії євроатлантичної сумісності механізму взаємодії громадянського суспільства і держави для України, до яких належать прозорість, відкритість інформації, своєчасна участь, інклюзивність, підзвітність, мотивованість рішення, правова визначеність, ефективний засіб захисту та моніторинг виконання.

4. Визначено місце Закону України № 3703-IX у правовому механізмі взаємодії громадянського суспільства з публічною владою на місцевому рівні. Обґрунтовано, що врегульовані ним загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання та громадське оцінювання частково формують процедурний маршрут і цикл підзвітної реакції, однак різний обсяг обов’язку мотивування, залежність процедур від статутів територіальних громад та відсутність спеціальних засобів реагування на окремі порушення не забезпечують завершеності цього механізму.

Удосконалено:

1. Розуміння громадянського суспільства як правового партнера держави, який не підміняє публічну владу, але через участь, представництво, самоорганізацію, контроль і вимогу підзвітності впливає на зміст і якість публічного рішення.

2. Характеристику держави як одночасно інституційного партнера громадянського суспільства і об'єкта громадського контролю, що потребує поєднання співпраці, відповідальності, відкритості та правових меж впливу на владу.

3. Підхід до прозорості та підзвітності як юридичних умов ефективної взаємодії, а не лише як організаційних або етичних принципів публічного управління.

4. Систему адміністративних процедур консультацій, участі та громадського контролю через включення до неї інформаційних гарантій, строків, фіксації громадського внеску, мотивованої відповіді, публічного звітування та можливості перегляду.

Дістали подальшого розвитку:

1. Застосування принципів верховенства права і належного демократичного врядування до оцінки механізмів взаємодії громадянського суспільства і держави.

2. Підхід до цифрової участі, відкритих даних, алгоритмічного врядування та громадського моніторингу відбудови як до юридично простежуваних процедур, що потребують відповідального суб'єкта, пояснюваності, мотивованої відповіді й засобу виправлення порушення.

3. Розуміння місцевого самоврядування, волонтерства, самоорганізації, міжмуніципальної співпраці та правового забезпечення інститутів громадянського суспільства як інституційних опор взаємодії, що мають підсилювати, а не замінювати процедурні гарантії участі й контролю.

4. Положення про участь громадянського суспільства у сфері правосуддя, за яким громадський контроль, відкритість і довіра до судової влади можуть

посилювати легітимність правосуддя лише за умови збереження незалежності суду та правових меж суспільного впливу.

5. Історико-правове бачення трансформації механізмів взаємодії громадянського суспільства і держави як руху від практик самоорганізації до процедурно оформлених форм участі, контролю, відкритості, цифрової взаємодії та мотивованої реакції публічної влади.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості використання положень і висновків дисертації у нормотворчій, правозастосовній, управлінській, освітній і науковій діяльності. У нормотворчій діяльності результати можуть бути використані для вдосконалення законодавства про публічні консультації, доступ до публічної інформації, відкриті дані, громадський контроль, місцеву участь і засоби захисту, а також для приведення статутів територіальних громад та локальних положень про загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання і громадське оцінювання у відповідність із вимогами Закону України № 3703-IX. У правозастосовній діяльності вони можуть сприяти формуванню стандартів мотивованої відповіді, обліку громадських пропозицій, публічного звітування, перегляду рішень і реагування на порушення процедури участі.

У діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування результати дослідження можуть бути використані для розроблення внутрішніх процедур консультацій, громадської експертизи, громадського оцінювання, електронної участі, звітування посадових осіб, моніторингу відбудови, роботи дорадчих органів і контролю за використанням публічних ресурсів. В освітньому процесі положення дисертації можуть застосовуватися під час викладання конституційного права, адміністративного права, муніципального права, права Європейського Союзу, публічного адміністрування та навчальних дисциплін, пов'язаних із громадянським суспільством, демократією участі й верховенством права. У науковій роботі результати можуть бути використані для подальших досліджень правових механізмів участі, громадського контролю, підзвітності, відкритого врядування та євроатлантичної гармонізації.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею здобувача. Сформульовані у ній положення, висновки та рекомендації одержані автором особисто. Власні публікації автора, використані під час підготовки дисертації, охоплюють проблематику цифрової участі у нормотворчості, участі громадянського суспільства у сфері правосуддя, історико-правової трансформації механізмів взаємодії, алгоритмічного врядування, волонтерства і правового забезпечення інститутів громадянського суспільства. Наукову новизну становлять виключно власні(авторські) ідеї та пропозиції.

Апробація результатів дисертації. Результати дисертаційного дослідження обговорювались на міжкафедральному семінарі кафедри державно-правових дисциплін та кафедри теорії та історії держави і права Навчально-наукового інституту ім. І. Малиновського Національного університету «Острозька академія» і впроваджені в навчальний процес при викладанні навчальних дисциплін «Історія держави і права зарубіжних країн», «Конституційне право України: система врядування», розробці сертифікатних програм для здобувачів вищої освіти. Результати даного дослідження були використані у діяльності адвокатів регіону та Ради адвокатів Рівненської області, громадських організацій, органів місцевого самоврядування в частині взаємодії з громадянським суспільством.

Основні теоретичні напрацювання й рекомендації були оприлюднені наміжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, круглих столах, зокрема: «*XI Міжнародна науково-практична конференція «Малиновські читання»*» Національний університет«Острозька академія» (м. Острог, 27 листопада 2025 р., тези опубліковані); *Науково-практична конференції двадцять четверті Осінні юридичні читання «Захист прав людини в Україні в умовах воєнного стану та у післявоєнний період»* (м. Хмельницький, 23 жовтня 2025 р., тези опубліковані) Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова; *X-ї Міжнародної науково-практичної конференції «Малиновські читання»* (м. Острог, 15 листопада 2024 р., тези опубліковані) Національний університет«Острозька академія»; *«Сучасні тенденції розвитку законодавства*

України в умовах воєнного стану» (м. Острог, 17 травня 2024 року; тези опубліковані), Національний університет «Острозька академія».

Публікації. Основні положення дисертації відображено у наукових публікаціях здобувача, присвячених цифровій участі у нормотворчості, взаємодії громадянського суспільства із судовою владою, історико-правовій трансформації механізмів державно-громадської взаємодії, алгоритмічному врядуванню, волонтерству та правовому забезпеченню інститутів громадянського суспільства. За темою дисертаційного дослідження опубліковано 7 наукових праць, у тому числі 3 статті у фахових виданнях України 4 тези доповідей у матеріалах науково - практичних конференцій та круглих столів.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що об'єднують дванадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Перший розділ присвячено теоретико-правовим засадам взаємодії громадянського суспільства і держави. Другий розділ охоплює міжнародні, європейські та євроатлантичні стандарти такої взаємодії. Третій розділ розкриває українську модель, прогалини, гарантії ефективності та авторські рекомендації щодо вдосконалення правового механізму взаємодії. Загальний обсяг дисертації – 259 сторінок, із них основного тексту – 237 сторінки.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ

1.1. Поняття, ознаки та функції громадянського суспільства

Поняття громадянського суспільства не має незмінного, позаісторичного змісту. Крішан Кумар у статті «Громадянське суспільство: дослідження корисності історичного терміна» (1993) [12, с. 375] показав, що англомовна формула «civil society», тобто громадянське суспільство, змінює своє поняттєве наповнення разом зі зміною політичних форм, структур влади та способів осмислення відносин між громадянином і державою. Джон Еренберг у праці «Громадянське суспільство: критична історія ідеї» (1999) [13] розгорнув цю тезу в історичній перспективі і довів, що одна й та сама мовна формула в різні епохи позначала різні типи суспільної організації: від політичної спільноти громадян до простору посередництва, участі й демократичного контролю. Відтак, генеалогія поняття не збігається з його сучасним правовим тлумаченням. Історія терміна пояснює зсуви поняттєвого наповнення, але не усуває потреби в чіткому робочому визначенні.

Багатозначність поняття не означає, що його можна вживати без аналітичних меж. Віктор Перес-Діас у статті «Громадянське суспільство: багатошарове поняття» (2014) підкреслює, що багатошаровість громадянського суспільства вимагає не розширення до будь-якої позадержавної активності, а відбору тих вимірів, які реально пояснюють структуру суспільної координації і впливу на владу [14, с. 812]. Найширше соціологічне тлумачення, яке охоплює всю недержавну соціальність, розмиває поняття настільки, що воно втрачає правову придатність. Вузька редукція до сукупності громадських організацій, навпаки, знецінює комунікативні, представницькі, учасницькі та контрольні механізми, без яких громадянське суспільство не може бути повноцінним суспільно-правовим середовищем. У правовому контексті релевантним є не будь-яке існування поза державним апаратом, а такий тип самоорганізації, який вступає у зв’язок із публічною владою через представництво інтересів, участь, комунікацію, вимогу обґрунтування рішень і контроль.

Антична традиція задає перший смисловий контекст поняття, але не створює його сучасної форми. Арістотель у «Політика» пов’язує «koinonia politike», політичну спільноту, з «polis», тобто полісом як вищою формою співжиття, в якій громадянин існує не поруч із політичним порядком, а всередині нього [15]. Громадянськість означає тут здатність брати участь у правлінні, розділяти відповідальність за спільні справи й співвідносити приватне життя із благом політичної цілості. Таке розуміння має фундаментальне значення для історії поняття, оскільки в ньому вже наявні теми громадянської участі, публічної відповідальності та спільного блага. Водночас антична політична спільнота не знає окремого середовища асоціативної самоорганізації, що перебуває між приватною сферою і державою або впливає на владу як самостійний соціальний рівень. Саме ця відсутність розмежування між суспільством і державою відділяє арістотелівську передісторію від модерного поняття громадянського суспільства.

У арістотелівській конструкції громадянин мислиться не як учасник автономної мережі об’єднань, а як складова політичної організації спільного життя [15]. Правопорядок, етичний лад, громадянські чесноти і практика участі входять тут до єдиної цілісності. Приватний інтерес не протиставляється публічному як окрема соціальна сила; він включений у загальну структуру політичної спільноти. Для подальшого визначення це має важливий наслідок: античне джерело зберігає тему громадянської належності, але не дає тієї інституційної та функціональної диференціації, яка дозволяє говорити про громадянське суспільство як окрему сферу самоорганізації, представництва і контролю. Арістотель важливий не як готовий носій сучасної дефініції, а як рання точка, з якої постає уявлення про те, що участь у спільних справах є невіддільною від статусу громадянина і від самого порядку політичного життя.

Римська республіканська традиція підсилює правовий вимір цієї передісторії. Марк Туллій Цицерон у «Про державу. Про закони» [16] розвиває уявлення про «res publica», тобто публічну або спільну справу громадян, що тримається на праві, спільному інтересі та лояльності до політичного порядку.

Порівняно з грецькою моделлю тут чіткіше артикульовано юридичну основу громадянської спільноти: політичний порядок утримується не тільки етичною єдністю, а й правовою організацією спільної справи. Римська лінія тому має окреме значення для подальшої долі поняття «societas civilis», громадянської спільноти: вона передає модерній традиції ідею того, що громадянська належність пов'язана не лише з участю, а й із правомірно організованою формою спільного існування.

Цицерон, однак, так само не описує сучасне громадянське суспільство як відносно автономне середовище, що взаємодіє з державою через інститути участі та контролю. Його уявлення про спільну справу не розгортає простору соціальної самоорганізації, окремого від влади; воно радше посилює юридичний зміст політичної спільноти. Тому римська республіканська традиція не може бути ототожнена з модерним громадянським суспільством, але вона важлива як носій трьох ключових мотивів: зв'язку громадянськості з правом, зв'язку права з публічним порядком і зв'язку публічного порядку з належністю до спільної справи. Антично-республіканська лінія зберігає передумови майбутнього розмежування суспільства й держави, не здійснюючи його. Вона формує початкову структуру громадянської участі і публічної відповідальності, з якої пізніше виростуть модерні уявлення про автономію суспільного середовища.

Античний і республіканський матеріал тому виконує подвійну функцію. З одного боку, він показує, що громадянська спільність історично постає навколо участі, права і спільного блага. З іншого боку, він фіксує межу між передісторією поняття і його сучасним змістом: окремої сфери між індивідом, економікою і державною владою тут ще не існує. Саме ця подвійність не дозволяє проектувати модерне поняття громадянського суспільства назад на античність. Історичний матеріал набуває аналітичного значення лише тоді, коли виявляє не зовнішню схожість, а структурні розриви, з яких складається подальша еволюція поняття. Тому антична спадщина не замінює сучасного тлумачення громадянського суспільства, а окреслює вихідний горизонт, у якому ще не відбулося відмежування соціальної самоорганізації від політичної спільноти як такої.

Ранньомодерна думка починає руйнувати античну цілісність політичної спільноти і переводить розмову про суспільний порядок у мову договору, прав, безпеки, власності та цивілізованого співжиття. Томас Гоббс у «Левіафан» (1651) пояснює виникнення політичного порядку через акт виходу з природного стану війни всіх проти всіх [17]. У такій конструкції громадянське суспільство і «civil government», тобто цивільне врядування, майже збігаються з організованим політичним суспільством, підпорядкованим суверенові. Це ще не громадянське суспільство у сучасному значенні, оскільки тут немає окремої асоціативної сфери, що зберігає відносну автономію щодо державної влади. Проте модель Т. Гоббса радикально змінює саму логіку осмислення спільноти: суспільство постає не як природний етичний лад, а як конструйована форма порядку, виправдана безпекою і раціональним уникненням взаємного знищення.

Внесок Т. Гоббса важливий тим, що переводить розмову про суспільство у площину штучно встановленого політичного порядку. Індивід, страх, згода і суверенітет стають поняттями, без яких більше неможливо пояснювати політичну спільність. Така зміна не створює ще середовища громадянської самоорганізації, але робить можливим подальше розведення державної влади, права і суспільної активності. Якщо античність мислила політичне співжиття як органічну цілісність, то у Т. Гоббса з’являється логіка інституційного складання порядку з атомізованих індивідів. Саме з цього починається нова траєкторія, де суспільство можна описувати вже не тільки через участь у спільному благу, а й через право на безпеку, згоду на владу і штучно створений політичний механізм. Для подальшого становлення поняття громадянського суспільства ця зміна є фундаментальною.

Ліберальна версія ранньомодерного переходу розгортається у Джона Локка в «Два трактати про правління» (1689) [18]. Політичне суспільство у Дж. Локка також виникає через згоду, однак наголос переноситься з абсолютної влади на обмежений уряд, природні права і захист власності. Тут громадянське суспільство ще не відокремлюється від політичного суспільства в сучасному сенсі, але структура аргументу змінюється суттєво: важливим стає не лише

встановлення влади, а й її межі, правомірність втручання та зобов'язання щодо охорони свободи. Дж. Локк формує той правовий зв'язок, у якому право перестає бути лише елементом політичної організації і набуває функції захисту індивіда від надмірної влади. Через це ліберальна договірна традиція закладає одну з найважливіших передумов майбутнього громадянського суспільства: легітимна влада має співвідноситися з автономією носіїв прав, а не поглинати їх.

Поворот у Дж. Локка не створює ще теорії соціальних рухів, публічної сфери чи асоціативного плюралізму, але він робить автономію суспільних суб'єктів юридично значущою. Від цієї точки стає зрозуміло, що суспільство не зводиться до пасивного матеріалу для державного управління. Воно складається з носіїв прав, інтересів і власності, чия згода легітимує владу, а порушення їхніх прав підриває її правомірність. Саме тут поняття суспільного порядку починає включати елементи, які пізніше стануть структурними ознаками громадянського суспільства: межі уряду, самостійність суспільних інтересів і принципову можливість критичного ставлення до влади. Дж. Локк не дає сучасного визначення громадянського суспільства, але створює той правовий ґрунт, на якому воно згодом набуде інституційного і демократичного змісту [18].

Жан-Жак Руссо у праці «Суспільний договір, або Принципи політичного права» (1762) зберігає договірну проблематику [19], але радикально переозначує її через колективну волю громадян як джерело легітимності політичного порядку. Ж.-Ж. Руссо не веде безпосередньо до сучасного громадянського суспільства як окремої сфери від держави, оскільки його модель тяжіє до єдності політичного тіла, а не до диференціації соціальних просторів. Проте саме ця модель утримує критично важливий мотив: політичний порядок не є зовнішнім щодо громадян; він має випливати з їхньої загальної волі та громадянської належності. Ж.-Ж. Руссо виводить питання легітимності з площини сили у площину політичної суб'єктності громадян, а це означає, що суспільство вже не може тлумачитися просто як об'єкт організації. Воно набуває ролі колективного носія політичного самовизначення.

Ж.-Ж. Руссо тому не створює автономного асоціативного світу, але зберігає центральність громадянської участі для самого існування легітимного порядку. Завдяки цьому його концепція утримує зв'язок між ранньомодерною мовою договору і більш пізніми уявленнями про суспільну включеність у публічну владу. Там, де логіка Т. Гоббса підкреслювала захист від хаосу, а лінія Дж. Локка — межі уряду та права індивіда, лінія Ж.-Ж. Руссо наполягає на тому, що без активної політичної належності громадян правопорядок втрачає внутрішню легітимність. У цій точці генеалогія громадянського суспільства проходить через ще одну важливу трансформацію: суспільство дедалі виразніше постає не тільки як сфера приватних інтересів, а і як носій публічного самовизначення. Саме ця напруга між приватним, колективним і політичним стане однією з передумов подальшого розведення суспільства та держави.

Якісно інший хід пропонує Адам Фергюсон у «Нарис історії громадянського суспільства» (1767) [20]. У нього громадянське суспільство постає вже не стільки як технічний результат договору, скільки як історичний стан цивілізованого співжиття, де громадянські чесноти, конфлікт, комерція, війна і моральний порядок взаємодіють у динамічному процесі розвитку. А. Фергюсон особливо цінний тим, що виводить поняття за межі суто політико-правової конструкції і вводить у нього історико-соціальний вимір. Громадянське суспільство у нього ще не є ані сучасною мережею асоціацій, ані просто державно організованим політичним тілом. Воно означає певний рівень цивілізованого стану суспільства, у якому свобода, конкуренція, чеснота і суспільна активність перебувають у складному, нерівноважному зв'язку.

Модель А. Фергюсона руйнує спокусу будувати лінійну історію поняття від договору до інституційного плюралізму. Вона показує, що у XVIII столітті громадянське суспільство ще не означає відокремлену від держави сферу організацій та комунікації; воно тяжіє до ширшого історико-морального значення. Це важливий коректив проти спрощеного читання генеалогії. Поняття проходить не тільки через договір, право і власність, а й через проблематику цивілізації, морального порядку, соціального конфлікту та громадянських

чеснот. За такої генеалогії громадянське суспільство не може бути відтворене як проста пряма лінія до сучасного поняття. Воно радше розкриває поле напруг, з якого поступово постає думка про окреме соціальне середовище, здатне впливати на владу і водночас не зводитися до неї.

Ранньомодерний етап тому не дає завершеного поняття громадянського суспільства, але створює словник, без якого воно не могло б оформитися. Т. Гоббс вводить мову суверенітету і договору, натомість, Дж. Локк мову прав, меж уряду і власності, Ж.-Ж. Руссо мову громадянської належності й легітимності політичного тіла, А. Фергюсон мову історичного розвитку цивілізованого співжиття. Лише сукупність цих ліній відкриває можливість для подальшого відмежування суспільства від держави. Юридично значущим тут є не сам факт розмаїття концепцій, а народження ідеї, що суспільство має власну динаміку, власні інтереси і власні форми самоутримання, які не збігаються ні з голою владою суверена, ні з античною тотожністю політичної спільноти та публічного порядку. Саме з цієї точки поняття починає рух до модерного розмежування суспільства і держави.

Рішуче структурне оформлення цього розмежування відбувається у Г. В. Ф. Гегеля. У «Основи філософії права» (1821) громадянське суспільство вже не збігається ні з сім’єю, ні з державою [21]. Воно постає як окрема сфера потреб, приватних інтересів, корпорацій, господарських зв’язків і правового посередництва. У схемі Г. В. Ф. Гегеля важливо не лише саме відокремлення, а і його внутрішній зміст: громадянське суспільство не є хаотичним світом приватності, воно вже пронизане інституціями, правом і механізмами узгодження інтересів. Ця модель має вирішальне значення для юридичного осмислення поняття. Вона дозволяє мислити суспільство як окремий рівень соціальної організації, в межах якого приватні інтереси набувають не просто фактичного, а правово опосередкованого існування. Г. В. Ф. Гегель тим самим переводить громадянське суспільство з етапу історичної генеалогії у фазу концептуальної визначеності.

Громадянське суспільство у Г. В. Ф. Гегеля не є ідеалізованою гармонією. У ньому співіснують потреби, нерівності, конкуренція, взаємна залежність і потреба в правовому врегулюванні. Ця модель особливо продуктивна для правового аналізу: вона не ігнорує конфлікт, але й не зводить суспільство до конфлікту; вона не ототожнює інтереси з правом, але показує, як інтереси входять у правовий порядок через посередницькі форми. Корпорації, адміністрація правосуддя, регулятивні механізми і структурованість соціальних зв'язків перетворюють громадянське суспільство на сферу, де суспільна енергія набуває інституційного виміру. На цьому рівні стає можливою думка про те, що між індивідом і державою існує окреме середовище, через яке суспільство може бути не тільки соціальним фактом, а і юридично релевантною силою.

Практичне й демократичне наповнення цього розмежування розгортається в А. де Токвіля в «Демократія в Америці» (1835) [22]. А. де Токвіль не конструює громадянське суспільство як абстрактну систему потреб; він показує його через асоціативне життя, місцеве самоврядування, звички участі та повсякденну практику самоорганізації. Свобода асоціацій у нього виконує не декоративну, а конститутивну роль: вона стримує ізоляцію індивідів, перешкоджає концентрації влади і виробляє соціальні навички демократичного співжиття. Це вже не просто середовище інтересів, а жива тканина громадянської активності. Через А. де Токвіля громадянське суспільство перестає бути лише структурно відмежованою сферою і постає як простір, де щоденно виробляються солідарність, довіра, ініціатива і здатність спільно діяти щодо публічної влади.

Лінія А. де Токвіля уточнює те, чого бракує суто структурному підходу. Якщо модель Г. В. Ф. Гегеля чітко окреслює місце громадянського суспільства між приватною сферою і державою, то А. де Токвіль показує, як це місце наповнюється конкретною демократичною практикою. Самоорганізація тут не зводиться до існування інституцій; вона означає здатність громадян переходити від приватної ізольованості до колективної дії, від індивідуального інтересу до спільного представництва, від пасивного існування до публічної участі. Такий перехід дає підставу для важливої теоретичної тези: громадянське суспільство не

можна звести ні до суто інституційного каркасу, ні до абстрактної культури свободи. Воно існує лише там, де інституційна окремішність поєднується з реальною асоціативною практикою і зі здатністю суспільства впливати на владу не випадково, а системно.

Поєднання ліній Г. В. Ф. Гегеля та А. де Токвіля створює центральний модерний етап становлення поняття. Г. В. Ф. Гегель дає структурне розмежування суспільства і держави, а А. де Токвіль — практичне наповнення цієї структури через асоціації, місцевість і звички участі. Без першого громадянське суспільство залишилося б розмитою соціальною множиною; без другого воно перетворилося б на суху інституційну схему без демократичної дії. У такому поєднанні модерне поняття громадянського суспільства слід розуміти як єдність інституційного та практичного вимірів. Воно означає окреме соціальне середовище, у якому інтереси, потреби, комунікація, асоціативність і правові форми посередництва утворюють умови для суспільного впливу на публічну владу. Цей крок уже має прямий юридичний наслідок: лише за наявності такого розмежування можна змістовно говорити про канали участі, форми представництва і механізми контролю.

Сучасна теорія не скасовує модерне розмежування суспільства і держави, а переводить його в питання про те, який вимір робить громадянське суспільство юридично значущим для взаємодії з публічною владою. У правовому аналізі воно важливе не як самодостатній соціологічний опис позадержавної активності, а як соціально-правове середовище, через носії якого суспільна позиція набуває форми участі, представництва, контролю і вимоги підзвітності. Тому сучасні підходи слід зіставляти не за тим, який із них дає єдину вичерпну дефініцію, а за тим, який елемент юридично придатного поняття вони виявляють. У цій рамці принципово розрізнити три лінії: комунікативно-публічну, асоціативно-інституційну та нормативно-цивільну. Вони не є взаємовиключними дефініціями: кожна з них потрібна для пояснення громадянського суспільства як учасника взаємодії з державою, але кожна стає редуктивною, якщо претендує на його повний зміст.

Комунікативно-публічна лінія пояснює перший необхідний елемент такого поняття - перетворення приватної думки на публічно артикульовану суспільну позицію. Юрген Габермас у праці «Структурна трансформація публічної сфери» (1989) переносить центр ваги на публічну сферу як простір раціонально-критичної комунікації [23]. Її сила полягає в тому, що вона показує: суспільна позиція стає політично значущою лише тоді, коли виходить у публічний простір і звертається до влади з вимогою мотивованого рішення. У правовій площині публічна влада постає не тільки як носій компетенції, а й як адресат вимоги обґрунтування. Водночас публічність сама по собі не пояснює, хто саме є сталим носієм представництва, через які процедури участь набуває форми і якими каналами суспільна критика переходить у контроль.

Асоціативно-інституційна лінія додає другий елемент - сталі носії та форми суспільної дії. Жан Коен і Ендрю Арато у праці «Громадянське суспільство і політична теорія» (1992) [24], а також Майкл Волцер у статті «Ідея громадянського суспільства» (1991), зміщують акцент із самої публічності на організовані форми суспільної дії [25, с. 293]. У цій перспективі громадянське суспільство є сферою між державою та економікою, де асоціації, права, соціальні рухи і форми самоврядування надають суспільній енергії сталого інституційного вираження. Саме ця лінія найкраще пояснює, як інтерес переходить у представництво, участь і стримування влади. Її межа, однак, полягає в ризику звузити громадянське суспільство до організованого асоціативного сектору і втратити неформальні ініціативи, комунікативну відкритість та нормативний критерій демократичної якості таких форм.

Нормативно-цивільна лінія вводить третій елемент - критерій демократичної якості самої суспільної активності. Джеффрі Александер у праці «Громадянська сфера» (2006) висуває на перший план солідарність, включення, публічне визнання і цивільні коди [26]. Цей акцент важливий тому, що не кожна позадержавна активність автоматично має демократичну якість: громадянське суспільство потребує критеріїв включення, довіри, взаємного визнання і легітимації участі. Проте ізольована нормативна модель може віддалити поняття

від процедурних каналів впливу на владу. Якщо не показати, як солідарність і визнання переходять у участь, представництво, контроль і вимогу підзвітності, поняття втрачає юридичну операційність.

Сучасні підходи слід синтезувати не як компроміс між школами, а як послідовне формування юридично придатного поняття. Комунікативно-публічна лінія пояснює видимість і обґрунтування суспільних вимог; асоціативно-інституційна - їхніх носіїв і канали дії; нормативно-цивільна - демократичну легітимність, включення і межу між громадянською активністю та приватним або корпоративним інтересом. Жодна з них окремо не дає поняття, достатнього для правового аналізу взаємодії громадянського суспільства з державою: перша ризикує розчинити громадянське суспільство у публічності, друга - звузити його до організованого сектору, третя - відірвати його від процедур участі та контролю. Тому методологічно виправданим є інтеракційний і юридично придатний синтез: громадянське суспільство слід розуміти як багатошарове середовище, яке одночасно артикулює суспільні вимоги, інституціоналізує участь і представництво, надає їм нормативної легітимності та переводить їх у вимогу відкритості, мотивованості й підзвітності публічної влади. У цьому значенні продуктивним є підхід Віктора Переса-Діаса до громадянського суспільства як багатошарового поняття, оскільки він дозволяє поєднати комунікативний, інституційний, нормативний і контрольний виміри без втрати аналітичної визначеності.

Для українського контексту цей синтез має бути доповнений історико-правовим містком: взаємодія громадянського суспільства і держави розвивалася не лише як зміна теоретичних уявлень, а і як поступове набуття суспільним впливом юридичної форми. У власному історико-правовому аналізі трансформації механізмів взаємодії я показую рух від локальних практик самоорганізації й місцевого самоврядування до процедурної дисципліни участі, прозорості, відкритих даних, електронної демократії та мотивованої відмови [27, с. 12]. Апробаційні тези про історичні трансформації державно-громадської взаємодії додатково фіксують цей самий український акцент: релевантною для

правового аналізу стає не сама мінливість форм участі, а їх поступове оформлення у механізми впливу, контролю і відповідальної реакції [28]. Це не змінює загальної концептуальної генеалогії поняття, але уточнює її для українського правового контексту: громадянське суспільство стає релевантним для механізму взаємодії тоді, коли його самоорганізація переходить у процедури, адресовані публічній владі.

Після такого синтезу насамперед потрібно окреслити межі поняття. Громадянське суспільство не тотожне публічній сфері, оскільки публічна комунікація виражає лише один його вимір. Воно не тотожне і сектору громадських організацій, бо поза ним лишаються неформальні ініціативи, локальні мережі, професійні спільноти та рухи, які також можуть створювати суспільний вплив. Партійна політика так само не становить його ядра: партії можуть виростати з громадянського середовища, але у момент безпосередньої боротьби за державну владу вони переходять у площину політичного представництва. Громадянське суспільство слід відмежовувати від тих сфер, з якими воно взаємодіє, але з якими не зливається.

Такого самого розмежування потребують відносини громадянського суспільства з державним апаратом та економічними структурами. Органи публічної влади можуть бути партнерами комунікації, адресатами суспільних вимог і об’єктами контролю, однак вони не є частиною середовища, яке їх оцінює та стримує. Економічні структури, ринок, бізнес і власність становлять важливе тло суспільного життя, але не вичерпують громадянського суспільства, якщо не переходять у площину публічного представництва, участі та контролю. Економічна свобода може розглядатися як одна з правових цінностей такого середовища, оскільки вона підтримує автономію носіїв приватної ініціативи, але сама по собі не перетворює ринок або бізнес на громадянське суспільство без публічного представництва, участі й контролю [29, с. 47]. Це розмежування має не лише теоретичне, а й юридичне значення: воно дозволяє відрізняти суб’єктів суспільного впливу, адресатів вимог і канали взаємодії з публічною владою.

Після встановлення цих меж можна сформулювати робоче визначення. Громадянське суспільство доцільно розуміти як відносно автономне, але юридично й політично пов’язане з державою багатошарове соціально-правове середовище самоорганізації осіб та їхніх об’єднань, публічної комунікації, представництва інтересів, участі у виробленні публічних рішень і контролю за діяльністю публічної влади. Таке визначення не охоплює будь-яку позадержавну активність лише через її формальну відокремленість від держави. Воно фіксує той тип суспільної дії, який здатний входити у правовий зв’язок із публічною владою через вимогу обґрунтування, процедури участі, контроль і підзвітну реакцію.

Це визначення має дві важливі межі. По-перше, автономія громадянського суспільства є відносною, а не абсолютною: воно не розчиняється в державі, але й не існує поза правовими формами, які забезпечують свободу об’єднання, комунікацію, участь і захист від свавільного втручання. По-друге, зв’язок із державою не означає підпорядкування державі. Йдеться про можливість вступати з публічною владою у юридично оформлені відносини: подавати позицію, вимагати інформації, брати участь у процедурі, отримувати мотивовану відповідь і перевіряти владну дію. Саме ця подвійність, автономія і взаємодія, робить поняття придатним для пояснення правового механізму.

Передумови існування громадянського суспільства не збігаються з його визначенням: вони роблять таке середовище можливим, але ще не описують його власну структуру. До них належать свобода асоціацій, свобода вираження поглядів, наявність публічної сфери, правове визнання суб’єктності осіб та їхніх об’єднань, а також достатнє відмежування суспільства від державного апарату. Ці передумови створюють простір, у якому суспільні суб’єкти можуть діяти не як пасивні адресати управління, а як носії позицій, інтересів і вимог до влади.

Окреме значення серед передумов мають процедурні канали входу у вироблення рішень і контролю за ними. Свобода асоціацій або публічна комунікація самі по собі ще не гарантують впливу на публічну владу, якщо суспільна позиція не може бути внесена до процедури, розглянута, співвіднесена

з мотивами рішення і, за потреби, використана як підстава для перевірки владної дії. Без таких каналів участь залишається імітаційною, а суспільний вплив не переходить у правову площину. Тому процедурність є не зовнішнім доповненням до громадянського суспільства, а умовою його юридичної дієвості.

Ознаки громадянського суспільства характеризують уже сформовану структуру поняття. Їх доцільно групувати навколо трьох взаємопов'язаних груп. Першу групу становлять відносна автономія, самоорганізація і плюралізм суспільних суб'єктів. Друга група охоплює асоціативні, інституційні та комунікативні форми дії, через які суспільні позиції набувають сталості, видимості й здатності до представництва. Третю групу утворюють здатність до участі у публічних процедурах, контролю за владою та вимоги підзвітної реакції. Саме ця сукупність ознак відрізняє громадянське суспільство від аморфної недержавної соціальності, яка може існувати поза державою, але не має сталих каналів впливу на неї. Таблиця 1.1 показує групи ознак громадянського суспільства.

Таблиця 1.1

Групи ознак громадянського суспільства

Група ознак	Зміст групи	Правове значення
Автономно-організаційна група	Відносна автономія, самоорганізація та плюралізм суспільних суб'єктів	Показує, що громадянське суспільство існує не як продовження державного апарату, а як самостійне середовище суспільної активності
Асоціативно-комунікативна група	Об'єднання, інституційні форми дії, публічна комунікація, представництво інтересів	Забезпечує сталість, видимість і здатність суспільних позицій бути представленими у публічному просторі
Учасницько-контрольна група	Участь у публічних процедурах, громадський контроль, вимога мотивованої та підзвітної реакції влади	Перетворює громадянське суспільство з пасивного соціального середовища на суб'єкта правової взаємодії з державою

Для українського контексту ознака самоорганізації потребує окремого правового уточнення. Самоорганізація населення не повинна розумітися лише як спонтанна соціальна активність або локальна мобілізація поза державою. Вона має значення тоді, коли поєднує правосвідомість, колективні правові цінності,

інституційні форми громадянського суспільства і здатність діяти в межах зрозумілого правового поля [30, с. 3]. Тому самоорганізація є не альтернативою правовому механізму, а його соціальною передумовою: вона створює суб'єкта суспільної дії, який надалі має бути включений у процедури участі, представництва, контролю і підзвітної відповіді.

Функції громадянського суспільства показують не те, яким воно є, а що воно робить щодо публічної влади. Комунікативна функція виводить суспільний запит у публічну площину і робить його видимим для влади та інших учасників публічного обговорення. Представницька функція переводить приватні, локальні, професійні та групові інтереси у форму публічно видимих позицій. Учасницька функція включає суспільних суб’єктів у підготовку, обговорення і корекцію рішень, тобто перетворює позицію на елемент процедури.

Контрольна і легітимаційна функції завершують цей операційний ряд. Контрольна функція спрямована на перевірку відкритості, мотивованості, правомірності й підзвітності владної дії. Легітимаційна функція підтримує демократичний порядок не через безумовне схвалення дій держави, а через визнання процедур, довіру до можливості участі та переконання у реальності контролю. У такому розумінні громадянське суспільство не лише передає вимоги до влади, а й перевіряє, чи здатна влада відповідати на ці вимоги у правовій формі.

Контрольний зв’язок із підзвітністю потребує окремої доктринальної точності. Контроль не зводиться до спостереження, критики або публічного осуду. Він набуває правового значення тоді, коли можна визначити, хто саме відповідає за владну дію, перед ким він відповідає, у якій процедурі суспільні суб’єкти можуть ставити питання й оцінювати обґрунтування та які наслідки може мати закрита, немотивована або неправомірна дія. У такому значенні громадянське суспільство не підміняє формальні органи контролю, але створює суспільний форум вимоги пояснення, перевірки й реагування, без якого взаємодія з державою легко перетворюється на декоративну консультацію.

У підсумку громадянське суспільство є не тлом державної діяльності, а однією з умов правової організації публічної влади. Воно робить можливими комунікацію суспільних вимог, представництво інтересів, участь у процедурах і контроль, через які формальна законність влади доповнюється демократичною легітимністю. На цій підставі держава в подальшому аналізі має розглядатися не лише як носій владних повноважень, а і як партнер взаємодії, адресат суспільних вимог і об'єкт громадського контролю. Якість відповідних процедур повинна оцінюватися крізь вимоги верховенства права, належного демократичного врядування, підзвітності та здатності владної дії бути перевіреною і виправленою.

1.2. Держава як інституційний партнер і об'єкт громадського контролю

Робоче тлумачення громадянського суспільства через публічну комунікацію, представництво, участь і контроль закономірно переводить увагу до державної сторони цієї взаємодії. Якщо суспільний вплив має набувати правового значення, держава не може бути описана лише як зовнішній опонент громадянського суспільства або як пасивний адресат критики. Вона одночасно виступає адресатом суспільних вимог і інституційним організатором каналів, через які ці вимоги входять у вироблення публічних рішень. ОЕСР у доповіді «Громадяни як партнери: інформація, консультації та громадська участь у формуванні політики» (2001) [31, с. 11] і Конференція МНУО Ради Європи у документі «Кодекс належної практики громадської участі у процесі прийняття рішень» (2009) [32, с. 9] показують, що така взаємодія набуває значення не на рівні загальної політичної риторики, а на рівні процедур доступу до інформації, консультації, діалогу і участі. Тому вихідною є не модель взаємного заперечення, а модель процедурно організованої взаємодії, у якій від якості державного проєктування процедур залежить, чи набуде суспільний внесок реального впливу.

Такий перехід не потребує нового визначення громадянського суспільства; він вимагає з'ясувати, якою має бути публічна влада, щоб уже окреслені комунікативна, представницька, учасницька і контрольна функції могли діяти в правовій процедурі. Якщо виходити з антитези «держава проти суспільства», будь-який контакт між ними легко описати як політичний компроміс, комунікативний жест або поступку влади. Натомість у процедурному підході взаємодія оцінюється як сукупність правил входу до процесу вироблення рішень, часових меж участі, форм комунікації, вимог до матеріалів, зворотного зв'язку і способів врахування поданих пропозицій [31, с. 13]. Партнерська роль держави не означає ані втрати нею владної компетенції, ані розчинення публічної влади в мережі недержавних акторів. Вона означає, що остаточне рішення зберігається за компетентним органом, проте шлях до нього має бути організований так, щоб громадянське суспільство могло своєчасно зробити позицію відомою, аргументовано вплинути на зміст майбутнього акта і отримати пояснення щодо результату такого розгляду.

Критерій своєчасності дає змогу відмежувати партнерську модель від абстрактної риторики співпраці. Рада Європи у «Керівних принципах щодо громадської участі у прийнятті політичних рішень» (2017) виходить з того, що цивільна участь має відбуватися в той час, коли рішення ще залишається оборотним, а не після того, як його зміст уже фактично визначений [33, с. 5]. Держава виступає інституційним партнером не тому, що декларує відкритість до діалогу, а тому, що процедурно забезпечує ранній доступ до інформації, передбачувані стадії участі, зрозумілі правила подання позицій, часовий простір для їхнього опрацювання і обов'язок надати відповідь на релевантний внесок. За такого підходу взаємодія держави з громадянським суспільством перестає бути випадковим комунікативним епізодом і набуває ознак організованої публічно-правової процедури. Ця передумова є необхідною для подальшого розмежування власне участі та громадського контролю.

Найменш інтенсивним рівнем такої взаємодії є інформування. ОЕСР послідовно відмежовує його від сильніших форм залучення, підкреслюючи, що

йдеться про односторонній рух інформації від держави до громадян [31, с. 12]. У публічно-правовому сенсі інформування створює лише передумову участі, але ще не є нею. Воно забезпечує доступ до проєктів рішень, пояснювальних матеріалів, аналітичних документів і даних, без яких будь-яке подальше висловлення позиції було б змістовно порожнім. В українському праві ця передумова одержує чіткий процедурний вираз у Законі України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI [34], який дозволяє запитувачеві отримувати інформацію у визначений строк, не доводячи спеціального інтересу, і оскаржувати відмову, дію чи бездіяльність розпорядника. Водночас сам по собі факт оприлюднення або надання інформації не створює ні можливості для впливу, ні обов'язку органу влади змінювати отриманий суспільний сигнал на рішення. Тому інформування виконує допоміжну, хоча й незамінну функцію: без нього участь неможлива, але з нього одного участь не виникає.

Консультація означає вже інший рівень зв'язку між державою та громадянським суспільством, однак і вона не може автоматично прирівнюватися до повноцінної участі. У моделі OECP консультація залишається двосторонньою комунікацією, проте рамку питання, часові параметри та спосіб подання позицій здебільшого визначає сама влада [31, с. 12]. Це означає, що громадськість може реагувати на вже сформульований державою порядок денний, але не завжди здатна впливати на параметри самого процесу або на критерії, за якими її внесок оцінюється. Якщо консультація зводиться до збору коментарів без пояснення, які саме пропозиції були враховані, з яких причин певні позиції відхилено і яким чином вони вплинули на підсумковий текст, вона лишається лише процедурно оформленою можливістю висловитися. Саме тут проходить перша межа між партнерством і формальною відкритістю: консультація стає значущою лише там, де вона пов'язана з обов'язком розгляду, фіксації і мотивованого відгуку.

Ще чіткіше ця межа проступає на рівні діалогу та активного залучення. Рада Європи у Керівних принципах 2017 року [32, с. 10] і Кодексі належної практики 2009 року наголошує [33, с. 6], що діалог є не одноразовою консультаційною

подією, а тривалішим форматом взаємодії, у якому держава і громадянське суспільство підтримують регулярний обмін позиціями з питань, що становлять спільний публічний інтерес. Активне залучення або партнерство, своєю чергою, означає ще вищий ступінь інтенсивності: громадськість долучається не лише до оцінювання вже підготовлених варіантів, а й до формування порядку денного, визначення проблеми, обговорення альтернатив і пошуку рішень. Із цього випливає важливий висновок: партнерство в публічно-правовому значенні не є синонімом загальної прихильності держави до діалогу. Воно означає такий рівень процедурної організації, за якого громадянське суспільство допускається до співформування змісту рішень при збереженні за публічною владою остаточної відповідальності за їх прийняття.

У такому розумінні партнерська роль держави є насамперед процедурною, а не морально-оцінною категорією. Її не можна вимірювати лише кількістю проведених консультацій, створених дорадчих органів чи оприлюднених повідомлень. Вона вимірюється тим, наскільки вибудувана державою система процедур участі забезпечує громадянському суспільству реальний вхід у процес прийняття рішення [35, с. 66]. Ідеться про декілька взаємопов'язаних елементів: своєчасність доступу до матеріалів; зрозумілі критерії включення до обговорення; відповідність форми участі характеру питання; наявність часових рамок, достатніх для фахової реакції; документування поданих позицій; пояснення результатів їх розгляду; можливість простежити причинний зв'язок між внеском громадськості та змінами в проєкті рішення. За відсутності цих компонентів посилання на партнерство перетворюється на опис комунікативного стилю влади, а не на характеристику юридично та інституційно значущої моделі взаємодії.

Водночас інституційний партнер участі не може мислитися як абстрактна «громадськість» без організаційно-правової форми. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року № 4572-VI [36] закріплює інституційну основу сталої присутності громадянського суспільства у взаєминах із державою, надаючи громадським об'єднанням право звертатися до органів

влади, одержувати публічну інформацію, брати участь у підготовці проєктів нормативно-правових актів і роботі консультативно-дорадчих органів. Комітет міністрів Ради Європи в Рекомендації CM/Rec(2007)14 щодо правового статусу неурядових організацій у Європі (2007) [37] додатково показує, що така участь потребує не лише каналів комунікації, а й гарантій правосуб'єктності, автономії, доступу до ресурсів і свободи від довільного втручання влади. Партнерська роль держави в такій конструкції передбачає не тільки відкриття процедур, а й підтримання такого правового середовища, у якому організовані носії суспільного інтересу можуть діяти самостійно й безпечно.

Вимір протидії імітаційній участі має фундаментальне значення для розуміння ролі держави. Шеррі Арнстайн у статті «Драбина громадянської участі» (1969) запропонувала типологію, чутливу до розподілу реального владного впливу, у якій різні сходинки участі розрізняються не за зовнішньою формою комунікації, а за обсягом реального впливу громадян на результати владарювання [38, с. 216]. У цій моделі імітаційна участь означає не повну відсутність контакту між державою і суспільством, а таку його форму, за якої громадяни формально поінформовані, вислухані чи навіть залучені до обговорення, однак не отримують жодної гарантії, що їхній внесок може змінити зміст рішення. У правовій площині ця теза дозволяє виявити ситуації, у яких органи публічної влади створюють видимість інклюзивності без перерозподілу реального впливу. Наявність каналу комунікації ще не означає, що виникла повноцінна участь; участь починається там, де існує не лише доступ до процесу, а й можливість впливати на його результат у спосіб, який можна простежити і оцінити.

Критика Ш. Арнстайн не зводиться до політичного радикалізму і не втрачає значення в сучасних складних системах врядування. Її методологічна цінність полягає в тому, що вона примушує оцінювати участь не через кількість запрошень до обговорення, а через конфігурацію влади, закладену в самій процедурі [38, с. 216]. Якщо громадськість допускається до процесу лише після того, як ключові параметри вже визначені; якщо орган влади залишає за собою

монополію на формулювання питання; якщо строки подання позицій не дають змоги виробити зважену фахову реакцію; якщо мотивована відповідь не передбачена або обмежена загальними фразами, то така модель, попри зовнішні ознаки залучення, тяжіє до формальної участі без реального впливу. Інституційний партнер участі за таких умов не може задовольнятися лише адміністративною фіксацією факту консультації. Його обов'язок полягає в тому, щоб побудувати процедуру, у якій суспільний внесок може перейти зі стадії «бути висловленим» у стадію «бути розглянутим і потенційно врахованим».

Чутливість Ш. Арнстайн до розподілу впливу отримує точніше інституційне наповнення у моделі Арчона Фанга, викладеній у статті «Різновиди участі у складному врядуванні» (2006) [35, с. 66]. А. Фанг показує, що якість участі не можна оцінити за єдиним універсальним критерієм, оскільки механізми участі відрізняються за трьома ключовими вимірами: хто саме допускається до участі, яким чином відбувається комунікація й ухвалення позиції всередині процедури та як результат дискусії пов'язаний із подальшою публічною дією. Такий підхід переводить аналіз із площини абстрактного схвалення участі в площину проєктування впливу. Питання полягає не лише в тому, чи існує канал входу для громадськості, а й у тому, кого він реально включає, які форми аргументації допускає, чи створює умови для обміну позиціями між учасниками, і чи здатний породити юридично або політично відчутний результат у публічному рішенні.

Поєднання підходів Ш. Арнстайн і А. Фанга дає змогу точніше визначити зміст партнерської ролі держави. З одного боку, державі не достатньо відмовитися від закритості і дозволити громадськості подавати пропозиції. З іншого боку, вона не зобов'язана в кожному випадку передавати вирішальну компетенцію зовнішнім акторам. Її завдання полягає в тому, щоб співвіднести конфігурацію участі з характером проблеми, стадією циклу публічної політики та очікуваним ступенем суспільного впливу. Там, де рішення вимагає насамперед інформування і збору зауважень, належною може бути процедура консультації. Там, де йдеться про тривалі конфлікти інтересів, стратегічне планування або питання з високим суспільним резонансом, належною стає більш

інтенсивна модель діалогу чи партнерства. Інституційне партнерство не дорівнює однаковому ступеню залучення в усіх ситуаціях; воно означає відповідність форми участі тому демократичному і правовому завданню, яке має бути розв'язане.

Саме в цій точці проявляється ризик підміни партнерства кооптацією. Якщо орган влади формує коло «зручних» учасників, приховує релевантні матеріали, задає надмірно стислі строки, не відкриває логіку оцінювання поданих пропозицій або використовує дорадчі структури як інструмент попереднього легітимування вже визначеного курсу, то формально партнерська риторика маскує керовану участь. Кооптаційна модель відрізняється від належного партнерства не стилістично, а процедурно: вона зберігає зовнішні форми діалогу, але прибирає реальні умови для автономного формування позиції, критичного обговорення і здатності суспільного внеску впливати на рішення. Тому межа між партнерством і кооптацією проходить не за фактом існування дорадчого майданчика, а за сукупністю критеріїв його функціонування: відкритістю складу, рівністю доступу до інформації, достатністю часу, прозорістю правил, простежуваністю впливу поданих пропозицій і наявністю обов'язку дати мотивований відгук.

Український досвід процедурного врегулювання участі громадськості показує, що належне нормативне оформлення не завжди забезпечує її реальний вплив на ухвалення публічних рішень. Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [39] переводить загальні стандарти участі у мову конкретної юридичної техніки: консультації з громадськістю, діяльність громадських рад, оприлюднення матеріалів, документування результатів обговорення, повідомлення про наслідки розгляду. Це важливо, оскільки демонструє можливість інституціоналізувати партнерську роль держави через визначені стадії, строки і форми комунікації. Водночас сама наявність такої процедури не усуває ризику імітаційної участі. Якщо консультація сприймається як обов'язкова формальність, а не як етап, на якому

аргументи громадськості можуть змінити зміст майбутнього рішення, то процедура втрачає партнерський зміст і зберігає лише зовнішню відповідність нормативним вимогам. Нормативне закріплення участі тому є необхідною, але не самодостатньою умовою належної взаємодії.

З цієї причини стадійність участі має тлумачитися не як зручна класифікація комунікативних форматів, а як послідовність зростання процедурних обов'язків держави. На початкових стадіях від органу влади вимагається повне і своєчасне відкриття інформації, яке знімає асиметрію знань між владою та суспільством. На наступних стадіях додається обов'язок не лише прийняти позицію, а й створити умови для її осмисленого формування: достатній строк, доступ до проєктних матеріалів, чіткі правила подання і реєстрації зауважень. На найінтенсивніших стадіях участі до цього приєднується ще й вимога забезпечити простір для обговорення альтернатив і простежуваний зв'язок між поданими пропозиціями та підсумковим рішенням. У такій стадійності інституційний партнер участі відрізняється від адміністратора формальних консультацій тим, що в його процедурі кожна наступна стадія посилює не тільки інтенсивність контакту, а й щільність відповідальності держави перед суспільним внеском.

Однак навіть участь, організована на належному процедурному рівні, не вичерпує всієї моделі взаємодії держави та громадянського суспільства. Якщо партнерська роль держави описує умови доступу громадськості до вироблення рішень, то контрольна роль стосується вже іншого виміру: готовності держави пояснювати, обґрунтовувати, коригувати і переглядати свої дії під впливом суспільного запиту. Участь не може бути кінцевою точкою аналітичної конструкції: вона створює вхід у процес прийняття рішень, але ще не дає відповіді на питання, що відбувається з владним рішенням після того, як суспільний внесок подано, чи існує обов'язок його розглянути, хто уповноважений ставити питання до органу влади і які наслідки може мати неякісна або формальна реакція. Звідси виникає потреба перейти від партнерської ролі держави до держави як адресата підзвітності та громадського контролю.

На цьому рівні слід чітко розмежувати прозорість, підзвітність і громадський контроль. Прозорість створює умови для доступу до інформації про діяльність публічної влади, але не містить сама по собі механізму вимагати пояснення чи змінювати результат владної дії [34]. Підзвітність означає вже інший, більш щільний тип зв'язку, в якому суб'єкт влади не лише відкриває інформацію, а й зобов'язаний пояснити та обґрунтувати свою поведінку перед компетентним форумом [40, с. 447]. Громадський контроль, своєю чергою, є ширшою сукупністю правових та організаційних форм, через які інститути громадянського суспільства активують, підтримують і перевіряють цей підзвітний зв'язок. Прозорість є передумовою контролю, але не дорівнює йому; підзвітність є ядром контрольного відношення, але не вичерпує всієї сукупності інструментів, через які громадянське суспільство ставить питання, оцінює відповіді і домагається корекції владної дії. Співвідношення прозорості, підзвітності та громадського контролю наведено в таблиці 1.2.

Таблиця 1.2

Співвідношення прозорості, підзвітності та громадського контролю

Критерій	**Прозорість**	**Підзвітність**	**Громадський контроль**
Зміст	Доступ до інформації про діяльність влади	Обов’язок пояснити й обґрунтувати рішення	Перевірка діяльності влади суспільством
Основна роль	Робить владну дію видимою	Робить владну дію пояснюваною	Робить владну дію оцінюваною
Зв’язок із громадськістю	Громадськість отримує інформацію	Громадськість ставить питання й оцінює відповідь	Громадськість ініціює перевірку та реагування
Правовий ефект	Створює передумову контролю	Формує ядро контрольного відношення	Може вести до корекції владної дії
Межа поняття	Не дорівнює контролю	Не охоплює всі інструменти контролю	Є ширшим за прозорість і підзвітність

Строгий аналітичний критерій такого переходу пропонує Марк Бовенс у статті «Аналіз і оцінювання підзвітності: концептуальна рамка» (2007) [40, с. 447]. Він визначає підзвітність як відносини між суб'єктом дії та форумом

контролю, у межах яких суб'єкт зобов'язаний пояснювати та обґрунтовувати поведінку, а форум може ставити запитання, оцінювати пояснення і породжувати наслідки. Ця модель має важливе значення для розмежування партнерської участі та контролю. Там, де громадськість лише отримує можливість бути присутньою у процесі або подавати пропозиції, але не існує інституційно значущого форуму, який може вимагати пояснення і впливати на наслідки, підзвітність у строгому сенсі не виникає. Участь і контроль за такої моделі не є взаємозамінними словами. Участь організовує вхід суспільства до публічного рішення, а підзвітність створює режим, у якому влада повинна звітувати за спосіб, зміст і наслідки своєї дії.

Підхід Марка Бовенса важливий також тим, що він позбавляє підзвітність суто морального чи декларативного змісту [40, с. 447]. Якщо розуміти підзвітність як чесноту «відкритої» або «дружньої» до суспільства влади, тоді контроль легко зводиться до політичної оцінки або медійного тиску. Проте коли підзвітність тлумачиться як інституційно оформлений зв'язок між суб'єктом дії та форумом контролю, одразу постає набір перевірюваних критеріїв: хто саме зобов'язаний пояснювати, перед ким, у якій процедурі, на підставі яких матеріалів, у які строки і з якими можливими наслідками. Ці питання надають громадському контролю правового змісту. Реальний громадський контроль починається не там, де держава стала об'єктом критики, а там, де критика може бути переведена у формат вимоги дати відповідь, обґрунтувати рішення і, за наявності підстав, переглянути або скоригувати його.

Для взаємодії держави з громадянським суспільством цього, однак, недостатньо, якщо не розкласти підзвітність на кілька взаємопов'язаних компонентів. Першим є обов'язок надати пояснення, тобто обов'язок органу влади пояснити, чому рішення ухвалене саме в такий спосіб і як були оцінені релевантні суспільні аргументи. Другим є спроможність до належного реагування, тобто здатність держави не обмежитися формальною відповіддю, а реально співвіднести її з поданим суспільним сигналом і, за наявності підстав, змінити власну поведінку. Третім є вимір наслідків, який у різних інституційних

формах може проявлятися як перегляд, корекція, скасування, дисциплінарне або інше правове реагування. Без першого елемента контроль втрачає змістовне ядро, без другого стає адміністративним ритуалом, а без третього втрачає здатність виходити за межі фіксації порушення. Громадський контроль тому не можна будувати ні на одному лише розкритті інформації, ні на одній лише можливості поставити питання.

Таке розуміння показує, що громадський контроль не є зовнішнім додатком до участі, а становить її продовження в іншому процедурному режимі. Поки громадськість подає пропозиції щодо майбутнього рішення, переважає логіка участі. Коли ж виникає потреба перевірити, чи були ці пропозиції розглянуті, яким чином орган влади їх оцінив, чому обрав конкретну альтернативу і чи існує підстава для зміни, вступає в дію логіка контролю. Перехід між цими стадіями не є розривом. Навпаки, він показує, що повноцінна модель взаємодії держави та громадянського суспільства повинна охоплювати і вхід до процесу прийняття рішень, і механізми подальшого нагляду за якістю владної відповіді. Громадський контроль через це слід відмежовувати і від суто опозиційної критики, і від формальної консультації: він виникає там, де суспільний голос набуває здатності перетворюватися на вимогу пояснення, перегляду та корекції.

Цей висновок отримує подальше підсилення у праці Джонатана Фокса «Соціальна підзвітність: що насправді показують докази?» (2015) [41, с. 346]. Джонатан Фокс критикує уявлення, ніби відкриття інформації або створення окремих каналів подання скарг автоматично забезпечує ефективний контроль над владою. Він розрізняє тактичні і стратегічні підходи до соціальної підзвітності та показує, що голос громадян дає стійкий результат лише тоді, коли поєднується з інституційною спроможністю держави відповідати, коригувати політику і нести наслідки. Ефективність громадського контролю залежить не лише від активності суспільства, а й від спроможності держави належно реагувати. Контроль у такій моделі не є односторонньою дією громадян проти держави; він є відносинами, у яких сама держава повинна бути організована

таким чином, щоб на суспільний сигнал могла відповідати не риторично, а процедурно і результативно.

З погляду взаємодії держави і громадянського суспільства це означає, що лінія протидії імітаційній участі не закінчується на самій участі. Формально відкрита консультація без обов'язку розгляду і мотивованої відповіді є імітаційною у сфері участі. Так само імітаційним може бути й контроль, якщо держава допускає отримання інформації та подання вимог, але не створює механізмів, через які ці вимоги здатні породити зміну поведінки органу влади. На цій підставі формула Джонатана Фокса про поєднання голосу громадян із реальною можливістю домогтися реагування дозволяє побачити глибинний зв'язок між партнерською і контрольною ролями держави [41, с. 346]. Якщо перша не забезпечує релевантного входу громадськості до циклу публічної політики, а друга не забезпечує інституційної спроможності влади реагувати на суспільний сигнал, то взаємодія не переходить у режим, де суспільний внесок здатен впливати на зміст рішення або породжувати його перегляд. За такого стану зберігається зовнішня відкритість, але відсутній процедурний ефект взаємного обмеження і коригування, без якого не може існувати ані реальна участь, ані дієвий громадський контроль.

Підхід Кармен Малени, Райнера Форстера і Джанмеджая Сінгха, викладений у праці «Соціальна підзвітність: вступ до поняття та нової практики» (2004) [42], доповнює цей висновок іншим важливим елементом. Автори визначають соціальну підзвітність як таку модель побудови підзвітності, що спирається на громадянське залучення і доповнює звичні політичні, адміністративні та юридичні форми підзвітності. Ця теза має принципове значення для досліджуваного підрозділу. Вона показує, що громадський контроль не слід тлумачити як альтернативу інституційним механізмам держави або як неформальну сферу «суспільного тиску», яка існує паралельно праву. Навпаки, він ефективний лише там, де пов'язаний з уже наявними формами політичної, адміністративної та юридичної відповідальності. Громадянське

суспільство в такій конструкції не замінює державну систему підзвітності, а входить у неї як зовнішній, але інституційно значущий корективний чинник.

На цій основі окреслюється ще одна важлива межа між участю і громадським контролем. Участь може бути спрямована на спільне вироблення рішення, надання експертних позицій, виявлення суспільних потреб або оцінку альтернатив. Контроль натомість орієнтований на перевірку того, чи виконала держава власні публічно-правові обов'язки: чи надала належну інформацію, чи дотрималася встановленої процедури, чи розглянула подані пропозиції, чи мотивувала обрану альтернативу, чи залишила можливість для перегляду або виправлення дефектного рішення. Тому громадський контроль не можна зводити до емоційно забарвленої критики влади або до разової кампанії суспільного тиску. Його зміст полягає у стабільних і відтворюваних механізмах вимагання відповіді, оцінювання якості цієї відповіді та ініціювання юридично значущої корекції. У такому значенні він продовжує логіку участі, а не відривається від неї.

У національному праві перехід від абстрактної вимоги пояснення до процедурно оформленого обов'язку відповісти найвиразніше проступає через Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР [43] і Закон України «Про доступ до публічної інформації» [34]. Перший зобов'язує приймати, об'єктивно і своєчасно розглядати пропозиції, заяви та скарги і надавати відповідь у встановлений строк; другий дозволяє вимагати інформацію, потрібну для перевірки підстав і способу здійснення владної дії. У поєднанні ці акти показують, що громадський контроль набуває юридичного змісту там, де суспільний сигнал може бути не лише висловлений, а й введений у регульовану процедуру відповіді, перевірки і, за потреби, оскарження.

Сучасні стандарти відкритого врядування підтверджують, що участь, прозорість і підзвітність повинні розглядатися як взаємопов'язані ознаки єдиної моделі публічної влади. Рада ОЕСР у «Рекомендації Ради щодо відкритого врядування» (2017) [44] визначає відкрите врядування як культуру врядування, що поєднує прозорість, доброчесність, підзвітність і участь заінтересованих

сторін упродовж усього циклу публічної політики. Це важливо не лише для оцінки якості державної політики, а й для розуміння самої логіки взаємодії з громадянським суспільством. Якщо участь обмежується одноразовою консультацією, а прозорість епізодичним розкриттям документів, то органи влади не переходять до режиму відкритого врядування у строгому розумінні. Такий режим виникає лише тоді, коли участь, інформування, мотивування і підзвітність інтегровані у повний цикл підготовки, прийняття, реалізації і перегляду рішень. Партнерську та контрольну ролі держави слід оцінювати не ізольовано, а як взаємодоповнювальні вимоги до організації цього циклу.

У ширшій рамці демократичного врядування така інтеграція виконує легітимаційну функцію. Публічна влада зберігає монополію на прийняття владного рішення, але її легітимність уже не може ґрунтуватися лише на формальній компетенції чи періодичному електоральному мандаті. Вона залежить також від того, чи створено сталі канали входу громадянського суспільства до циклу публічної політики, чи існують механізми перевірки якості державної відповіді та чи може суспільний внесок бути переведений у процедурно значущий результат. За таких умов участь і підзвітність у сучасних стандартах врядування не існують паралельно одна до одної. Вони функціонують як взаємні обмежувачі: участь не дозволяє підзвітності замикатися у внутрішньоадміністративних процедурах, а підзвітність не дозволяє участі вироджуватися у присутність без впливу. Подвійна роль держави є не випадковим поєднанням двох різних очікувань, а структурною вимогою належного демократичного врядування.

Установчо-правове підсилення цієї тези дає стаття 11 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз (2016) [45, с. 21]. Вона закріплює партисипативну демократію через чотири взаємопов'язані вимоги: можливість для громадян і представницьких об'єднань висловлювати та публічно обмінюватися поглядами, відкритий, прозорий і регулярний діалог із представницькими об'єднаннями та громадянським суспільством, широкі консультації із заінтересованими сторонами та громадянську ініціативу.

Значення цієї норми полягає в тому, що взаємодія публічної влади з громадянським суспільством переводиться з площини управлінської доцільності у площину демократичної вимоги установчого рівня. Водночас текст договору не розчиняє державну владу в громадянському суспільстві: остаточна відповідальність за рішення залишається за інститутами Союзу. Навіть на рівні фундаментальних демократичних зобов'язань участь мислиться не як заміна публічної влади, а як обов'язковий елемент її легітимного здійснення.

Теза про протидію імітаційній участі, інституційне проєктування участі та словник підзвітності сходяться в одній аналітичній формулі: держава є належним партнером громадянського суспільства лише тоді, коли вона проєктує процедури участі як процедури можливого впливу, і водночас є належним адресатом контролю лише тоді, коли її відповідь може бути запитана, оцінена й пов'язана з наслідками. Участь без такого підзвітного продовження залишає суспільний внесок без мотивованого розгляду; підзвітність без попереднього входу суспільства до процесу вироблення рішень замикає контроль у вузьких інституційних каналах. Тому належна взаємодія не може будуватися ні на самій комунікації, ні на самій контрольній риториці: вона потребує процедури, у якій суспільний внесок допускається до рішення, отримує мотивований відгук і не втрачає значення як підстава для перевірки владної дії.

У цій формулі подвійна роль держави не розпадається на дві різні логіки. Як проєктувальник процедур участі держава визначає правила доступу, інформаційну відкритість, канали консультації, діалогу і співформування рішень. Як адресат підзвітності та громадського контролю вона повинна пояснювати власні рішення, показувати зв'язок між поданими пропозиціями та результатом їхнього розгляду і бути відкритою до перевірки того, як використано владну дискрецію. У національній площині ця конструкція конкретизується через правосуб'єктність громадських об'єднань, процедурно захищений доступ до публічної інформації та право звернення як формалізований канал вимагання відповіді.

Критерій належної моделі тому полягає не у кількості каналів комунікації, а в тому, чи пов'язано суспільний внесок з обов'язком публічної влади реагувати на нього у спосіб, який може бути раціонально перевірений. Якщо такого зв'язку немає, партнерство зводиться до керованої участі, а громадський контроль - до фіксації незгоди після ухвалення рішення.

У підсумку двоїста роль держави у взаємодії з громадянським суспільством створює межу, за якою політико-інституційна характеристика взаємодії вже недостатня. Партнерська роль потребує юридичного оформлення, бо суспільний внесок має бути не лише допущений до комунікації, а й включений у нормативно впорядкований процес владного реагування; контрольна роль потребує такого самого оформлення, бо вимога пояснення має адресуватися не абстрактній владі, а конкретному суб'єкту публічної адміністрації. Тому характеристика держави як партнера й адресата контролю має бути доведена до правового механізму взаємодії, у межах якого ці ролі набувають нормативної форми, інституційного носія і юридично перевірюваного результату.

1.3. Правовий механізм взаємодії громадянського суспільства та держави

Право громадськості на участь не утворює саме по собі правового механізму взаємодії громадянського суспільства та держави. Воно фіксує допустимість і демократичну цінність суспільного входу у сферу публічного врядування, але ще не визначає юридичної послідовності такого входу: хто може діяти, у яку процедуру він входить, які матеріали отримує, як орган влади розглядає позицію, яким способом мотивує відповідь і чи може результат бути перевірений. Тому механізм починається не з декларації про відкритість, а з нормативно впорядкованої послідовності, у якій суспільний внесок проходить шлях від доступу до інформації і входу в процедуру до мотивованого реагування, контролю та перегляду. Саме така послідовність перетворює участь із загального права або політичної цінності на юридично значущий процес.

Загальнотеоретична категорія механізму правового регулювання дає для цього потрібну теоретико-правову опору. О. В. Стукаленко у статті «Нотатки до розуміння категорії «механізм правового регулювання»» (2017) [46, с. 20] підкреслює, що механізм слід розуміти через єдність і взаємодію юридичних засобів, які беруть участь в упорядкуванні суспільних відносин, а не через окрему норму чи ізольований інститут. Для взаємодії громадянського суспільства і держави ця теза означає, що релевантною є не сама наявність права висловити позицію, а з'єднання норм, суб'єктів, процедур, гарантій і засобів захисту в одну регулятивну конструкцію. Механізм тому має одночасно елементний і процесуальний характер: він складається з правових засобів і водночас показує, як ці засоби послідовно працюють у русі суспільного сигналу через публічну владу.

Роман Луцький та Петро Гаврилишин у статті «Позитивне право як вияв раціонального співвідношення волі держави та її громадян: політико-правовий аспект» (2022) розглядають позитивне право крізь призму раціонального співвідношення волі держави та її громадян [47, с. 39]. Такий підхід підтверджує, що правовий механізм взаємодії повинен забезпечувати включення суспільної позиції у процес формування публічно-владної волі, а не залишати її зовнішнім коментарем до вже прийнятого рішення.

Європейські стандарти участі та аналітичні моделі організації участі конкретизують цей перехід. У доповіді ОЕСР «Громадяни як партнери: інформація, консультації та участь громадськості у формуванні політики» (2001) [31, с. 12] взаємодію держави та громадськості розкладено на інформацію, консультацію й активну участь як різні моделі зв'язку між владою та суспільством. Арчон Фанг у статті «Різновиди участі у складному врядуванні» (2006) [35, с. 66] показує, що інституційна вага участі залежить від того, кого включено до процедури, як саме організовано комунікацію і чи пов'язано результат участі з публічним рішенням. Керівні принципи Ради Європи щодо цивільної участі у політичному прийнятті рішень (2017) [32, с. 10] та Кодекс належної практики участі у процесі прийняття рішень (2009) [33, с. 5] додають

до цієї логіки вимоги своєчасного доступу до матеріалів, зрозумілих правил входу в процедуру, можливості впливу до остаточного визначення рішення, а також обов'язку реагування і зворотного зв'язку.

Це дозволяє провести ключове розмежування між каналом участі та правовим механізмом взаємодії. Канал участі дає змогу подати позицію, пропозицію чи зауваження; механізм охоплює повний ланцюг її правового проходження через систему публічної влади. Вирішальним є не лише існування точки входу, а й те, чи виникає відношення, у межах якого орган влади зобов'язаний прийняти сигнал, розглянути його, пояснити свою позицію, допустити перевірку і, за наявності порушення, зазнати юридичних наслідків. Марк Бовенс у статті «Аналіз і оцінювання підзвітності: концептуальна рамка» (2007) [40, с. 447] пропонує для цього точний аналітичний тест: наявність суб'єкта, форуму, обов'язку пояснити і обґрунтувати поведінку, можливості ставити питання, оцінювати її та спричиняти наслідки. Механізм взаємодії тому має включати не лише вхід у процедуру участі, а й підзвітне пояснення, переглядність та юридичні наслідки.

Стадійна логіка такого механізму не є технічною деталлю; вона визначає саму юридичну якість взаємодії. Початкова стадія полягає в доступі до інформації та матеріалів, без яких позиція громадськості не може бути змістовною. Далі йде вхід у процедуру участі, де значення мають час, форма, склад учасників і зв'язок із майбутнім рішенням. Наступну стадію становить розгляд поданої позиції, мотивування результату і повідомлення про нього, що переводить суспільний внесок у площину обов'язку публічної влади. Після цього контрольні інструменти дають змогу перевірити якість відповіді, а перегляд і засоби захисту завершують механізм юридично, бо роблять дефекти процедури або рішення придатними до оскарження.

У юридичному аналізі поняття механізму має сенс лише тоді, коли показує, яким чином нормативно визнана можливість переводиться у реально діючу процедуру. Окрема норма, інституція чи консультаційний майданчик ще не становлять механізму. Він виникає лише там, де між нормою, суб'єктом,

процедурою, гарантією і правовим наслідком встановлюється стійкий зв'язок, що робить суспільну участь передбачуваною, юридично значущою та придатною до перевірки. Правовий механізм взаємодії у цьому значенні слід тлумачити не як статичний перелік інститутів, а як функціональну конфігурацію правових засобів, через яку суспільна позиція входить у сферу публічної влади, проходить стадії розгляду і, за потреби, породжує контрольні та захисні наслідки.

Відтак структура механізму не може бути зведена лише до процедур участі у вузькому значенні. Її ядро утворюють норми і принципи, що задають рамки взаємодії; суб'єкти, наділені правами, обов'язками та компетенцією; процедури входу, розгляду і реагування; інструменти участі та інструменти контролю; гарантії своєчасності, мотивування, повідомлення і відкритості; засоби адміністративного та судового захисту. Відповідальність у цій конструкції не є первинним елементом поряд із нормою чи процедурою, а становить наслідок встановленого порушення, який підтверджує юридичну повноту механізму.

Нормативний фундамент цього механізму є багаторівневим. Конституція України [48] задає вихідні засади демократії, прав людини, свободи об'єднання, звернення до органів влади та верховенства права, без яких сама ідея юридично оформленої взаємодії між суспільством і державою була б позбавлена основи. Водночас конституційний рівень не деталізує всі стадії такої взаємодії. Його функція полягає у закріпленні принципових правових можливостей і меж, тоді як Контрольний перелік критеріїв верховенства права Венеційської комісії (2016) [49, с. 7] переводить ці засади у мову перевірюваних критеріїв: законності, правової визначеності, заборони свавілля і доступу до правосуддя. Рекомендація Ради ОЕСР щодо відкритого врядування (2017) [44] своєю чергою показує, що участь, прозорість, доброчесність і підзвітність мають працювати не ізольовано, а як взаємопов'язаний стандарт врядування. Конституція визначає нормативний горизонт механізму, а європейські орієнтири дозволяють уточнити вимоги до його якості й оцінки.

Не менш важливим є визначення суб'єктного складу механізму. З боку громадянського суспільства його носіями виступають як індивідуальні учасники,

так і організовані форми самоорганізації. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року № 4572-VI [36] важливий тут не як спеціальний закон про окремий інститут, а як джерело, що закріплює правову основу сталої організованої присутності громадськості у взаєминах із державою. З боку держави суб'єктами механізму є не абстрактна влада загалом, а конкретні носії публічної компетенції, для яких законом чи підзаконним актом встановлено обов'язки щодо прийняття, розгляду, мотивування і перегляду рішеньч. Саме ця двостороння суб'єктність дозволяє розуміти взаємодію не як однобічне інформування суспільства, а як процесуально оформлений зв'язок між носіями суспільного інтересу і носіями владної компетенції.

Першою стадією механізму є інформаційна відкритість, оскільки без доступу до матеріалів суспільство не має предмета для участі, а контроль втрачає фактичну основу. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI [34] надає цій стадії чітко вираженого юридичного змісту: запитувач не зобов'язаний доводити свій інтерес, розпорядник пов'язаний строком відповіді, підстави відмови мають бути визначені законом, а рішення, дія чи бездіяльність можуть бути оскаржені. Доступ до інформації в цій логіці є не периферійним сервісом і не самостійною заміною участі, а початковою ланкою процедурної послідовності, яка відкриває суспільству вхід у подальшу процедуру і водночас створює первинну основу для перевірки владної дії.

Друга стадія починається тоді, коли інформаційна відкритість переходить у вхід громадськості до процедури вироблення рішення. Українське право на цьому рівні найбільш виразно матеріалізує механізм через постанову Кабінету Міністрів України № 996 [39], яка надає процедурної форми консультаціям з громадськістю, оприлюдненню проектів, строкам обговорення, створенню громадських рад і процедурам зворотного зв'язку. Її значення полягає не лише в переліку інструментів, а в тому, що вона задає процесуальний перехід від доступу до матеріалів до подання позиції, її документування і повідомлення про результати розгляду. Тому консультація має юридичний зміст лише тоді, коли

відбувається до остаточного визначення рішення і супроводжується обов'язком пояснити, як саме було враховано або відхилено подані позиції.

Третя стадія стосується не самого подання позиції, а її юридично значущого розгляду. Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР [43] фіксує не лише можливість подати пропозицію, заяву чи скаргу, а й обов'язок їх прийняти, об'єктивно і своєчасно розглянути та надати відповідь.

Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX [50] встановлює для адміністративного провадження низку гарантій належного розгляду справи: право особи бути заслуханою до прийняття рішення, дотримання встановлених строків, повідомлення учасників провадження, мотивування адміністративного акта та право на адміністративне оскарження.

Водночас у пункті 1 частини другої статті 1 Закону встановлено: «Дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час: 1) розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, рекомендації щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, а також щодо врегулювання суспільних відносин» [50, п. 1 ч. 2 ст. 1].

Звернення, що містять пропозиції або рекомендації щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення чи врегулювання суспільних відносин, не належать до сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру». Тому встановлені ним гарантії участі особи, мотивування адміністративного акта та адміністративного оскарження не можуть безпосередньо застосовуватися до таких форм громадської участі. Водночас відповідні гарантії можуть бути орієнтиром для спеціального правового регулювання процедур розгляду громадських пропозицій і рекомендацій.

Лише після стадії відповіді стає зрозумілою функція громадського контролю як наступної ланки механізму. Постанова Кабінету Міністрів України № 976 [51] демонструє, що громадський контроль у праві не зводиться до політичної критики чи інформаційного тиску. Йдеться про спеціалізовану процедуру, у межах якої організовані суб'єкти громадянського суспільства

отримують право ініціювати оцінювання діяльності виконавчого органу, вимагати матеріали, подавати результати аналізу та домагатися офіційно оформленої відповіді. Через це контроль не є випадковим додатком до консультації: він перевіряє якість уже здійснюваної або вже здійсненої владної діяльності та переводить питання про належність відповіді у форум підзвітності. Саме тут участь переходить у логіку вимагання пояснення, оцінювання і можливих наслідків.

Зв’язок між розглядом суспільного внеску, мотивуванням відповіді та подальшим контролем забезпечується сукупністю спеціальних процедур громадської участі й гарантій належного адміністрування. Закон України «Про адміністративну процедуру» [50] у межах адміністративного провадження встановлює вимоги щодо участі особи у розгляді справи, оцінювання обставин, мотивування адміністративного акта та повідомлення про його прийняття. Для публічних консультацій, громадської експертизи та звернень із пропозиціями щодо формування державної політики ці положення не мають безпосередньої регулятивної дії, однак відображають процедурні гарантії, які можуть бути закріплені у спеціальному законодавстві. Їх упровадження забезпечило б послідовний перехід від подання громадської позиції до її розгляду, обґрунтованої відповіді та перевірки результату.

Обов'язок мотивування рішення і повідомлення про результат виконує роль переходу від участі до контролю. Якщо орган влади може прийняти акт без пояснення того, чому було враховано одну позицію і відхилено іншу, громадськість не здатна перевірити, чи справді її участь мала правове значення, чи лише супроводжувала вже готовий адміністративний результат. Вимога мотивування перетворює суспільний внесок на критерій, щодо якого орган публічної влади повинен зайняти виразну позицію, а належне повідомлення відкриває шлях до контролю та захисту. Тому мотивування і зворотний зв'язок слід розглядати не як факультативну ознаку доброго адміністрування, а як центральну гарантію переходу від участі до перевірки й перегляду; саме таку логіку підтримує концепція підзвітності Марка Бовенса [40, с. 447].

Завершальною стадією є перегляд і засоби захисту, але її зміст не зводиться до постфактумної можливості подати скаргу після завершення процедури. На цьому рівні перевіряється вся попередня послідовність процедурних стадій: чи було надано інформацію, чи відкрито реальний вхід до участі, чи розглянуто суспільний внесок, чи наведено мотиви рішення, чи повідомлено про результат і чи може контрольний сигнал бути переведений у юридично значущу вимогу. Звернення до суду відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV [52] надає цій стадії власний зміст, оскільки судовій перевірці підлягають рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень. У справах, що належать до сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру» [50], така перевірка може охоплювати дотримання права особи бути заслуханою, встановлених строків, вимог щодо повідомлення учасників провадження та мотивування адміністративного акта. Судовий перегляд у цій конструкції завершує механізм не зовнішньою санкцією, а перевіркою того, чи була вся процедура взаємодії юридично належною.

Саме тут мотивування і зворотний зв'язок переходять у площину юридичного захисту. Європейський кодекс належної адміністративної поведінки [53, с. 14] підтримує цю лінію тим, що пов'язує належне адміністрування з обов'язком діяти законно, неупереджено, пропорційно і мотивовано, а концепція підзвітності Марка Бовенса [40, с. 447] дозволяє пояснити, чому відповідь органу має бути не лише отримана, а й придатна до оцінювання та наслідків. Контрольний перелік критеріїв верховенства права Венеційської комісії [49, с. 7] підсилює цей висновок, оскільки пов'язує якість публічної влади із законністю, правовою визначеністю, запобіганням свавіллю і доступом до правосуддя. Якщо орган не надав інформацію, не розглянув суспільний сигнал, проігнорував обов'язок мотивувати акт або формально провів консультацію без реального аналізу поданих позицій, порушення зачіпає не окремий інструмент, а фінальну юридичну ланку всього механізму. Тому засоби захисту і судовий перегляд слід розуміти як умову юридичної завершеності механізму, без якої участь,

мотивування і громадський контроль залишаються слабкими процедурними очікуваннями, а не захищеною правовою конструкцією.

Такий ланцюг показує, що українське право вже містить реальний процедурний каркас взаємодії громадянського суспільства та держави. На конституційному рівні він спирається на права, через які особа і суспільні об'єднання можуть входити у зв'язок із публічною владою; на інформаційно-комунікаційному рівні - на доступ до публічної інформації та звернення громадян. Ці джерела підтверджують вихідну правову можливість суспільного сигналу, але ще не гарантують його повного процедурного проходження.

Окремий блок становлять консультаційні та контрольні форми. Постанова Кабінету Міністрів України № 996 про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики [39] і постанова № 976 про громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади [51] показують, що суспільний інтерес може бути введений у сферу публічної влади не лише через індивідуальне звернення, а й через організовані процедури участі та громадської перевірки. Для поняття механізму це важливо тому, що участь і контроль постають не як політична риторика, а як окремі юридично оформлені канали взаємодії.

Завершальний рівень такого каркаса утворюють загальна адміністративна процедура і судовий перегляд. Закон України «Про адміністративну процедуру» визначає процедурні гарантії розгляду адміністративних справ [50], а Кодекс адміністративного судочинства України робить рішення, дії та бездіяльність суб’єктів владних повноважень придатними до судової перевірки [52]. Некоректно описувати український правопорядок як такий, що взагалі не знає правового механізму взаємодії, оскільки проблема полягає не у відсутності елементів, а в їхній недостатній інтегрованості та нерівномірному процесуальному взаємозв’язку.

Фрагментарність української моделі проявляється насамперед у розривах між ланками однієї процесуальної послідовності. Консультаційні форми й громадська експертиза демонструють наявність каналів входу суспільної позиції до публічної влади, однак ці канали не завжди пов'язані з достатньо сильними

обов'язками мотивування, повідомлення і подальшої перевірки. Загальна адміністративна процедура і європейські стандарти належного адміністрування показують, що така ланка має бути процесуальною, а не лише комунікаційною. Через це в українському праві наявний не вакуум, а фрагментований процедурний каркас, який уже дозволяє бачити контури механізму, проте ще не завжди забезпечує однакову щільність гарантій на всіх етапах проходження суспільного сигналу.

Авторське завдання полягає не у вигадуванні такого механізму з нуля, а в концептуальному збиранні вже наявних елементів у цілісну юридичну конструкцію. Коректніше виходити з того, що механізм має одночасно елементний і стадійний вимір. Елементний вимір показує, з яких правових засобів він складається; стадійний пояснює, як саме ці засоби взаємодіють у процесі проходження суспільної позиції через систему публічної влади. Поєднання цих двох вимірів дозволяє уникнути і редукції механізму до абстрактного права на участь, і його зведення до простого переліку інструментів.

Тому правовий механізм взаємодії громадянського суспільства та держави доцільно визначати як упорядковану систему правових норм, принципів, суб'єктів, процедур, інструментів участі, інструментів громадського контролю, гарантій належного розгляду, засобів адміністративного й судового захисту, через яку забезпечується не лише можливість суспільного внеску у формування і реалізацію рішень публічної влади, а й перевірка законності, обґрунтованості, відкритості та мотивованості таких рішень. Специфіка цього механізму полягає в тому, що він поєднує два взаємопов'язані вектори: участь як спосіб впливу на майбутнє рішення і контроль як спосіб перевірки вже вчиненої або такої, що триває, владної дії. Підзвітність, стандарти участі, адміністративна процедура і судовий перегляд підтверджують різні сторони цієї конструкції. Без першого вектора взаємодія втрачає демократичний вимір, без другого вона втрачає юридичну завершеність.

Таке визначення задає і критерій належності механізму взаємодії громадянського суспільства та держави. Його не можна оцінювати лише за

кількістю проведених консультацій, створених громадських рад чи формально відкритих каналів комунікації. Вирішальним є інше: чи забезпечено законність процедури, чи має громадськість своєчасний доступ до інформації та матеріалів, чи існує реальний вхід у процедуру до ухвалення остаточного рішення, чи зобов'язана влада мотивувати свої дії і повідомляти про результат, чи відкриті її рішення, дії та бездіяльність до контролю, оскарження і судового перегляду. Виведення робочого поняття правового механізму взаємодії громадянського суспільства та держави неминуче приводить до питання про принципи його оцінки через законність, мотивованість, переглядність і контроль у логіці верховенства права. Цей підхід конкретизують Контрольний перелік критеріїв верховенства права Венеційської комісії (2016) [49, с. 7], Рекомендація Ради ОЕСР щодо відкритого врядування (2017) [44] та Європейський кодекс належної адміністративної поведінки [53, с. 14]. Наступний крок полягає в оцінці механізму не за формальною наявністю інструментів, а за тим, чи проходить суспільна позиція повну правову послідовність від доступу до інформації до можливості перевірки й виправлення порушення.

1.4. Принципи оцінки механізму взаємодії громадянського суспільства та держави: верховенство права і належне демократичне врядування

Виведення правового механізму взаємодії громадянського суспільства та держави саме по собі ще не завершує теоретичну частину дослідження. Після визначення його елементів, стадій, процедур, гарантій і засобів захисту постає інше питання: за якими критеріями можна встановити, що такий механізм є належним, а не лише формально наявним. Наявність консультацій, доступу до інформації, громадських рад, звернень або механізмів контролю ще не доводить якості взаємодії, якщо ці інструменти не пов'язані з правовою визначеністю, мотивованою відповіддю влади, можливістю перевірки та реальними наслідками. Тому після виведення механізму потрібна оціночна рамка, яка дає змогу перевіряти його зміст у порівняльному й українському контексті без

повторного опису структури. У такій функції принципи верховенства права, належного демократичного врядування, підзвітності та належного адміністрування набувають методологічного значення: вони перетворюють опис правових інститутів на критерії оцінки їхньої дієвості.

Критерії оцінки потрібні тому, що правовий механізм взаємодії може існувати на різних рівнях процедурної оформленості. В одній моделі він може бути зведений до окремих каналів подання позиції громадськості; в іншій - включати передбачувану процедуру, обов'язок органу влади мотивувати рішення, контроль за дискрецією, перегляд і засоби захисту. Обидві моделі формально можуть містити участь, але їхня юридична якість буде різною. Перша залишає громадянське суспільство в ролі джерела інформаційного сигналу, який влада може врахувати або проігнорувати. Друга створює відносини, у яких суспільний внесок входить у правову процедуру, породжує обов'язок реагування, може бути співвіднесений із мотивами рішення і, за наявності порушення, стає предметом контролю. Критерії оцінки мають показувати не лише те, чи відкритий канал взаємодії, а й те, чи включений він у систему законності, підзвітності, належного адміністрування та переглядності.

Верховенство права становить першу і базову межу такої оцінки. Його значення не вичерпується загальним проголошенням законності або посиланням на конституційну цінність правової держави. Контрольний перелік критеріїв верховенства права Венеційської комісії подає верховенство права як систему перевірюваних вимог до публічної влади: законність, правова визначеність, заборона свавілля, доступ до правосуддя, повага до прав людини та ефективний нагляд за здійсненням владних повноважень [49, с. 7]. Для правового механізму взаємодії це означає, що будь-яка процедура участі або контролю має бути оцінена не лише за демократичною відкритістю, а й за юридичною впорядкованістю. Якщо суб'єкт громадянського суспільства не може передбачити порядок входу в процедуру, строки розгляду, вимоги до відповіді органу влади, підстави відмови або спосіб оскарження, участь втрачає

властивість правового інструменту і перетворюється на залежну від адміністративної доброї волі комунікацію.

Законність у цьому контексті означає не тільки формальне існування нормативної підстави для дії органу влади. Вона вимагає, щоб компетенція, процедура, межі дискреції і наслідки владного рішення були визначені так, аби громадськість могла не лише брати участь, а й перевіряти правомірність адміністративної поведінки. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР задає внутрішній нормативний фундамент цього підходу, оскільки закріплює демократію, верховенство права, права людини, свободу об'єднання, право на звернення і право на судовий захист як вихідні умови взаємодії особи, суспільства і держави [48].

Роман Луцький, Роман Зварич, Віталій Скоморовський, Лілія Коритко та Ольга Олійник у статті «Конституційно-правові засади розбудови соціальної держави в Україні» (2023) визначають Конституцію основою соціальної держави та пов’язують її функціонування зі спільною відповідальністю держави і громадян, принципами гуманізму, соціальної справедливості й захисту прав і свобод [54, с. 85]. У межах цього дослідження категорія соціальної держави не змінює предмет аналізу на соціально-економічну політику, але підсилює висновок, що публічна влада має діяти не як зовнішній адміністратор, а як носій конституційних обов’язків перед особою і суспільством.

Проте конституційне закріплення є лише початковим рівнем. Воно створює нормативну основу, але не замінює процедурної деталізації, без якої участь і громадський контроль не набувають сталої юридичної форми. Перший критерій належності механізму полягає в тому, чи переведені конституційні можливості в достатньо визначені правила адміністративної та судової перевірки.

Правова визначеність є другим виміром оцінки з позиції верховенства права. Вона потрібна для того, щоб механізм взаємодії не залежав від ситуативної адміністративної практики. Громадськість має знати не лише те, що вона може звернутися, отримати інформацію або брати участь у консультації, а й те, коли, у якій формі, з якими правовими наслідками і яким способом може

бути перевірено результат. Без правової визначеності участь стає нерівною: організовані й ресурсні суб'єкти здатні краще пристосуватися до неформальних правил, тоді як менш інституціоналізовані групи фактично втрачають доступ до впливу.

Ірина Панчук у статті «Теоретико-правова характеристика реалізації права людини на правову освіту в Україні» (2024) розглядає право на правову освіту як можливість особи здобувати правові знання та опановувати вміння і навички, необхідні для реалізації своїх прав і обов’язків у публічній та приватній сферах [55, с. 35]. У механізмі взаємодії громадянського суспільства та держави правова освіта і правова обізнаність мають допоміжне, але важливе значення. Хоча вони не замінюють обов’язок держави створити зрозумілу процедуру, однак підвищують здатність особи користуватися формами участі, зверненнями, доступом до інформації та засобами захисту.

Тому правовий механізм взаємодії має оцінюватися за тим, чи забезпечує він зрозумілі правила входу, розгляду, мотивування і перегляду. У такій функції верховенство права не протистоїть демократичній участі, а робить її не випадковою, відтворюваною та доступною для різних суб'єктів громадянського суспільства.

Окремого значення набуває заборона свавілля. Для механізму взаємодії вона означає, що влада не може вільно обирати, чи реагувати на суспільний сигнал, чи пояснювати свою позицію, чи відкривати інформацію, чи враховувати результати консультації. Рекомендація Ради Європи щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами дозволяє уточнити цей критерій: дискреція є легітимною лише тоді, коли здійснюється з належною метою, неупереджено, пропорційно, послідовно і з гарантіями проти зловживання владою [56]. Це особливо важливо для процедур участі, де орган влади часто має простір розсуду щодо форми консультації, обсягу врахування пропозицій, способу мотивування або подальшого зворотного зв'язку. Критерій заборони свавілля вимагає, щоб цей простір не перетворювався на можливість

формально провести участь без реального розгляду її результатів. Оцінці підлягає не тільки наявність компетенції, а й спосіб її реалізації.

Контроль дискреції безпосередньо пов'язує верховенство права із попередньо виведеним поняттям правового механізму. Участь громадськості має сенс лише тоді, коли адміністративний розсуд після отримання суспільного внеску не залишається непрозорим. Якщо орган влади може відхилити позицію громадськості без мотивів або змінити напрям рішення без пояснення критеріїв, механізм взаємодії не проходить тест правової якості. З огляду на це критерій контрольованої дискреції повинен включати принаймні чотири елементи: визначену законом компетенцію, обов'язок діяти з належною метою, вимогу пропорційності та можливість подальшого перегляду. Такий підхід дозволяє відрізнити правовий механізм від адміністративної практики запрошення до участі. У першому випадку влада пов'язана процедурою і стандартами обґрунтування; у другому вона лише відкриває комунікаційний канал, не приймаючи на себе достатнього юридичного тягаря пояснення.

Доступ до правосуддя і засоби захисту завершують вимір верховенства права в механізмі. Рекомендація Ради Європи щодо судового перегляду адміністративних актів підкреслює, що акти адміністрації, відмови та бездіяльність мають бути придатними до ефективного судового контролю незалежним судом із достатніми повноваженнями щодо захисту порушеного права [57]. Для взаємодії громадянського суспільства з державою це означає, що дефекти процедури участі, ненадання інформації, немотивована відмова, ігнорування громадського внеску або формальний розгляд контрольного сигналу не повинні залишатися лише політичними претензіями. Вони мають бути придатними до юридичної кваліфікації та перевірки. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV виконує у цій логіці функцію процесуального замикання, оскільки робить рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень предметом судового контролю [52]. Тому засоби захисту не є додатком до механізму, а його критерієм повноти.

На мою думку, однією з інституційних форм участі громадянського суспільства у формуванні судової влади є участь у процедурах добору суддів, контролі дисциплінарної відповідальності, моніторингу діяльності судових органів, судовому спостереженні та забезпеченні цифрової відкритості. Участь громадянського суспільства у процесі добору суддів є новим етапом у народовладді та необхідною умовою забезпечення верховенства права та стабільності демократичної держави. На практиці цей процес часто стикається з проблемами недостатньої інституційної підтримки та фрагментарного застосування механізмів прозорості й підзвітності [58, с. 525].

Водночас така участь не означає підміни суду або втручання у здійснення правосуддя, оскільки її межі визначаються незалежністю судової влади та процесуальними гарантіями. Громадський контроль у цій сфері не замінює судового захисту, а підсилює відкритість, підзвітність і довіру до функціонування судової системи.

Віталій Ковальчук у статті «Участь громадян у здійсненні правосуддя та легітимації судової влади: вітчизняний та європейський досвід» (2025) визначає громадську участь у здійсненні правосуддя однією з умов довіри до судової влади та пов’язує легітимацію суду з безпосереднім і опосередкованим залученням громадян до його діяльності [59, с. 44]. Така участь може реалізовуватися через суд присяжних, громадський контроль, моніторинг діяльності судових органів та інші правові форми, але не повинна перетворюватися на тиск на суддю або втручання у вирішення конкретної справи. В іншій статті той самий автор визначає громадський контроль за судовою владою як опосередковану «м’яку» форму впливу громадянського суспільства, яка не передбачає імперативних відносин і застосування санкцій, а реалізується через сталі способи комунікації та оцінювання виконання судами і суддями своїх повноважень [60, с. 101]. У такому розумінні громадський контроль має сприяти прозорості, доброчесності й підзвітності судової влади, але залишатися обмеженим незалежністю суду та процесуальними гарантіями.

Стелла Кельба, Софія Дзюбак, Володимир Сендецький та Роман Луцький у статті «Значення європейського розуміння верховенства права для розвитку сучасної демократичної держави: теоретико-історичний аспект» (2025) пов’язують вплив європейських стандартів на розвиток української правової системи та демократичних інститутів із захистом прав людини, прозорістю і підзвітністю органів влади [61, с. 84]. У сфері судової влади це підтверджує, що громадська участь не повинна замінювати судову незалежність, але може сприяти демократичній легітимності суду через відкритість і підзвітність його інституційної діяльності.

Водночас верховенство права не вичерпує всіх критеріїв належної взаємодії. Воно задає юридичні межі, але не завжди достатньо пояснює якість функціонування публічної влади, відкритість політичного циклу, культуру залучення, інституційну доброчесність або спроможність органу влади реагувати на суспільний запит. На цьому рівні необхідно відокремити, але не протиставити, належне демократичне врядування. Європейська Біла книга з врядування подає належне врядування через відкритість, участь, підзвітність, ефективність і узгодженість, тобто через взаємопов'язані принципи якості публічного управління [62, с. 10]. Такий підхід не підміняє законність управлінською ефективністю. Навпаки, він дозволяє оцінити, чи правові процедури взаємодії працюють як частина ширшої демократичної організації влади. Якщо верховенство права відповідає на питання про юридичну допустимість і захищеність механізму, належне демократичне врядування відповідає на питання про його демократичну якість.

Демократичне врядування вимагає, щоб участь не була ізольованою процедурною подією. Рекомендація ОЕСР щодо відкритого урядування розглядає відкритий уряд як культуру врядування, засновану на прозорості, доброчесності, підзвітності та участі заінтересованих сторін упродовж політичного циклу [44]. Для правового механізму це означає, що участь не може бути обмежена одноразовим етапом після фактичного формування рішення. Вона має бути пов'язана з доступом до матеріалів, своєчасним входом у

процедуру, можливістю подати аргументи, отримати мотивовану відповідь і перевірити результат. Демократичне врядування тому доповнює критерій верховенства права: воно не запитує лише, чи діє орган у межах права, а й чи створена така інституційна культура, у якій суспільний внесок має шанс вплинути на зміст публічного рішення. У цьому полягає перехід від мінімальної законності до якості взаємодії.

Прозорість у межах належного демократичного врядування не тотожна простому оприлюдненню інформації. Вона має оцінюватися через те, чи створює доступ до інформації умови для участі, контролю і підзвітності. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів корисна як джерело, що пов'язує доступ до документів із юридично оформленою можливістю вимагати інформацію і перевіряти обмеження такого доступу [63]. Якщо інформація надається вибірково, із запізненням або без зрозумілих підстав обмеження, участь не може бути змістовною, а громадський контроль втрачає фактичну основу. Тому прозорість у механізмі взаємодії повинна мати не декоративний, а функціональний характер: вона забезпечує матеріал для участі, предмет для мотивованої дискусії, основу для контролю та можливість наступного перегляду. Без такого зв'язку прозорість залишається відкритістю без підзвітності.

Підзвітність є центральним зв'язком, у якому критерії врядування переходять у юридично значущий вимір. Марк Бовенс у статті «Аналіз та оцінювання підзвітності: концептуальна рамка» (2007) пропонує розуміти підзвітність як відносини між суб'єктом підзвітності і форумом підзвітності, де перший зобов'язаний пояснити та обґрунтувати поведінку, а другий може ставити питання, оцінювати відповідь і спричиняти наслідки [40, с. 447]. Для правового механізму взаємодії це дає точний тест: участь і прозорість не дорівнюють підзвітності, якщо відсутній форум оцінки, обов'язок пояснення та можливість наслідків. Орган влади може бути відкритим у сенсі публікації інформації, але непідзвітним у сенсі небажання мотивувати, відповідати на критику або змінювати рішення. Підзвітність має бути окремим критерієм оцінки, а не похідною ознакою прозорості чи участі.

Здатність влади реагувати на суспільний запит не можна ототожнювати з підзвітністю, але вона є необхідним критерієм демократичного врядування. Дванадцять принципів належного демократичного врядування Ради Європи поєднують участь, прозорість, здатність реагувати, етичну поведінку, компетентність і підзвітність у практичну систему оцінки публічної влади [64]. У межах взаємодії громадянського суспільства та держави така здатність означає, що суспільний сигнал не лише приймається до відома, а породжує простежувану адміністративну реакцію. Це може бути врахування пропозиції, мотивоване відхилення, зміна процедури, додаткове обговорення, публічне пояснення або запуск контролю. Належне демократичне врядування не вимагає автоматичного погодження влади з кожною позицією громадськості, але вимагає, щоб відповідь була своєчасною, аргументованою і включеною в процес ухвалення рішення.

Доброчесність, ефективність і узгодженість доповнюють критерії участі, прозорості та підзвітності. Без доброчесності участь може бути використана для легітимації заздалегідь визначених рішень або для вибіркового залучення зручних суб'єктів. Без ефективності механізм може бути юридично коректним, але надто повільним або процедурно перевантаженим, що фактично знецінює участь. Без узгодженості окремі канали взаємодії діють розрізнено і не утворюють системи. Оновлена рекомендація Ради Європи щодо принципів належного демократичного врядування дозволяє зібрати ці виміри в одну систему, де участь, прозорість, підзвітність, доброчесність, здатність реагувати і верховенство права взаємно підсилюють одне одного [65]. Оцінка механізму, відповідно, має бути комплексною: не можна визнати механізм належним лише тому, що він формально відкритий, якщо він не забезпечує доброчесного, послідовного і результативного реагування влади.

Потреба в операційних критеріях особливо важлива для переходу до порівняльного та українського аналізу. Принципи публічної адміністрації SIGMA показують, що якість адміністрування може оцінюватися через законність, підзвітність, прозорість, орієнтацію на послуги, координацію

політики та ефективний нагляд [66]. Це джерело корисне не як додатковий перелік цінностей, а як підтвердження того, що критерії врядування мають бути придатними до порівняльно-еталонного аналізу. Якщо критерії залишаються надто загальними, вони не дають змоги порівнювати моделі або виявляти недоліки українського регулювання. Тому фінальна конструкція має формулювати принципи так, щоб кожен із них був перевірюваним: чи існує правова підстава, чи визначена процедура, чи є доступ до інформації, чи забезпечено участь, чи мотивовано відповідь, чи можливий контроль і чи відкритий шлях до перегляду.

Сучасна модель відкритого урядування додатково вимагає, щоб механізм взаємодії оцінювався не лише за формальними процедурами, а й за станом громадянського простору, довіри та здатності інституцій підтримувати сталі канали участі. У дослідженні ОЕСР «Відкрите врядування для сильніших демократій» відкритий уряд подано як інтегровану культуру демократичного врядування, що поєднує прозорість, доброчесність, підзвітність, участь заінтересованих сторін і умови для громадянського простору [67]. Для правового механізму це має подвійне значення. З одного боку, участь потребує процедурних гарантій, інакше вона не має юридичної стійкості. З іншого боку, навіть юридично оформлена процедура може бути слабкою, якщо громадянське суспільство не має реального доступу до інформації, достатнього часу для реагування, безпечного простору для критики або довіри до того, що його внесок буде розглянутий. Тому критерій демократичного врядування має включати не лише проєктування процедури, а й інституційні умови, за яких процедура здатна працювати.

Це особливо важливо для розмежування участі і здатності влади реагувати. Участь означає можливість увійти до процедури, висловити позицію або подати аргументи. Здатність реагувати означає, що влада організаційно та юридично здатна відреагувати на цей внесок. Якщо обмежитися участю, механізм може виглядати демократичним навіть тоді, коли результат участі не впливає на рішення і не породжує пояснення. Якщо ж додати здатність реагувати як

окремий критерій, оцінка стає жорсткішою: необхідно перевіряти, чи існує простежуваний зв'язок між суспільним сигналом і адміністративною реакцією. Такий зв'язок може бути позитивним або негативним, але він має бути мотивованим. Через це належне демократичне врядування не підміняє верховенство права, а додає до нього вимір управлінської якості, а саме: правомірна процедура має ще бути такою, що реально приймає, обробляє і повертає суспільний внесок у вигляді зрозумілої відповіді.

Поряд із верховенством права і належним демократичним врядуванням окрему роль відіграє належне адміністрування. Його не можна звести ані до широкої мови демократичного врядування, ані до суто судового контролю. Європейський кодекс належної адміністративної поведінки пов'язує належне адміністрування із законністю, справедливістю, неупередженістю, пропорційністю, належним мотивуванням, своєчасним розглядом і повагою до особи в адміністративних відносинах [53, с. 14]. Саме ці характеристики перетворюють абстрактні цінності врядування на вимоги до конкретної адміністративної дії. Участь громадськості може бути демократично бажаною, але юридично значущою вона стає тоді, коли адміністрація зобов'язана діяти неупереджено, розглянути подані позиції, пояснити рішення і забезпечити можливість перевірки. Тому належне адміністрування є проміжним юридико-доктринальним рівнем між цінностями врядування і юридичними гарантіями механізму.

Рекомендація Ради Європи про належне адміністрування ще чіткіше показує цей проміжний характер. Вона поєднує законність, рівність, неупередженість, правову визначеність, розумний строк, участь заінтересованих осіб, мотивування рішень і доступ до перегляду. Для механізму взаємодії це означає, що належне адміністрування є не загальним стандартом ввічливої або ефективної адміністрації, а процедурною структурою, у якій суспільний внесок може бути почутий, оцінений, співвіднесений із рішенням і перевірений. Якщо адміністрація не мотивує відхилення позиції громадськості, не дотримується розумних строків, не забезпечує неупередженості або не відкриває шлях до

перегляду, дефект стосується не стилю управління, а самої юридичної якості взаємодії. Належне адміністрування має бути включене до фінальної рамки як юридично вимірюваний критерій.

Мотивування рішення є ключовим елементом цього механізму. Воно створює зв'язок між участю, підзвітністю і переглядом. Без мотивування неможливо встановити, чи справді подані громадськістю аргументи були розглянуті, чи орган влади лише формально зафіксував факт консультації. Мотивування також створює матеріал для контролю: форум підзвітності може оцінювати не наміри адміністрації, а наведені нею підстави, відповідність рішення процедурі, пропорційність обраного заходу і наявність дискреційного свавілля. У цьому пункті належне адміністрування безпосередньо з'єднується з концепцією Марка Бовенса: відповідальне пояснення потребує не просто відкритості, а обов'язку пояснити й обґрунтувати поведінку перед форумом, здатним оцінити відповідь і спричинити наслідки [40; 53]. Мотивування тому є не допоміжною рисою адміністративної культури, а центральним критерієм юридичної якості механізму.

Пропорційність і неупередженість виконують подібну функцію щодо дискреції. Там, де адміністрація вирішує, у який спосіб організувати консультацію, кого залучити, як оцінити пропозиції, чи змінювати проект рішення і як реагувати на громадську критику, завжди існує ризик вибірковості або прихованого пріоритету владного інтересу. Пропорційність вимагає, щоб обрані засоби відповідали меті й не обмежували участь або контроль більше, ніж це потрібно для легітимного адміністративного завдання. Неупередженість вимагає, щоб орган влади не надавав перевагу окремим групам, не використовував консультацію для підтвердження вже готового рішення і не дискримінував критичні голоси. У поєднанні з рекомендацією щодо дискреційних повноважень ці критерії формують тест належного розсуду: влада може обирати спосіб дії, але не може діяти довільно, непропорційно або без обґрунтування [56].

Переглядність є кінцевою точкою, у якій належне адміністрування, верховенство права і підзвітність з'єднуються в єдину конструкцію. Якщо рішення, відмова, бездіяльність або процедурний дефект не можуть бути перевірені, критерії мотивування, пропорційності та неупередженості втрачають частину практичного значення. Хартія основних прав Європейського Союзу корисна як правозахисний місток, оскільки поєднує право на належне адміністрування, доступ до документів і ефективний засіб правового захисту [68, с. 405]. У такій логіці доступ до документів, мотивована відповідь і засіб захисту не є трьома розрізненими інструментами. Вони становлять послідовність: суб'єкт отримує інформаційну основу, бере участь або контролює, отримує мотивовану відповідь і, за потреби, домагається перевірки. Тому переглядність повинна бути виведена не лише як судовий критерій, а як властивість усієї процедури взаємодії.

З цієї позиції належне адміністрування виконує ще одну функцію: воно дисциплінує мову доброго врядування і не дозволяє їй залишатися набором політичних побажань. Відкритість має бути перевірена через доступ до документів і пояснення обмежень; участь - через можливість бути почутим до прийняття рішення; підзвітність - через обов'язок навести мотиви; здатність влади реагувати - через простежувану реакцію; контроль - через можливість поставити під сумнів акт, відмову або бездіяльність. Таке розкладання критеріїв потрібне для оцінки української моделі, де проблема часто полягає не в повній відсутності правових інструментів, а в розривах між ними. Якщо доступ до інформації існує окремо від участі, участь окремо від мотивування, мотивування окремо від перегляду, а перегляд окремо від реального засобу захисту, механізм лишається фрагментованим. Тому належне адміністрування надає понятєвий апарат для перевірки не тільки кожного інструменту, а й зв'язку між ними.

Водночас не можна розчинити всі критерії в належному адмініструванні. Його сила полягає у процедурній конкретності, але воно не замінює ні ширшої демократичної рамки, ні конституційної межі верховенства права. Належне адміністрування пояснює, як має поводитися адміністрація у конкретній

процедурі; належне демократичне врядування пояснює, якою має бути якість публічного врядування в цілому; верховенство права визначає межі допустимого здійснення влади і гарантує можливість захисту. Тому інтегрована рамка не повинна перетворюватися на один універсальний принцип. Її точність полягає саме в розподілі функцій: верховенство права встановлює юридичні межі, демократичне врядування задає стандарти якості взаємодії, а належне адміністрування перетворює ці стандарти на вимоги до дій органу влади. У такій побудові кожен критерій має власне місце і не дублює інші.

Це дозволяє подавати інтегровану систему критеріїв оцінки правового механізму взаємодії не як низку рівнозначних ознак, а як трирівневу конструкцію. Перший рівень становить правова межа дії влади. На цьому рівні перевіряється, чи спирається механізм на визначені норми, компетенцію і процедури, чи може учасник передбачити порядок доступу, участі, розгляду, відповіді та оскарження [49, с. 7], а також чи обмежена адміністративна дискреція вимогами належної мети, пропорційності, неупередженості й подальшої перевірки [56]. Контрольний перелік критеріїв верховенства права Венеційської комісії та рекомендація Ради Європи щодо дискреційних повноважень підтверджують саме цей вимір: влада має діяти не лише відкрито, а юридично передбачувано і перевірювано. Законність, правова визначеність і контроль дискреції виконують функцію первинного фільтра: без них взаємодія може бути комунікативно активною, але не набуває властивості правового механізму.

Другий рівень стосується демократичної якості участі. Його завдання полягає не в повторному підтвердженні законності, а в оцінці того, чи створює механізм реальні умови для змістовного суспільного внеску. До цього рівня належать відкритість і доступ до інформації, своєчасний процедурний вхід до вироблення або оцінки рішення, підзвітність, здатність влади реагувати, доброчесність, ефективність і узгодженість каналів взаємодії. Концепція підзвітності Марка Бовенса і стандарти належного демократичного врядування Ради Європи дають для цього рівня не додатковий перелік цінностей, а критерій

зв'язку між суспільним внеском, поясненням влади і можливістю наслідків. Тому цей рівень не дозволяє звести механізм до формально відкритого каналу: участь має породжувати простежувану відповідь, інакше вона не перетворюється на демократично якісний елемент правового механізму.

Третій рівень становлять адміністративна гарантія і засіб виправлення порушення. Тут демократична якість участі переводиться у вимоги до конкретної адміністративної поведінки: своєчасний і неупереджений розгляд, пропорційність, мотивування, повага до процесуального статусу заінтересованих осіб [53, с. 14], придатність рішення, дії, бездіяльності або відмови до адміністративної чи судової перевірки [57]. Європейський кодекс належної адміністративної поведінки, рекомендація Ради Європи про належне адміністрування і рекомендація щодо судового перегляду адміністративних актів підтверджують, що цей рівень має одночасно процедурний і захисний характер [69]. Належне адміністрування в цій системі не розчиняється в загальній мові доброго врядування, а стає правовою формою, через яку участь, підзвітність і контроль набувають перевірюваного результату.

Така ієрархія змінює спосіб застосування системи критеріїв. Спершу потрібно з'ясувати, чи має певний інструмент взаємодії достатню правову основу і чи не залишає він надмірного простору для свавільної дискреції. Далі слід встановити, чи створює він демократичні умови для доступу до інформації, участі, підзвітності та реакції влади [67]. Після цього необхідно перевірити, чи забезпечує адміністрація належний розгляд, мотивування, неупередженість і можливість перегляду [66]. Принципи публічного адміністрування SIGMA та матеріали ОЕСР щодо відкритого урядування підтверджують цю послідовність як спосіб переходу від загальних стандартів до перевірюваних управлінських обов'язків. Ця система працює не як перелік бажаних якостей, а як послідовність юридичної перевірки: правова межа дії влади - демократична якість участі - адміністративна гарантія і засіб виправлення порушення.

У підсумку правовий механізм взаємодії громадянського суспільства та держави слід оцінювати не за кількістю створених каналів комунікації,

проведених консультацій або оприлюднених документів, а за тим, чи забезпечує він юридично визначену і демократично якісну послідовність процедурних стадій суспільного внеску. Така послідовність має починатися з правової основи і доступу до інформації, проходити через реальну участь, мотивований розгляд і підзвітну відповідь, продовжуватися громадським контролем і завершуватися переглядом та засобами виправлення порушення. Верховенство права встановлює межі законності, визначеності, заборони свавілля та захисту; належне демократичне врядування додає критерії відкритості, участі, доброчесності, здатності влади реагувати, ефективності й узгодженості; належне адміністрування переводить ці вимоги у площину конкретних адміністративних обов'язків щодо мотивування, пропорційності, неупередженості, переглядності та виправлення порушення. Такий висновок, підтверджений стандартами верховенства права, належного демократичного врядування і публічного адміністрування, створює методологічний перехід до подальшого порівняльно-еталонного аналізу у другому розділі та до діагностики української моделі в третьому розділі. Для дисертаційної моделі це означає, що критерії оцінки мають перевіряти не ізольовану наявність каналів, а повний шлях суспільної позиції від правової основи до можливості виправлення порушення.

Висновок до першого розділу

У першому розділі обґрунтовано теоретико-правові засади дослідження правових механізмів взаємодії громадянського суспільства та держави. Результатом розділу є не лише визначення вихідних понять, а й формування методологічної конструкції, через яку подальший аналіз може оцінювати участь, прозорість, підзвітність, громадський контроль і засоби захисту як взаємопов’язані елементи єдиного правового механізму.

У результаті аналізу встановлено, що громадянське суспільство не може тлумачитися як будь-яка позадержавна активність або як сукупність громадських організацій. Історико-правова генеалогія поняття показує, що його зміст змінювався від політичної спільноти громадян до відносно автономного

середовища самоорганізації, асоціативності, публічної комунікації, представництва інтересів і демократичного контролю. У сучасному правовому значенні громадянське суспільство розкрито як багатошарове соціально-правове середовище, здатне вступати у юридично значущий зв'язок із публічною владою через участь, вимогу обґрунтування, контроль і підзвітну реакцію. Такий підхід дає змогу відмежувати громадянське суспільство від державного апарату, ринку, партійної політики та аморфної недержавної соціальності.

Окремо обґрунтовано двоїсту правову роль держави у взаємодії з громадянським суспільством. З одного боку, держава є інституційним партнером, який створює канали участі, консультацій, доступу до інформації, звернення, петицій та інших форм суспільного впливу. З іншого боку, вона є об'єктом громадського контролю, оскільки саме її рішення, дії та бездіяльність мають бути відкритими для вимоги пояснення, перевірки і правового реагування. Партнерство без підзвітності ризикує перетворитися на формальне залучення, а контроль без процедурного адресата залишається політичною критикою без юридичного наслідку. Тому взаємодія держави і громадянського суспільства потребує не лише політичної готовності до діалогу, а й нормативно визначеного суб'єкта реагування, процедури розгляду суспільної позиції та можливості перевірити результат владної відповіді.

У підсумку правовий механізм взаємодії громадянського суспільства та держави визначено не як простий перелік інструментів участі або контролю, а як упорядковану систему норм, суб'єктів, процедур, інформаційних гарантій, форм участі, контрольних інструментів, обов'язку мотивованої відповіді, засобів оскарження, правового захисту і моніторингу. Окремий канал участі лише відкриває можливість подати позицію, але ще не створює завершеного механізму. Механізм виникає тоді, коли суспільна позиція має визначений шлях входу у публічне рішення, орган влади зобов'язаний її розглянути і пояснити результат, а процедурний дефект може бути встановлений, переглянутий або виправлений. Саме ця послідовність відрізняє юридично значущу взаємодію від декларативної відкритості.

Подальше узагальнення дало змогу встановити, що принципи оцінки механізму взаємодії громадянського суспільства та держави мають ґрунтуватися на поєднанні верховенства права, належного демократичного врядування, прозорості, підзвітності та належного адміністрування. Верховенство права задає межі законності, правової визначеності, заборони свавілля, доступу до правосуддя і можливості захисту. Належне демократичне врядування додає критерії відкритості, участі, підзвітності, доброчесності та спроможності публічних інституцій реагувати на суспільний внесок. Належне адміністрування переводить ці вимоги у площину конкретних адміністративних обов'язків: своєчасного розгляду, неупередженості, пропорційності, мотивування, перегляду і виправлення порушення. Тому механізм взаємодії слід оцінювати не за кількістю створених каналів комунікації, а за тим, чи забезпечує він повний правовий шлях суспільної позиції від доступу до інформації до можливості контролю і захисту.

Таким чином, перший розділ сформував понятійну, суб'єктну, конструктивну та критеріальну основу дисертації. Громадянське суспільство визначено як активне соціально-правове середовище, держава розкрита як партнер і адресат контролю, правовий механізм описано як послідовну систему процедур і гарантій, а критерії його оцінки виведено через верховенство права та належне демократичне врядування. Така теоретико-правова основа дозволяє надалі аналізувати міжнародні, європейські та євроатлантичні стандарти не як ізольовані рекомендації, а як зовнішні моделі перевірки якості правового механізму взаємодії громадянського суспільства та держави.

РОЗДІЛ 2. МІЖНАРОДНІ, ЄВРОПЕЙСЬКІ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНІ СТАНДАРТИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ

2.1. Міжнародні та європейські стандарти громадянської участі

Міжнародні та європейські стандарти громадянської участі набувають правового значення не тому, що підтверджують бажаність діалогу між державою і громадянським суспільством, а тому, що переводять участь у площину нормативно захищеної вимоги до публічного рішення. Сам по собі факт існування каналу комунікації ще не дозволяє говорити про належну архітектуру участі, якщо громадськість не має визнаного права бути допущеною до належної стадії прийняття рішення, а орган влади не пов'язаний мінімальними вимогами щодо врахування поданої позиції. Через це стандарт участі має читатися не як мова політичної прихильності до відкритості, а як сукупність умов, за яких суспільний внесок стає юридично значущим для формування або перегляду владного акту.

Права на участь у публічних справах не можна зводити до факультативної управлінської техніки. Комітет ООН з прав людини у Загальному коментарі № 25 розглядає участь у веденні публічних справ як захищене правове очікування, яке потребує не декларативної підтримки з боку держави, а законодавчих та інших реальних заходів, що роблять участь дієвою на практиці. [70] У такому ракурсі участь перестає бути жестом політичної ввічливості з боку адміністрації й постає мінімумом належної взаємодії між владою та тими, на кого поширюється рішення. Звідси випливає перша межа для оцінки стандартів участі: влада не виконує стандарт лише тим, що створює символічну можливість висловитися; вона повинна формувати умови, за яких подання позиції має процедурне значення, а не зникає у непрозорому адміністративному розсуді.

На європейському рівні ця правоцентрична логіка підсилюється тим, що демократія участі одержує установче закріплення. Стаття 11 Договору про Європейський Союз пов'язує демократичну легітимність дій Союзу не лише з

представницькими механізмами, а й з можливістю громадян і представницьких об'єднань робити свої погляди відомими, з відкритим, прозорим і регулярним діалогом із громадянським суспільством, з широкими консультаціями та з інструментом громадянської ініціативи. [45, с. 21] Юридичне значення цієї конструкції полягає в тому, що діалог і консультація перестають бути периферійним політико-управлінським вибором і стають частиною нормативної моделі легітимного врядування. Отже, участь слід тлумачити не як додаток до рішення, а як одну з умов його демократичної правомірності.

Такий підхід істотно звужує поширену редукцію участі до загальної риторики відкритості. Якщо право на участь має міжнародно-правовий та договірний фундамент, тоді вирішальним є не символічний факт запрошення громадськості до обговорення, а правова якість тієї процедури, в межах якої це запрошення діє. Вимога відкритості у відриві від обов'язку створити умови для реального впливу залишає орган влади у зоні вільного вибору, чи надавати участі практичні наслідки. Натомість стандарт, заснований на праві, вимагає інакшого читання: громадськість повинна входити в процедуру не як зовнішній спостерігач або адресат політичних роз'яснень, а як суб'єкт, чия позиція може бути легітимно внесена у вироблення рішення до моменту його остаточного закриття [33, с. 5].

Саме тому на рівні стандарту важливим є не лише проголошення права на участь, а й опис процесу, через який це право реалізується. Керівні принципи Ради Європи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень подають участь як структурований процес, що має відбуватися тоді, коли рішення ще залишаються змінними, а внесок громадськості може бути розглянутий не після завершення процедури, а до фінального визначення змісту владної позиції. [33, с. 5] Це положення принципове для відмежування правового стандарту від суто управлінської відкритості: участь не може бути правильною лише тому, що канал відкрито після того, як зміст рішення вже фактично усталено. Отже, правова основа громадянської участі означає щонайменше три речі: своєчасність входу в процедуру, допущення до належної стадії та

збереження у публічної влади обов'язку працювати з поданою позицією, а не просто її реєструвати.

Однак навіть визнання правової основи участі ще не дає достатньої точності для оцінки якості стандарту. Міжнародні та європейські джерела не трактують участь як однорідну дію, а послідовно розрізняють її рівні та стадії [33, с. 6]. У цьому полягає їхній ключовий нормативний внесок: стандарти участі не зводять громадськість до абстрактного носія голосу, а показують, що юридичне значення має спосіб входу в цикл вироблення публічної політики, ступінь взаємності між владою і громадськістю та наявність наступних процедурних кроків після висловлення позиції [71]. Тому оцінка архітектури участі повинна враховувати не лише те, чи був контакт між владою і громадськістю, а й те, на якому рівні та з якими процесуальними наслідками він відбувся.

Керівні принципи Ради Європи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень і Кодекс належної практики громадської участі у процесі прийняття рішень послідовно проводять межу між інформуванням, консультацією, діалогом та більш інтенсивними формами активної участі або партнерства. [32, с. 9] Це розрізнення не має суто описового характеру. Воно показує, що формальна наявність інформації, можливість подати зауваження чи навіть проведення зустрічі з представниками громадськості не є взаємозамінними феноменами. На нижчих щаблях влада переважно повідомляє або збирає позиції; на вищих - підтримує регулярний обмін, допускає спільне вироблення підходів або покладає на сторони елементи спільної відповідальності. Отже, стандарт не може бути виведений через одне універсальне слово «участь»: він потребує класифікації ступенів залучення, без якої будь-який канал може помилково видаватися належним тільки тому, що він існує.

Найнижчий рівень цієї послідовності, інформування, не можна змішувати з повноцінною участю, але так само не можна ігнорувати його нормативної ваги. Надання інформації створює стартову умову, без якої подальший суспільний внесок буде некомпетентним або запізнілим. Водночас інформаційний рівень

сам по собі не дає підстав говорити про належний стандарт участі, бо не забезпечує можливості вплинути на зміст рішення. У правовому сенсі це означає, що влада не виконує стандарт участі, якщо обмежується одностороннім повідомленням про вже сформований намір або відкриває доступ до матеріалів без реального вікна для суспільної реакції. Отже, інформування є необхідною, але недостатньою стадією: воно входить до архітектури участі як початкова передумова, проте не вичерпує її змісту.

Консультація становить наступний рівень, де громадськість уже отримує можливість подати пропозиції, зауваження або критику щодо проєкту рішення. Однак і цей рівень не може оцінюватися лише за фактом збору думок. Кодекс належної практики громадської участі у процесі прийняття рішень Ради Європи пов'язує консультацію з часовими рамками, доступом до матеріалів, зрозумілими правилами входу й необхідністю пояснювати підсумок розгляду. [32, с. 10] Через це консультація набуває юридичного значення лише тоді, коли вона відбувається у придатний момент, не зводиться до короткого технічного збору коментарів і не завершується мовчазним зникненням поданих позицій. Якщо цих умов немає, консультація перетворюється на процедурну декорацію: влада збирає сигнали, але не формує зв'язку між ними та подальшим рішенням.

Ключовою в цій точці є саме вимога раннього залучення. Якщо участь відкривається лише на пізній стадії, коли базові параметри владного рішення вже визначені, громадськість втрачає не формальне право голосу, а можливість реально вплинути на вибір альтернатив, на добір доказів і на саму постановку проблеми. Саме тому сучасні стандарти участі [33, с. 5] послідовно відмежовують раннє залучення від пізнього збору коментарів. Перша модель включає суспільний внесок у рух циклу вироблення політики; друга лише створює післямову до вже обраного курсу. У правовому вимірі це означає, що своєчасність є не технічною зручністю, а частиною мінімально належного стандарту участі, без якої консультація втрачає реальний юридичний ефект.

Діалог позначає якісно інший рівень, бо йдеться вже не про разовий прийом позицій, а про регулярну, організовану та змістовно тривалу взаємодію. [32, с.

10] Тут принциповим є збіг між європейськими та сучасними стандартами відкритого врядування: як стаття 11 Договору про Європейський Союз [45, с. 21], так і стандарти участі та спільного вироблення рішень у межах Партнерства «Відкритий уряд» [71] виходять з того, що взаємодія з громадянським суспільством повинна бути регулярною, інклюзивною і здатною породжувати документоване залучення, а не лише одноразову реакцію на оприлюднений документ. Тому діалог не можна трактувати як стилістично м'якшу назву консультації. Його юридична відмінність полягає в тому, що він передбачає сталий канал спілкування, послідовне опрацювання громадського внеску і більший ступінь відповідальності публічної влади за пояснення того, як цей внесок був використаний.

Ще вище розташовуються активна участь, спільне вироблення рішень і партнерство, де громадськість наближається до співформування змісту рішення або до виконання спільної ролі в процесі вироблення політики. Однак саме тут особливо важливо уникнути риторичного перебільшення. Найвищий рівень участі не означає стирання межі між демократичною легітимацією влади і відповідальністю публічного органу за остаточне рішення. Європейські стандарти та стандарти відкритого врядування корисні тим, що поєднують інтенсивні форми залучення з обов'язком влади залишатися носієм фінальної компетенції та публічно пояснювати результат. Це дозволяє відмежувати змістовну участь від популістичного очікування повного перенесення владної відповідальності на позадержавних учасників. Отже, градація форм участі має не політичний, а правовий сенс: вона показує, який саме ступінь процедурного впливу створено та які обов'язки виникають у відповідь.

У результаті стадійність стандартів участі працює як критерій оцінки юридичної якості взаємодії. Якщо влада називає процес "діалогом", але фактично обмежується пізнім збором коментарів без регулярності та без подальшого документованого реагування, стандарт не досягається. Якщо оголошується консультація, але громадськість не отримує матеріалів, достатнього часу або зрозумілих правил врахування поданих пропозицій,

формальна процедура не перетворюється на змістовну участь. І навпаки, чим чіткіше розмежовано інформування, консультацію, діалог та активну участь, тим точніше можна встановити, на якому рівні реально перебуває конкретний механізм. Тому міжнародні та європейські стандарти участі важливі не як словник інклюзивності, а як шкала, що дозволяє відокремити символічну відкритість від процедурно захищеного суспільного впливу [71].

Проте сама наявність стадій і рівнів ще не забезпечує належної якості архітектури участі. Стандарт залишається слабким, якщо не визначено, яким чином має бути спроєктований сам процес залучення. У цьому пункті сучасні стандарти участі відходять від мови загального заохочення участі й переходять до набору процедурних вимог, придатних до перевірки. Йдеться вже не лише про те, чи має влада комунікувати з громадськістю, а про те, як вона повинна обирати момент, формат, метод, очікуваний результат і спосіб документування цього процесу. Саме тут стандарт участі перестає бути моральною настановою і стає придатним для правової та управлінської перевірки.

Керівні принципи ОЕСР щодо процесів громадянської участі виразно показують, що якість участі залежить не від кількості відкритих майданчиків, а від того, чи побудовано процес навколо чіткої мети, доречної методики, прозорого використання громадського внеску і наступного оцінювання результатів. [72] Процес участі у такому розумінні має бути не ситуативною реакцією на політичний тиск, а заздалегідь продуманою послідовністю кроків, де кожен етап пояснює, чому саме ця група учасників залучається, яке питання ставиться на обговорення, яким способом буде працювати орган влади з отриманими матеріалами і яким чином учасники дізнаються про наслідки свого внеску. Отже, якість проєктування є частиною самого стандарту, а не додатковою рекомендацією щодо зручності процесу.

Подібну лінію проводять і Настанови Європейської Комісії щодо кращого регулювання, які вбудовують залучення заінтересованих сторін у весь цикл вироблення політики через запити доказової бази, консультації та прозоре використання доказів. [73] У цьому підході участь не замикається на один

процедурний момент, коли проєкт уже готовий і від громадськості очікується лише реакція на його фінальну редакцію. Навпаки, якісний стандарт вимагає розподіленого залучення, коли суспільний внесок може бути врахований при формуванні проблеми, виборі інструменту, обговоренні альтернатив і поясненні остаточного рішення. Така модель має прямий юридико-доктринальний сенс: вона дозволяє оцінювати, чи був громадський внесок структурно включений у вироблення рішення, а не зібраний як зовнішній коментар до вже обраного курсу.

На цьому тлі зобов'язання відкритого врядування мають обмежене, але важливе значення. Їх не слід перетворювати на самостійну вісь аналізу громадянської участі, оскільки питання підзвітності, прозорості та придатності до перевірки потребують окремого гарантійного розгортання. Проте Декларація відкритого врядування [74] корисна тим, що фіксує участь разом із прозорістю та підзвітністю як єдиний комплекс врядування, а не як ізольовану демократичну цінність. У межах стандартів участі це означає, що навіть на рівні декларативних формул сучасний стандарт уже не сприймає залучення громадськості як разову комунікаційну акцію. Він вимагає процесу, який має бути документованим, придатним до пояснення і зв'язаним із подальшим реагуванням публічної влади.

Звідси випливає, що належний стандарт участі повинен бути перекладений з мови загальних демократичних чеснот у мову перевірюваних процедурних вимог. До них належать раннє залучення, ясність предмета консультації, належний добір методу, доступність потрібних для обговорення матеріалів, зрозумілий спосіб подання позиції, фіксація отриманого внеску і документоване подальше реагування. Якщо ці елементи відсутні, навіть формально багаторівнева архітектура участі не створює юридично значущого впливу, бо не дозволяє зіставити суспільний внесок із подальшим рухом рішення. Отже, стандарти участі мають оцінюватися не за кількістю інструментів, а за тим, наскільки саме проєктування процесу робить участь інформованою, своєчасною, структурованою і придатною до подальшого пояснення.

Це особливо важливо для відмежування змістовної участі від декоративної консультації. Велика кількість публічних обговорень, електронних майданчиків

чи способів подання пропозицій не свідчить про належний стандарт, якщо орган влади не пояснює мету залучення, не визначає очікуваний обсяг впливу, не залишає часовий простір для реальної реакції та не документує подальшу роботу з громадським внеском. У такій ситуації участь радше легітимує наперед визначений курс, ніж справді входить у формування рішення. Саме тому якість проєктування участі має бути прочитана як критерій проти декоративної участі: вона відсікає ті моделі взаємодії, де громадськість присутня процедурно, але не інтегрована у логіку прийняття владного акту.

Не менш важливою є вимога документованого подальшого реагування, оскільки без неї навіть добре спроєктований початок процедури може завершитися нормативною порожнечею. Коли орган влади не фіксує, які саме позиції були отримані, яким чином вони класифікувалися, які аргументи визнано переконливими і чому частина пропозицій була відхилена, участь втрачає властивість процесу, придатного до перевірки. У такому разі суспільний внесок може бути видимим на вході, але невидимим на виході, що знову повертає процедуру до декоративної моделі. Через це документоване подальше реагування має розглядатися як елемент проєктування участі, а не як факультативна комунікаційна ввічливість влади. Саме воно з'єднує стадії залучення з вимогою мотивованої відповіді, не підміняючи окремого аналізу прозорості, підзвітності та засобів перевірки.

Узагальнюючи правовий, стадійний і проєктувальний виміри, стандарт громадянської участі доцільно формулювати як маршрут від громадського внеску до мотивованої публічної відповіді. Саме така формула дозволяє зібрати в одному нормативному ядрі вимоги міжнародних, європейських та сучасних джерел щодо врядування, не перетворюючи їх на довгий перелік документів. Поняття стандарту участі тоді означає, що громадськість має увійти в процедуру на належній стадії, отримати достатні умови для осмисленого внеску, бути включеною в структурований та документований процес і мати підстави вважати, що її позиція не загубиться між моментом подання та фінальним

владним рішенням. У цьому і полягає відмінність архітектури участі від загальної відкритості.

Елемент громадського внеску у цій формулі не можна тлумачити вузько як будь-яке висловлення позиції. Юридично значущим є лише такий внесок, який подається своєчасно, спирається на достатній інформаційний матеріал і входить у процедуру через визначений та зрозумілий канал. Елемент маршруту означає, що між моментом подання позиції та моментом ухвалення рішення має існувати простежуваний зв'язок, а не розрив, який робить громадський внесок невидимим для оцінювання. Нарешті, мотивована публічна відповідь означає не політичну люб'язність у спілкуванні з громадськістю, а обов'язок влади вийти за межі мовчазного поглинання позицій і показати, яким чином вони були розглянуті. Тому стандарт не завершується відкриттям процедури; він завершується лише там, де суспільний внесок включено в логіку офіційного реагування.

Таке розуміння блокує редукцію стандартів участі до загальних декларацій про відкритість влади або партнерство з громадянським суспільством. Декларативні формули мають цінність лише тією мірою, якою вони можуть бути переведені в критерії, придатні для юридичної оцінки. Якщо поняття участі не вказує на момент входу в процедуру, характер взаємодії, вимоги до проєктування процесу і спрямованість до мотивованої відповіді, воно втрачає оціночну силу і знову стає політичною метафорою. Саме тому міжнародні та європейські джерела слід читати не як конкуруючі словники демократії, а як такі, що поступово уточнюють мінімальні умови належної юридичної взаємодії між громадськістю та публічною владою.

У такій перспективі стандарти участі вже виконують юридико-доктринальну функцію. Вони дають можливість відрізнити модель, де громадськість лише інформується або залучається для підтвердження готового рішення, від моделі, де суспільний внесок входить у правово значущий маршрут вироблення владної позиції. Це означає, що критеріальна оцінка має спиратися не на число створених консультаційних форматів, а на перевірювані питання: чи своєчасним був доступ, чи належною була стадія, чи придатним був метод, чи

документувався рух внеску і чи сформовано обов'язок публічного реагування. Нормативне ядро стандартів участі полягає не у моральному схваленні залучення, а в процедурному тесті того, чи може громадський вплив бути простежений у структурі прийняття публічних рішень.

Саме в такому вигляді міжнародні та європейські стандарти стають придатними для подальшого використання як правові критерії оцінювання. Вони дозволяють перевіряти не лише відповідність окремої процедури абстрактному ідеалу участі, а й наявність конкретних юридично значущих дефектів: запізніле відкриття процесу, невідповідний метод залучення, відсутність матеріалів для осмисленого внеску, непрозорий рух пропозицій або розрив між участю та офіційною реакцією. Тому сила цього комплексу стандартів полягає саме в його здатності переводити міжнародні та європейські документи з площини програмних зобов'язань у площину критеріїв, придатних для подальшої систематизації критеріїв і юридичної діагностики.

Звідси постає межа базового стандарту участі. Визначення стандарту участі як маршруту від громадського внеску до мотивованої публічної відповіді уже передбачає інформаційну основу участі, документування руху пропозиції, обов'язок публічної відповіді та можливість перевірки якості реагування. Проте ці елементи не вичерпуються самим правом входу до процедури. Належний стандарт участі вимагає такої організації публічного реагування, яка робить внесок видимим і юридично значущим. Саме з цієї точки участь переходить у гарантійний вимір, де вона набуває інформаційної, простежуваної, мотивованої й придатної до перевірки основи.

Отже, міжнародні та європейські стандарти громадянської участі слід тлумачити як нормативно визначені вимоги до своєчасного, інформованого, стадійно організованого і процесуально спроєктованого включення громадськості у вироблення публічного рішення. Їхній зміст не вичерпується ні декларацією права на участь [45, с. 21], ні самим переліком форм консультації, ні мовою партнерства або відкритості. Лише тоді, коли ці елементи зібрані в перевірюваний маршрут від суспільного внеску до мотивованої публічної

реакції, стандарт участі стає придатним для подальшої юридичної оцінки. Саме такий висновок й відкриває наступний крок: з'ясування того, які гарантії доступу до інформації, простежуваності процедури, мотивування відповіді та її перевірюваності забезпечують реальну, а не декларативну якість участі у публічному врядуванні.

Для узагальнення зазначеного підходу громадянську участь слід розглядати як послідовність взаємопов’язаних стадій, кожна з яких має окреме процедурне та правове значення. Процедурну стадійність громадянської участі подано у таблиці 2.1.

Таблиця 2.1

Процедурна стадійність громадянської участі

Стадія участі	Зміст	Правове значення
Інформування	Надання матеріалів, строків і правил участі	Створює умови для усвідомленої участі
Консультація	Подання пропозицій і зауважень	Вводить громадську позицію у процес рішення
Діалог	Обмін аргументами між владою і громадськістю	Дає змогу уточнити позиції сторін
Активна участь	Залучення до підготовки рішення	Посилює партнерський характер взаємодії
Мотивована реакція	Пояснення врахування або відхилення пропозицій	Робить участь юридично перевірюваною
Оцінка результату	Перевірка впливу участі на рішення	Забезпечує підзвітність і моніторинг

2.2. Стандарти прозорості, доступу до інформації та підзвітності

Базовий стандарт громадянської участі ще не встановлює юридичної якості взаємодії між громадянським суспільством і державою. Сам по собі доступ до консультаційного майданчика або можливість подати позицію не створюють змістовної участі, коли громадськість не має своєчасної інформаційної основи, не бачить маршруту руху свого внеску, не отримує мотивованої реакції органу влади і не може оскаржити дефект процедури чи відповіді. Через це прозорість, доступ до інформації, підзвітність, обов'язок мотивування, придатність до перегляду та засоби захисту мають аналізуватися не як окремий каталог

принципів відкритості, а як єдина гарантійна система, яка робить участь не символічною, а юридично значущою.

Реальність громадянської участі залежить не лише від формального існування консультацій, а й від наявності інформаційних гарантій, які забезпечують відкритість, адресність і перевірюваність дій органу влади. Основні інформаційні гарантії прозорості та підзвітності наведено у таблиці 2.2.

Таблиця 2.2

Інформаційні гарантії прозорості та підзвітності

Гарантія	**Зміст**	**Функція**
Доступ до матеріалів	Надання проєктів, даних і пояснень	Забезпечує компетентну участь
Визначені строки	Чіткі строки подання і розгляду	Робить процедуру передбачуваною
Відповідальний суб'єкт	Визначення органу або посадової особи	Забезпечує адресність взаємодії
Фіксація пропозицій	Облік зауважень і рекомендацій	Дає змогу перевірити розгляд
Публічність результатів	Оприлюднення підсумків консультацій	Показує результат участі
Мотивована відповідь	Пояснення причин рішення	Забезпечує підзвітність
Можливість перевірки	Контроль, перегляд або оскарження	Дає засіб реагування на порушення

Така логіка спирається на орхуське поєднання доступу до інформації, участі та правосуддя, на зв'язок належного адміністрування з доступом до документів і ефективним засобом захисту, а також на адміністративно-процедурний стандарт мотивованого й переглядного реагування.

У такій перспективі доступ до інформації не є зовнішнім щодо участі режимом, який лише супроводжує демократичну взаємодію. Він становить внутрішню передумову інформованої участі, оскільки без доступу до відповідних документів, відомостей про строки й підстави рішення та фактичних матеріалів громадськість не може сформувати компетентну позицію, а її внесок втрачає перевірюваність. Саме тому Конвенція Тромсе [63] і Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI [34] повинні читатися не як технічні акти про документообіг, а як правові засоби, що забезпечують можливість осмисленого входу в публічну процедуру. Коли ж

інформація надається із запізненням, у фрагментарному вигляді або під широкими, непрозорими підставами відмови, формальна участь громадськості стає неінформованим сигналом, а не правово значущим внеском.

Право на доступ до офіційних документів має також ширший юридичний сенс, ніж проста можливість отримати текст певного акта. Воно створює матеріальну основу для того, щоб громадськість могла перевірити, яке саме питання поставлено на обговорення, на які дані спирається орган влади, які альтернативи розглядалися і в який момент суспільний внесок ще здатний вплинути на зміст майбутнього рішення. У цьому полягає зв'язок між доступом до інформації і архітектурою участі: доступ не завершує процедуру, а відкриває її таким чином, щоб подальше висловлення позиції не було сліпим чи запізнілим. Тому доступ до документів слід тлумачити як частину стандарту належної взаємодії, пов'язану з участю і подальшим контролем, а не як окреме право, яке можна реалізовувати ізольовано від консультаційної або обговорювальної стадії.

Особливо виразно ця логіка простежується у Конвенції Орхус, де доступ до інформації, участь у прийнятті рішень і доступ до правосуддя не розведені по різних тематичних блоках відкритості, а вибудувані як одна процедурна тріада [75]. Це має принципове значення для правового розуміння належної участі: вона не може бути відокремлена ні від інформаційної передумови, ні від подальшої можливості оскаржити або перевірити процедурний дефект. Орхуська модель демонструє, що механізм взаємодії є якісним лише тоді, коли громадськість входить у процедуру на основі доступної інформації і знає, що порушення доступу, ігнорування внеску або дефект відповіді не лишаться поза межами правового контролю. Звідси випливає, що доступ до інформації слід включати до архітектури участі не як допоміжний сервіс, а як перший елемент гарантійного ланцюга, пов'язаного також із правом на належне адміністрування та ефективний засіб захисту.

Український доктринальний міст у цьому контексті додає важливу конкретизацію. Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає не лише коло розпорядників і запитувачів, а й строки відповіді, межі законної

відмови, вимоги до обґрунтування обмежень та шляхи оскарження дій, рішень чи бездіяльності розпорядника [34]. Ця норма важлива не як окрема національна ілюстрація, а як підтвердження того, що європейські стандарти доступу набувають юридичної сили лише тоді, коли перекладаються у процесуально визначені обов'язки публічної влади. Отже, доступ до інформації повинен оцінюватися не через абстрактну відкритість держави, а через наявність процедурного маршруту отримання, відмови, мотивування і подальшої перевірки.

Вирішальним елементом цього маршруту є своєчасність. Навіть формально повний доступ до документів не виконує функції участі, якщо інформація надається вже після того, як ключові параметри владного рішення усталено або вікно для суспільного впливу фактично закрито. Тому стандарт доступу не можна тлумачити як обов'язок подальшого розкриття інформації. Його зміст полягає у наданні інформації в момент, коли вона ще придатна для вироблення обґрунтованої позиції, подання зауважень, оспорення вихідних припущень і впливу на траєкторію рішення. Саме через це строки доступу, вузьке тлумачення підстав відмови та наявність процедури оскарження мають пряме значення для юридичної якості участі, а не є другорядними технічними деталями інформаційного режиму. Участь і доступ до правосуддя в такій логіці залишаються пов'язаними з інформаційною передумовою.

Проте інформована участь неможлива не лише без доступу до інформації, а й без прозорості самої процедури. У правовому механізмі взаємодії прозорість не слід зводити до публічності, риторики відкритих даних або загального гасла про відкриту владу. Її юридичне значення полягає в іншому: вона робить видимим процедурний маршрут, у межах якого громадський внесок подається, реєструється, розглядається, враховується або відхиляється. Саме в цьому сенсі прозорість стає передумовою оцінюваності участі. Якщо громадськість не бачить, на якій стадії перебуває процес, хто відповідальний за розгляд, які матеріали враховано і як змінюється проєкт рішення, участь може бути формально допущеною, але не процедурно простежуваною [74].

Біла книга з європейського врядування [62, с. 10] та сучасні джерела ОЕСР [67] корисні тим, що не розглядають відкритість, участь і підзвітність як ізольовані принципи. Вони підводять до висновку, що якість врядування залежить від зв'язку між видимістю процесу, допуском заінтересованих сторін, поясненням рішення та здатністю виявити, чи була процедура належною. Саме тому прозорість не слід трактувати як достатній стандарт належної взаємодії. Вона виконує іншу функцію: робить публічну процедуру зрозуміло простежуваною для тих, хто в неї входить, і тим самим створює передумову для подальшого обов'язку пояснення. Коли ж прозорість замінюється лише поширенням загальної інформації про діяльність органу влади, зникає головне: можливість співвіднести громадський внесок із рухом конкретного маршруту прийняття рішення.

Цю межу між прозорістю і її очікуваними результатами підтверджує дослідницька література з публічного адміністрування. Марія Куччінієлло, Грегорі Порумбеску і Стефан Ґріммелікгайсен у статті про 25 років досліджень прозорості показують, що прозорість має різні форми й не дає однакового ефекту без урахування контексту, адресата інформації та зв'язку з управлінським результатом [76, с. 32]. Метааналіз Цюші Ван і Чжень Гуань додатково застерігає від прямої формули, за якою саме оприлюднення інформації автоматично збільшує довіру до влади [77, с. 453]. Експериментальне дослідження Стефана Ґріммелікгайсена, Грегорі Порумбеску, Борам Гонґ і Тобіна Іма так само показує, що вплив прозорості на довіру залежить від контексту і не може презюмуватися як автоматичний [78, с. 575]. У правовому вимірі це підсилює тезу про необхідність гарантійного ланцюга: прозорість повинна бути поєднана з мотивуванням, підзвітністю і можливістю перевірки, інакше вона лишається видимістю відкритості без юридично значущого наслідку.

Цей висновок варто уточнити ще суворіше: прозорість не є самодостатньою властивістю оприлюдненого масиву інформації. Альберт Меєр показує, що сучасна прозорість залежить від способу подання інформації, здатності зовнішніх адресатів її опрацювати і від того, чи не перетворюється одностороннє

розкриття на втрату довіри через дані, відірвані від контексту [79, с. 255]. Дослідження Дженні Де Фіне Ліхт, Даніеля Науріна, Петера Есаяссона і Мікаеля Ґілльяма додатково ускладнює зв'язок між прозорістю та легітимністю: відкритість процесу не завжди важливіша за якісне обґрунтування після ухвалення рішення, а її позитивний ефект залежить від деліберативної якості процедури [80, с. 111]. Тому юридичний стандарт прозорості має вимагати не максимальної видимості всього процесу, а такої видимості, яка поєднана з контекстом, поясненням, документуванням і можливістю перевірити логіку владного рішення.

У цьому зв'язку прозорість має бути прив'язана до простежуваності. Йдеться не про максимальну публічність як таку, а про документованість того, як процедура була організована, які етапи пройшла, які пропозиції були подані і яким чином вони увійшли або не увійшли до остаточного тексту чи рішення. Така постановка питання змінює юридичний сенс прозорості: вона стає не інформаційною прикрасою участі, а способом відкрити для зовнішньої перевірки саму логіку дії влади. Тому прозорість слід оцінювати не за кількістю оприлюднених повідомлень, а за тим, чи дозволяє вона побачити шлях від консультаційного маршруту до остаточного рішення, тобто чи можна простежити процесуальну долю громадського внеску. У цій функції вона пов'язана з ширшою культурою відкритого врядування, а не з простим оприлюдненням даних.

Звідси випливає, що прозорість охоплює не лише відкритість кінцевого рішення, а й відкритість проміжних точок фіксації процедури. Для стандарту прозорості принциповим є, чи можна побачити склад матеріалів, логіку відбору аргументів, зміни між версіями проєкту, правила оприлюднення зворотного зв'язку та спосіб фіксації поданих пропозицій. Без такого документального складу публічна процедура залишається видимою лише зовні, але не стає юридично простежуваною. Саме тому прозорість треба пов'язувати з офіційними документами, реєстрами, записами та документованим подальшим реагуванням, а не лише з політикою інформаційної відкритості загалом. Тільки у цьому разі

публічна видимість переходить у процедурну видимість, придатну для подальшого пояснення й перевірки.

Саме тут виникає зв’язок із підзвітністю. Якщо прозорість робить процедуру видимою, то підзвітність вимагає, щоб визначений суб'єкт не лише був видимим, а й пояснював та обґрунтовував свою поведінку перед інституційним суб’єктом контролю, що здатний ставити питання, оцінювати відповідь і, за потреби, спричиняти наслідки. У цьому вузькому аналітичному сенсі, запропонованому Марком Бовенсом, підзвітність не збігається ані з відкритістю, ані з участю, ані з публічним осудом як таким [40, с. 447]. Для правового механізму взаємодії це означає, що стандарт підзвітності не виконано, якщо громадськість лише бачить процедуру, але не може встановити, хто відповідає за рішення, у якій формі має бути надана відповідь і яка інституційна точка здійснює подальшу перевірку.

Тому підзвітність треба відразу відмежувати від прозорості. Прозорість створює видимість маршруту; підзвітність робить цей маршрут нормативно підконтрольним і таким, що потребує пояснення. Вона вимагає названого суб'єкта владних повноважень, процесуальної форми пояснення, можливості поставити уточнювальні питання, оцінити наведену аргументацію та пов'язати її з правовими або інституційними наслідками. Якщо один із цих елементів випадає, підзвітність розчиняється або в загальній риториці відкритості, або в політичній вимозі "нести відповідальність" без чіткої доктринальної форми. Саме тому підзвітність слід використовувати як критерій оцінюваності й оспорюваності участі, а не як універсальне слово для позначення будь-якої реакції влади. Цей критерій має співвідноситися з відкритим врядуванням і принципами належного демократичного врядування, але не розчинятися в них.

Операціоналізація підзвітності додатково підтверджує цю межу. Ґейс Ян Брандсма і Томас Схіллеманс у статті «Куб підзвітності» пропонують розглядати підзвітність як вимірювану конструкцію, у якій мають значення не тільки доступність інформації, а й наявність форуму, можливість поставити питання, оцінити відповідь і пов'язати її з наслідками [81, с. 953]. Це дозволяє уникнути

підміни підзвітності прозорістю: видимість процедури є лише вихідним матеріалом, тоді як підзвітність починається там, де владне рішення стає предметом структурованого пояснення й оцінювання.

Суб’єкта або механізм, перед яким влада має пояснювати свої рішення, також не слід розуміти надто вузько. Для конкретного процедурного дефекту ним може виступати адміністративний орган перегляду, контрольний чи наглядовий суб'єкт, спеціальний омбудсманський механізм або суд, але в усіх випадках необхідною залишається одна умова: має існувати суб’єкт, перед яким влада повинна пояснити свій вибір і таке пояснення не може зводитися до одностороннього самозвітування. Аналогічно наслідки не обов'язково означають лише санкцію. Вони можуть полягати у повторному розгляді, обов'язку надати належні мотиви, скасуванні дефектного акта, зміні процедури або іншому юридично значущому наслідку. Без механізму інституційної перевірки і наслідків підзвітність лишається мовою бажаного врядування, а не стандартом належної взаємодії. Саме тому вона потребує не лише громадського голосу, а й інституційної спроможності реагувати та адміністративно визначеного носія процедури.

Адміністративно-правовий зміст цього обов'язку пояснення розкривається через мотивування. Без обов'язку мотивувати рішення неможливо встановити, чи справді подані пропозиції були розглянуті, чи орган влади лише зафіксував сам факт участі. Європейський кодекс належної адміністративної поведінки [53, с. 14] і Рекомендація CM/Rec(2007)7 [69] показують, що належне адміністрування не допускає мовчазного поглинання позиції заінтересованих осіб: адміністрація має діяти законно, неупереджено, у розумний строк і з належним викладенням мотивів. У такому ракурсі мотивування є не стилістичною вимогою до якості письма органу влади, а центральним процесуальним містком між громадським внеском і офіційним рішенням. Саме через мотивування відповідь стає придатною для подальшої оцінки й перестає бути формальною відпискою, що також узгоджується з правом на належне адміністрування.

Мотивування має ще одну функцію: воно переводить участь з площини політичної комунікації у площину належної процедури. Коли влада пояснює, чому одна пропозиція була прийнята, а інша відхилена, якими міркуваннями вона керувалася і як співвіднесла суспільний внесок з обов'язками законності, пропорційності чи публічного інтересу, громадськість отримує не просто відповідь, а мотивовану відповідь. Така відповідь вже може бути співвіднесена з матеріалами справи, з правилами процедури і з критеріями належного адміністрування. Тому мотивування має розглядатися як серцевина гарантійного ланцюга, оскільки без нього участь не замикається в публічно обґрунтований результат, а підзвітність лишається неповною, бо суб’єкт перевірки не одержує достатнього матеріалу для оцінювання. У стандартах публічного адміністрування це перетворюється на вимогу оцінюваної адміністративної відповіді.

Певну межу цього підходу допомагає побачити Джонатан Фокс, який розрізняє тактичні та стратегічні підходи до суспільної підзвітності [41, с. 346]. Його аргумент корисний саме тим, що застерігає від ототожнення інформації чи голосу з готовою підзвітністю. Самої інформації недостатньо. Якщо канали висловлення позиції не поєднані зі спроможністю влади реагувати, забезпеченістю виконання та інституційним сприйняттям, то навіть формально розвинена система участі залишається декоративною. Для цього дослідження це означає, що підзвітність не можна виводити з самого факту громадського контролю чи оприлюднення даних. Вона виникає лише там, де суспільний запит входить у процедуру, породжує відповідь і може бути пов'язаний із наслідками для органу влади чи посадової особи.

Однак навіть мотивована відповідь ще не завершує стандарт. Участь лишається неповною, якщо дефект доступу, відмова у документах, ігнорування внеску, неналежне мотивування або процедурний дефект не можуть бути предметом перевірки. Звідси випливає окреме значення придатності до перегляду. Вона означає не просто право висловити незадоволення рішенням, а наявність процедурного маршруту, через який можна оскаржити або перевірити

відмову в доступі, дефектний адміністративний акт або порушення участі. На цьому рівні знову проявляється орхуська тріада: доступ до інформації і участь мають завершуватися можливістю звернення до незалежної процедури перевірки, інакше правова якість механізму взаємодії залишається незамкненою [75]. Такий самий зв'язок між належним адмініструванням, документами й ефективним засобом захисту підтримує Хартія основних прав Європейського Союзу [68, с. 405], а адміністративний стандарт переглядності конкретизує Рекомендація CM/Rec(2007)7 [69].

Придатність до перегляду потрібно чітко відмежувати від засобів захисту. Перша відкриває канал перевірки, другі визначають, що відбувається після встановлення дефекту. Ця різниця має не термінологічний, а практичний характер. Процедура може формально допускати перегляд, але не пропонувати жодного дієвого наслідку для виправлення порушення доступу, повторного розгляду участі, скасування рішення чи іншої корекції. Тоді придатність до перегляду існує, але коло засобів захисту залишається слабким. Через це гарантійний стандарт не можна вважати повним без обох компонентів: громадськість повинна не лише отримати право поставити під сумнів дефект процедури, а й мати шанс на юридично значуще виправлення наслідку цього дефекту.

Поряд із цим придатність до перегляду і засоби захисту залежать від базових вимог процесуальної справедливості. Легальність, неупередженість, рівність сторін, правова визначеність і розумний строк не є другорядними адміністративними чеснотами, які з'являються лише після того, як участь уже відбулася. Вони задають процесуальні умови, за яких сама участь, відповідь і подальша перевірка можуть вважатися належними. Якщо орган влади затягує строк, не розкриває критеріїв рішення, поводиться вибірково або залишає незрозумілими підстави відмови, то дефект виникає ще до стадії можливого оскарження. Саме тому джерела щодо належного адміністрування мають працювати не лише як додаток до мотивування, а і як база для розуміння того, коли процедура участі вже містить юридично розпізнаваний дефект [53; 69].

Право на належне адміністрування і ефективний засіб захисту додатково пов'язує цей дефект із можливістю правового реагування.

Правову основу цієї конструкції добре видно у Хартії основних прав Європейського Союзу. Вона поєднує належне адміністрування, доступ до документів і ефективний засіб правового захисту в одну конструкцію, яка робить прозорість і підзвітність не лише бажаними цінностями врядування, а юридично значущими умовами змістовної участі [68, с. 405]. Це означає, що доступ до документів, обов'язок мотивувати рішення та право на ефективний засіб захисту повинні читатися як взаємопов'язані елементи однієї правової архітектури. Якщо один із них відсутній, механізм або не дає громадськості достатньої інформаційної бази, або не пояснює офіційну реакцію, або залишає дефект без процесуального шляху виправлення. Саме тому належне адміністрування тут працює не як етичний стандарт доброї влади, а як юридична форма гарантій участі.

Українська доктрина підтримує таке розмежування через відмінність між належним врядуванням і належним адмініструванням. С. Погребняк показує, що перше поняття має ширший політико-управлінський характер, тоді як належне адміністрування набуває юридичної природи через верховенство права, законність, рівність, процедурні гарантії та право на належне управління [82]. Для гарантійного ланцюга це означає, що прозорість і підзвітність не повинні лишатися мовою якості врядування; вони мають входити до юридично оформленої процедури, у якій інформація, мотивування і перегляд утворюють перевірюваний стандарт.

Додаткове договірне підсилення цієї логіки дає Конвенція ООН проти корупції. Її значення полягає не в розгортанні окремого антикорупційного екскурсу, а у фіксації того, що участь, доступ до інформації та підзвітність входять до превентивної публічно-правової рамки [83]. Інакше кажучи, активна участь суспільства, інформаційна відкритість і відповідальне реагування держави мають значення не лише для якості демократичної взаємодії, а й для запобігання зловживанням владою. Це допомагає підсилити доктринальну тезу

про те, що прозорість і підзвітність не є факультативними політичними чеснотами. Вони становлять юридичні умови, без яких громадський контроль не переходить у реально дієвий механізм стримування адміністративної сваволі.

Стандарт належної взаємодії доцільно формулювати як гарантійний ланцюг, у якому наявні інформація, простежуваність, мотивована відповідь, підзвітність, перегляд або засіб захисту. Кожна ланка тут виконує окрему юридичну функцію. Інформація робить участь компетентною. Прозорість і простежуваність дозволяють побачити, що сталося з громадським внеском у процедурі. Мотивована відповідь відкриває зміст офіційної реакції. Підзвітність прив'язує цю реакцію до визначеного суб'єкта, інституційної точки перевірки та наслідків. Перегляд і засоби захисту забезпечують можливість оспорювання і виправлення дефекту. Саме в такому поєднанні участь перестає бути подією комунікації й стає елементом правового механізму взаємодії.

Ця конструкція також пояснює, чому прозорість і підзвітність не можна розглядати ізольовано без втрати аналітичної точності. Якщо прозорість відокремити від мотивування і підзвітності, вона перетворюється на поверхневу видиму відкритість. Якщо підзвітність відірвати від доступу до інформації і простежуваності, вона розчиняється або в загальній політичній відповідальності, або в постфактум осуді, не прив'язаному до конкретного процедурного маршруту. Якщо перегляд і засоби захисту залишити поза структурою механізму взаємодії, уся попередня гарантійна логіка втрачає примусовий горизонт. Тому прозорість, підзвітність, перегляд і засоби захисту слід розглядати як єдину конструкцію юридичного ефекту участі, а не як суму сусідніх тем про відкритість, контроль і засоби захисту.

Звідси випливає і оцінювальний ефект гарантійного ланцюга. Набір стандартів прозорості, доступу до інформації та підзвітності дозволяє не просто описувати, чи є у держави інструменти відкритості, а перевіряти, чи створює вона реальні умови для оцінюваності та оспорюваності участі. У цьому випадку критеріями оцінювання є такі питання: чи має громадськість своєчасний доступ до документів, чи видимий рух її внеску, чи існує мотивована відповідь, чи

можна назвати суб'єкта, зобов'язаного пояснювати рішення, чи відкрито маршрут перегляду, чи передбачено засоби виправлення дефекту. У такий спосіб доктринальні та стандартні джерела перетворюються на критерії, придатні для подальшої логіки оцінювання, а не залишаються на рівні огляду документів: інформаційний критерій [34], гарантію належного адміністрування й ефективного засобу захисту [68, с. 405], стандарт публічного адміністрування [66] і превентивну антикорупційну рамку участі та підзвітності [83].

Це дає змогу точніше визначити практичний результат участі. Механізм взаємодії є недієвим не лише тоді, коли він повністю закритий для громадськості, а й тоді, коли формально допускає її залучення без належної інформаційної основи, робить процедуру видимою без простежуваності подальшого руху внеску, обмежується формальною відповіддю без мотивування, не визначає суб’єкта, відповідального за пояснення рішення, або не забезпечує реальної можливості його перегляду.

Усі ці дефекти можуть співіснувати з видимістю комунікації, але саме підхід гарантійного ланцюга дозволяє відокремити формальну наявність каналів від юридично значущого ефекту, що породжує відповідь. Через це гарантійний ланцюг виконує не допоміжну, а центральну функцію в логіці розділу: він задає тест того, коли участь перестає бути лише доступною і стає юридично наслідковою.

Разом з тим цей гарантійний ланцюг ще не відповідає на питання, хто саме несе процедуру, в якій інституційній формі вона організована і яким чином забезпечуються інституційний механізм перевірки, записи, обов'язки подальшого реагування та маршрути перегляду. Без доступу, мотивування, обов'язку пояснення та оспорюваності участь не має юридичної повноти, однак сама наявність цих гарантій потребує відповідального інституційного носія. Тому гарантії прозорості й підзвітності мають розглядатися як передумова інституційної організації механізму, оскільки вони пояснюють, чому участь потребує не лише права входу, а й органу, форуму, запису, процедури реагування та маршруту перегляду.

Отже, стандарти прозорості, доступу до інформації та підзвітності слід тлумачити як правові умови, без яких громадянська участь не переходить у змістовний вплив на публічне рішення. Доступ до інформації робить суспільний внесок інформованим. В свою чергу прозорість перетворює процедуру на простежуваний маршрут, а мотивування показує, як влада опрацювала внесок. Підзвітність робить цей процес предметом пояснення перед компетентним суб’єктом, а придатність до перегляду і засоби захисту забезпечують оспорюваність і виправлення дефекту. Такі гарантії переводять засновані на праві стандарти участі у механізм, без якого неможливо перейти від норм і цінностей до конкретних інституційних носіїв належної взаємодії. Цей підсумок спирається на модель інформації, участі та правосуддя, зв'язок належного адміністрування й ефективного засобу захисту, а також на адміністративні стандарти мотивованості, належного розгляду й перегляду.

2.3. Інституційні та процедурні моделі взаємодії громадянського суспільства та держави у європейській практиці

Побудований раніше гарантійний ланцюг участі ще не дає відповіді на питання, хто саме несе процедуру взаємодії, в якій організаційній формі вона здійснюється і через який маршрут громадський внесок переходить від висловленої позиції до офіційного реагування. Доступ до інформації, прозорість, мотивування, підзвітність і придатність до перегляду фіксують належну якість участі, але самі по собі не створюють сукупності носіїв, без чого стандарт лишається нормативною вимогою без операційного носія. Через це європейська практика має значення не як перелік вдалих інституційних прикладів, а як простір, де можна побачити, якими саме органами, процедурами, консультаційними форматами та обов'язками подальшого реагування стандарти переводяться у робочий механізм взаємодії.

Саме тут стає видимою відмінність між абстрактним стандартом участі і його інституційним утіленням. Стандарт говорить про належну вимогу до взаємодії, тоді як інституційний компонент показує, який суб’єкт відкриває

процедуру, хто приймає або модерує внесок, у якій формі він фіксується, хто відповідає за подальший розгляд і зворотний зв’язок і через який інституційний механізм перевірки може бути виявлено дефект процесу. Без цього участь легко редукується до діалогу, який допускає звернення до громадськості, але не визначає, яка саме організаційна конфігурація перетворює таке звернення на юридично значущу стадію прийняття рішення. Тому суб’єктно-інституційний компонент має тлумачитися як необхідне продовження базового стандарту, а не як факультативний управлінський додаток.

Кодекс належної практики цивільної участі Ради Європи добре показує, що навіть базові рівні інформування, консультації, діалогу і партнерства неможливо уявити поза визначеною процедурною формою [32, с. 9]. Інформування передбачає канал оприлюднення і доступ до документів; консультація передбачає відповідальний орган, строк консультації і метод збирання пропозицій; діалог потребує повторюваного форуму обміну; партнерство вимагає сильнішої архітектури спільного формування підходів і подальшого реагування. Через це стадійна модель участі не є лише класифікацією інтенсивності залучення. Вона імпліцитно містить вимогу до інституційного носія, бо кожен рівень потребує іншого процедурного маршруту, іншого обсягу відповідальності та іншого очікування щодо відповіді.

Із цього випливає, що суб’єктно-інституційний компонент не можна ототожнювати тільки з формальним існуванням певного органу чи дорадчої структури. Він виникає лише там, де можна визначити публічний орган або організовану процедуру, через які стандарт набуває юридико-операційної форми. Такий компонент поєднує щонайменше п'ять елементів: відповідальний орган, форум взаємодії, визначену процедуру, обов'язок подальшого реагування і маршрут перегляду. Якщо відсутній хоча б один із цих елементів, виникає лише часткова інституціоналізація. Наприклад, форум для консультацій без визначеного подальшого реагування породжує публічне слухання без перевірюваного ефекту, а процедура без відповідального органу лишається технікою без адресата владного обов'язку. Саме тому інституційна модель

повинна оцінюватися за здатністю зібрати всі ці елементи в одну дієву конфігурацію.

Такий самий підхід підтримує доктрина нового врядування, яка зміщує увагу від самих мереж публічних, приватних і неприбуткових акторів до процесів, через які громадяни й заінтересовані сторони беруть участь у публічному врядуванні. Ліза Бінгем, Тіна Набатчі і Розмарі О'Лірі описують такі процеси не як додаткові комунікаційні вправи, а як квазіправотворчі й квазіюрисдикційні форми участі, серед яких деліберативна демократія, електронна демократія, бюджетування за участю громадськості, громадські журі, спільне вироблення політики та альтернативне вирішення спорів [84, с. 547]. Для інституційного підходу це важливо тому, що участь постає не загальною відкритістю органу, а процедурно підібраною формою роботи з конкретним типом владного рішення.

Процесний підхід водночас не дозволяє ідеалізувати сам факт залучення громадян. Тіна Набатчі у статті про громадянський і демократичний дефіцити в публічному адмініструванні пов'язує потенціал деліберації саме з адміністративно спроєктованими процедурами, а не з абстрактною риторикою участі [85, с. 376]. Анк Міхелс додатково показує, що участь громадян може по-різному впливати на якість демократії і не завжди породжує один і той самий результат [86, с. 275]. Отже, оцінювати потрібно не назву інструменту, а те, чи створює він інституційно оформлений маршрут включення, обговорення, відповіді й подальшого врахування внеску.

Загальні джерела щодо врядування лише підсилюють цей висновок. Принципи SIGMA [66] і сучасна лінія ОЕСР щодо відкритого врядування [67] наполягають, що участь, прозорість, підзвітність і сервісна орієнтація не працюють як ізольовані цінності. Вони набувають значення лише в адміністративно та процедурно організованому середовищі, де можливо визначити компетентного носія, маршрут проходження пропозицій і точку, в якій влада повинна дати відповідь. Тому інституційне втілення не відходить від стандартів, а навпаки, конкретизує їхній юридичний сенс. У цьому полягає

перший порівняльний результат європейської практики: стандарти стають реальними не там, де їх найурочистіше проголошено, а там, де вони прив'язані до органу, процедури і простежуваного шляху публічного реагування.

Найпереконливіше такий перехід від нормативної вимоги до операційного носія видно на локальному рівні. Саме локальна участь показує, чи взаємодія вбудована у публічні справи, що безпосередньо стосуються громади, а не залишається дистанційним консультаційним ритуалом на центральному рівні. Близькість місцевої влади до конкретних питань життя громади робить суб’єктно-інституційний компонент значно більш перевірюваним, оскільки тут легко побачити, чи існує форум для участі, чи є достатні повноваження і ресурси для його підтримання, чи має участь постійний характер і чи справді вона впливає на рішення щодо локальних справ. Через це місцеву демократію слід розглядати не як спеціальний випадок нижчого рівня, а як один із найсильніших порівняльних тестів реальної інституціоналізації стандартів участі.

Українська прикладна література про місцеве самоврядування дає для цього тесту додатковий процедурний ракурс. Олександр Карпенко, Антон Осьмак і Наталія Васюк розглядають публічні консультації як складову участі в циклі управління проєктами в діяльності органів місцевого самоврядування: від ініціації та планування до реалізації, моніторингу, оцінювання й завершення [87, с. 4]. Така думка авторів підтверджує те, що локальна участь має оцінюватися за вбудованістю консультації в увесь маршрут публічного рішення, а не за самим фактом проведення окремого обговорення.

Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування надає цьому тесту договірну форму [88; 89]. Право брати участь у справах місцевої влади не зводиться в ньому до символічного визнання цінності громадської активності. Воно передбачає, що держава повинна створити інституційні та процедурні канали, через які жителі можуть входити у місцеві публічні справи. Звідси випливає важливий висновок: на локальному рівні стандарт участі вже від початку мислиться не окремо від механізмів упровадження. Право не виконується доти, доки не з'являються конкретні

механізми, що поєднують жителів із місцевими процесами прийняття рішень. Тому локальна участь у європейській практиці є показником не просто демократичної відкритості, а саме інституційного вбудовування участі в повсякденні публічні справи.

Європейська хартія місцевого самоврядування додає до цього ще один критичний аспект: коло носіїв неможливо відокремити від інституційної спроможності [89]. Виборні місцеві органи, місцева автономія, власні структури і ресурси не є периферійними питаннями організації влади. Вони визначають, чи існує спроможний носій участі, здатний підтримувати консультаційні механізми, дорадчі формати, прямий діалог і місцеві цикли зворотного зв'язку. Якщо місцева влада позбавлена достатньої автономії або ресурсів, право громадян на участь у справах місцевого значення втрачає операційне середовище. Отже, локальна участь залежить не лише від готовності громадян долучатися, а й від правової та інституційної стійкості самої місцевої влади.

Рекомендація Rec(2001)19 переводить цю логіку у більш розгорнутий процедурний вимір [90]. Вона виходить із того, що місцева демократія не вичерпується виборною репрезентацією і потребує постійних форм діалогу, консультацій, місцевих інструментів участі та каналів громадянської ініціативи. У колі інституційних носіїв це має два наслідки. По-перше, локальна участь перестає бути одноразовою подією і постає як повторювана інституційна практика. По-друге, сам набір інструментів показує, що участь потребує розрізнення за предметом, масштабом і контекстом громади. Саме тому локальний рівень виявляє, чи публічна участь справді вбудована в життя інституцій, чи лише додана як церемоніальний жест навколо вже зафіксованих рішень.

Цей висновок додатково підсилюється більш пізньою рекомендацією Ради Європи про участь громадян у місцевому публічному житті [91]. Її сила полягає в тому, що вона вимагає не тільки наявності окремих інструментів, а й цілісної політики місцевої демократичної участі, включно з експериментуванням, відстеженням результатів і періодичним переглядом політики участі. У колі

носіїв це означає, що локальна модель участі повинна бути не разовою інституційною конструкцією, а підтримуваною системою, яка оновлюється, перевіряється і коригується. Саме тому місцевий рівень дає матеріал не лише для опису каналів участі, а й для оцінки їхньої інституційної тривалості та здатності до навчання.

Локальна демократія тому і є сильним порівняльним тестом, що на ній найскладніше сховати декоративність участі. Якщо на рівні наближених до громадян справ не вдається забезпечити носія, процедуру, тяглість діалогу і видиме подальше реагування, то ще важче очікувати реальної інституціоналізації стандартів у більш віддалених сферах політики. У цьому сенсі локальна участь дає не лише окремий сюжет про муніципальну владу, а загальне підтвердження життєздатності всієї архітектури взаємодії. Там, де участь вбудовується у місцеве публічне життя, видно, що стандарти можуть переходити в інституції, а там, де вона лишається епізодичною, стандарти залишаються декларативними навіть за формального визнання.

В українському законодавстві цей напрям отримав розвиток із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» від 9 травня 2024 року № 3703-IX [1, пп. 2 п. 1 розд. I]. Запроваджена ним система форм участі територіальної громади відображає перехід від загального визнання місцевої демократії до визначення окремих процедур її реалізації, хоча обсяг правових гарантій і наслідків застосування цих процедур залишається неоднаковим.

Поряд із локальною демократією європейська практика виробила окремий клас консультаційних механізмів і механізмів спільного вироблення рішень, у яких суб’єктно-інституційний компонент проявляється не через територіальну близькість, а через структурований процес вироблення політики. На цьому рівні інституціоналізація участі вже не зводиться до наявності місцевого форуму, а охоплює проєктування залучення впродовж усього циклу вироблення політики, як от запити доказової бази, публічні консультації, цільовий діалог із заінтересованими сторонами, дорадчі формати, раунди спільного вироблення

рішень і документований зворотний зв'язок. Значення цих моделей полягає в тому, що вони дозволяють побачити участь не як ціннісну декларацію, а як процедурно організований маршрут із точками входу, добором методу і обов'язками подальшого реагування. Саме тут процедурна модель стає основним носієм стандарту.

Керівні принципи Європейської Комісії щодо кращого регулювання особливо показові, оскільки вони інтегрують залучення заінтересованих сторін у весь цикл вироблення політики, а не в одну окрему консультаційну подію [73]. Запити доказової бази, публічні консультації та використання доказів тут прив'язані до послідовних стадій нормотворення і проєктування політики. Це означає, що консультаційний маршрут перестає бути необов'язковим доповненням до вже підготовленої політики і стає частиною процедури, через яку сама політика формується. Такий підхід називає носія, етапи, формати залучення і вимоги до обробки отриманих позицій. Отже, інституційне втілення може здійснюватися не лише через постійний орган, а й через жорстко структурований процедурний цикл, який прив'язує участь до доказової бази, строків і офіційного подальшого реагування.

Керівні принципи ОЕСР щодо процесів громадянської участі розвивають цю лінію ще більш детально [72]. Вони виходять із того, що участь має бути спроєктованою, а тому вимагають чітких цілей, належного добору методу, визначення учасників, прозорого ведення обговорення, прозорого використання внеску і оцінювання результатів. Із цього випливає ключовий доктринальний наслідок: сама процедура стає дієвим механізмом лише тоді, коли її свідомо спроєктовано так, щоб громадський внесок мав наслідки. Якщо мета залучення нечітка, метод обрано невідповідно до фази циклу прийняття рішення, учасники визначені випадково або не передбачено спосіб використання результатів, тоді участь існує як подія, але не як процедурно визначена модель. Тому якість проєктування у європейській практиці слід читати як елемент інституціоналізації, а не як нейтральну управлінську техніку.

Стандарти участі та спільного вироблення рішень Партнерства «Відкритий уряд» додають до цього ще одну сучасну інституційну рису: спільне вироблення рішень має бути придатним до перевірки [71]. Інклюзивна участь, раннє залучення, регулярний діалог, мотивований зворотний зв'язок і документовані процеси означають, що носій участі не вичерпується доступом до приміщення, де відбувається консультація. Суб’єктно-інституційний компонент виникає там, де процес документується, повторюється, має передбачувані правила взаємодії і залишає простежуваний запис того, як були опрацьовані пропозиції. Саме через документоване залучення спільне вироблення рішень перестає бути м'якою риторикою врядування і стає перевірюваною процедурною моделлю. У такому вигляді воно не замінює публічну владу, а встановлює більш інтенсивний режим її взаємодії з організованою та неорганізованою громадськістю.

Суттєвим є й те, що консультаційні механізми та механізми спільного вироблення рішень не пропонують одного універсального інструменту для всіх ситуацій. Вони показують, що інституційний компонент участі часто полягає у відповідності між питанням, стадією, методом і обов'язком подальшого реагування. Запити доказової бази мають одну функцію на ранньому етапі окреслення політики, формальна публічна консультація виконує іншу роль на стадії оприлюднення тексту, а повторюваний діалог або дорадче залучення може бути потрібним там, де політика тривалий час впливає на організовані інтереси, натомість, партнерство і спільне вироблення рішень доречні тоді, коли суспільний внесок має співформувати проєкт політики. Отже, процедурно визначена модель участі не зводиться до певної назви інструменту. Її якість визначається тим, наскільки влучно процедура з'єднує метод залучення з владним обов'язком діяти за результатами цієї взаємодії.

Через це консультаційний механізм слід тлумачити не як набір комунікаційних інструментів, а як процедурний носій стандарту. Її мінімальний зміст охоплює момент входу у вироблення політики, форум взаємодії, добір методу, документування поданих позицій, форму офіційного опрацювання і обов'язок подальшого реагування. Коли хоча б одна з цих ланок випадає,

консультація втрачає інституційний характер і повертається до разової консультації без механізму відповіді. Саме тому європейська практика цінна не переліком форматів, а тим, що дозволяє зібрати чітку формулу, відповідно до якої, що структурованіша процедура, то видиміший носій участі і то більш оцінюваним є ефект громадського внеску.

Критичний вимір цієї тези підтверджує систематичний огляд Маріо Яннієлло, Сільвії Якуцці, Паоло Феделе і Луки Брузаті щодо перешкод на «драбині» громадянської участі [92, с. 21]. Він корисний для фіксації того, що участь регулярно стикається з організаційними, інформаційними, ресурсними і процедурними бар'єрами. Тому консультаційний механізм має оцінюватися за здатністю передбачати й пом'якшувати такі бар'єри, а не лише за формальною наявністю каналу для подання позиції.

Деліберативний різновид такого механізму потребує ще суворішого процедурного контролю. В. К. Колпаков у порівняльно-правовому аналізі деліберації у публічному врядуванні показує, що інституціоналізація деліберативних процедур має значення лише за наявності чітких правил участі, прозорості, обґрунтованості рішення і гарантій проти імітації залучення [93, с. 122]. У цьому аспекті деліберація не повинна підміняти консультацію термінологічно привабливішою формою без вищих процедурних вимог: вона вимагає процедурної щирості, інклюзивності, визначеної сфери застосування і можливості контролю за порушеннями процесуальної справедливості. Отже, деліберативні формати доречні не як самостійна риторична форма участі, а як посилений тест того, чи інституційна модель справді здатна перетворити громадський внесок на мотивований публічний результат.

Однак навіть добре спроєктовані консультаційні процедури і локальні канали участі не стають надійними без сприятливого середовища для громадянських носіїв. Участь рідко реалізується лише через ізольованого індивіда; значна частина структурованого діалогу, консультацій, експертизи і спільного вироблення рішень проходить через асоціації, громадські організації та організованих представників громадськості, здатних акумулювати інтереси,

готувати позиції, підтримувати повторюваний контакт із владою та нести професійну або репрезентативну роль у публічному процесі. Тому правове середовище, у якому існують і діють такі організації, не є зовнішнім питанням свободи асоціації. Воно визначає, чи має участь стабільних громадянських носіїв, здатних входити в процедури на рівних і тривалих умовах.

Спільні керівні принципи щодо свободи асоціації показують, що свобода об'єднання у цьому контексті охоплює не лише можливість утворити організацію [94]. Вона включає автономність цілей, участь у правотворенні та виробленні політики, доступ до відповідної офіційної інформації, достатній час для консультації і здатність шукати, забезпечувати та використовувати ресурси. Така постановка питання принципово змінює статус сприятливого середовища в аналізі носіїв. Йдеться не про сприятливий фон для активізму, а про правову умову, без якої структурована участь втрачає свою організовану соціальну сторону. Якщо громадські об'єднання не мають достатньої автономії, часу, інформації та ресурсів, процедура участі може формально існувати, але не матиме стабільних громадянських носіїв, здатних змістовно нею користуватися.

Водночас організовану участь громадянського суспільства не слід змішувати з лобіюванням або іншими формами професійно організованого впливу. Закон України «Про лобіювання» від 23 лютого 2024 року № 3606-IX [95] потрібен для проведення межі, у якій громадські консультації, експертиза і спільне прийняття рішень мають іншу демократичну функцію, ніж представництво приватного або комерційного інтересу у процесі впливу на публічне рішення. Проте обидва явища потребують прозорості, документування і підзвітності, і саме тому регулювання лобіювання показує, що інституційний носій участі має бути не лише відкритим, а й типологічно визначеним. Якщо правовий порядок не розрізняє відкриту громадянську участь і спеціалізований організований вплив, консультаційний механізм може втратити власну демократичну суть або стати каналом непрозорого представництва інтересів.

Рекомендація CM/Rec(2007)14 [37] про правовий статус неурядових організацій у Європі конкретизує цей висновок через інституційно значущі

гарантії правосуб'єктності, об'єктивної реєстрації, письмового мотивування відмови, можливості оскарження, свободи шукати фінансування та захисту від директивного впливу публічної влади. Її значення для кола носіїв полягає в тому, що вона робить видимим зв'язок між правовим статусом і спроможністю до участі. Неурядова організація не може бути стабільним носієм публічного інтересу в консультації, діалозі чи спільному виробленні рішень, якщо її правове існування нестійке, ресурси довільно обмежуються або нагляд перетворюється на залежність від держави. Тому стандарт статусу неурядових організацій не створює прямого маршруту участі сам по собі, але забезпечує організованому громадянському суспільству здатність входити в інституційні процедури не як випадковий гість, а як захищений суб'єкт взаємодії.

Поряд із цим коло носіїв потребує процедурної надійності з боку адміністрації. Навіть наявність спроможних громадських організацій і добре сконструйованих консультаційних маршрутів не дає повноцінної інституціоналізації, якщо адміністрація діє непослідовно, затягує строки, не пояснює рішень, поводиться вибірково або не відкриває маршруту для внутрішнього чи зовнішнього перегляду. Джерела щодо належного адміністрування важливі не як повторення гарантійного ланцюга прозорості й підзвітності, а як пояснення умов, за яких інституційна модель залишається надійною, а не декоративною. Носій участі має бути не лише доступним, а й адміністрованим законно, неупереджено і в межах передбачуваних процедурних стандартів.

Європейський кодекс належної адміністративної поведінки і Рекомендація CM/Rec(2007)7 фіксують саме цю сторону інституціоналізації [53; 69]. Законність, справедливість, неупередженість, розумний строк, участь заінтересованих осіб, викладення мотивів і доступ до перегляду означають, що процедура не може бути носієм участі, якщо з нею поводяться довільно. У аналізі носіїв ці вимоги мають вузьку, але принципову функцію: вони встановлюють мінімальну надійність адміністративного поводження з громадським внеском. Отже, належне адміністрування не замінює інституції участі і не поглинає

консультаційні механізми, а гарантує, що вони не деградують до декоративних форумів без справедливого опрацювання і простежуваної відповіді. Саме так процедурна надійність доповнює сприятливе середовище і завершує інституційну форму стандарту.

Європейська практика дозволяє побачити чотири взаємопов'язані компоненти інституціоналізації участі. Перший компонент становлять носії та форуми, через які стандарт входить в адміністративну або політичну процедуру. Другий компонент утворює локальна участь, де стандарт проходить найжорсткіший тест близькості до громадян і інституційного вбудовування. Третій компонент формують консультаційні процедури і процедури спільного вироблення рішень, що задають метод, строк, документування і подальше реагування. Четвертий компонент створюють сприятливе середовище і процедурна надійність, без яких ні громадянські носії, ні адміністративні процедури не можуть підтримувати змістовну взаємодію. Лише у сукупності ці компоненти перетворюють участь із нормативного очікування на операційну модель належної взаємодії.

Відтак слід зробити наступний висновок щодо інституційної участі. Стандарт стає дієвим лише тоді, коли має інституційного носія, форум, процедуру, обов'язок подальшого реагування і маршрут перегляду. Інституційний носій визначає, хто проводить участь у процес прийняття рішення. Форум показує, де саме відбувається взаємодія і хто є сторонами цього процесу. Процедура задає послідовність стадій, методи і документування. Обов'язок подальшого реагування забезпечує перехід від зібраного внеску до офіційної реакції. Маршрут перегляду не допускає перетворення інституційної форми на замкнену самодостатню комунікацію, яка не підлягає жодній перевірці. У такій конструкції участь перестає бути лише дозволеною і стає інституційно організованою, оцінюваною та юридично наслідковою.

Алгоритм забезпечення дієвості участі громадянського суспільства у процесі прийняття рішень органами влади наведено в додатку 1. Він відображає послідовний перехід від формування інституційної основи взаємодії до

належного процедурного оформлення громадського внеску, його розгляду, мотивованого реагування та можливого перегляду результату. На першому етапі визначаються інституційний носій, форум взаємодії та межі компетенції відповідних суб'єктів. Далі забезпечуються інформаційна доступність, визначеність стадій і строків, а також належна фіксація громадської позиції. Наступним етапом є розгляд внеску органом влади, його співвіднесення з проєктом або прийнятим рішенням та надання мотивованої відповіді щодо врахування або відхилення поданих пропозицій. Завершальним елементом алгоритму є маршрут перегляду, який передбачає перевірку дотримання процедури, встановлення порушення та, за потреби, його виправлення шляхом повторення відповідної стадії. Така послідовність забезпечує організованість, підзвітність і перевірюваність участі громадянського суспільства у процесі прийняття владних рішень.

Цей висновок також пояснює, чому стандарти участі і гарантійні компоненти самі по собі не завершують юридичну конструкцію взаємодії. Участь, заснована на праві, проте без належного суб'єктного забезпечення залишається нормативно правильною, але інституційно невизначеною. Доступ до інформації, мотивування і придатність до перегляду без визначеного органу та процедури залишаються необхідними, але позбавленими повного механізму реалізації. Лише суб'єктно-інституційний компонент показує, у якій саме конфігурації гарантії можуть працювати в реальному публічному процесі. Саме тому європейська практика має аналітичну цінність не через множинність моделей, а через можливість вивести з них структуру, за якою можна відрізнити справжню інституціоналізацію участі від декоративної консультації або неконтрольованої риторики діалогу.

Європейська практика свідчить, що взаємодія громадянського суспільства і держави може реалізовуватися через різні інституційні та процедурні моделі. Їх узагальнену характеристику подано у таблиці 2.3.

Таблиця 2.3

Моделі взаємодії у європейській практиці

Модель	Зміст	Значення для України
Локальна демократія	Участь жителів у місцевих справах	Посилює роль громад і самоврядування
Публічні консультації	Обговорення проєктів рішень	Потребує чітких правил і строків
Дорадчі органи	Постійний діалог влади з громадськістю	Інституціоналізує участь
Спільне вироблення рішень	Залучення до підготовки політики	Підсилює партнерство
Відкрите врядування	Прозорість, відкриті дані, участь	Розвиває електронну участь
Належне адміністрування	Законність, своєчасність, мотивування	Підсилює якість владної реакції

Водночас цей суб’єктно-інституційний компонент ще не виконує функції критерію оцінювання у повному обсязі. Опис механізмів місцевої демократії, консультаційних процедур, гарантій статусу неурядових організацій і адміністративної надійності лишається описово-порівняльним доти, доки не буде переведений у мову критеріїв. Тому вирішальним є не додавання нових прикладів інституційної практики, а переведення вже виявлених моделей у систему критеріїв. Лише після такого перетворення інституційний носій, локальна участь і сприятливе середовище разом формують критерій інституційної спроможності, процедура стає критерієм проєктування участі, а обов'язок подальшого реагування і маршрут перегляду переходять у критерії підзвітності, придатності до перегляду і засобів захисту.

Отже, інституційні та процедурні моделі у європейській практиці слід тлумачити як дієву сукупність моделей взаємодії. Відтак, локальна демократія показує тест інституційного вбудовування, а консультаційні механізми та механізми спільного вироблення рішень демонструють, як стандарт проходить через послідовність стадій і документоване подальше реагування. В свою чергу, гарантії свободи асоціації та правовий статус неурядових організацій забезпечують стійкість громадянських носіїв, а належне адміністрування надає процедурі надійності. Лише в такому поєднанні стандарт участі переходить від

декларації до робочого механізму, придатного для подальшого перетворення на критерії і для оцінки того, чи має конкретний національний порядок не просто словник участі, а повноцінну інституційну архітектуру належної взаємодії.

2.4. Євроатлантичні орієнтири та критерії гармонізації правового механізму взаємодії громадянського суспільства та держави в Україні

Заснований на праві базовий стандарт громадянської участі, а також гарантійний ланцюг прозорості й підзвітності та суб'єктно-інституційний компонент інституційних і процедурних моделей потребують узгодження в єдиній системі критеріїв. Самі по собі стандарти, гарантії й інституційні суб'єкти не дають готового інструменту для оцінки українського механізму взаємодії. Вони залишаються розподіленими між кількома аналітичними рівнями і тому потребують перетворення на систему критеріїв, придатну для подальшої правової оцінки. Її призначення полягає не в повторенні європейських джерел як каталогу документів, а у зведенні їх до мови критеріїв, з допомогою якої можна перевіряти правову конструкцію, процедурні гарантії, підзвітність, придатність до перегляду, засоби захисту, інституційну спроможність і функціональну гармонізацію українського механізму.

Євроатлантична сумісність механізму взаємодії потребує оцінки за сукупністю критеріїв, пов'язаних із верховенством права, прозорістю, підзвітністю, інклюзивністю та наявністю засобів захисту. Основні критерії такої сумісності наведено у таблиці 2.4.

Таблиця 2.4

Критерії євроатлантичної сумісності механізму взаємодії

Критерій	Зміст	Значення
Верховенство права	Чіткі, законні й перевірювані процедури	Запобігає свавільності
Прозорість	Доступність інформації та мотивів рішень	Унеможливлює приховане ухвалення
Своєчасна участь	Залучення до остаточного рішення	Дає реальний вплив
Інклюзивність	Доступ різних груп до участі	Запобігає вибірковому залученню
Підзвітність	Обов’язок влади пояснювати реакцію	Робить рішення перевірюваним
Правова визначеність	Зрозумілі правила, строки і суб’єкти	Зменшує фрагментарність практики
Засіб захисту	Можливість перегляду або оскарження	Виправляє процедурні порушення
Моніторинг	Відстеження виконання рішень	Забезпечує практичний результат

Така система критеріїв необхідна для того, щоб аналіз не завершився описом нормативних вимог або порівняльним оглядом європейської практики без чіткого оцінювального результату. Стандарти повинні перейти в набір критеріїв, які дозволяють відрізнити формальну наявність категорій участі від реальної працездатності механізму взаємодії. Отже, йдеться не про відкриття нової теми поруч із уже встановленими стандартами, а про складання виявлених стандартів, гарантій і носіїв в одну структуру. Звідси випливає висновок про те, що євроатлантичні стандарти взаємодії мають значення як інтегрована сукупність критеріїв для подальшої оцінки українського правового та інституційного порядку.

У цьому зв'язку термін «євроатлантичний» повинен бути суворо обмежений. Його не можна тлумачити як окремий набір джерел НАТО чи як м'яку геополітичну формулу без чіткої правової функції. У правовому аналізі він позначає узагальнювальну назву для джерел Ради Європи, ЄС, ОЕСР, SIGMA, Партнерства "Відкритий уряд" і оглядів щодо врядування, які разом формують інтегровану систему вимог до участі, прозорості, підзвітності, інституційної спроможності та засобів захисту. Така делімітація потрібна для того, щоб

система критеріїв не розчинилася у широких політичних асоціаціях і залишилася юридично придатною. Лише за цієї умови євроатлантичні орієнтири означають не сукупність декларацій про прихильність до Європи, а зведений набір стандартів і критеріїв, що можуть бути використані як дієва система для порівняння й діагностики.

Першим елементом цього механізму є демократія участі та відкрите врядування як конституційно-врядувальна вимога, а не факультативна консультаційна культура. Стаття 11 Договору про Європейський Союз фіксує вимоги відкритого, прозорого і регулярного діалогу з представницькими об'єднаннями та громадянським суспільством, широких консультацій та інституціоналізованого громадського внеску [45, с. 21]. Йдеться не про адміністративну ввічливість, а про вимогу демократичної легітимності на рівні установчого права. Рекомендація ОЕСР щодо відкритого врядування, своєю чергою, переносить цей підхід на мову циклу вироблення політики, а саме участь заінтересованих сторін, прозорість, доброчесність і підзвітність повинні працювати на всіх стадіях вироблення політики [44]. Враховуючи сказане, можна зробити висновок, що такий критерій для України не може бути зведений ні до абстрактної риторики демократії, ні до однієї консультаційної процедури. Він має охоплювати участь як системну ознаку прийняття публічних рішень.

Рекомендація Ради Європи про принципи належного демократичного врядування додає до цього синтез верховенства права, участі, підзвітності, прозорості, доброчесності та здатності влади реагувати [65]. Її значення полягає не в тому, щоб дати ще один красивий список цінностей врядування. Навпаки, вона дозволяє побачити, що система критеріїв повинна бути багатовимірною: механізм взаємодії не можна оцінювати лише через наявність консультаційного маршруту, якщо не перевіряються також здатність влади реагувати, доброчесність процесу і підзвітність учасників. Саме тому належне демократичне врядування є одним із критеріїв разом із демократією участі та відкритим врядуванням. Воно не дублює їх, а інтегрує в більш вимогливу

оцінювальну рамку, де стандарт взаємодії вже не відокремлюється від якості врядування загалом.

Сучасна позиція ОЕСР про відкрите врядування для сильніших демократій поглиблює цей інтегрований підхід. Вона прямо пов'язує прозорість, доброчесність, підзвітність, участь заінтересованих сторін і громадянський простір у єдину культуру демократичного врядування [67]. Це важливо з двох причин. По-перше, такий підхід не дозволяє розбити систему критеріїв на ізольовані мікрокритерії, які не взаємодіють між собою. По-друге, він показує, що навіть найкраще виписане положення про участь не буде достатнім без ширших умов громадянського простору і підзвітності. Отже, система критеріїв повинна бути цілісною. У ній участь має оцінюватися разом із прозорістю, доброчесністю, інституційною відповідальністю і спроможністю публічної влади опрацьовувати громадський внесок у демократичній системі, а не як окрема декоративна прикраса участі.

Біла книга з європейського врядування і Дванадцять принципів належного демократичного врядування підтверджують цей висновок. Біла книга пов'язує відкритість, участь, підзвітність, ефективність і узгодженість в одну проблему врядування, тоді як Дванадцять принципів уточнюють здатність влади реагувати, компетентність і етичну поведінку як умови суспільної довіри до інституцій. Їхня роль є допоміжною, але концептуально корисною, оскільки вони підтверджують, що система критеріїв повинна інтегрувати якість участі та інституційну якість, а не трактувати їх як паралельні порядки денні. Відтак, ці документи підсилюють критерії, не утворюючи самостійної системи критеріїв поруч із основною лінією SIGMA, ОЕСР, ЄС і Ради Європи.

Ця інтегрованість не означає, що система критеріїв має лишатися на рівні загальних принципів. Саме тому центральне місце в ній посідають Принципи публічного адміністрування SIGMA [66]. Вони переводять законність, підзвітність, прозорість, сервісну орієнтацію, координацію політики та ефективний нагляд у форму дієвих практичних критеріїв публічного адміністрування. У порівнянні з більш декларативними джерелами щодо

врядування SIGMA дозволяє ставити питання не лише про те, чи визнається певна цінність, а й про те, як саме вона реалізується у структурі публічного адміністрування. Для цього дослідження це означає, що система критеріїв має бути переведена в практичні критерії за типом SIGMA, інакше вона залишиться лише теоретично привабливою, але недостатньо придатною для правового аналізу українського механізму взаємодії.

Саме завдяки SIGMA участь, підзвітність, прозорість і нагляд перестають бути слабко пов'язаними цінностями врядування і стають оцінюваними критеріями адміністративної якості [66]. У такому вигляді система критеріїв має оцінювати не лише наявність каналів для звернення громадськості, а й узгодженість проєктування політики, чіткість компетенцій, організаційну спроможність органів, здатність до мотивованого реагування та наявність контролю над дефектами процедури. Звідси випливає висновок про те, що юридично придатний критерій для українського механізму взаємодії повинен перевіряти не тільки нормативне визнання участі, але і якість публічного адміністрування, яке несе й опрацьовує цю участь. Саме тому Принципи SIGMA формують основу для критеріїв.

Водночас сам перехід до адміністративно-якісних критеріїв не повинен зводити система критеріїв до управлінської сітки. Джерела, засновані на праві та належному адмініструванні, утримують її у правовій площині. Хартія основних прав ЄС, Європейський кодекс належної адміністративної поведінки і Рекомендація CM/Rec(2007)7 [53; 69; 68] показують, що належне адміністрування, доступ до документів, викладення мотивів і доступ до перегляду є не просто бажаними рисами кращого врядування, а юридично значущими умовами належної взаємодії з публічною владою. Отже, система критеріїв має подвійний характер. З одного боку, вона переводить якість врядування в операційні критерії через лінії SIGMA та OECP [66]; з іншого, вона утримує цей переклад пов'язаним із заснованою на праві законністю, процесуальною справедливістю і адміністрацією, придатною до перегляду. Саме

завдяки цьому такі критерії залишаються придатними для правової, а не лише політико-управлінської оцінки українського механізму.

Однак самого перетворення загальних принципів на прикладні критерії недостатньо. Система критеріїв, орієнтована на оцінювання українського механізму взаємодії, не може обмежуватися загальноєвропейськими підходами без розрізнення між формальним наближенням і функціональною гармонізацією. Саме це розрізнення становить центральну теоретико-практичну основу подальшої оцінки. Формальне наближення означає запозичення або відтворення певної європейської термінології в текстах законів, стратегій і програмних документів. Функціональна гармонізація натомість вимагає, щоб правова конструкція, процедура, інституційна спроможність, підзвітність і засоби захисту справді працювали у спосіб, який робить громадський вплив результативним, забезпеченим мотивованою реакцією і придатним до перегляду. Отже, гармонізація не може вимірюватися лише текстуальною подібністю; вона має оцінюватися за практичною спроможністю механізму забезпечувати належну взаємодію.

Саме тут стають особливо важливими звіт SIGMA щодо публічного адміністрування в Україні та Європейський звіт щодо України за 2024 рік [96–97]. Обидва джерела показують, що зовнішня оцінка узгодженості не зупиняється на констатації формально ухвалених актів. Вона перевіряє якість упровадження, інституційну спроможність, узгодженість процедур, підзвітність і результативність верховенства права. Ці матеріали не повинні служити готовим діагнозом українських недоліків. Їхня функція вужча, але вирішальна, оскільки вони підтверджують, що система критеріїв має бути сформульована так, аби в ній від початку було закладено тест на практичне впровадження. Саме тому вони входять у ядро критеріїв узгодження, а не як готовий опис українських недоліків.

Звідси випливає й контроль над роллю українських джерел політики. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства може бути корисною як обмежений міст між мовою критеріїв і внутрішньодержавними програмними зобов'язаннями [98]. Вона показує, що держава декларативно

визнає важливість громадянської участі, розвитку механізмів взаємодії та вдосконалення процесів вироблення політики. Проте програмне зобов'язання не дорівнює функціональній гармонізації. Сам по собі факт існування стратегії не доводить ні працездатності процедур, ні наявності мотивованої відповіді, ні інституційної спроможності, ні захищеності гарантій участі. Тому Національну стратегію слід розглядати лише як обмежений нормативний міст, який допомагає відмежувати програмне визнання від фактичного узгодження з критеріями.

У результаті система критеріїв повинна бути сформована як компактний набір оцінювальних критеріїв. Перший критерій стосується правової конструкції. Він вимагає перевіряти, чи закріплює національна норма саме право участі, компетентний орган, процедуру, обов'язок відповіді та наслідки процедурного дефекту. Тут поєднуються підхід демократії участі у статті 11 Договору про Європейський Союз [45], стандарти належного демократичного врядування Ради Європи [65] та адміністративне переведення цих вимог в практичні критерії за типом SIGMA [66].

Для правової оцінки важливо не те, чи участь формально згадана в законі, а те, чи правова конструкція визначає механізм, через який громадський внесок може реально увійти в процедуру, бути розглянутим і вплинути на прийняття публічного рішення. Оцінювання має зосереджуватися не на тому, чи участь згадана в законі, а на тому, чи правова конструкція створює процедурний механізм, який дозволяє громадському внеску реально увійти в процес прийняття рішення, пройти належний розгляд і вплинути на його результат.

Другий критерій охоплює процедуру участі. Його зміст випливає з установленої логіки стандартів і гарантій та набуває оцінювальної форми: чи є участь ранньою, стадійною, інформованою, методично дібраною і продовженою документованим розглядом внеску. Цей критерій не можна читати ізольовано від правової конструкції, проте він має власний предмет перевірки. Йдеться про те, чи процедура дозволяє суспільному внеску виникнути вчасно, пройти через придатний метод участі й отримати документоване опрацювання. Керівні принципи щодо кращого регулювання уточнюють критерій, показуючи, що

здатність реагувати в межах циклу політики, добір методу і документоване подальше реагування є частиною того, що має перевірятися в українському праві та практиці [73].

Третя група критеріїв охоплює доступ до інформації, мотивування, підзвітність, придатність до перегляду і засоби захисту. Як гарантійний ланцюг доступ до інформації, мотивування, підзвітність, придатність до перегляду та засоби захисту мають бути конкретизовані у формі критеріїв правової оцінки.

У цьому ланцюгу доступ до інформації вказує на необхідність своєчасного, повного і придатного для участі матеріалу, без якого громадський внесок не може бути осмисленим. В свою чергу, мотивування забезпечує зв'язок між поданими пропозиціями та офіційним рішенням, оскільки саме через мотивовану відповідь стає зрозуміло, як влада розглянула громадський внесок і чому він був врахований або відхилений. Натомість, підзвітність передбачає наявність визначеного суб'єкта, зобов'язаного пояснювати рішення, інституційного механізму такого пояснення та юридично значущих наслідків у разі дефекту, а придатність до перегляду означає існування реального порядку оспорювання проігнорованого внеску або процедурного порушення. Засоби захисту доповнюють перегляд, оскільки спрямовані не лише на встановлення дефекту, а й на його виправлення через належну коригувальну реакцію.

Значення цього гарантійного блоку полягає в тому, що окремі гарантії перестають розглядатися ізольовано і включаються у перевірюваний зв'язок між громадським внеском та офіційним результатом. Інформованість участі має забезпечуватися до того, як рішення фактично усталюється. Громадський внесок має бути відображений у мотивувальній частині рішення або в іншій офіційній реакції органу влади. Відповідь має бути пов'язана з конкретним суб'єктом, на якого покладено обов'язок пояснення. Процедурний дефект має підлягати перегляду, а після його підтвердження правовий порядок повинен передбачати засоби виправлення. У такому вигляді гарантійний ланцюг не просто описує належні умови участі, а стає основою для оцінювання українського механізму взаємодії. Саме тут гарантія перестає бути лише доктринальною вимогою і

набуває значення критерію, за допомогою якого можна визначати юридичну якість взаємодії між громадянським суспільством і державою.

Четвертий критерій стосується інституційної спроможності та стійкості носія. Він не повторює характеристику європейських інституційних носіїв, а переводить її результати у критеріальну основу. Питання тепер полягає не в тому, які саме європейські інституційні носії існують, а в тому, що має бути перевірено в українському механізмі. Зокрема, чи має носій взаємодії мандат, ресурси, локальну й асоціаційну спроможність та відповідальність за подальше реагування. Стандарти свободи асоціації, локальної участі і місцевого самоврядування уточнюють критерій спроможності. Отже, інституційний носій оцінюється не за назвою, а за тим, чи має він достатньо повноважень і ресурсів, щоб підтримувати змістовну участь, опрацьовувати громадський внесок і з'єднувати процедуру з відповіддю та переглядом.

Особливе значення тут мають локальний та асоціаційний виміри спроможності. Джерела про місцеву демократію показують, що близькість до публічних справ сама є критерієм інституційного вбудовування: якщо носій взаємодії не може працювати там, де питання найближчі до громадян, це ставить під сумнів його працездатність і на інших рівнях врядування [88; 90; 89]. Проте локальна участь не утворює окремого десятого критерію, натомість, вона є територіальним виміром близькості всередині інституційної спроможності. Стандарти свободи асоціації додають інший вимір, у якому навіть формально створений маршрут участі буде слабким, якщо громадські суб'єкти не мають захищеної автономії, ресурсів, доступу до інформації і спроможності діяти повторювано у процесі вироблення політики.

Тому інституційна спроможність повинна охоплювати не лише адміністративні ресурси публічного органу, а й умови, які дають змогу громадянським носіям входити у процедуру. Лише так система критеріїв уникне хибної редукції спроможності до ресурсів державної адміністрації і збере реальну двосторонню інфраструктуру взаємодії.

Так зібрана система критеріїв показує, що вона не є іншою назвою для переліку європейських цінностей. Це структурована система, у межах якої кожен критерій виконує окрему функцію, але всі разом працюють як один оцінювальний механізм. Правова конструкція без процедури участі дає абстрактне право без придатного маршруту. Процедура участі без доступу до інформації або мотивування ризикує перетворитися на символічну консультацію. Підзвітність без придатності до перегляду і засобів захисту втрачає коригувальний горизонт. Інституційна спроможність без цих гарантій породжує добре оснащених, але нормативно слабких носіїв. Саме тому критерії повинні застосовуватися не ізольовано, а в їхньому операційному зв'язку. У цьому полягає одна з головних переваг критеріальної архітектури порівняно з описовим переліком стандартів.

На цьому тлі поняття функціональної гармонізації набуває точного змісту. Воно означає не кількість текстуально запозичених положень і не швидкість політичних декларацій про відданість європейському курсу. Функціональна гармонізація означає, що національний механізм взаємодії узгоджується з критеріями в операційній правовій конструкції, придатній процедурі, інституційній спроможності, підзвітності та засобах захисту. Актуальна українська доктрина адміністративної процедури підсилює саме цей висновок: М. П. Вавринчук та О. В. Когут пов'язують адміністративну процедуру з конституційним обов'язком держави забезпечувати права людини, стандартом належного адміністрування, правом ЄС і потребою конкретизації принципів юридичної визначеності, рівності та конфіденційності [99, с. 307].

Отже, гармонізація не може зупинятися на загальному посиланні на європейські стандарти; вона має проявлятися у тому, як ці стандарти перетворюються на правила адміністративної поведінки, процедури і відповідальності. Якщо хоча б одна з цих ланок відсутня, говорити можна лише про часткове наближення або символічне узгодження, але не про гармонізацію у власному правовому значенні.

Цю ж межу між наближенням і функціональною гармонізацією конкретизують українські джерела про адміністративну процедуру та нормопроєктування. І. В. Бойко пов'язує значення Закону України «Про адміністративну процедуру» з адаптацією до acquis ЄС, уніфікацією правил розгляду адміністративних справ, юридичною визначеністю і прозорими правилами взаємодії особи з адміністративними органами [100, с. 190]. Я. В. Петруненко у порівняльному дослідженні нормопроєктної діяльності додатково показує, що узгодження з європейською практикою потребує не тільки зміни текстів, а й кращого регулювання, експертизи, публічних консультацій, аналізу регуляторного впливу та інституційної координації [101, с. 352]. Отже, критерій функціональної гармонізації має охоплювати як адміністративно-процедурний, так і нормопроєктний вимір: право повинно бути не лише формально адаптованим, а й процедурно придатним до належної взаємодії.

На рівні законодавчої архітектури цей висновок отримує додаткову національну конкретизацію. Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX важливий не як доказ уже завершеної гармонізації, а як нормативна спроба зібрати правотворчість у цикл, де мають значення документи публічної політики, планування, концепція проєкту акта, оцінка впливу, публічні консультації та правовий моніторинг [102]. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV, своєю чергою, дає ранішу й більш прикладну модель: аналіз регуляторного впливу, оприлюднення проєкту, строк для зауважень, обов'язковий розгляд пропозицій і відстеження результативності [103]. Разом ці акти показують, що функціональна гармонізація має перевіряти не лише відповідність тексту закону європейській термінології, а й те, чи правотворчий і регуляторний цикл реально забезпечує ранню участь, доказову основу, мотивоване опрацювання внеску і подальший контроль результату.

Додаткову конкретизацію тут може дати лише вузький приклад із вимірюваної прозорості. Дослідження щодо відкритості й прозорості українського оборонного бюджетування корисне не як джерело доктрини участі

і не як основа для галузевої діагностики. Його значення вужче, оскільки воно показує, що відкритість може бути переведена в показники і підтримана системами відкритих даних [104].

Отже, система оцінювання може охоплювати не лише нормативні, а й вимірювані параметри впровадження. Водночас цей приклад лише підтверджує, що перевірці має підлягати реальна здатність механізму працювати на практиці, а не саме лише текстуальне декларування відповідних намірів.

У результаті, систему критеріїв можна звести до дев'яти взаємопов'язаних критеріїв, як от правова конструкція, процедура участі, доступ до інформації, мотивування, підзвітність, придатність до перегляду, засоби захисту, інституційна спроможність і функціональна гармонізація. Локальна участь входить до цієї архітектури як територіальний тест близькості всередині інституційної спроможності, а не як самостійний критерій. Кожен із критеріїв походить не з одного документа, а з інтегрованої системи міжнародних, європейських та євроатлантичних стандартів. Саме тому ця система не зводиться до довільного переліку контрольних позицій. Вона узагальнює стандарти громадянської участі, гарантії прозорості й підзвітності та суб'єктно-інституційні умови їх реалізації, перетворюючи їх на систему критеріїв, придатну для оцінювання українського механізму взаємодії.

Водночас ці критерії мають бути чітко відмежовані від безпосередньої діагностики та рекомендацій. Вони формують набір взаємопов'язаних критеріїв, з допомогою яких можна перевіряти український механізм взаємодії у праві та практиці. Базовий стандарт участі, гарантійний ланцюг прозорості й підзвітності, інституційні носії та критерії функціональної гармонізації утворюють єдину оцінювальну конструкцію. Вона дозволяє з'ясувати, чи український механізм взаємодії має не лише формально проголошені канали участі, а й інформаційну основу, відповідального носія, мотивовану реакцію, придатність до перегляду, засоби захисту та спроможність до практичного впровадження.

Отже, євроатлантичні орієнтири для України мають тлумачитися як система критеріїв, що перетворює інтегрований комплекс участі, прозорості,

підзвітності, інституційної спроможності та засобів захисту у критерії правової оцінки. Функціональна гармонізація у цьому підході означає не формальне наближення до європейської риторики, а реальне зближення правової конструкції, процедури, обов'язків реагування, спроможності та коригувальних механізмів з операційними критеріальними вимогами. Така основа дає змогу відрізнити декларативну адаптацію від справжнього правового та інституційного узгодження механізму взаємодії з європейськими та євроатлантичними стандартами належної взаємодії.

Висновок до другого розділу

У другому розділі розкрито міжнародні, європейські та євроатлантичні стандарти взаємодії громадянського суспільства та держави. Їх порівняльно-правова характеристика показує, що участь, прозорість, підзвітність, процедурна простежуваність, інституційні носії та функціональна гармонізація можуть оцінюватися як взаємопов’язані вимоги до належного правового механізму.

У результаті аналізу міжнародних і європейських стандартів громадянської участі встановлено, що участь не може розглядатися як факультативна управлінська техніка або загальна політична прихильність до відкритості. Вона має правовий зміст тоді, коли громадськість допускається до належної стадії вироблення публічного рішення, має можливість своєчасно подати позицію, а орган влади пов’язаний вимогою її розгляду та обґрунтованого реагування. У такому розумінні міжнародні та європейські стандарти формують не каталог демократичних побажань, а перевірюваний маршрут руху суспільного внеску від права на участь до мотивованої публічної відповіді. Це дозволяє відмежувати реальну участь від символічного інформування, пізньої консультації або формального запрошення до обговорення, яке не здатне вплинути на зміст рішення.

Подальший розгляд стандартів прозорості, доступу до інформації та підзвітності показав, що юридично значуща участь неможлива без гарантійного ланцюга, який забезпечує інформованість, простежуваність процедури, мотивовану відповідь, можливість поставити питання до дій органу влади,

перегляд і засоби захисту. Доступ до інформації в цій конструкції не є технічним режимом документообігу, а становить першу умову компетентного входу громадськості у процедуру. Прозорість, своєю чергою, не зводиться до загальної відкритості або оприлюднення даних; вона робить видимим маршрут проходження суспільного внеску, відповідального суб'єкта, критерії розгляду та причини врахування або відхилення позиції. У підсумку підзвітність набуває правового значення лише тоді, коли влада не просто повідомляє про прийняте рішення, а пояснює його, допускає перевірку і несе процедурний обов'язок реагування.

Окремо обґрунтовано, що інституційні та процедурні моделі взаємодії громадянського суспільства та держави у європейській практиці набувають значення реальних носіїв міжнародних і європейських стандартів лише за наявності визначених суб'єктів, процедур та юридичних наслідків. Сам стандарт участі або прозорості ще не створює механізму, якщо не визначено відповідальний орган, форум взаємодії, процедуру подання і фіксації позиції, обов'язок подальшого реагування та маршрут перегляду. Європейська практика демонструє, що належна взаємодія потребує не довільного набору консультаційних інструментів, а узгодженої конструкції, у якій кожен канал участі має організаційного носія і правовий наслідок. Саме тому локальна демократія, консультаційні процедури, формати співтворення рішень, гарантії свободи об'єднань і процесні моделі участі мають оцінюватися не за назвою інструменту, а за здатністю забезпечити шлях від суспільної позиції до офіційного розгляду, відповіді та перевірки.

Таким чином, євроатлантичні орієнтири та критерії гармонізації правового механізму взаємодії громадянського суспільства та держави в Україні розкрито як інтегровану систему вимог до його функціональної сумісності з принципами демократичної стійкості, верховенства права, відкритого врядування, доброчесності та підзвітності. У межах цього розділу євроатлантичний вимір охоплює стандарти Ради Європи, Європейського Союзу, ОЕСР, SIGMA, Партнерства «Відкритий уряд» та суміжні підходи до належного

демократичного врядування. Їхнє значення полягає у тому, що вони дозволяють перевіряти правову конструкцію взаємодії за критеріями участі, прозорості, підзвітності, належного адміністрування, придатності до перегляду, наявності засобів захисту, інституційної спроможності та функціональної гармонізації. Такий підхід не переносить європейські моделі механічно, а перетворює їх на систему критеріїв, придатну для подальшої діагностики українського правового порядку.

У підсумку, другий розділ сформував порівняльно-правове і критеріальне підґрунтя для подальшого аналізу української моделі взаємодії громадянського суспільства та держави. Участь визначено як правовий маршрут, а не як комунікативний жест, а прозорість і підзвітність розкрито як гарантійний ланцюг, що забезпечує інформованість, простежуваність і можливість реагування. Інституційні та процедурні моделі взаємодії громадянського суспільства та держави у європейській практиці розкрито як носії відповідних стандартів, а євроатлантичні орієнтири узагальнено в систему критеріїв гармонізації правового механізму такої взаємодії в Україні. Сформована основа дозволяє надалі оцінювати український механізм не за формальною наявністю окремих каналів участі, а за тим, чи забезпечує він повний, юридично визначений і придатний до перевірки шлях суспільного внеску у діяльність публічної влади.

РОЗДІЛ 3. ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ ТА НАПРЯМИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

3.1. Конституційні та інституційні засади взаємодії громадянського суспільства і держави в Україні

Українська модель взаємодії громадянського суспільства і держави має розвинену, але неоднорідну базову конструкцію. Її утворюють конституційні гарантії, законодавче оформлення громадських об'єднань, стратегічні документи розвитку громадянського суспільства, органи публічної влади, місцеве самоврядування, консультативно-дорадчі структури, інформаційні передумови, місцеві форми участі та окремі інструменти громадського контролю. Така наявність правових і організаційних елементів має принципове значення, оскільки вона показує, що взаємодія не починається з порожнього нормативного поля. Водночас цей матеріал не можна ототожнювати із завершеним правовим механізмом, оскільки механізм потребує не лише прав і суб'єктів, а й послідовного переходу від суспільної позиції до її розгляду, мотивованої відповіді, підзвітності, можливості перевірки та засобу виправлення порушення.

Центральна теза полягає в тому, що основа не дорівнює правовому механізму. Українське право вже містить достатній матеріал для побудови механізму взаємодії, проте якість цього матеріалу має оцінюватися не за кількістю актів або форм участі, а за функцією кожного елемента у юридично зв'язаній конструкції. Якщо право лише проголошує можливість участі, але не визначає процедуру її здійснення, воно створює передумову, а не завершений механізм. Якщо інституція приймає звернення або пропозиції, але не зобов'язана пояснити спосіб їх розгляду, вона забезпечує канал, але не гарантує підзвітного реагування. Тому аналіз конституційних та інституційних засад має визначити, який правовий матеріал уже наявний і чому він потребує подальшого процедурного вдосконалення.

Таке розмежування має і методологічне значення. Початковий аналіз української моделі не повинен перетворюватися на перелік українських актів або на загальний опис державної політики щодо громадянського суспільства. Його завдання полягає в іншому, а саме класифікувати наявну базу за її роллю в механізмі взаємодії. Доцільно виокремити п'ять взаємопов'язаних функціональних рівнів механізму взаємодії громадянського суспільства і держави, що показують, яку роль окремі правові та інституційні елементи виконують у механізмі взаємодії, саме: рівень конституційних гарантій, асоціативно-програмну основу, інституційних носіїв, інформаційно-комунікаційну передумову, місцеві та контрольні форми. Кожен із цих рівнів виконує необхідну функцію, хоча жоден із них окремо не забезпечує повного переходу від участі до юридично значущого результату.

Українська модель взаємодії громадянського суспільства і держави має розвинену нормативну та інституційну основу, однак її елементи не завжди утворюють цілісний правовий механізм. Основні блоки такої основи систематизовано у таблиці 3.1.

Таблиця 3.1

Нормативна та інституційна основа взаємодії громадянського суспільства і держави в Україні

Блок регулювання	Роль у механізмі	Проблемний аспект
Конституційні гарантії	Закріплюють базові права участі й захисту	Потребують процедурної конкретизації
Громадські об’єднання	Визначають суб’єктів громадської участі	Не завжди пов’язані з владною реакцією
Звернення і петиції	Дають канал подання позиції	Не завжди ведуть до реального впливу
Доступ до інформації	Забезпечує основу для контролю	Проблемними є повнота і своєчасність
Адміністративна процедура	Є додатковою, встановлює стандарти розгляду і мотивування	Потребує зв’язку з громадською участю
Місцеве самоврядування	Забезпечує локальний рівень участі	Якість залежить від місцевої практики
Публічні консультації	Дають процедуру обговорення рішень	Потребують кращої фіксації результатів
Судовий захист	Дає засіб правового реагування	Не завжди охоплює дефекти участі

Ігор Корж у статті «Європейські принципи партисипативної демократії та їх впровадження в Україні» (2022) пов’язує демократію участі з безпосереднім залученням громадян до підготовки й ухвалення управлінських рішень та контролю за їх реалізацією [105, с. 37]. Автор також наголошує на значенні діалогу між громадянами і представниками влади, доступу до чіткої інформації та належної відповіді на висловлені потреби. Це підтверджує, що європейські принципи участі не вичерпуються можливістю висловити позицію, а передбачають діалог, реальний вплив громадськості та подальше реагування органу влади. Тому українську модель взаємодії громадянського суспільства і держави слід оцінювати не за використанням термінів участі, відкритості й громадського контролю, а за тим, чи перетворюються вони на юридично зв’язану конструкцію.

Відтак, потрібно показати не всю сукупність актів, що стосуються громадянського суспільства, а лише ті норми й інституції, які пояснюють стартову спроможність українського права організувати взаємодію. Спочатку має бути встановлено, що українське право має конституційні, законодавчі та інституційні передумови взаємодії. Далі ці передумови підлягають перевірці як процедурні маршрути консультацій, звернень, петицій, доступу до інформації, громадської експертизи та інших форм участі. Після цього оцінюється, чи мають такі маршрути гарантії, можливість перевірки і засоби виправлення порушення. Такий розподіл не є суто композиційним; він захищає аргумент від передчасного висновку про ефективність механізму ще на етапі опису його основи.

Перш за все слід виділити рівень конституційних гарантій. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР [48] закріплює демократичну природу держави, принцип верховенства права, свободу об'єднання, право на звернення, інформаційні свободи та право на захист. У площині взаємодії громадянського суспільства і держави ці положення виконують установчу функцію: громадськість входить у відносини з публічною владою не як пасивний адресат адміністративного повідомлення, а як носій правових можливостей. Конституційний рівень тому не є суто декларативним. Він задає нижню межу

допустимого правового режиму, за якої участь, звернення, об'єднання, інформація і захист не можуть бути зведені до факультативної відкритості органу влади.

Водночас конституційне закріплення не створює повного процедурного маршруту. Воно фіксує правову підставу, але не відповідає на питання, як саме суспільна позиція входить у підготовку або ухвалення публічного рішення, хто її розглядає, у який строк формується відповідь, як документується врахування або відхилення пропозиції і як перевіряється формальне реагування. У цьому полягає перша межа української базової конструкції, оскільки конституційні права є необхідним початком механізму, але не замінюють процедуру, мотивування і підзвітну реакцію. Тому конституційний рівень слід тлумачити як мінімальний правовий стандарт, на якому можуть будуватися інші елементи взаємодії, а не як доказ завершеності самої взаємодії.

Конституційний рівень також визначає межу між публічною владою і громадянським суспільством. Свобода об'єднання, право на звернення, право на інформацію і право на захист створюють юридичну можливість для автономної суспільної дії, але не розчиняють громадянське суспільство в державному апараті. Громадськість не є допоміжним підрозділом управління, а виступає самостійним суб'єктним середовищем, яке може формувати позицію, вимагати інформації, ініціювати участь і контролювати дії влади. Водночас ця автономія не означає відокремлення від правового порядку. Вона потребує процедур, через які суспільна позиція стає видимою для органу влади і набуває юридичного значення.

Конституційні гарантії слід розглядати у взаємозв'язку, а не як ізольовані права. Свобода об'єднання створює організованого носія суспільної позиції; право на звернення відкриває індивідуальний і колективний канал звернення до влади; інформаційні права забезпечують доступ до матеріалу, без якого участь не може бути змістовною; право на захист установлює межу, за якою порушення або ігнорування правової можливості не повинне залишатися без наслідку. Проте на рівні конституційних засад ці елементи мають бути подані саме як основа.

Їхній докладний процедурний зміст і захисна дія виявляються тоді, коли право входить у конкретну адміністративну процедуру, консультацію, звернення, петицію або форму громадського контролю.

Отже, рівень конституційних гарантій виконує подвійну функцію. По-перше, він легітимує участь громадянського суспільства у відносинах із публічною владою як правову, а не лише політичну практику. По-друге, він задає критерій для оцінки наступних законодавчих і інституційних елементів: жодна форма взаємодії не може бути належною, якщо вона позбавляє громадськість можливості організуватися, отримати інформацію, подати позицію або вимагати захисту. Саме тому Конституція є початковим нормативним рівнем механізму, але її приписи потребують розгортання в законодавстві, компетенціях, процедурах і гарантіях.

Конституційний рівень водночас не слід перевантажувати тими функціями, які належать спеціальному законодавству і процедурним актам. Конституція встановлює межу допустимого правового регулювання, але не деталізує кожний інструмент участі. Тому з неї не можна безпосередньо вивести повну модель консультацій, порядок громадської експертизи або спосіб реагування на електронну петицію. Її значення полягає в іншому: вона створює обов'язкову правову основу, у межах якої будь-який спеціальний інструмент має бути сумісним із автономією громадянського суспільства, відкритістю влади, можливістю звернення та доступом до захисту. У цьому сенсі конституційний рівень є не завершальною, а установчою частиною механізму.

Другий рівень механізму взаємодії громадянського суспільства і держави утворює асоціативно-програмна основа громадянського суспільства. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року № 4572-VI [36] визначає організаційно-правові засади свободи об'єднання, форми громадських об'єднань, порядок їх створення і діяльності, а також окремі можливості звертатися до органів влади, отримувати публічну інформацію, брати участь у підготовці нормативно-правових актів і роботі консультативно-дорадчих органів. Для правового механізму цей акт має не лише статусне значення. Він

формує організаційного носія, через якого громадянське суспільство може входити у правові відносини з публічною владою більш стало, ніж через разові або неформальні ініціативи.

Спрощення юридичного оформлення громадських організацій передбачено постановою Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо забезпечення можливості діяльності громадської організації на підставі модельного статуту» від 18 квітня 2025 року № 460 [106]. Нею запроваджено дворічний експериментальний проєкт та передбачено державну реєстрацію громадської організації, що діє на підставі модельного статуту, в автоматичному режимі [106, п. 1; Порядок, п. 8]. Таке регулювання зменшує організаційні бар'єри для юридичного оформлення суб'єкта громадянського суспільства, але не визначає процедури розгляду його позиції органами публічної влади. Тому постанова належить до інституційної, а не процедурної основи механізму взаємодії.

До інституційної основи взаємодії належить також державна фінансова підтримка інститутів громадянського суспільства. Оприлюднений підсумковий висновок щодо програм і проєктів громадських об'єднань осіб з інвалідністю містить відомості про організацію, назву проєкту, обсяг виділених і фактично використаних коштів, досягнутий результат та оцінку організатора конкурсу [107]. Водночас фінансова підтримка може розглядатися як партнерський інструмент лише за умов відкритих критеріїв відбору, рівності доступу, контролю використання коштів і гарантій, які не допускають залежності громадської організації від органу, діяльність якого вона може оцінювати або критикувати.

Асоціативна основа, однак, не вичерпує суб'єктної структури громадянського суспільства. Громадські об'єднання є найбільш видимим юридично оформленим носієм взаємодії, але поряд із ними існують територіальні громади, ініціативні групи, професійні спільноти, локальні форми прямої участі, консультативні структури та контрольні практики. Тому звуження громадянського суспільства до громадських об'єднань зробило б механізм надто

організаційним і недостатньо функціональним. Коректніше розглядати громадські об'єднання як центральний, але не єдиний носій взаємодії, який потребує поєднання з іншими суб'єктами, формами участі і процедурами реагування.

Стратегічний рівень доповнює цю асоціативну основу. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки [98] визнає розвиток громадянського суспільства, участь громадськості у формуванні політики та вдосконалення механізмів взаємодії з публічною владою як напрями державної політики. У такій ролі стратегія є програмно-політичним зобов'язанням: вона фіксує політичне й організаційне визнання потреби у взаємодії.

Програмні положення Стратегії конкретизовано розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реалізації у 2025–2026 роках Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки» від 21 березня 2025 року № 246-р [108]. Затверджений ним план пов’язує визначені завдання з конкретними заходами, відповідальними виконавцями, строками, партнерами, індикаторами виконання та очікуваними результатами. Серед іншого передбачено підготовку рекомендацій щодо проведення публічних консультацій і застосування форм участі жителів територіальних громад.

Джерела про державну політику розвитку громадянського суспільства підкреслюють залежність цієї політики від відповідальних інституцій, організаційно-функціонального забезпечення і спроможності реалізації [109]. План заходів частково забезпечує таку організаційну конкретизацію, однак не замінює правових процедур участі. Він визначає управлінські завдання, виконавців та індикатори, але не встановлює для кожної форми громадської участі порядок подання позиції, обов’язок її розгляду, вимоги до мотивованої відповіді та засіб реагування на процедурне порушення. Тому Стратегія і план її реалізації утворюють програмно-організаційну основу механізму, яка потребує подальшого нормативного та процедурного забезпечення.

Отже, Стратегія та план заходів з її реалізації створюють організаційний і політичний базис взаємодії, однак не забезпечують повної юридичної зв’язаності між поданням громадської позиції, її розглядом, мотивованою відповіддю та виправленням процедурного порушення.

Асоціативно-програмний рівень також дозволяє відмежувати правову інституціоналізацію громадянського суспільства від його адміністративного підпорядкування. Держава може створювати правові умови для діяльності громадських об'єднань, підтримувати розвиток участі й передбачати консультативні канали, але вона не повинна перетворювати громадянське суспільство на продовження власної організаційної структури. Законодавство про об'єднання і стратегія розвитку громадянського суспільства мають бути прочитані саме в такому значенні: вони визнають суб'єктність громадськості, але не поглинають її. Для правового механізму це означає, що суспільний носій має зберігати автономію, а його взаємодія з владою повинна відбуватися через процедури, а не через неформальне адміністративне включення.

У цьому аспекті важливо не перебільшувати значення програмних актів. Вони можуть задавати напрям розвитку, мову державної політики та перелік очікуваних інституційних дій, однак не завжди створюють безпосередні права або обов'язки, достатні для перевірки дій органу влади. Тому стратегія розвитку громадянського суспільства має застосовуватися як джерело політико-правового контексту, а не як доказ того, що взаємодія вже має повну юридичну форму. Її цінність полягає в тому, що вона виявляє державне визнання потреби у взаємодії, але остаточна оцінка цієї взаємодії залежить від того, чи втілено програмні орієнтири у компетенціях, процедурах, строках, звітності та підзвітності.

Асоціативно-програмна основа також показує, що суб'єктний склад механізму не може бути статичним. Поряд із зареєстрованими громадськими об'єднаннями дедалі більшого значення набувають мережеві ініціативи, місцеві групи, професійні середовища, органи самоорганізації населення та інші форми суспільного представництва. Законодавча конструкція має бути достатньо визначеною, щоб орган влади знав, з ким і в якій процедурі взаємодіє, але

водночас не повинна звужувати участь лише до однієї організаційної форми. У такій конструкції громадське об'єднання виступає ключовим, але не винятковим носієм громадянського суспільства у правовому механізмі.

Також слід враховувати волонтерські й інші інституційні форми громадянського суспільства, що особливо виразно проявляються в українських умовах воєнного стану та суспільної мобілізації. Олексій Блащук у тезах «Волонтерська діяльність як інститут громадянського суспільства» (2023) визначає волонтерську діяльність одним із важливих системних елементів громадянського суспільства, який відображає рівень його розвитку [110, с. 14]. У цьому значенні волонтерство є не лише формою соціальної солідарності, а й інституційним проявом суспільної самоорганізації, через який громадська ініціатива набуває стійкості та входить у відносини з публічною владою.

Громадські організації виступають в якості посередників між суспільством і владою, які представляють інтереси громадян, надають експертні оцінки законопроєктів та сприяють удосконаленню законодавства відповідно до суспільних потреб [111, с. 34]. Це підтверджує, що інституційна спроможність громадянського суспільства повинна охоплювати не лише самоорганізацію, а й визначені правові форми участі у формуванні публічних рішень.

Тому асоціативно-програмний рівень має охоплювати не тільки класичні громадські об'єднання, а й ширший спектр інституціоналізованої громадської дії.

Ірина Дробуш та Сергій Іщук обґрунтовують необхідність розроблення і схвалення місцевих програм сприяння розвитку волонтерства, які мають посилювати взаємодію волонтерських ініціатив, організацій та установ з органами місцевого самоврядування [112, с. 331]. Такий підхід підтверджує, що суспільна мобілізація стає інституційною спроможністю громади лише за наявності правової регламентації, локальних програм підтримки та визначених форм взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Віталій Ковальчук у праці «Громадянська участь в процесі здійснення врядування та легітимації публічної влади в Україні» (2024) зазначає, що участь громадян у врядуванні забезпечує легітимність окремих актів та інститутів

публічної влади, посилює контроль за діяльністю органів влади і сприяє узгодженню інтересів громадян та держави [113, с. 34]. Тому самоорганізація населення набуває правового значення не лише як суспільна активність, а тоді, коли громадянська позиція отримує процедурну форму, адресується компетентному суб’єкту та може бути співвіднесена з результатом публічного рішення.

Наступний рівень становлять інституційні носії взаємодії. Взаємодія не може існувати як абстрактний зв'язок між "державою" і "громадянським суспільством"; вона потребує органів, компетенцій, рівнів влади, консультативних каналів і відповідальних суб'єктів. Дослідження теоретичних засад взаємодії органів публічного управління та інститутів громадянського суспільства [114, с. 165] показують, що така взаємодія охоплює ширше поле публічного управління, а не лише вузьку вертикаль виконавчої влади. Звідси випливає, що українська модель має аналізуватися через систему інституційних носіїв: центральні органи, територіальні органи, місцеве самоврядування, громадські ради, громадські об'єднання та інші інституціоналізовані форми участі.

Інституційна підтримка перетворює участь із загальної демократичної можливості на організований правовий канал. Дослідники правового регулювання та інституційного забезпечення взаємодії публічної влади й інститутів громадянського суспільства підкреслюють, що активність громадськості не стає сталою взаємодією без нормативних, організаційних і процедурних каналів[115, с. 925]. Для механізму важлива не тільки наявність громадської активності, а й те, чи існує компетентний адресат, здатний її прийняти, розглянути, опрацювати і пояснити реакцію. Інституційний носій має юридичну функцію лише там, де він пов'язаний із компетенцією, процедурою та відповідальністю за результат.

На центральному рівні такими носіями виступають Кабінет Міністрів України, правовий статус якого визначає Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII [116], та центральні органи

виконавчої влади, правовий статус яких визначає Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI [117]. Ці акти визначають організаційне середовище для формування політики, консультацій, відкритості й реагування. Ці акти слід використовувати обережно: вони не доводять наявності повного механізму взаємодії, а лише позначають компетентних носіїв публічної влади. Якщо участь не прив'язана до відповідального органу, порядку розгляду і публічної відповіді, вона залишається каналом комунікації без достатнього юридичного навантаження. Саме тому нормативна організація публічної влади є елементом стартової архітектури, а не самодостатнім механізмом.

Територіальний і місцевий рівні ускладнюють цю структуру. Місцеві державні адміністрації, правовий статус яких визначає Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV [118], формують територіальну ланку виконавчої влади, від якої залежить практична доступність участі, контролю і підзвітності на регіональному рівні. Місцеве самоврядування, правову основу якого визначає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [119], своєю чергою, створює окремий інституційний простір для вирішення питань місцевого значення і участі територіальної громади. Джерела про демократизацію місцевого врядування [120, с. 532] показують, що децентралізація не тотожна демократизації: передача повноважень має супроводжуватися відкритістю, участю та інституційною спроможністю. Тому місцевий рівень є не периферійним додатком, а перевіркою того, чи здатна модель працювати там, де публічні рішення безпосередньо зачіпають громаду.

Окреме місце серед інституційних носіїв займають консультативно-дорадчі органи, зокрема громадські ради. Вони інституціоналізують більш сталий канал впливу громадянського суспільства на формування і реалізацію державної політики. Проте їхня наявність також не завершує механізм. Громадська рада не повинна залишатися формою консультативної присутності без юридично видимого наслідку. Вона виконує функцію носія взаємодії лише тоді, коли її

позиція стає предметом розгляду, відповіді, пояснення і подальшої суспільної оцінки. Інакше інституційна форма є наявною, але її контрольний та участьовий ефект залишається неповним.

Інституційна карта української моделі тому має подвійний характер. З одного боку, вона демонструє, що взаємодія вже має потенційних носіїв на центральному, територіальному, місцевому й консультативному рівнях. З іншого боку, сама множинність носіїв породжує ризик розпорошення відповідальності. Якщо органи, рівні влади та дорадчі структури не пов'язані єдиною логікою розгляду суспільної позиції, то громадськість може мати багато точок входу, але не мати передбачуваного шляху до результату. Саме тут інституційна основа виявляє свою межу: вона створює адресатів взаємодії, але ще не гарантує, що між ними, громадськістю і кінцевим рішенням існує юридично впорядкований зв'язок.

Звідси випливає потреба розрізняти інституційну наявність і інституційну спроможність. Наявність органу, ради або іншої структури лише визначає можливого учасника правовідносин; спроможність означає здатність цього учасника діяти за процедурою, фіксувати суспільну позицію, узгоджувати її з компетенцією, відповідати на неї та забезпечувати публічність результату. Саме ця різниця пояснює, чому інституційна основа не може бути ототожнена з правовим механізмом. Механізм виникає не від самого переліку органів, а від їхньої взаємодії в межах передбачуваної послідовності дій.

Центральний, територіальний і місцевий рівні мають різне значення для механізму. Центральні органи здебільшого формують політику, нормативні рішення і загальні правила взаємодії; територіальні органи забезпечують практичне наближення виконавчої влади до регіонального рівня; місцеве самоврядування створює простір, у якому участь територіальної громади може безпосередньо впливати на вирішення місцевих справ. Відповідно, однакова модель участі не може механічно переноситися на всі рівні. Початковий аналіз має лише окреслити цю багаторівневість, тоді як подальша перевірка повинна встановити, чи отримує вона достатню процедурну форму.

Консультативно-дорадчі структури, зокрема громадські ради, займають проміжне місце між організаційною присутністю громадянського суспільства і процедурною участю у формуванні політики. Їхня перевага полягає у відносній сталій інституційній формі, що може забезпечити регулярність контакту між громадськістю та органом влади. Їхня межа полягає в дорадчому характері: рекомендація або позиція громадської ради не має належного значення, якщо вона не супроводжується обов'язком розгляду, публічною відповіддю або поясненням причин неврахування. Тому громадські ради слід розглядати як важливий інституційний носій, але не як заміну процедурного маршруту.

Офіційні дані про діяльність громадських рад підтверджують нерівномірність їх фактичної спроможності. У І кварталі 2026 року громадські ради були утворені при 59 із 86 органів виконавчої влади, від яких надійшла інформація, однак при п’яти органах утворені ради фактично не функціонували, а 19 громадських рад не провели жодного засідання [121]. До обговорення проєктів нормативно-правових актів та інших питань громадські ради залучали 25 органів виконавчої влади, проте сім із залучених рад не розглянули надані їм матеріали. Це засвідчує, що нормативне створення консультативно-дорадчого органу саме по собі не забезпечує регулярної участі, документованої позиції та впливу на рішення органу влади.

Частковим практичним аналогом запропонованої моделі є реалізація Плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство “Відкритий Уряд”» у 2023–2025 роках. План охоплював 10 зобов’язань і 47 окремих кроків, із яких 39 у підсумковому урядовому звіті оцінено як завершені або такі, щодо яких досягнуто істотного прогресу [122]. Його реалізація включала діяльність Координаційної ради, визначення виконавців та індикаторів, періодичний моніторинг, оприлюднення інформації, електронні консультації щодо змін і підготовку фінального звіту. Така послідовність відтворює окремі елементи процедурного маршруту, циклу підзвітної реакції та моніторингу виконання. Водночас урядове самооцінювання прогресу і можливість коригування Плану не

є самостійним правовим засобом виправлення порушення права на участь, тому ця практика лише частково відповідає авторській моделі.

Інституційні носії мають бути оцінені також через критерій відповідального адресата. У правовому механізмі недостатньо, щоб громадськість могла звернутися "до органу влади" загалом. Потрібно, щоб було зрозуміло, який орган або посадова особа має компетенцію прийняти матеріали, розглянути їх, узгодити з іншими учасниками процесу і надати результат. Без такого адресата участь легко втрачає юридичну спрямованість: пропозиція може бути подана, але її подальший рух стає непрозорим. Тому інституційний рівень виконує не лише організаційну, а й процесуально-орієнтаційну функцію, готуючи перехід до аналізу конкретних процедур.

Четвертий рівень механізму взаємодії громадянського суспільства і держави становить його інформаційно-комунікаційна передумова. Інформаційна відкритість у цьому контексті не зводиться до публічності або загальної готовності органу влади повідомляти про свою діяльність. Вона має процедурну функцію: без доступу до інформації громадська позиція не може бути компетентною, а без видимості руху цієї позиції контроль за реакцією органу влади стає слабким. Джерела про інформаційну відкритість і комунікаційну взаємодію [123, с. 232] підкреслюють значення оприлюднення інформації, відповідей на запити, обговорення проєктів актів і врахування громадської думки. Тому інформаційна відкритість є не комунікаційним додатком, а початковою умовою участі й контролю.

Інформаційна відкритість має ще один вимір: вона забезпечує можливість суспільного спостереження за тим, як орган влади поводиться з поданою позицією. Якщо інформація про підготовку рішення, зміст проєкту, строки обговорення, отримані пропозиції та результат їх розгляду є недоступною або фрагментарною, участь втрачає доказовий і контрольний характер. Вона залишається політично можливою, але юридично слабкою. Отже, інформаційний рівень у механізмі виконує не лише допоміжну, а й гарантійну функцію: він робить участь перевірюваною. Водночас ця гарантійна функція ще

не дорівнює засобу захисту; вона лише створює передумову для подальшого встановлення дефекту реагування.

Ірина Аль-Атті у праці «Механізми формування ефективної взаємодії влади та громадськості як основи удосконалення системи публічного управління» (2022) відносить до основних форм такої взаємодії громадські ради, громадські слухання, громадські ініціативи, консультації, круглі столи, опитування громадської думки, організацію громади та соціальний моніторинг [124, с. 25]. Водночас сам перелік цих форм не утворює юридично завершеної взаємодії. Кожна з них набуває правового значення лише тоді, коли включена у послідовність, що охоплює доступ до матеріалів, подання та фіксацію позиції, її розгляд, відповідь органу влади й можливість перевірити результат реагування.

Інформаційна передумова особливо важлива для запобігання формальній участі. Якщо громадськість отримує можливість висловитися без належного доступу до проєкту рішення, обґрунтування, строків, альтернатив і наслідків, така участь не може бути змістовною. Вона не забезпечує ані належного представництва інтересів, ані контролю за владним рішенням. Тому доступ до інформації має розглядатися не як самостійний захисний інститут, а як попередня умова для всіх подальших форм взаємодії. Він забезпечує інтелектуальну і доказову основу суспільної позиції.

Комунікаційний вимір також не слід зводити до технічного обміну повідомленнями. У правовому механізмі комунікація набуває значення тоді, коли вона створює простежуваність: хто ініціював обговорення, які матеріали були відкриті, які пропозиції подано, чи були вони розглянуті і яким є результат. Без такої простежуваності громадськість може бути присутньою в процесі, але не мати можливості довести, що її позиція була проігнорована або спотворена. Отже, інформаційно-комунікаційний рівень не завершує механізм, але створює умову, без якої подальша процедура втрачає юридичну визначеність.

Саме на цьому рівні стає помітною відмінність між відкритістю інформації та врахуванням позиції. Орган влади може оприлюднювати документи, проводити обговорення або приймати пропозиції, але це ще не означає, що

суспільна позиція стала частиною процесу ухвалення рішення. Інформаційна відкритість забезпечує доступ і видимість, проте вона повинна бути з'єднана з процедурним обов'язком розгляду. Інакше відкритість залишиться формою повідомлення, а не елементом взаємодії. Тому в структурі засад інформаційний рівень виконує роль переходу: він з'єднує конституційні права й інституційних носіїв із процедурною перевіркою.

П’ятий рівень механізму взаємодії громадянського суспільства і держави охоплює місцеві й контрольні форми як практичний елемент базової структури. Територіальні громади можуть брати участь у вирішенні місцевих справ через загальні збори, місцеві ініціативи, електронні петиції, громадські слухання та інші інструменти. Ефективність таких форм визначається не лише їх нормативним закріпленням, а й наявністю порядку ініціювання, установлених строків, відповідального суб’єкта, обов’язку розгляду та публічного повідомлення про результат. Тому оцінювання місцевого рівня взаємодії потребує з’ясування того, наскільки чинне законодавство перетворює окремі форми участі на послідовні процедури розгляду громадської позиції.

Правове регулювання місцевих форм участі було істотно оновлено Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» від 9 травня 2024 року № 3703-IX [1](далі — Закон України № 3703-IX). Цим нормативним актом до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» внесено зміни, спрямовані на систематизацію форм участі територіальної громади, конкретизацію порядку їх реалізації та посилення підзвітності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Законодавче регулювання охопило не лише традиційні форми локальної демократії, а й громадське оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування, участь жителів у плануванні місцевого бюджету та залучення молоді до вирішення питань місцевого значення.

Законом України № 3703-IX до форм участі територіальної громади віднесено місцевий референдум, загальні збори або конференцію жителів, місцеву ініціативу, громадські слухання, участь жителів у плануванні та

розподілі коштів місцевого бюджету, публічні консультації, консультативно-дорадчі органи, громадське оцінювання діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування та інші форми, що не суперечать закону [1, пп. 2 п. 1 розд. I]. Участь може здійснюватися безпосередньо або з використанням інформаційно-комунікаційних технологій. Таке закріплення впорядковує систему місцевої участі, однак саме включення певного інструменту до законодавчого переліку ще не означає однакової процедурної забезпеченості та однакового юридичного результату його застосування.

Рішення загальних зборів або конференції жителів оформлюються протоколом, підлягають врахуванню органами місцевого самоврядування та розглядаються радою на наступній черговій сесії з обов'язковим запрошенням уповноважених представників жителів. За результатами такого розгляду рада приймає рішення. Місцева ініціатива також розглядається на наступній черговій сесії з обов'язковим запрошенням членів ініціативної групи та наданням їм права на виступ [1, пп. 3 п. 1 розд. I]. Отже, громадська позиція не обмежується її поданням, а включається до офіційної процедури роботи представницького органу. Водночас норми про загальні збори та місцеву ініціативу не встановлюють однаково чіткої вимоги щодо обґрунтування врахування або відхилення кожної поданої пропозиції.

Більш послідовний порядок передбачено для громадських слухань. Пропозиції, внесені за їх результатами, «підлягають обов'язковому розгляду» [1, пп. 3 п. 1 розд. I]органом або посадовою особою місцевого самоврядування, до компетенції яких належить порушене питання, протягом 30 календарних днів. Прийняте рішення оприлюднюється «із зазначенням обґрунтування для врахування пропозиції чи вмотивованої відмови» [1, пп. 3 п. 1 розд. I]. Представники ініціатора громадських слухань запрошуються до участі в розгляді пропозицій та мають право на виступ. У цій процедурі поєднано фіксацію громадської позиції, визначений строк її розгляду, участь представників громадськості, прийняття рішення, його мотивування та оприлюднення.

Порівняння цього порядку з участю жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету показує різну юридичну силу окремих форм участі. Бюджетні пропозиції жителів відповідно до Закону України № 3703-IX «беруться до уваги» відповідною радою [1, пп. 4 п. 1 розд. I]. При цьому не встановлено окремого строку розгляду кожної пропозиції, обов'язку прийняти щодо неї самостійне рішення або пояснити причини неврахування. Отже, законодавчо визначені форми місцевої участі відрізняються не лише за предметом, а й за обсягом процедурних гарантій та характером обов'язку органу місцевого самоврядування.

Окремою формою громадського контролю стало громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Закон України № 3703-IX прямо визначає, що громадське оцінювання «є формою громадського контролю» [1, пп. 4 п. 1 розд. I]. Його зміст полягає в аналізі діяльності відповідного органу або посадової особи, підготовці висновків і пропозицій. Ініціювати таке оцінювання можуть громадські об'єднання, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації й органи самоорганізації населення, які здійснюють діяльність на території відповідної громади.

Після надходження повідомлення про проведення громадського оцінювання голова відповідної ради видає розпорядження про сприяння його проведенню. У розпорядженні визначаються відповідальна особа, перелік необхідних заходів, строки та виконавці. Ініціатор має право одержати публічну інформацію, необхідну для проведення оцінювання, а відмова повинна містити встановлену законом підставу та її обґрунтування. Висновки і пропозиції розглядаються виконавчим комітетом за участю ініціатора протягом 30 робочих днів або місцевою радою на наступній черговій сесії. За результатами розгляду приймається рішення, яке підлягає оприлюдненню [1, пп. 4 п. 1 розд. I].

Запроваджений порядок пов'язує громадський контроль із доступом до інформації, визначенням відповідального суб'єкта, участю ініціатора в розгляді висновків та прийняттям офіційного рішення. Водночас Закон України № 3703-IX не встановлює спеціальної процедури перегляду відмови у проведенні

громадського оцінювання або окремого способу реагування на недотримання строків, неналежне сприяння чи формальний розгляд поданих висновків. Через це процедура громадського оцінювання містить основні стадії подання, аналізу та владного реагування, але не передбачає завершеного порядку виправлення кожного можливого процедурного порушення.

Закон України № 3703-IX розширив і суб'єктний склад місцевої участі. Поняття жителя охоплює громадянина України, який задекларував або зареєстрував місце проживання на території громади, а також внутрішньо переміщену особу, фактичне проживання або перебування якої підтверджується відповідною довідкою [1, пп. 1 п. 1 розд. I]. Жителі, яким виповнилося 14 років, отримали право ініціювати та брати участь у місцевих ініціативах, громадських слуханнях, публічних консультаціях, консультативно-дорадчих органах та інших передбачених законом формах [1, пп. 4 п. 1 розд. I]. Такий підхід пов'язує участь у місцевих справах не лише з виборчим статусом особи, а й з її фактичним належанням до територіальної громади.

Значну роль у реалізації нових положень відведено статуту територіальної громади. Закон України № 3703-IX встановив обов'язковість його затвердження та визначив, що статут має регулювати форми і порядок участі жителів, здійснення громадського контролю, засади відкритості й прозорості, порядок звітування місцевих посадових осіб та вимоги до електронних петицій [1, пп. 5 п. 1 розд. I]. Положення про обов'язковість статуту набирає чинності з 1 січня 2027 року [1, пп. 2 п. 1 розд. II]. До затвердження статутів або приведення їх у відповідність із новими вимогами порядок реалізації місцевих форм участі визначається рішеннями рад, що діяли на момент набрання чинності Законом України № 3703-IX [1, п. 5 розд. II].

Проблемою є необхідність балансування самостійності громад та дотримання відповідності статуту громади вимогам законодавства. Поєднання законодавчого та локального регулювання дозволяє врахувати особливості окремої громади, проте зберігає ризик різної доступності процедур. Статутом визначаються порядок ініціювання загальних зборів, вимоги до ініціативної

групи, кількість підписів на підтримку місцевої ініціативи, порядок проведення громадських слухань та інформування про результати їх розгляду. Тому практична реалізація однакових законодавчих прав може відрізнятися залежно від змісту локальних актів, спроможності органів місцевого самоврядування та якості правового регулювання в конкретній громаді.

Перехідний характер має й регулювання публічних консультацій. Закон України № 3703-IX визнав їх формою участі територіальної громади, однак відповідне положення набирає чинності одночасно із Законом України «Про публічні консультації» [1, пп. 1 п. 1 розд. II]. До цього моменту порядок проведення публічних консультацій органами місцевого самоврядування визначається рішеннями відповідних рад [1, п. 3 розд. II]. Отже, законодавче визнання публічних консультацій уже відбулося, але єдиний порядок їх проведення на місцевому рівні ще не застосовується.

Посилено також підзвітність місцевої влади. Закон України № 3703-IX передбачає обов’язок сільського, селищного або міського голови звітувати перед територіальною громадою не менше двох разів на рік під час відкритої зустрічі, на якій жителі можуть поставити запитання, висловити зауваження та внести пропозиції [1, пп. 6 п. 1 розд. I]. Письмовий звіт оприлюднюється не пізніше ніж за сім календарних днів до проведення зустрічі. Для депутатів місцевих рад установлено обов’язок звітувати перед виборцями не рідше одного разу на рік у такому самому відкритому форматі [1, п. 2 розд. I]. Водночас подальший порядок розгляду зауважень і пропозицій, висловлених під час звітування, окремо не визначено.

Закон України № 3703-IX частково усунув розрізненість місцевих форм участі та пов’язав окремі з них з обов’язковим розглядом, участю представників громадськості, прийняттям і оприлюдненням рішення. Найповніше процедурний маршрут визначено для громадських слухань, де передбачено строк, мотивування та публічне повідомлення результату. Загальні збори й місцева ініціатива включають громадську позицію до роботи ради, але не мають однаково чіткого обов’язку пояснення прийнятого рішення. Громадське

оцінювання створює окремий порядок громадського контролю, проте не містить спеціального способу виправлення процедурних порушень. Залежність значної частини процедур від статутів територіальних громад, відкладена дія окремих положень і різний юридичний результат форм участі свідчать, що сформована система потребує подальшого процедурного узгодження та належного правового забезпечення.

Водночас правове впорядкування окремих форм участі не вичерпує змісту взаємодії на рівні територіальної громади. Стратегічне врядування громад передбачає постійний діалог, громадський контроль, використання цифрових засобів, оцінювання результативності процедур та належну організаційну спроможність органів місцевого самоврядування [125, с. 265]. Дослідження рівнів, форм і механізмів участі громадян у місцевому самоврядуванні також підтверджують, що громадські слухання, місцеві ініціативи, петиції, консультації та стратегічне планування мають різну юридичну функцію і різний ступінь впливу на рішення органів місцевої влади [126, с. 112]. Отже, місцеві форми участі утворюють неоднорідну сукупність правових інструментів, ефективність яких залежить від їх процедурного узгодження, підзвітної реакції органу влади та можливості виправлення допущених порушень.

Європейський місцевий стандарт підсилює саме це розмежування. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування [88] закріплює право брати участь у справах місцевого органу влади як окрему демократичну гарантію, пов'язану з доступом до процедур, інформації та форм впливу на місцевому рівні. Для української конструкції це означає, що місцеве самоврядування не є лише інституційним носієм механізму. Воно створює найближчий до громадянина рівень, де участь має бути юридично оформлена, але її повний ефект усе одно залежить від подальшої процедури, відповіді і контролю.

Українські дослідження децентралізації й муніципальної спроможності підтверджують, що місцевий рівень має аналізуватися не тільки як адміністративна ланка, а як простір реалізації прав і співробітництва громад.

Міські агломерації та інші форми міжмуніципальної співпраці показують, що післявоєнна відбудова потребує не ізольованої громади, а правово оформленої координації територіальних громад [127, с. 150]. Функціональна роль муніципальної влади у реалізації прав людини за умов воєнного стану підкреслює правозахисний вимір локальної спроможності [128, с. 66].

Роман Луцький, Олександра Пташник, Богдан Гамалюк та Андрій Лис у статті «Децентралізація як невід'ємна складова удосконалення публічного управління в Україні» (2024) пов'язують децентралізацію зі спроможністю місцевого самоврядування, реалізацією принципу субсидіарності, розвитком інститутів народовладдя та узгодженням інтересів держави і територіальних громад [129, с. 237]. Це підтверджує, що децентралізація є не лише управлінською реформою, а й інституційною умовою наближення громадської участі та контролю до рівня громади.

Громадська експертиза додає до цієї архітектури контрольний вимір. Вона відрізняється від звичайної консультації, бо спрямована не лише на висловлення позиції, а й на оцінювання діяльності органу влади, якості управлінських рішень і виконання публічних функцій. Дослідження видів громадської експертизи в Україні [130, с. 67] дозволяє розглядати її як юридично структуровану форму громадського впливу і громадського контролю. Однак і тут основа не дорівнює механізму: громадська експертиза стає елементом правового механізму лише за наявності процедури, обов'язку розгляду результатів, публічного пояснення і зв'язку з подальшим реагуванням.

Місцеві й контрольні форми мають особливе значення для оцінки української моделі, оскільки саме на цьому рівні найкраще видно різницю між формальною наявністю інструмента і його дієвістю. Громадські слухання, місцеві ініціативи, електронні петиції або громадська експертиза можуть бути передбачені правом, але їхній вплив залежить від того, чи перетворюються вони на обов'язок органу влади розглянути позицію і надати публічно видимий результат. Якщо такого зв'язку немає, участь залишається відкритою за формою, але неповною за юридичним ефектом. Тому місцевий і контрольний блок не

доводить завершеності механізму, а показує, де саме українське право має матеріал для подальшої процедурної побудови.

Місцевий рівень водночас не можна відокремлювати від загальної державної архітектури. Саме в територіальній громаді найчастіше проявляються практичні наслідки адміністративних рішень, доступності інформації, якості консультацій і можливості громадського контролю. Якщо місцеві процедури врегульовані нерівномірно, то загальна правова модель залишається фрагментарною навіть за наявності центральних актів і стратегічних документів. Тому місцеві форми участі мають бути розглянуті як один із тестів життєздатності всієї системи: вони показують, чи здатна правова основа працювати не лише на рівні загальної політики, а й у конкретній взаємодії громади з органом влади.

Громадська експертиза і місцеві форми прямої участі також виконують різні функції. Участь дає можливість сформувати й подати позицію до або під час підготовки рішення; громадська експертиза спрямована на оцінювання діяльності органу влади, тобто має виразніший контрольний зміст. Якщо ці форми змішати, механізм втратить аналітичну чіткість: не буде зрозуміло, де громадськість бере участь у виробленні рішення, а де перевіряє вже наявну діяльність. Тому їхня належність до стартової архітектури не усуває потреби розводити ці інструменти за процедурною функцією, гарантіями та наслідками.

Окрему увагу слід приділити цифровим формам місцевої участі, насамперед електронним петиціям і цифровим засобам залучення. У системі правових засад вони мають значення не як самостійний технологічний напрям, а як спосіб зробити участь доступнішою і простежуванішою. Проте цифровий інструмент не створює юридичного ефекту сам собою. Якщо електронна форма не пов'язана з визначеним порядком розгляду, строками, відповідальним органом і публічним результатом, вона лише полегшує подання позиції, але не завершує механізм. Тому цифровізація місцевої участі повинна бути включена до стартової архітектури як потенціал, який потребує процедурного оформлення.

Місцеві й контрольні форми також демонструють, що взаємодія громадянського суспільства і держави не обмежується вертикаллю "громадськість - центральний орган". У багатьох випадках саме територіальна громада, орган місцевого самоврядування або місцевий консультативний майданчик стають первинним місцем, де суспільна позиція набуває практичного значення. Це не заперечує ролі держави, але розширює розуміння механізму: він має охоплювати різні рівні публічної влади, а не лише центральну адміністративну структуру. Тому місцевий блок потрібен не для ілюстрації, а для показу багаторівневої природи правової основи взаємодії.

Отже, українська конструкція механізму взаємодії громадянського суспільства і держави складається з п'яти взаємопов'язаних рівнів: рівня конституційних гарантій, асоціативно-програмної основи, інституційних носіїв, інформаційно-комунікаційної передумови, місцевих і контрольних форм. Кожен із цих рівнів виконує власну функцію: Конституція задає мінімальний правовий стандарт; законодавство про громадські об'єднання і стратегічні документи визначають організаційний та політичний базис; органи публічної влади, місцеве самоврядування і громадські ради виступають носіями; інформаційна відкритість робить участь компетентною; місцеві й контрольні форми надають взаємодії конкретних каналів. Проте жоден із цих рівнів окремо і всі вони разом ще не доводять завершеності механізму без процедури, мотивованої відповіді, підзвітності, можливості перевірки і засобу виправлення порушення.

Звідси випливає висновок про недостатність врегулювання взаємодії громадянського суспільства і держави в Україні. Чинне законодавство містить достатню базову конструкцію, яка має бути перевірена через діючий процедурний ланцюг. Там, де норма визначає право або суб'єкта, але не забезпечує процедури, існує передумова. Там, де інституція створює канал, але не гарантує мотивованої відповіді, існує організаційна форма. Там, де участь або контроль не пов'язані з можливістю перевірки і засобами виправлення порушення, механізм залишається юридично незамкненим. Саме перехід від основи до процедури відкриває подальшу логіку аналізу, у межах якої наявні

права, суб'єкти й форми мають бути перевірені як процедурний маршрут взаємодії.

Конституційні гарантії, законодавство про громадські об'єднання, стратегічні документи, органи публічної влади, місцеве самоврядування, громадські ради, інформаційна відкритість, місцеві інструменти участі та громадська експертиза разом утворюють необхідну основу. Однак правовий механізм починається лише тоді, коли ця основа перетворюється на послідовність дій: доступ до інформації, відкриття процедури, подання суспільної позиції, її розгляд, мотивована відповідь, публічний результат і можливість перевірити порушення. Саме ця послідовність становить предмет подальшого процедурного аналізу.

3.2. Адміністративні процедури консультацій, участі та громадського контролю

Після встановлення конституційної, законодавчої та інституційної основи української моделі взаємодії громадянського суспільства і держави вирішальним стає питання про її механізм реалізації. Наявність прав, органів, громадських об'єднань, стратегічних документів і консультативно-дорадчих структур ще не показує, як саме суспільна позиція входить у публічне рішення. Для правового механізму важливо не лише те, що громадськість може висловитися, а й те, чи існує послідовність дій, у межах якої така позиція відкривається, подається, фіксується, розглядається, отримує мотивовану відповідь і стає придатною до контролю. Саме тому центральна теза цього підрозділу полягає в тому, що канал участі або контролю не дорівнює процедурному маршруту. Ця теза продовжує попередній висновок про незавершеність самої основи і переводить аналіз від наявності правових передумов до питання про їхню дію в конкретній процедурі.

Це розмежування має конструктивне значення. Канал може існувати як електронний ресурс, громадська рада, публічне обговорення, запит на інформацію, звернення, електронна петиція або громадська експертиза. Проте сам факт його наявності ще не створює повного правового механізму. Механізм

реалізації потребує визначеного суб'єкта ініціювання, доступних матеріалів, строку, правил подання пропозицій, фіксації результату, обов'язку розгляду, мотивованої відповіді та публічної видимості наслідку. Без цих елементів участь може залишатися відкритою за формою, але слабкою за юридичним ефектом.

Окремі інструменти участі та контролю мають правове значення лише тоді, коли забезпечують не тільки подання громадської позиції, а й її фіксацію, розгляд, мотивовану відповідь і можливість перевірки. Такі інструменти та умови їх ефективності подано у таблиці 3.2.

Таблиця 3.2

Інструменти участі та контролю в українському праві

Інструмент	Призначення	Умова ефективності
Публічні консультації	Обговорення проєктів рішень	Строки, фіксація, мотивована відповідь
Електронні консультації	Дистанційне залучення громадськості	Прозора обробка пропозицій
Звернення громадян	Ініціювання розгляду питання	Відповідь по суті
Електронні петиції	Колективне порушення питання	Реальний розгляд змісту петиції
Доступ до інформації	Отримання даних і документів	Повнота і своєчасність інформації
Громадські ради	Постійний діалог із владою	Зв’язок рекомендацій із рішенням
Громадська експертиза	Оцінка діяльності органу влади	Обов’язкова владна реакція
Місцеві форми участі	Вирішення питань громади	Чіткі локальні процедури
Адміністративне оскарження	Перегляд рішення органу влади	Реальна здатність виправити порушення
Судовий захист	Перевірка законності дій влади	Доступність і ефективність захисту

Українське право вже містить значний набір інструментів, через які громадянське суспільство може входити у відносини з публічною владою. До них належать консультації з громадськістю, електронні консультації, загальна адміністративна процедура, доступ до публічної інформації, звернення громадян, петиції, електронні петиції, громадські ради, громадська експертиза і місцеві форми прямої участі. Однак їх потрібно класифікувати за функцією: одні відкривають доступ до матеріалів, інші дають можливість подати позицію, треті

створюють стандарт розгляду, четверті забезпечують контроль за відповіддю органу влади.

У механізмі реалізації перш за все слід розглянути публічні консультації. Постанова Кабінету Міністрів України № 996 [39] тривалий час виконувала роль центрального підзаконного вузла, через який участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики отримувала процедурну форму. Її значення полягає не тільки в тому, що вона передбачає консультації як форму участі. Вона показує юридичну техніку перетворення загальної відкритості на послідовність дій: планування консультацій, оприлюднення матеріалів, проведення обговорень, робота громадських рад, узагальнення пропозицій і повідомлення про результати.

Саме консультаційна процедура найкраще демонструє відмінність між участю як можливістю і участю як юридично значущим маршрутом. Орган влади може оголосити обговорення, але цього недостатньо, якщо громадськість не має доступу до проєкту рішення, обґрунтування, строків і способу подання пропозицій. Так само саме проведення заходу не доводить впливу, якщо подані пропозиції не узагальнені, не оцінені і не пов'язані з остаточним рішенням. Тому Постанова № 996 є важливою не як ізольований акт, а як приклад того, що консультація потребує стадійності, документування і зворотного зв'язку.

Доктринальні джерела про публічні консультації [131, 132] підкреслюють, що їхня дієвість залежить не від самого факту обговорення, а від правових правил, організаційної практики та реального використання поданих пропозицій під час ухвалення публічного рішення. З цього випливає, що консультації є центральним шляхом участі, але не повним механізмом самі по собі. Вони відкривають маршрут входження суспільної позиції, проте не гарантують його завершення, якщо не забезпечено мотивованого врахування або відхилення пропозицій та публічного пояснення результату.

Ухвалення Закону України «Про публічні консультації» від 20 червня 2024 року № 3841-IX посилює цю логіку, але не усуває потреби в обережному статусному тлумаченні. Закон України «Про публічні консультації» [133]

визначає суб'єктів проведення консультацій, права заінтересованих сторін, консультаційний документ, форми консультацій, електронну консультацію, онлайн-платформу, подання пропозицій, звітність, моніторинг і наслідки порушення порядку консультацій. Водночас його загальне набрання чинності залежить від припинення або скасування воєнного стану, тому він не може подаватися як уже повністю чинна основа всієї консультаційної практики. Його коректна аналітична функція полягає в іншому: він показує напрям переходу від підзаконної моделі до законодавчо впорядкованого маршруту консультацій.

Законодавча модель Закону України «Про публічні консультації» важлива ще й тим, що переводить консультації від загального обговорення до структурованої роботи з пропозиціями. Консультаційний документ має окреслювати проблему, варіанти її розв'язання, спосіб подання пропозицій, відповідальну особу і порядок оприлюднення звіту. Звіт про результати консультацій має містити узагальнену інформацію про пропозиції та про їх врахування або відхилення з обґрунтуванням. Для авторської тези це має прямий наслідок: консультація стає елементом правового механізму лише тоді, коли завершується не мовчанням органу влади, а видимим поясненням того, як суспільна позиція вплинула або не вплинула на рішення.

Доктринальне осмислення права на участь у публічних консультаціях [134, с. 361] дозволяє не зводити Закону України «Про публічні консультації» до технічного оновлення процедур. Йдеться про спробу надати участі форму суб'єктивно значущого публічного права, яке вимагає від органу влади не просто організувати обговорення, а створити умови для подання, опрацювання і публічного пояснення пропозицій. Проте навіть така законодавча конструкція не знімає питання про практичну забезпеченість: перехід від акта до механізму залежить від того, чи працюватимуть повідомлення, строки, звіти, моніторинг і наслідки порушення як єдина процедура.

Консультаційний блок потребує ще одного розмежування: не кожне інформування громадськості є консультацією. Оприлюднення проєкту акта або повідомлення про намір органу влади саме по собі лише відкриває інформаційне

поле. Консультація починається там, де громадськість отримує реальну можливість подати пропозицію до ухвалення рішення, а орган влади зобов'язаний організувати її розгляд. Тому юридична якість консультації залежить від моменту залучення. Якщо обговорення проводиться тоді, коли ключове рішення фактично вже сформоване, процедура втрачає здатність забезпечити змістовний вплив.

Не менш важливим є питання про форму відповіді за результатами консультацій. Індивідуальна відповідь кожному учасникові не завжди є властивою саме консультаційній процедурі, бо консультації часто мають колективний і політико-управлінський характер. Однак це не означає, що орган влади може обмежитися загальною згадкою про проведення обговорення. Мінімальною вимогою має бути публічний звіт, у якому видно групи пропозицій, спосіб їх оцінювання та причини врахування або відхилення. Саме публічне обґрунтування перетворює консультацію з події на юридично значущий етап ухвалення рішення.

Практичним прикладом простежуваності громадського внеску є звіт про врахування пропозицій, отриманих під час підготовки Плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство “Відкритий Уряд”» у 2023–2025 роках [135]. У межах 11 публічних онлайн-обговорень і координаційних зустрічей було зібрано понад 147 пропозицій, які у звіті співвіднесено з визначеною проблемою, запропонованим способом її розв’язання, очікуваним результатом, автором пропозиції та рішенням щодо подальшого опрацювання. Щодо неврахованих пропозицій наведено пояснення, зокрема їх вихід за межі компетенції органів виконавчої влади або предмета Ініціативи. Така форма звіту забезпечує можливість простежити перехід від поданої позиції до рішення про її врахування або відхилення, хоча сама по собі не створює спеціального способу оскарження результату розгляду.

З цієї позиції консультації виконують подвійну функцію. Вони одночасно є способом залучення громадськості до вироблення політики і способом дисциплінування самого органу влади. Коли орган зобов'язаний оприлюднити

матеріали, прийняти пропозиції, підготувати звіт і пояснити результат, він уже не може звести участь до символічної присутності. Проте така дисципліна залишається процедурною, а не гарантійною в повному значенні. Вона створює умову для подальшої перевірки, але не замінює аналізу того, що відбувається у разі порушення процедури.

Практика застосування консультаційних процедур відображена в інформаційно-аналітичних матеріалах Секретаріату Кабінету Міністрів України. У IV кварталі 2025 року 68 органів виконавчої влади провели 580 консультаційних заходів щодо 523 суспільно важливих питань, серед яких 327 проєктів нормативно-правових актів [136]. У I кварталі 2026 року тими самими за кількістю органами проведено 550 заходів щодо 515 питань, серед яких 256 проєктів нормативно-правових актів [137]. В обох періодах переважали електронні консультації, що підтверджує їх перетворення на основну практичну форму залучення громадськості. Водночас кількісна фіксація заходів і пропозицій не дає змоги оцінити зміст мотивів їх врахування або відхилення, реальний вплив на остаточне рішення та наявність засобу реагування на порушення процедури.

Спеціальну процедуру участі громадськості у плануванні відновлення встановлено постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них» від 14 жовтня 2022 року № 1159 [138]. Проєкт програми комплексного відновлення «підлягає громадському обговоренню» [138, п. 6]. Для проєкту програми територіальної громади передбачено строк подання пропозицій не менше 15 календарних днів, їх реєстрацію, розгляд і врахування, а також оприлюднення результатів розгляду [138, пп. 2, 3, 5 п. 30]. У звіті мають зазначатися рішення про врахування, часткове врахування або обґрунтоване відхилення пропозицій громадськості [138, п. 31]. Такий порядок охоплює основні стадії проходження громадської позиції, проте не встановлює спеціального засобу реагування на порушення процедури обговорення.

Дар’я Яїцька у статті «Особливості участі громадян у публічному управлінні в умовах воєнного стану в Україні» (2022) [139, с. 32] зазначає, що в умовах воєнного стану найбільш використовуваними інструментами громадської участі стали електронні петиції, онлайн-опитування, електронні форми та поширення суспільно значущої інформації через соціальні мережі. Це підтверджує посилення ролі електронних консультацій і цифрових форм участі, до яких перемістилася значна частина взаємодії громадян з органами публічної влади.

Проте цифровий формат не створює юридичного ефекту сам собою. Він лише змінює спосіб доступу до процедури. Правове значення виникає тоді, коли цифровий інструмент забезпечує ідентифіковане подання позиції, її фіксацію, можливість простежити рух пропозиції та отримати відповідь.

Окремою цифровою формою виявлення суспільної позиції є опитування, порядок проведення якого визначено постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення опитування щодо ініціатив, спрямованих на вирішення питань державного управління у різних сферах суспільного життя, на Єдиному державному вебпорталі електронних послуг» від 7 лютого 2022 року № 90 [140]. Водночас проведення опитування не пов’язане з обов’язком органу влади надати мотивовану відповідь щодо використання його результатів. Тому таке опитування є способом збирання суспільної думки, але не утворює самостійної завершеної процедури участі у прийнятті публічного рішення.

Електронна консультація має оцінюватися не за наявністю сторінки або електронної форми, а за тим, чи відтворює вона ті самі правові вимоги, які висуваються до належної консультації. Потрібні зрозумілий предмет обговорення, доступ до матеріалів, строк подання пропозицій, спосіб фіксації участі та публічний результат. Джерела про електронні консультації органів державної влади [141, с. 336] підкреслюють значення організації, документування і використання поданих позицій. Тому електронність є не

самостійною перевагою, а умовою ширшої доступності, яка повинна бути підпорядкована процедурній визначеності.

Практичним прикладом застосування такого підходу є електронна консультація щодо проєкту Стратегії реформування державного управління України на 2026–2030 роки та операційного плану її реалізації. В оприлюдненому 14 квітня 2026 року інформаційному повідомленні визначено предмет консультації, відповідальний орган, коло заінтересованих сторін, письмову та електронну форми подання пропозицій і кінцевий строк їх прийняття — 30 квітня 2026 року [142]. Зазначено також, що підготовці проєкту передувало залучення заінтересованих сторін у межах робочої експертної групи. Отже, повідомлення відображає належно визначену початкову стадію консультації, однак саме по собі не дає змоги встановити, які пропозиції були отримані, враховані або відхилені та як вони вплинули на остаточну редакцію документа.

Цифровізація адміністративної взаємодії додатково ставить питання про збереження процедурних прав. Доктринальний аналіз публічних електронних послуг [143, с. 15] показує, що електронний сервіс не повинен обходити вимоги належної адміністративної процедури: доступність, зрозумілість, фіксація дії, повідомлення, розгляд і можливість оскарження мають зберігатися незалежно від форми комунікації. Це важливо і для консультацій, і для петицій, і для адміністративних послуг. Якщо цифровий канал лише спрощує подання, але не забезпечує видимого розгляду, він залишається засобом комунікації, а не елементом правового механізму.

У нормотворчості ця вимога стає ще жорсткішою, бо цифрова участь має бути пов'язана не лише з поданням пропозицій, а й з повним циклом підготовки та оцінювання акта. Для електронних консультацій у нормотворчості [144, с. 29] правове значення мають машинозчитувані матеріали, належна ідентифікація учасників, доступність, кіберстійкість, фіксація шляху пропозиції до редакційної зміни або мотивованого відхилення, а також зв'язок результатів консультації з аналізом регуляторного впливу і післяреалізаційним оцінюванням. Без цього

цифрова участь не завершує процедурний маршрут, а лише створює нову форму подання позиції.

Антон Чуб у статті «Електронні консультації з громадськістю як форма реалізації суб'єктивних публічних прав» (2020) [145, с. 149] визначає електронні консультації безпосередньою формою реалізації права особи на участь у прийнятті управлінських рішень. Такий підхід дає підстави розглядати електронну консультацію не як допоміжний сервіс управлінської комунікації, а як юридичний спосіб впливу громадськості на публічне рішення. Тому орган влади має забезпечити не лише технічне прийняття електронної пропозиції, а й її фіксацію, розгляд, узагальнення та відображення у підсумковій відповіді. Тому електронні консультації мають бути включені до операційного ядра механізму лише як процедурно оформлений спосіб громадської участі.

Цифровий інструмент також змінює вимоги до простежуваності. У паперовій або усній процедурі проблема часто полягає в тому, що подана позиція може бути слабко зафіксована або втрачена в загальному протоколі. Електронна форма потенційно зменшує цей ризик, оскільки дозволяє зберігати текст пропозиції, час подання, автора або групу учасників, стан опрацювання та підсумковий результат. Але такий потенціал не реалізується автоматично. Якщо платформа не показує, що сталося з пропозицією, цифровізація лише приховує непрозорість у зручнішій формі.

Тому електронні консультації не повинні відриватися від загальної логіки належної процедури. Вони можуть розширювати коло учасників, знижувати витрати участі й підтримувати участь під час кризових обмежень, але їхня правова цінність залежить від тих самих критеріїв: доступ до матеріалів, реальний строк, можливість подати аргументовану позицію, документування, публічне узагальнення і відповідь. У цьому сенсі цифровий канал є не альтернативою процедурі, а способом її здійснення.

Секторний приклад участі громадянського суспільства у прийнятті рішень у сфері охорони здоров'я та громадського здоров'я підтверджує цю саму конструкцію. У такій сфері консультація має значення лише тоді, коли поєднує

публічність, процедурні гарантії, відкриті дані, мотивоване рішення і можливість подальшого громадського моніторингу [146].

Цифровий розвиток цього механізму охоплює також використання систем штучного інтелекту й алгоритмічних засобів під час формування та реалізації публічної політики. На мою думку, застосування системи штучного інтелекту та алгоритмічне врядування має супроводжуватися прозорим правовим мандатом, публічним аудитом, людським контролем, відкритістю інформації про логіку й наслідки алгоритмічних рішень та можливістю їх громадського моніторингу[147, с. 60–61]. Отже, алгоритмічна система може бути елементом правового механізму взаємодії лише тоді, коли автоматизація не усуває громадянську участь і підзвітність, а забезпечує простежуваний зв’язок між суспільним внеском, управлінським рішенням та перевіркою його наслідків.

Це також узгоджується з ширшою тезою про громадянську участь як спосіб легітимації публічної влади, оскільки участь легітимує рішення не самою присутністю громадськості, а тим, що суспільний внесок проходить визначений маршрут розгляду і відповіді. Тому галузеві консультації слід оцінювати не за кількістю залучених суб'єктів, а за тим, чи створено процедуру, в якій позиція може бути побачена, розглянута, пояснена і перевірена.

Це особливо важливо для недопущення формальної цифрової участі. Орган влади може мати електронну форму, сторінку консультації або засіб збору коментарів, але якщо учасник не бачить правил розгляду, строків, відповідального суб'єкта і підсумкового звіту, така участь залишається технічно доступною, але юридично неповною. Тому цифровізація повинна оцінюватися не як самостійний показник модернізації, а як спосіб посилення процедури, що вже має бути правово визначеною.

Додатковим елементом у механізмі взаємодії громадянського суспільства і держави є загальна адміністративна процедура. Закон України «Про адміністративну процедуру» [50] визначає порядок розгляду адміністративних справ і закріплює процедурні гарантії особи у конкретному адміністративному провадженні. У межах таких відносин юридично значущою є не лише

можливість особи висловити свою позицію, а й її процедурний статус, що забезпечує участь у розгляді справи та одержання мотивованого адміністративного акта.

Адміністративна процедура не замінює консультації, бо має іншу функцію. Консультація відкриває публічне рішення для ширшої суспільної позиції, тоді як адміністративна процедура встановлює стандарт поводження публічної адміністрації з особою або заінтересованим учасником у конкретному провадженні. Саме тому ці два блоки треба не змішувати, а поєднувати. Консультаційне законодавство відповідає на питання, як громадськість може впливати на формування політики чи акта; адміністративна процедура відповідає на питання, як публічна адміністрація повинна розглядати позицію, матеріали і права учасника.

Андрій Школик у статті «Види учасників адміністративного провадження» (2023) [148, с. 149] зазначає, що основною ознакою учасників адміністративного провадження є їхня особиста, передусім матеріально-правова, заінтересованість у належному розгляді справи та прийнятті відповідного адміністративного акта. Це дає підстави розмежовувати загальну громадську участь і участь як процесуальний статус. Не кожна суспільна позиція автоматично створює повний набір процесуальних прав, оскільки вони залежать від становища особи у конкретному адміністративному провадженні. Тому в правовому механізмі потрібно відрізняти випадки, коли громадськість діє як широка заінтересована спільнота, від випадків, коли окрема особа або організація набуває визначених законом процесуальних можливостей.

Науковці, що досліджують впровадження загальної адміністративної процедури показують, що її значення полягає у подоланні фрагментарності спеціального законодавства та в утвердженні єдиних процедурних принципів[149, с. 34]. Для нашого аналізу важливо не розгортати повну проблематику оскарження, а зафіксувати іншу тезу: адміністративна процедура надає нам стандарт належного розгляду. Вона дисциплінує орган влади через вимоги слухання, доступу до матеріалів, мотивування і повідомлення. Без цього

участь може бути прийнята формально, але не перетвориться на юридично оцінюваний розгляд.

Європейський орієнтир адміністративної процедури [150, с. 1968] додатково підкреслює, що належне адміністрування не є внутрішньою управлінською зручністю органу влади. Воно має правовий зміст: особа повинна мати можливість бути почутою, розуміти мотиви рішення, отримати повідомлення про нього і мати доступ до подальшої перевірки. У такому вимірі адміністративна процедура є не окремою темою поруч із участю, а глибинним стандартом, який показує, якою має бути реакція публічної влади на подану позицію.

Загальна адміністративна процедура також описується як новий етап взаємодії держави і суспільства, оскільки вона переводить контакт з адміністрацією у більш передбачувану правову форму. Для механізму взаємодії це означає, що суспільна позиція не повинна зникати після подання. Вона має бути включена до матеріалів, співвіднесена з компетенцією органу, оцінена за правилами процедури і відображена в рішенні або відповіді. Саме ця послідовність відрізняє правовий маршрут від загальної комунікації з владою.

В. Г. Захарова, Марина Ковтун та А. Є. Досужа у статті «Значення адміністративної процедури для забезпечення доступності адміністративних послуг» (2025) [151, с. 377] зазначають, що доступність адміністративних послуг охоплює не лише фізичний, а й інформаційний, процедурний, психологічний та фінансовий складники. Тому доступність адміністративної послуги або цифрового сервісу не може оцінюватися лише за технічною можливістю звернення: особі мають бути забезпечені зрозуміла процедура, доступ до інформації, право бути вислуханою та можливість отримати мотивоване рішення.

Для громадянського суспільства це має особливе значення, бо значна частина взаємодії з публічною владою відбувається не лише в політичних консультаціях, а й у конкретних адміністративних контактах. Тому адміністративна процедура забезпечує юридичну глибину операційного ядра:

вона вимагає, щоб публічна влада не тільки приймала позицію, а й оформлювала відповідь.

У структурі механізму адміністративна процедура виконує ще одну функцію. Вона встановлює мову юридичної оцінки для дій адміністрації. Якщо консультації часто оцінюються через якість залучення, то адміністративне провадження дозволяє поставити точніші питання: чи був учасник повідомлений, чи мав доступ до матеріалів, чи міг подати пояснення, чи розглянув орган релевантні доводи, чи мотивував акт. Така мова потрібна для подальшого гарантійного аналізу, але її основа закладається саме тут, на рівні процедурного маршруту.

Водночас адміністративна процедура не повинна поглинати всі форми взаємодії. Вона не перетворює громадські консультації на індивідуальне адміністративне провадження і не замінює інструменти громадського контролю. Її роль полягає в тому, щоб надати механізму загальний стандарт належного поводження публічної адміністрації з позицією, матеріалами та правами учасника. Отже, вона є спільною правовою опорою для різних каналів, але не є єдиною формою участі громадянського суспільства.

Саме тому адміністративну процедуру доцільно розглядати в межах як проедурний (додатковий) елемент взаємодії. Вона не є фінальним засобом виправлення порушення, а задає стандарт, за яким надалі можна оцінювати якість реагування влади. Якщо орган влади не повідомив учасника, не допустив його до матеріалів або не мотивував рішення, проблема виникає ще на рівні процедури. Подальше питання про спосіб виправлення такої проблеми належить до гарантійного аналізу.

Третій блок пов'язаний із доступом до публічної інформації. Його не варто розглядати лише як окреме інформаційне право, бо в механізмі взаємодії він виконує передумовну й контрольну функцію. Без доступу до матеріалів, даних, проєктів рішень і відомостей про діяльність органу влади громадськість не може компетентно подавати позицію або перевіряти обґрунтованість рішення. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI

[34] важливий саме процедурною формою: запитувач не повинен доводити спеціальний інтерес, розпорядник пов'язаний строком відповіді, а відмова має бути правомірно обґрунтованою і придатною до перевірки.

Інформаційна відкритість у цьому контексті не є декоративною ознакою доброго врядування. Вона створює доказову основу участі та контролю. Якщо громадськість не має доступу до проєкту рішення, обґрунтування, даних про виконання політики або матеріалів адміністративної процедури, її участь стає залежною від неповної інформації. Доктринальні джерела про інформаційну відкритість і адміністративно-правовий механізм доступу [123; 152] показують, що відкритість стає юридично значущою лише тоді, коли має процедуру, відповідального суб'єкта і можливість перевірки відмови.

Доступ до інформації також з'єднує участь із громадським контролем. До ухвалення рішення він дозволяє громадськості зрозуміти предмет консультації, оцінити альтернативи й підготувати змістовну пропозицію. Після ухвалення рішення він дає змогу перевірити, які аргументи були використані, чи були враховані пропозиції, як виконуються затверджені заходи і чи не приховується інформація, потрібна для оцінки діяльності органу влади. Тому доступ до інформації не є допоміжним блоком: він забезпечує матеріальну основу для всіх подальших форм участі та контролю.

Для процедурного маршруту важливо, що право на доступ до публічної інформації має строковий і адресний характер. Запит подається до розпорядника, а відповідь має бути надана у визначений законом строк і в правовій формі. Це робить інформаційну відкритість придатною до оцінки: можна встановити, кому було подано запит, коли він надійшов, чи надано відповідь, чи була відмова обґрунтованою. Саме ця визначеність дозволяє включити доступ до інформації в операційне ядро, не перетворюючи його на загальну декларацію відкритості.

Водночас доступ до інформації не повинен поглинати консультаційні або контрольні процедури. Він забезпечує матеріал для участі, але не є самою участю; він відкриває можливість контролю, але не замінює контрольної дії. Саме тому його місце в операційному ядрі є проміжним: інформація робить

подальшу позицію компетентною, а відповідь розпорядника створює перший вимір підзвітності. Якщо інформаційний елемент випадає, інші канали починають працювати на неповній або нерівній доказовій основі.

Четвертий блок становлять звернення, петиції та електронні петиції. Вони не тотожні консультаціям, бо часто виникають не як відповідь на відкритий органом влади процес формування політики, а як ініціатива громадянина або групи осіб щодо проблеми, пропозиції, скарги чи порядку денного.

Олександр Пилип'юк у статті «Здійснення права на звернення: адміністративно-правовий аспект» (2022) [153, с. 1] наголошує, що держава повинна своєчасно й належно реагувати на звернення, оскільки право на звернення є засобом забезпечення інших прав особи та потребує визначеної адміністративної процедури. Закон України «Про звернення громадян» [43] конкретизує цю вимогу через обов'язок прийняти, об'єктивно і своєчасно розглянути звернення та надати відповідь. У цьому значенні звернення поєднує участь і контроль, оскільки переводить позицію особи або організації у формалізовану вимогу до компетентного органу влади.

Право на петицію в адміністративно-правовій площині підтримує ширше тлумачення цього блоку. Петиція не є лише політичним сигналом або способом публічного тиску; вона потребує належної, своєчасної та процедурно справедливої реакції публічної влади. Її відмінність від консультації полягає в тому, що ініціатива виходить знизу, від громадян або організованої спільноти. Проте правовий критерій залишається спільним: петиція має значення не від самого факту подання, а від того, чи породжує вона обов'язок розгляду і видиму відповідь.

Електронні петиції додають до цього маршруту елемент колективного формування порядку денного. Український законодавчий вхід для цього інструменту [154] було створено через зміни до Закону України «Про звернення громадян», що запровадили електронну петицію як формалізований цифровий канал колективного звернення і реакції публічної влади. Однак цифрове подання і публічний збір підписів не дорівнюють юридичному впливу. Електронна

петиція стає частиною механізму лише тоді, коли вона має правила подання, поріг підтримки, порядок розгляду, офіційну відповідь і публічну видимість результату.

Правова природа електронної петиції не зводиться до звичайного звернення і не збігається повністю з інститутами безпосередньої демократії. Доктринальні джерела про електронні ініціативи та правову природу петицій [155; 156] показують, що вона має гібридний характер: поєднує цифрову мобілізацію, публічність вимоги, формалізовану підтримку, розгляд і офіційну відповідь. Для правового механізму це означає, що електронна петиція є не просто технологією участі, а особливим маршрутом заявлення суспільної вимоги. Її слабкість виникає там, де відповідь є формальною або не пов'язана з подальшим реагуванням органу влади.

Богдан Михальчук у статті «Електронна участь у територіальних громадах України у часі євроінтеграційних процесів: електронні петиції» (2024) [157, с. 99] наголошує, що ефективне застосування електронних петицій залежить від чіткої регламентації процедури у статуті територіальної громади та інституційної спроможності органу місцевого самоврядування забезпечити інформування громадян і належний розгляд отриманих петицій. Це підтверджує, що місцева електронна петиція не може оцінюватися лише за наявністю цифрової платформи: її юридичний ефект залежить від визначеного порядку подання, перевірки підтримки, розгляду, прийняття рішення та повідомлення про результат.

Звернення і петиції мають розглядатися саме як процедурні елементи, а не як завершений елемент захисту. Скарга може бути пов'язана з поновленням порушеного права, але детальна оцінка достатності такого поновлення належить до наступного етапу. Тут важливо зафіксувати інше: звернення, петиція та електронна петиція створюють обов'язок публічної влади прийняти суспільну позицію, розглянути її в установленій формі та надати відповідь. Без цієї відповіді канал заявлення вимоги не стає повноцінною частиною механізму.

П'ятий блок становлять громадські ради, громадська експертиза та інші форми громадського контролю. Їх потрібно відмежовувати від участі у вузькому значенні: участь вводить суспільну позицію у процес підготовки або ухвалення рішення, тоді як громадський контроль перевіряє діяльність органу влади, якість виконання обов'язків, обґрунтованість рішень і реакцію на подану позицію. Це розмежування не розриває участь і контроль, а показує їхню функціональну послідовність. Після подання пропозиції має існувати можливість оцінити, що орган влади з нею зробив.

Постанова Кабінету Міністрів України № 976 про громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади [51] показує, що українське право містить спеціальний контрольний маршрут. Організована громадськість може оцінювати діяльність виконавчої влади і вимагати інституційної реакції на результати експертизи. Цей інструмент важливий саме тому, що механізм взаємодії не повинен завершуватися стадією консультації. Громадська експертиза додає можливість перевірити діяльність органу влади і сформулювати вимогу щодо її коригування або пояснення.

Практичне проходження такого контрольного маршруту простежується у матеріалах громадської експертизи взаємодії Державного агентства з питань електронного урядування України з громадськістю, ініційованої громадською організацією «Українська демократія» [158]. Після надходження запиту Агентство видало наказ про сприяння проведенню експертизи та надало необхідні матеріали, за результатами аналізу було підготовлено експертні пропозиції. Орган виконавчої влади розглянув і оприлюднив їх, а окремим наказом затвердив заходи, спрямовані на реалізацію наданих рекомендацій.

Громадські ради виконують схожу, але не тотожну функцію. Вони є інституційним носієм дорадчої участі й громадського впливу на державну політику [159, с. 77], однак їхній правовий ефект залежить від того, чи рекомендації реально розглядаються, чи комунікація з органом влади не зводиться до формального засідання, і чи існує публічна відповідь на позицію ради. У процедурному ядрі громадська рада не повинна бути лише місцем

присутності громадських організацій. Вона має працювати як інституційний канал, через який суспільна позиція отримує документовану форму і підлягає розгляду органом влади.

Багаторівневий громадський контроль потребує чіткої компетенції, процедури, відповідального форуму і логіки підзвітності. Без цього громадські ради, експертизи й місцеві контрольні інструменти можуть залишатися організаційними формами без достатнього правового ефекту. Джерела про правове забезпечення громадських рад [160, с. 314] підсилюють цей висновок: дорадчий статус не повинен означати відсутність обов'язку органу влади пояснити свою реакцію на рекомендації або зауваження громадськості. Отже, громадський контроль є не зовнішньою критикою після рішення, а частиною процедурного ланцюга.

Громадський контроль відрізняється від загальної участі ще й тим, що він спрямований не лише на майбутнє рішення, а й на вже наявну діяльність органу влади. Консультація дає змогу вплинути на зміст майбутнього акта або політики; громадська експертиза чи діяльність громадської ради дозволяє оцінити, як орган влади виконує свої функції та реагує на суспільні зауваження. Це робить контрольний блок необхідним для операційного ядра: без нього механізм мав би лише вхід для пропозицій, але не мав би способу перевіряти подальшу поведінку публічної влади.

Разом із тим громадський контроль не слід описувати як необмежене втручання громадськості в адміністративну діяльність. Його правова сила залежить від процедури, предмета, компетентного адресата і форми реагування. Якщо контрольна дія не має визначеного адресата або не породжує жодної форми відповіді, вона залишається політичною чи комунікаційною практикою. Якщо ж вона пов'язана з процедурою експертизи, рекомендацією громадської ради, доступом до матеріалів і обов'язком органу влади пояснити свою позицію, вона набуває значення елемента правового механізму.

Межа можливості перевірки має в цій конструкції особливе значення. Вона не повинна поглинати весь аналіз засобів захисту, який належить до наступного

гарантійного блоку, але без неї процедурний маршрут залишається незамкненим. Європейські стандарти належного адміністрування [53; 69] вимагають мотивування, справедливості, своєчасності та доступу до перегляду, а отже дозволяють оцінити не лише факт проведення консультації чи прийняття звернення, а й юридичну якість реакції органу влади. У цій логіці така вимога фіксується як межа процедурного ядра, а не як повна доктрина захисту.

На рівні доступу до інформації така межа проявляється особливо чітко. Відмова, затримка або формальна відповідь у сфері доступу до публічної інформації підривають не тільки інформаційне право, а й здатність громадськості здійснювати контроль. Проте важливо показати, що процедурний механізм повинен бути таким, щоб його дефекти можна було виявити. Якщо немає фіксації пропозиції, звіту, мотивування або відповідального адресата, то подальша перевірка стає ускладненою ще до стадії захисту.

Таким чином, український практичний механізм взаємодії складається не з одного інституту і не з механічної суми каналів. Його утворює поєднання процедур консультацій, електронної участі, загальної адміністративної процедури, доступу до інформації, звернень, петицій, електронних петицій, громадських рад і громадської експертизи. Кожен із цих інструментів виконує власну функцію. Доступ до інформації робить участь компетентною, консультації відкривають публічне рішення для суспільної позиції, а адміністративна процедура надає стандарт належного розгляду, тоді як звернення і петиції формують маршрут заявлення вимоги, громадські ради та експертиза додають контрольний вимір.

Ключовий висновок полягає в тому, що якість української моделі визначається не кількістю каналів. Вирішальним є те, чи перетворюються ці канали на процедурний маршрут із простежуваною відповіддю. Там, де є електронний ресурс для консультацій, але немає зрозумілого врахування пропозицій, існує канал, але не завершений маршрут. Там, де є петиція, але відповідь не мотивована і не породжує подальшого реагування, існує цифрова участь, але слабкий юридичний ефект. Там, де громадська рада має дорадчий

статус, але її позиція не стає предметом підзвітної реакції, існує інституційний носій, але не повноцінний контрольний елемент.

Наявні процедури не слід знецінювати: українське право має достатньо матеріалу для побудови операційного ядра. Проблема полягає не в повній відсутності інструментів, а в потребі зв'язати їх у послідовний маршрут. Саме тому консультації, електронна участь, адміністративна процедура, доступ до інформації, звернення, петиції, громадські ради та громадська експертиза мають розглядатися як взаємодоповнювальні елементи, а не як ізольовані правові інститути.

Такий підхід відмежовує процедурне ядро від гарантійної забезпеченості. Спочатку потрібно встановити, які елементи утворюють механізм і які юридичні функції вони виконують, а також питання про належний засіб виправлення кожного дефекту виникає вже після цього. Послідовність аргументу має бути такою: виявити процедурне ядро, перевірити його гарантійну забезпеченість і лише потім формулювати модель удосконалення.

Саме тому твердження про відмінність каналу і процедурного маршруту залишається центральною для процедурного блоку. Операційне ядро українського механізму виникає лише там, де канал участі або контролю приєднаний до інформації, подання позиції, фіксації, розгляду, мотивованої відповіді, простежуваності, підзвітності та можливості перевірки. Це не означає, що кожен інструмент має однакову будову. Консультація, звернення, петиція, адміністративна процедура і громадська експертиза мають різну юридичну природу. Проте всі вони мають бути прочитані через спільне питання: чи створюють вони шлях від суспільної позиції до відповідальної реакції публічної влади.

Таке прочитання також запобігає змішанню різних рівнів правової оцінки. Опис кожного інструмента окремо не показує механізму як цілісної конструкції, а передчасний перехід до засобів захисту втрачає проміжну ланку - власне процедурний маршрут. Розрізнені канали тому мають бути зібрані в операційне ядро, яке надалі може перевірятися на гарантійну забезпеченість.

Після встановлення того, які канали можуть бути зібрані в процедурний маршрут, потрібно перевірити, чи має цей маршрут достатню юридичну силу у випадку дефекту: ігнорування поданої пропозиції, формальної відповіді, відмови в інформації, слабкого розгляду петиції або відсутності реакції на громадську експертизу. Саме тут логіка переходить від процедурного ядра до гарантійної забезпеченості. Наявність процедури ще не доводить, що вона є дієвою, якщо порушення не може бути виявлене, оцінене і виправлене.

Отже, українське право має значний набір процедурних і контрольних інструментів, здатних утворити практичну основу взаємодії громадянського суспільства і держави. Водночас цей набір не слід ототожнювати із завершеним маршрутом. Його оцінка залежить від того, чи забезпечені ці процедури гарантіями, підзвітністю, можливістю перевірки та засобами виправлення порушення. Саме це питання постає після встановлення процедурного маршруту.

3.3. Прогалини правового механізму взаємодії держави та громадянського суспільства, гарантії його ефективності, засоби захисту та проблеми правозастосування

Гарантійний рівень українського механізму взаємодії починається після встановлення процедурного маршруту участі й контролю. Наявність консультацій, звернень, петицій, доступу до інформації, громадських рад, громадської експертизи та адміністративної процедури ще не доводить, що громадська позиція здатна породити юридично значущий результат. Для цього потрібна інша перевірка: чи може порушення відповідної процедури бути назване як правовий дефект, пов'язане з конкретною гарантією, поставлене перед форумом підзвітності й доведене до перегляду або засобу виправлення порушення. Отже, головна теза полягає в тому, що юридична наявність інструмента не дорівнює його забезпеченій дії.

Ця теза уточнює межу між попереднім і подальшим аналізом. Процедурний маршрут показує, як суспільна позиція входить у публічне рішення: через

інформацію, подання, фіксацію, розгляд, мотивовану відповідь і можливість перевірки. Проте маршрут сам по собі ще не відповідає на питання, що відбувається у разі дефекту. Якщо пропозицію не розглянуто, відмову в інформації не мотивовано, висновок громадської експертизи залишено без реакції або скарга не виправила порушення, правовий механізм потребує гарантійного завершення. Ланцюг гарантування має послідовність: дефект - гарантія - форум підзвітності - перегляд або засіб захисту - виправлення.

Виявлені прогалини чинної моделі взаємодії свідчать про недостатню процедурну зв'язаність між громадською участю, владною реакцією, контролем і засобами захисту. Основні прогалини та можливі способи їх подолання систематизовано у таблиці 3.3.

Таблиця 3.3

Карта прогалин чинної моделі взаємодії

Прогалина	**Прояв**	**Спосіб подолання**
Фрагментарність каналів	Інструменти діють розрізнено	Об'єднання в єдиний процедурний маршрут
Слабка фіксація внеску	Не завжди видно, що саме подано	Облік пропозицій і результатів розгляду
Формальна відповідь	Немає пояснення врахування чи відхилення	Стандарт мотивованої відповіді
Непрозорий результат	Не видно впливу участі на рішення	Публікація підсумкових звітів
Різна адміністративна практика	Органи діють неоднаково	Мінімальні процедурні стандарти
Слабкий громадський контроль	Результати контролю часто не мають наслідку	Обов'язок розгляду результатів контролю
Невизначений захист	Неясно, як реагувати на процедурний дефект	Адміністративне й судове оскарження
Слабкий моніторинг	Виконання рішень не відстежується	Моніторинг реалізації та результативності

Гарантії ефективності не можна розглядати як зовнішній додаток до механізму. Вони входять у його внутрішню будову, оскільки саме через них участь і контроль перестають бути лише можливістю висловитися. Процедура має юридичну вагу тоді, коли її порушення можна оцінити, а оцінка може спричинити наслідок. Без цього консультація може завершитися мовчанням, звернення - формальною відповіддю, доступ до інформації - необґрунтованою

відмовою, а громадський контроль - публічною критикою без інституційної реакції. У такій ситуації проблема полягає не у відсутності всіх інструментів, а в розриві між їх нормативною наявністю і здатністю забезпечити виправлення.

Таке розуміння не зводить аналіз до загальної оцінки якості державного управління. Дефект має бути сформульований юридично: яка гарантія порушена, хто є відповідальним суб'єктом, у якій процедурі це можна поставити на розгляд і який засіб здатний виправити порушення. Якщо такий зв'язок відсутній, теза про неефективність залишається надто широкою. Якщо ж дефект прив'язаний до гарантії, він стає частиною правової конструкції механізму. Тому оцінка має рухатися не від загальних скарг на практику, а від конкретних вузлів: фрагментації, слабкого мотивування, інформаційного дефекту, недостатнього контролю, неповного захисту і слабкої спроможності впровадження.

Водночас гарантійний аналіз не повинен передчасно переходити до законодавчих пропозицій. Його завданням є встановити, які саме дефекти повинна буде усунути подальша авторська модель. Інакше рекомендації можуть втратити юридичну основу і перетворитися на перелік бажаних змін. Карта дефектів виконує іншу функцію: вона показує, де саме механізм розривається між правом на участь і обов'язком влади реагувати. Тому кожна наступна вісь розглядається через однакове питання: чи створює відповідний інструмент не лише можливість дії, а й захищений шлях до підзвітної відповіді та виправлення.

Це питання має особливе значення для правового механізму взаємодії, тому що участь громадськості часто розташована між політичною комунікацією і юридичною процедурою. Якщо її тлумачити лише як комунікацію, порушення участі важко перетворити на юридичний аргумент. Якщо ж її тлумачити лише як формальну процедуру, втрачається зміст громадського впливу. Гарантійний підхід дозволяє поєднати ці площини: суспільна позиція зберігає політичне значення, але отримує юридичну вагу через процедуру, мотивовану відповідь, підзвітність і засіб виправлення порушення.

Перша виявлена проблема це нормативна фрагментація. Українське право містить окремі режими консультацій, звернень, доступу до публічної інформації,

адміністративної процедури, адміністративного судочинства, місцевого самоврядування, громадських рад і громадської експертизи. Кожен із цих режимів має власну правову функцію, але механізм взаємодії потребує не суми режимів, а їх узгодженої роботи. Коли особа або інститут громадянського суспільства не можуть передбачити, яка процедура відкриває доступ до матеріалів, хто має розглядати позицію, як має бути надана відповідь і який порядок перевірки застосовується, фрагментація перетворюється на гарантійний дефект.

Оцінювання стану публічного адміністрування в Україні важливе саме тому, що воно зміщує увагу від кількості нормативних актів до системності, узгодженості процедур і сталої практики виконання [97]. Звіт Європейської Комісії про Україну за 2024 рік підтримує цей підхід через оцінку якості впровадження, інституційної спроможності, верховенства права та адміністративної реформи [96]. З цих джерел випливає власний юридичний висновок: європейська орієнтація українського механізму має вимірюватися не текстовою подібністю до стандартів, а здатністю національних процедур забезпечувати передбачуваний шлях від суспільної позиції до підзвітної реакції.

Фрагментація також має часовий вимір. Частина інструментів виникала як підзаконні або спеціальні режими до формування загального закону про адміністративну процедуру; інші інструменти розвивалися як цифрові, місцеві або дорадчі форми участі. У результаті правова система містить кілька різних логік: логіку консультації, логіку звернення, логіку інформаційного запиту, логіку адміністративної справи, логіку контролю й логіку судового спору. Кожна з них може бути виправданою у власному полі, але для механізму взаємодії вирішальним є питання їх переходу одна в одну. Якщо такого переходу немає, учасник отримує канал без зрозумілого гарантійного продовження.

Фрагментацію не слід змішувати зі слабким виконанням. Фрагментація означає невпорядкованість зв'язків між правилами: одне джерело відкриває можливість участі, інше встановлює загальну адміністративну процедуру, третє визначає доступ до інформації, четверте забезпечує оскарження. Слабке

виконання означає, що навіть формально придатна процедура застосовується без належної дисципліни. Матеріали про впровадження Закону України "Про адміністративну процедуру" [149, с. 34] фіксують саме подвійний виклик: потрібні гармонізація спеціального законодавства, усунення колізій, навчання службовців і правильне застосування процедурних принципів. Отже, гарантія ефективності має поєднувати нормативне узгодження і практичну здатність органів влади виконувати процедуру.

Європейський вимір адміністративної процедури поглиблює цей висновок. Джерело про європейські стандарти адміністративної процедури [150, с. 1968] дозволяє відрізнити процедуру як внутрішню управлінську техніку від процедури як правозахисної форми, що забезпечує законність, участь, мотивованість і справедливість рішення. Для взаємодії громадянського суспільства і держави друга лінія є визначальною. Процедура має не просто організовувати роботу адміністрації, а захищати суспільну позицію від довільного ігнорування. Тому фрагментація є дефектом не тоді, коли актів багато, а тоді, коли між ними немає спільного гарантійного зв'язку.

У цьому контексті гармонізація має означати не механічне зведення всіх процедур до одного акта, а встановлення функціональної сумісності. Консультації повинні мати зв'язок із доступом до матеріалів, адміністративна процедура - із мотивованим розглядом, звернення - із обов'язком відповіді, громадський контроль - із інституційним реагуванням, а оскарження - із можливістю виправити конкретний дефект. Така сумісність не скасовує різної природи інструментів, але робить їх частинами одного механізму. Тому першою гарантією проти фрагментації є не уніфікація заради однаковості, а побудова передбачуваних переходів між правовими режимами.

Нормативна фрагментація безпосередньо впливає на якість захисту. Якщо процедура участі не пов'язана з процедурою оскарження, особа змушена доводити не лише порушення свого права, а й саму юридичну значущість участі. Якщо доступ до інформації не пов'язаний із подальшим контролем, відмова в інформації блокує не один запит, а цілий маршрут громадського впливу. Якщо

громадська експертиза не має обов'язкового каналу реагування, її результат може залишитися поза правовим циклом. Отже, фрагментація є первинним дефектом, бо вона ускладнює всі наступні гарантії.

Звідси випливає, що фрагментація має оцінюватися через передбачуваність. Учасник механізму повинен розуміти, які матеріали він може отримати, де подати позицію, хто її розглядає, як фіксується результат і куди звертатися у разі порушення. Така передбачуваність не означає спрощення всіх процедур до одного шаблону. Вона означає, що різні правові режими мають бути з'єднані спільною логікою гарантування. Якщо ж кожен інструмент діє окремо, механізм втрачає системність: громадськість змушена щоразу відновлювати зв'язок між правом, процедурою і захистом заново.

Друга проблема пов'язана зі слабкістю зворотного зв'язку та мотивування. Подання позиції має правове значення лише тоді, коли орган влади зобов'язаний її розглянути, співвіднести з предметом рішення і пояснити врахування або відхилення. Закон України «Про адміністративну процедуру» закріплює вимогу мотивування адміністративного акта під час розгляду індивідуальної адміністративної справи [50]. Ця вимога не поширюється безпосередньо на всі форми громадської участі, однак показує правове значення обов’язку органу публічної влади пояснити підстави прийнятого рішення. Закріплення аналогічної вимоги у спеціальних процедурах громадської участі забезпечувало б зв’язок між поданням суспільної позиції, її розглядом та обґрунтованою відповіддю.

Стандарти належного адміністрування також розкривають мотивування як гарантію, а не як елемент адміністративної ввічливості. Європейський кодекс належної адміністративної поведінки [53, с. 19] та рекомендація щодо належного адміністрування [69] пов'язують справедливість процедури, розумні строки, доступ до матеріалів, мотивованість і можливість перегляду. Звідси випливає, що мотивована відповідь є центральною ланкою підзвітності. Вона робить видимим не лише результат, а й спосіб, у який орган влади поставився до поданої пропозиції. Без мотивування неможливо відрізнити обґрунтоване відхилення позиції від її фактичного ігнорування.

З точки зору правотворчості слабкість зворотного зв'язку проявляється особливо гостро. Формальне оголошення консультації або прийняття пропозицій не гарантує, що вони справді були оцінені, зіставлені з метою регулювання і відображені у підсумковому рішенні. Джерело про публічні консультації як стадію правотворення [161, с. 26] показує, що їх дієвість залежить від оприлюднення матеріалів, оцінювання пропозицій, обґрунтування прийнятого рішення та узгодження із стандартами участі. Отже, дефект зворотного зв'язку є юридичним, а не лише комунікаційним: громадський внесок може бути прийнятий, але не перетворений на предмет обов'язкового розгляду.

Мотивована відповідь виконує також доказову функцію. Вона фіксує, які пропозиції були подані, які аргументи визнані релевантними, які відхилені та з яких підстав. Без такого сліду подальший контроль стає майже неможливим, бо немає предмета для перевірки. Орган влади може стверджувати, що позицію враховано, а учасник не матиме способу встановити, як саме це відбулося. Тому зворотний зв'язок має розумітися не як кінцевий лист або повідомлення, а як юридично значущий документований етап. Він зв'язує подану позицію з рішенням і відкриває можливість оцінити обґрунтованість цього зв'язку.

Слабкість мотивування особливо небезпечна там, де орган влади посилається на адміністративний розсуд. Розсуд є необхідним для виконання повноважень, але його неправильне застосування може приховувати свавільне неврахування суспільної позиції. Джерело про адміністративний розсуд у контексті українського та європейського права [162, с. 217] дозволяє розмежувати правомірний вибір і довільне ігнорування: розсуд має відповідати меті повноваження, правам людини та вимозі обґрунтованості. Тому гарантія зворотного зв'язку означає не сам факт відповіді, а можливість перевірити, чи орган справді розглянув подану позицію в межах своїх повноважень.

Контроль розсуду особливо важливий для колективних і публічних інтересів, які часто не мають такого самого процесуального захисту, як індивідуальна адміністративна справа. Участь громадськості може стосуватися політики, програми, нормативного акта або місцевого рішення, де орган влади

має широкий вибір варіантів. Проте широта вибору не звільняє від обов'язку пояснити, чому певні аргументи прийняті, а інші відхилені. Якщо мотивування відсутнє, розсуд перетворюється на простір, у якому суспільна позиція втрачає юридичну видимість. Саме тому мотивування є не технічною вимогою, а гарантією проти довільного неврахування.

Слабкий зворотний зв'язок також руйнує підзвітність. Підзвітність вимагає не лише наявності органу, який ухвалює рішення, а й можливості поставити йому питання щодо способу розгляду поданої позиції. Якщо відповідь є загальною, шаблонною або не пов'язана з конкретними пропозиціями, форум підзвітності не має достатнього матеріалу для оцінки. Це стосується і громадських рад, і консультативних процедур, і адміністративного оскарження. Отже, мотивована відповідь є вузлом, через який процедура переходить у підзвітність, а підзвітність - у можливість перегляду.

Мотивування також обмежує ризик символічної участі. Орган влади може провести консультацію, отримати пропозиції і формально повідомити про завершення процедури, але без пояснення зв'язку між пропозиціями та рішенням участь залишається непрозорою. Така ситуація не завжди означає незаконність рішення в прямому значенні, але вона свідчить про дефект гарантії. Правовий механізм має вимагати не обов'язкового прийняття кожної пропозиції, а обов'язкового розгляду і пояснення. Саме це відрізняє забезпечену участь від простого збору думок.

Третя виявлена проблема стосується доступу до публічної інформації. Без інформації участь втрачає компетентність, а контроль втрачає доказову основу. Законодавче право на доступ до публічної інформації [34] має значення тому, що визначає процедуру запиту, строк відповіді, межі відмови та можливість оскарження. Проте для механізму взаємодії інформаційна відкритість не може бути лише окремим правом запитувача. Вона є передумовою змістовної участі, оскільки громадськість не може аргументовано впливати на рішення, якщо не має доступу до матеріалів, даних і підстав такого рішення.

Європейський стандарт доступу до офіційних документів [63] посилює цю логіку: доступ має бути організований як гарантія громадського контролю, а не як факультативна відкритість органу влади. У цьому значенні інформація виконує подвійну функцію. Вона дає змогу брати участь у формуванні рішення і водночас створює основу для перевірки вже вчиненої дії або бездіяльності. Тому відмова в інформації є не периферійним порушенням, а дефектом усього маршруту взаємодії. Якщо громадськість не отримує матеріалів, вона не може ані обґрунтовано подати позицію, ані перевірити відповідь влади.

Джерела про доступ до інформації у зв'язку з європейськими стандартами [163, с. 155] та адміністративно-правовим механізмом [152, с. 9] показують, що інформаційна гарантія має бути забезпечена процедурою, підставами відмови, строками, оскарженням і реальною можливістю захисту. Це дозволяє сформулювати дефект точніше: проблема виникає не лише тоді, коли інформацію не оприлюднено, а й тоді, коли відмова або затримка не переводяться у перевірюваний юридичний спір. Інформаційне право стає частиною механізму взаємодії лише за умови, що його порушення можна виявити, оскаржити і виправити.

Доступ до інформації має також попереджувальне значення. Коли матеріали рішення оприлюднені завчасно, громадськість може впливати на зміст рішення до його ухвалення, а не лише реагувати після факту. Коли інформація з'являється запізно або в неповному вигляді, участь формально можлива, але її якість різко знижується. Саме тому інформаційна гарантія повинна охоплювати не тільки право отримати відповідь на запит, а й належне інформування про предмет консультації, строки, матеріали та наслідки. Інакше доступ залишається реактивним правом, яке не завжди здатне підтримати своєчасну участь.

Ольга Сердюк та Михайло Сороченко у статті «Засади забезпечення прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування» (2025) [164, с. 72] зазначають, що прозорість може стати внутрішнім стандартом діяльності органу місцевого самоврядування завдяки електронному звітуванню, платформам громадської участі, використанню відкритих даних, послідовному звітуванню

перед жителями територіальної громади, залученню громадськості до прийняття місцевих рішень і прозорому управлінню комунальним майном.

Це підтверджує, що на місцевому рівні прозорість не зводиться до оприлюднення інформації, а має бути пов'язана з процедурами участі, контролю та підзвітності. Якщо доступ до рішень і матеріалів засідань не поєднаний із громадськими слуханнями, петиціями, діяльністю громадських рад та обов'язком органу влади реагувати на отриману позицію, такі форми участі втрачають належну інформаційну основу. Отже, інформаційна гарантія є передумовою подальших гарантій взаємодії, а не ізольованим правовим інститутом.

Зміст інформаційної доступності конкретизовано розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення рекомендацій щодо викладення інформації суб'єктами владних повноважень у форматах, що забезпечують доступність її сприйняття» від 17 листопада 2023 року № 1046-р [165]. Рекомендації передбачають викладення інформації «із застосуванням методу спрощеної мови та у форматі легкого читання» [165, п. 3]. Це підтверджує, що інформаційна гарантія охоплює не лише формальну можливість отримати матеріали, а й можливість зрозуміти їх та використати для участі або контролю. Водночас рекомендаційний характер акта не дає підстав розглядати його положення як самостійну загальнообов'язкову гарантію інформаційної доступності.

Інформаційний дефект має і процесуальний наслідок. Відмова або затримка у наданні інформації часто передує слабкій участі, слабкому контролю і слабкому захисту. Якщо особа не знає підстав рішення, вона не може точно сформулювати пропозицію, скаргу або позовну вимогу. Якщо громадська рада не має матеріалів, її висновок стає загальним. Якщо громадська експертиза не отримує даних, вона не може сформувати доказовий контрольний висновок. Тому доступ до інформації є гарантією першого рівня: він відкриває можливість для всіх інших гарантій діяти предметно.

Водночас інформаційна гарантія не повинна ототожнюватися з максимальною відкритістю без правових меж. Доступ до інформації завжди

співвідноситься з охороною персональних даних, службовою необхідністю, безпекою та іншими законними обмеженнями. Проте саме обмеження також має бути мотивованим, пропорційним і придатним до перевірки. У цьому полягає гарантійний зміст доступу: право не вимагає абсолютної відкритості, але вимагає, щоб відмова не була довільною. Для механізму взаємодії це означає, що інформаційне обмеження має залишати учаснику шлях до перевірки його законності.

Наступна проблема пов'язана із недостатньою інституціоналізацією громадського контролю. Контроль не може зводитися до публічної критики, періодичного моніторингу або дорадчої присутності при органі влади. Він потребує визначених носіїв, компетенції, процедури, доступу до матеріалів, обов'язку реагування і простежуваності наслідків. Джерело про громадський контроль як багаторівневий компонент публічного адміністрування [166, с. 19] допомагає відмежувати контроль від загальної політичної участі: контроль має бути частиною управлінської архітектури, а не випадковою реакцією громадськості. Власний висновок полягає в тому, що контроль стає правовим елементом механізму лише там, де має інституційного адресата і наслідок.

Громадські ради демонструють цю проблему на інституційному рівні. Вони можуть виконувати дорадчу, комунікативну і контрольну функції, але їх правове значення залежить від реальної компетенції, доступу до інформації, процедурної організованості та обов'язку органу влади реагувати на їхні висновки. Джерело про громадські ради як інструмент контролю [160, с. 314] підкреслює потребу у правовому забезпеченні, процедурі й підзвітності. Якщо громадська рада лише присутня у структурі органу, але її позиція не має маршруту розгляду і відповіді, вона залишається інституційним носієм без достатнього контрольного ефекту.

Проблема громадських рад полягає не в самій дорадчості. Дорадчий статус може бути виправданим, якщо він доповнений обов'язком органу влади розглянути рекомендацію, надати відповідь і пояснити причини неврахування. Дефект виникає тоді, коли дорадчість перетворюється на спосіб уникнути підзвітності. У такому разі громадська рада створює канал комунікації, але не

формує контрольного ланцюга. Для механізму взаємодії вирішальним є не те, чи має рада право ухвалювати обов'язкове рішення, а те, чи її позиція здатна запустити мотивовану реакцію та подальшу перевірку.

Громадська експертиза показує ще інший аспект цього дефекту. Вона відрізняється від консультації тим, що спрямована не лише на внесення позиції до майбутнього рішення, а й на оцінювання діяльності органу влади та формування контрольного висновку. Доктринальне розмежування видів громадської експертизи [130, с. 67] дає підставу розглядати її як спеціалізовану форму громадського впливу і контролю. Водночас її ефективність залежить від того, чи отримує експертний висновок інституційну відповідь. Дефект полягає не у самій наявності або відсутності експертизи, а в ризику її процедурної ізоляції.

Недостатня інституціоналізація громадського контролю також пов'язана з інформаційною гарантією. На місцевому рівні контроль часто залежить від відкритості документів, регулярності оприлюднення рішень, зрозумілості процедур участі та доступу громадськості до матеріалів, які дозволяють оцінити діяльність влади. Тому контроль не може бути поставлений після інформації як окремий етап. Він виростає з інформації, але потребує самостійної процедури реагування. Без такої процедури громадські ради, експертиза й місцеві форми участі здатні виявити проблему, але не завжди здатні запустити її виправлення.

Інституціоналізація контролю передбачає також розмежування контролю й участі. Участь вводить суспільну позицію до процесу формування рішення, тоді як контроль перевіряє діяльність органу влади, якість реагування і відповідність процедури. Ці функції пов'язані, але не тотожні. Якщо їх змішати, контроль може бути зведений до повторної консультації, а участь - до критики після ухвалення рішення. Правовий механізм потребує обох елементів: участь має впливати на рішення, контроль має перевіряти, чи цей вплив був належно розглянутий і чи порушення може бути виправлене.

Контрольна функція потребує не лише суб'єкта, а й адресата. Якщо громадськість формує висновок, але орган влади не має обов'язку його отримати,

зареєструвати, розглянути і відповісти, контроль залишається поза правовим циклом. Якщо відповідь є, але вона не містить мотивів, контроль не переходить у підзвітність. Якщо підзвітність є, але відсутній шлях перегляду, контроль не має засобу виправлення. Тому громадський контроль має бути описаний як послідовність юридичних дій, а не як загальна здатність суспільства спостерігати за владою.

П'ятий дефектний вузол становить неповний ланцюг засобів захисту. Право на участь, доступ до інформації, звернення або громадський контроль залишається слабким, якщо його порушення не можна довести до дієвого засобу виправлення. Ольга Гаран у статті «Принцип гарантування ефективних засобів правового захисту: європейський та національний концепт» (2023) [167, с. 56] зазначає, що цей принцип охоплює право особи оскаржити рішення, дії чи бездіяльність публічного органу, а також обов’язок адміністративного органу чітко і своєчасно повідомити про доступні способи, порядок та строк оскарження. Тому ефективний правовий захист відмежовує формальне визнання права від наявності реального і доступного способу реагування на його порушення. Для механізму взаємодії це означає, що засіб захисту є не зовнішнім доповненням до процедури участі, а критерієм її юридичної забезпеченості.

Адміністративне оскарження виконує проміжну роль між первинною процедурою і судовим переглядом. Джерела про принципи адміністративного оскарження [168, с. 416] показують, що такий порядок має власні вимоги доступності, законності, справедливості, строків і здатності виправити помилку до або поряд із судом. У механізмі взаємодії адміністративне оскарження важливе не як самостійна формальна стадія, а як спосіб перетворити мовчання, відмову, немотивоване рішення або неналежний розгляд у предмет підзвітного перегляду. Якщо скарга не здатна відновити порушену процедуру, вона лише продовжує фрагментацію.

Анна Ярош та Тетяна Мацелик у статті «Позасудові форми врегулювання публічно-правових спорів: правове регулювання та напрями удосконалення» (2024) [169, с. 705] визначають позасудове врегулювання не лише як

альтернативу судовій формі захисту, а й як самостійну дієву форму захисту прав, свобод та інтересів особи у публічно-правових відносинах. До відповідних форм авторки відносять адміністративне оскарження, медіацію та парламентський контроль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Для досліджуваного механізму їхнє значення залежить від наявності чітко визначеної процедури, здатної забезпечити реальне виправлення порушення.

Д. Б. Крилов у статті «Проблемні питання адміністративного оскарження рішень органів Державної податкової служби України» (2023) [170, с. 80] зазначає, що прогалини у правовому регулюванні можуть позбавляти право на адміністративне оскарження практичного змісту, а відповідна процедура потребує посилення процедурних гарантій та узгодження із Законом України «Про адміністративну процедуру» [50].

Судовий перегляд замикає гарантійний рівень, але не повинен перетворювати аналіз на добірку судових рішень. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV [52] важливий як нормативна основа перевірки рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Саме тут участь і контроль виходять за межі політичного очікування. Якщо відмова в інформації, ігнорування звернення, немотивоване відхилення пропозиції або бездіяльність щодо громадської експертизи можуть бути оскаржені, механізм набуває забезпеченої дії.

І. В. Дробуш та Л. Я. Стрельбіцька у статті «Конституційно-правова відповідальність у сфері охорони довкілля: сучасна судова практика України та Європейського суду з прав людини» (2024) [171, с. 37] пов’язують дієвість відповідальності держави з посиленням контролю, підвищенням ролі громадськості у моніторингу екологічної політики та забезпеченням ефективного судового захисту екологічних прав. Цей галузевий приклад підтверджує, що громадський контроль і судовий захист мають функціонувати як взаємопов’язані елементи реагування на неналежне виконання державою її правових обов’язків.

Засіб захисту повинен бути співмірним із характером дефекту. Якщо порушено доступ до інформації, виправлення має полягати не лише у визнанні неправомірності відмови, а й у реальному наданні інформації або належному перегляді підстав обмеження. Якщо порушено обов'язок мотивувати рішення, виправлення має змушувати орган влади пояснити розгляд поданої позиції, а не просто повторити результат. Якщо проігноровано громадську експертизу, потрібна інституційна відповідь на її висновки. Секторний приклад конституційно-правової відповідальності у сфері охорони довкілля підтверджує цю логіку: відповідальність і судова практика мають значення для механізму лише тоді, коли порушення можна пов'язати з конкретним обов'язком, процедурою перевірки та наслідком для відповідального суб'єкта. Отже, ефективність засобу захисту залежить від його здатності повернути процедуру до тієї стадії, де виник дефект.

Неповний ланцюг засобів захисту проявляється тоді, коли різні способи перегляду існують паралельно, але не з'єднані з процедурою участі. Адміністративна скарга може стосуватися рішення, але не завжди охоплює попередній дефект консультації. Судовий позов може оскаржувати бездіяльність, але для цього потрібна достатня фіксація пропозиції, відмови або відповіді. Позасудове врегулювання може бути доступним, але без належної компетенції воно не виправляє порушення. Тому ланцюг захисту має починатися ще на стадії процедури: без документування участі й мотивування відповіді подальший перегляд втрачає предмет.

У цьому значенні засіб захисту є не тільки реакцією на завершене порушення, а й критерієм якості попередньої процедури. Процедура повинна бути побудована так, щоб її дефекти можна було встановити: хто подав позицію, коли її отримано, хто її розглядав, які матеріали були доступні, які мотиви наведено у відповіді. Якщо ці елементи не зафіксовані, навіть формально доступний засіб захисту стає слабким. Він може існувати в законі, але не мати достатнього предмета для застосування. Тому засіб захисту починається не в суді чи скарзі, а в належно оформленій первинній процедурі.

Окремий рівень проблеми становить спроможність впровадження. Навіть якісно сформульована гарантія не діє автоматично, якщо орган влади не має процедурної дисципліни, відповідального носія, навичок мотивування, практики документування громадського внеску і внутрішнього контролю за строками. Джерела про спеціальні принципи адміністративної процедури [172] показують, що процедура не повинна сприйматися як однорідний набір правил; її реалізація потребує диференційованих принципів, антиформалістичного застосування і сталої практики. Звідси випливає, що гарантія має організаційний вимір: вона повинна бути не тільки проголошена, а й підтримана здатністю адміністрації діяти послідовно.

Звіти про публічне адміністрування [97] та поступ України у європейському напрямі [96] дозволяють розглядати спроможність не як допоміжну управлінську тему, а як умову правової дієвості. Якщо органи влади не мають узгоджених процедур, належної документації, навченого персоналу й механізму контролю за виконанням відповідей, навіть правильно визначені права залишаються нерівномірними у застосуванні. Тому прогалина впровадження є юридично релевантною: вона визначає, чи може особа або інститут громадянського суспільства реально скористатися гарантією, а не лише послатися на неї.

Інституційне забезпечення взаємної відповідальності додає ще один критерій. Підзвітність органу влади не може зводитися до одностороннього реагування на будь-яку заяву, але й участь громадськості не може залишатися процедурно хаотичною. Джерело про взаємну відповідальність [173, с. 6] дозволяє подати механізм взаємодії як систему норм, процедур, організаційних компонентів, ресурсів і практик зворотного зв'язку. Це означає, що гарантійний ланцюг потребує відповідального органу, відповідального учасника, визначеного форуму і зрозумілого наслідку. Слабкість будь-якої з цих ланок підриває завершеність механізму.

Спроможність впровадження має оцінюватися через повторюваність процедурної поведінки. Поодинокий приклад мотивованої відповіді або

успішного оскарження ще не доводить системної дії механізму. Потрібні сталі правила документування пропозицій, однакові підходи до мотивування, зрозумілі строки, відповідальні посадові особи, внутрішній контроль виконання і доступний шлях оскарження. Без цих елементів гарантія залежить від випадкової якості окремого органу або посадової особи. Отже, впровадження є не технічним завершенням після ухвалення норми, а умовою того, що норма здатна діяти однаково у різних процедурах і рівнях влади.

Саме на цьому рівні стає зрозумілою різниця між дефектом і рекомендацією. Дефект описує, де механізм розривається; рекомендація має з'явитися лише після того, як цей розрив точно названо. Якщо розривом є слабке мотивування, майбутня модель має посилити обов'язок мотивованої відповіді. Якщо розривом є неінституціоналізований контроль, модель має визначити носія, процедуру і реагування. Якщо розривом є неповний захист, модель має з'єднати процедуру з переглядом і засобом виправлення. Такий порядок зберігає наукову дисципліну: спочатку діагностика, потім конструкція.

Спроможність впровадження також потребує моніторингу. Наявність процедури має супроводжуватися перевіркою того, як часто органи влади надають мотивовані відповіді, чи дотримуються строків, чи оприлюднюють результати консультацій, чи реагують на висновки громадської експертизи, чи виправляють порушення після скарг. Моніторинг не є суто статистичним інструментом. Він створює знання про те, де саме гарантії не працюють і які ланки потребують посилення. Без такого знання авторська модель ризикувала б пропонувати загальні рішення замість точного втручання у дефектний елемент.

Прикладом такої юридично релевантної функції є громадський моніторинг проєктів відбудови. Цифрові системи й платформи на кшталт DREAM, BRP і DOZORRO можуть зробити контроль за відбудовою видимим, але самі по собі вони ще не завершують гарантійний ланцюг. Результат громадського моніторингу [174, с. 329] має набувати правового значення тоді, коли сигнал зареєстровано, передано відповідальному суб'єкту, перевірено, оцінено у мотивованій відповіді та, за потреби, доведено до аудиту, перегляду або

коригування рішення. Інакше моніторинг фіксує проблему, але не перетворює її на дефект, здатний запустити підзвітність і виправлення.

Карта дефектів і гарантій має шість взаємопов'язаних осей. Нормативна фрагментація потребує функціонального узгодження правил; слабкий зворотний зв'язок потребує обов'язку розглянути позицію і надати мотивовану відповідь; інформаційний дефект потребує захищеного доступу та можливості перегляду відмови; недостатньо інституціоналізований громадський контроль потребує компетенції, процедури й реакції; неповний ланцюг засобів захисту потребує адміністративного оскарження, позасудового врегулювання і судового перегляду; прогалина впровадження потребує інституційної спроможності та моніторингу. Ця карта не є переліком майбутніх реформ. Вона встановлює юридичну послідовність, без якої рекомендації втратили б зв'язок із виявленим дефектом.

Отже, системна проблема української моделі полягає не лише у фрагментарності регулювання і не лише у складнощах практики. Точніше її описує розрив між юридичною наявністю інструмента і його забезпеченою дією. Канал участі може існувати без обов'язкового зворотного зв'язку; процедура може діяти без належного мотивування; доступ до інформації може бути проголошений без ефективного контролю відмови; громадська рада може мати дорадчий статус без підзвітної реакції; адміністративне оскарження може бути передбачене без здатності виправити процедурний дефект. Тому гарантії ефективності слід розуміти як внутрішній елемент правового механізму.

Гарантійна карта також показує межу допустимого узагальнення. Не кожен недолік участі є однаковим за юридичною природою: брак інформації блокує компетентність участі, слабке мотивування блокує перевірку відповіді, неінституціоналізований контроль блокує підзвітність, а неповний засіб захисту блокує виправлення. Тому подальша модель має працювати не з абстрактною вимогою посилити взаємодію, а з різними типами розривів. Саме ця диференціація дає змогу уникнути змішування процедурних, інституційних і захисних проблем.

Виявлені дефекти мають бути з'єднані з гарантіями, форумами підзвітності та засобами виправлення. Карта проблем не повинна дублюватися як перелік недоліків; вона має бути зібрана в модель, де процедурний маршрут участі, цикл підзвітної реакції та засіб виправлення порушення працюють разом. Саме тому завершеність механізму має перевірятися не кількістю доступних інструментів, а здатністю кожного з них переходити у відповідальну реакцію, перегляд і корекцію.

3.4. Авторська модель інтегрованого механізму взаємодії та рекомендації щодо його вдосконалення наявного механізму

Фінальна авторська модель механізму взаємодії громадянського суспільства і держави має синтезувати три висновки, послідовно встановлені у прикладному розділі. Конституційна, законодавча й інституційна основа створює необхідну передумову взаємодії, але сама по собі ще не утворює правового механізму. Наявність консультацій, звернень, петицій, доступу до інформації, громадських рад і громадської експертизи відкриває канали участі та контролю, але канал не дорівнює процедурному маршруту. Нарешті, юридична наявність інструмента не доводить його забезпеченої дії, якщо порушення не може бути виявлене, поставлене перед форумом підзвітності й доведене до засобу виправлення. Отже, інтегрований механізм має поєднати процедурний маршрут, цикл підзвітної реакції та засіб виправлення порушення.

Авторська модель інтегрованого правового механізму спрямована на поєднання нормативної основи, суб’єктів, інформаційних гарантій, процедурного маршруту, підзвітної реакції, контролю, захисту та моніторингу. Структуру цієї моделі подано у таблиці 3.4.

Таблиця 3.4

Структура авторської моделі інтегрованого правового механізму

Елемент моделі	Зміст	Очікуваний результат
Нормативна основа	Норми, що регулюють участь, контроль і захист	Правова визначеність взаємодії
Суб’єктний склад	Громадяни, об’єднання, органи влади, суди	Визначення учасників і адресатів
Інформаційний блок	Доступ до матеріалів, строків і рішень	Компетентна та прозора участь
Процедурний маршрут	Подання, фіксація, розгляд і відповідь	Простежуваний шлях громадської позиції
Підзвітна реакція	Мотивування і публічне пояснення рішення	Перевірюваність дій органу влади
Контрольний блок	Громадський контроль, експертиза, звітування	Посилення відповідальності влади
Засіб виправлення	Оскарження, перегляд, повторний розгляд	Реагування на процедурний дефект
Моніторинг виконання	Відстеження реалізації рішення	Перехід від формальної відповіді до результату

Такий висновок не є декоративним підсумком попереднього аналізу. Він встановлює юридичну умову завершеності механізму, оскільки громадська позиція повинна мати шлях входу в публічне рішення, орган влади повинен мати обов'язок її розглянути й пояснити результат, а дефект цього розгляду повинен мати шлях до перегляду або виправлення. Якщо хоча б одна з цих ланок відсутня, модель залишається неповною. Механізм без циклу підзвітної реакції перетворює участь на подання позиції без наслідку. Цикл без засобу захисту створює пояснення без корекції. Засіб захисту без належної процедури втрачає предмет перевірки. Тому модель має бути цілісною, а не складеною з випадкового набору правових інструментів.

Інтегрований механізм слід визначати як упорядковану систему норм, суб'єктів, процедур, інформаційних гарантій, форм участі, контрольних інструментів, обов'язків мотивованої відповіді, засобів оскарження, засобів захисту та моніторингу, через яку громадянське суспільство отримує юридично простежуваний шлях впливу на публічну владу. Таке визначення не підміняє політичний діалог формальною процедурою. Воно лише встановлює, за яких умов діалог набуває правового значення. Вплив громадськості не означає

обов'язку влади приймати кожну пропозицію. Він означає обов'язок створити доступну процедуру, прийняти позицію, оцінити її, мотивовано пояснити рішення і залишити можливість перевірити дефект.

Авторська модель також не створює штучну конструкцію замість наявних українських інститутів. Її призначення полягає у впорядкуванні вже наявних норм, процедур і форм у послідовність, здатну працювати як правовий механізм. Українське право вже має конституційні гарантії, програмні документи, підзаконну процедуру консультацій, закон про адміністративну процедуру, інструменти доступу до інформації, звернення, електронні петиції, громадські ради, громадську експертизу, адміністративне оскарження і судовий перегляд. Проблема полягає не в повній відсутності матеріалу, а в потребі з'єднати його у маршрут, цикл і засіб виправлення.

Перший рівень моделі становить нормативна основа. Вона охоплює конституційні положення, національні акти й зовнішні критерії оцінювання, через які перевіряється якість участі, підзвітності та захисту. Керівні принципи Ради Європи щодо громадської участі задають стадійну логіку інформування, консультації, діалогу й активної участі [33, с. 6]. Рекомендації щодо відкритого врядування [44] та принципи доброго демократичного врядування [65] дають критерії відкритості, доброчесності, підзвітності, участі заінтересованих сторін і спроможності публічних інституцій реагувати на суспільні позиції. У моделі ці джерела не виконують роль загальних декларацій, оскільки вони встановлюють критерії, з якими зіставляється український механізм.

До нормативної основи належать також критерії належного публічного адміністрування і кращого регулювання. Принципи публічного адміністрування [66] та стандарти відкритого врядування [67] дозволяють оцінювати не лише наявність актів, а й узгодженість процедур, якість підзвітності, відкритість інформації, нагляд і захищеність громадянського простору. Настанови Європейської Комісії щодо кращого регулювання додають вимогу доказового, документованого й повторюваного консультаційного циклу, у якому консультація, оцінювання впливу, мотивована відповідь і перегляд політики

пов'язані між собою [73]. Отже, нормативне ядро є не вступним набором джерел, а правовим критерієм якості механізму.

Європейські та міжнародні критерії мають поєднуватися з українською діагностикою. Оцінювання публічного адміністрування в Україні показує, що реформа оцінюється через якість упровадження, сталість процедур і адміністративну спроможність, а не через сам факт ухвалення актів [97]. Звіт Європейської Комісії про Україну за 2024 рік так само переводить аналіз у площину верховенства права, інституційної спроможності, підзвітності та практичного виконання зобов'язань [96]. Тому гармонізація в авторській моделі означає функціональне узгодження норм, процедур і інституцій, а не просте перенесення європейської лексики в українські акти.

Нормативна основа виконує ще одну функцію. Вона відділяє рекомендації від загальних політичних побажань. Якщо рекомендація спирається лише на тезу про бажаність участі, вона не має достатньої юридичної сили. Якщо ж вона пов'язана з критерієм належного адміністрування, участі, підзвітності, мотивованої відповіді або ефективного захисту, вона стає елементом правової конструкції. Тому кожна подальша пропозиція має бути перевірена через питання, який саме критерій вона реалізує. Такий підхід не дозволяє моделі перетворитися на перелік реформ без методологічної послідовності.

Нормативна основа також має забезпечити сталість термінології. У різних актах українського права використовуються категорії консультацій, звернень, пропозицій, петицій, громадської експертизи, дорадчих органів, публічної інформації та адміністративної процедури. Без спільної мови ці інструменти складно поєднати в один механізм. Тому перша рекомендація має стосуватися не лише змісту правил, а й узгодження базових понять: суспільна позиція, заінтересована сторона, суб'єкт реагування, мотивована відповідь, публічний звіт, контрольний висновок, засіб виправлення порушення. Таке понятєве узгодження є передумовою подальшого процедурного узгодження.

Другий рівень становлять суб'єкти та носії механізму. Взаємодія громадянського суспільства і держави не може бути побудована навколо

абстрактної пари сторін. Вона потребує конкретних органів, процедурних адресатів, громадських об'єднань, консультативних органів, контрольних форм і місцевих інституцій. Джерело про теоретичні засади взаємодії органів публічного управління та інститутів громадянського суспільства підтримує широке бачення, у якому комунікативні, організаційні й електронні канали є частиною публічно-управлінського поля [114, с. 165]. Це дозволяє визначити першу інституційну вимогу моделі: кожна форма участі або контролю має мати відповідального носія, а кожен носій - визначений обов'язок реагування.

Суб'єктний рівень пов'язаний із взаємною відповідальністю. Механізм не повинен уявляти громадянське суспільство лише як джерело вимог, а орган влади лише як пасивного адресата. Інституційне забезпечення взаємної відповідальності дозволяє описати взаємодію як систему норм, організаційних компонентів, ресурсів і практик зворотного зв'язку. Це не знімає з органу влади обов'язку підзвітної реакції. Навпаки, воно уточнює, що відповідальність має бути процедурно оформлена з обох сторін: громадський внесок повинен бути поданий у визначеній формі, а владна реакція - зафіксована, мотивована і придатна до перевірки.

На суб'єктному рівні важливо розмежувати носія повноваження і носія реагування. Орган, який ухвалює рішення, не завжди є тим самим органом або структурною одиницею, яка організовує консультацію, адмініструє електронну платформу, готує звіт або відповідає на громадську експертизу. Якщо ці ролі не визначені, суспільна позиція може бути прийнята без відповідального адресата. Тому модель потребує правила, за яким кожна процедура участі має мати визначеного суб'єкта проведення, відповідального виконавця, строк розгляду, спосіб оприлюднення результату і посадову або інституційну відповідальність за порушення.

Цей рівень також не повинен зводитися до центральних органів виконавчої влади. Взаємодія відбувається на рівні уряду, міністерств, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, дорадчих органів і громадських об'єднань. Тому рекомендації

мають враховувати різну спроможність цих носіїв. Однаковий мінімальний стандарт участі не означає однакової інституційної форми. Для центрального рівня ключовою може бути систематизація консультацій і звітності; для місцевого рівня - статутні процедури, доступність інформації і реальна здатність відповідати на ініціативи громади.

Третій рівень становить процедурний маршрут. Він охоплює інформацію, повідомлення, консультацію, подання пропозиції, петицію, електронну участь, адміністративну процедуру і місцеві форми безпосередньої участі. Підзаконна процедура консультацій із громадськістю уже дає базову техніку залучення громадськості до формування державної політики [39]. Доктринальні джерела про публічні консультації підкреслюють, що консультація має бути прив'язана до мети, суб'єктів, стадій і публічного рішення, а не залишатися загальним комунікаційним заходом [132, с. 77]. Отже, маршрут повинен показувати не лише можливість висловитися, а й юридичну послідовність руху позиції.

Закон України «Про публічні консультації» від 20 червня 2024 року № 3841-IX посилює цю модель як ухвалена законодавча архітектура консультацій. Офіційний текст закону визначає публічну консультацію як етап формування або реалізації державної політики чи вирішення питань місцевого значення, під час якого суб'єкт збирає, опрацьовує пропозиції і оприлюднює результати їх аналізу [133]. Він також передбачає консультаційний документ, форми консультацій, електронні консультації, електронну платформу, звіт, моніторинг і наслідки порушення порядку консультацій. Водночас офіційна сторінка закону фіксує майбутнє набрання чинності, а перехідні положення пов'язують загальне набрання чинності з припиненням або скасуванням воєнного стану. Тому закон слід використовувати як перехідну законодавчу модель, а не як уже повністю чинний базовий режим усієї консультаційної практики.

Маршрут участі має включати і нормотворчий вимір консультацій. Джерело про публічні консультації у правотворенні показує, що якість консультацій залежить від своєчасного оприлюднення проєкту, строків, оцінювання пропозицій, обґрунтування прийнятого рішення і зв'язку з міжнародними

стандартами участі [161, с. 26]. Доктринальний аналіз права на участь у публічних консультаціях підтверджує, що законодавче оформлення консультацій посилює правову визначеність, але саме по собі не усуває проблеми мотивованого реагування [134, с. 361]. Отже, рекомендація щодо маршруту не може обмежуватися вимогою проводити консультації; вона має встановлювати мінімальні стадії: повідомлення, доступ до матеріалів, подання позиції, фіксацію, оцінювання, мотивовану відповідь і публічний слід результату.

Четвертий рівень моделі становить адміністративно-процедурна основа маршруту. Закон України «Про адміністративну процедуру» забезпечує у межах адміністративного провадження стандарти права бути почутим, доступу до матеріалів, мотивування, строків, повідомлення і засобів захисту [50]. Джерела про впровадження цього закону показують, що загальні принципи потребують гармонізації спеціального законодавства, усунення колізій і сталої дисципліни застосування [149, с. 34]. Європейські стандарти адміністративної процедури дозволяють відмежувати процедуру як внутрішню організацію адміністрації від процедури як правозахисної форми [150, с. 1968]. У моделі адміністративна процедура не поглинає консультації, але її окремі гарантії можуть слугувати орієнтиром для їх належного регулювання.

Адміністративна процедура має працювати як юридичний міст між участю і відповіддю. Джерело про адміністративну процедуру як новий етап взаємодії держави і суспільства підтримує тезу про уніфіковану процедурну логіку, у якій суспільна позиція не залишається випадковою комунікацією [175]. Тому правила консультацій, петицій, доступу до інформації, громадських рад і громадської експертизи мають бути узгоджені зі стандартами належного адміністративного розгляду. Це не означає однаковості всіх процедур. Це означає, що кожна з них повинна мати спільний мінімум: визначений адресат, фіксація дії, строк, мотивування і шлях перевірки.

Процедурний маршрут має бути стадійним. Перша стадія - відкриття інформації та повідомлення про можливість участі. Друга - подання позиції у визначений спосіб. Третя - фіксація отриманих пропозицій або висновків.

Четверта - їх оцінювання органом влади. П'ята - мотивована відповідь або звіт. Шоста - можливість перевірки дефекту. Така послідовність не ускладнює участь, а робить її передбачуваною. Вона дає змогу відрізнити ситуацію, коли орган влади справді розглянув суспільну позицію, від ситуації, коли участь відбулася лише формально.

У межах маршруту окремо слід врахувати петиції та електронну участь. Петиція або електронне звернення не повинні бути лише способом привернення уваги до проблеми. Вони мають входити до тієї самої логіки: реєстрація, досягнення встановлених умов розгляду, відповідальний орган, строк, мотивована відповідь і публічний результат. Якщо цифровий інструмент не має такого продовження, він підвищує доступність комунікації, але не обов'язково підсилює правовий механізм. Тому цифрова форма має оцінюватися не за зручністю подання, а за здатністю забезпечити простежуваність і відповідь.

П'ятий рівень становить цикл підзвітної реакції. Участь не завершується поданням позиції; вона має повертатися до суспільства через зафіксований розгляд, мотивоване пояснення, оприлюднення результатів і можливість контролювати подальші дії органу влади. У вузькому значенні підзвітність передбачає відносини між суб'єктом, який пояснює свою поведінку, та форумом, здатним поставити питання, оцінити відповідь і пов'язати її з наслідками. Для механізму взаємодії це означає, що громадський внесок має бути не лише прийнятий, а й інституційно опрацьований так, щоб орган влади міг пояснити його врахування або відхилення.

Цикл підзвітної реакції охоплює мотивовану відповідь, громадський контроль, громадську експертизу і публічну звітність. Взаємна відповідальність держави і громадянського суспільства тут означає юридично впорядкований обов'язок розгляду, пояснення й подальшого відстеження результату. Джерела про громадський контроль [166, с. 19] і громадську експертизу [130, с. 67] підтверджують, що контроль має бути не епізодичною критикою, а правовою формою оцінювання діяльності органу влади, яка потребує процедури, доступу до матеріалів, компетенції та інституційної відповіді. Тому цикл підзвітної

реакції перетворює громадський внесок на оцінюваний і контрольований елемент механізму.

Громадські ради, громадська експертиза та інші контрольні форми не повинні залишатися лише дорадчими елементами без наступного руху. Якщо їх висновки не фіксуються, не отримують відповіді і не включаються до публічної звітності, вони не завершують цикл підзвітності. Джерела про громадські ради й державну політику [159, с. 77] показують, що такі інституції можуть бути носіями організованої участі та контролю лише за умови реальної процедури взаємодії з органом влади [160, с. 314]. Отже, рекомендація щодо циклу має полягати у закріпленні обов'язку документувати, розглядати і мотивовано пояснювати долю громадського внеску.

Цикл підзвітної реакції має бути двостороннім, але не симетричним. Громадськість відповідає за належне подання позиції, аргументованість пропозицій і дотримання процедурної форми. Орган влади відповідає за організацію процедури, доступ до матеріалів, розгляд, мотивування, оприлюднення і виправлення дефектів. Саме орган влади має владне повноваження, тому його обов'язок підзвітної реакції є сильнішим. У моделі це означає, що громадський внесок не може бути відхилений без пояснення лише через його незручність, критичність або відмінність від попередньої позиції органу.

Мотивована відповідь у цьому циклі повинна мати мінімальний зміст. Вона має вказувати, які позиції або групи позицій отримані, які з них враховані, які відхилені, з яких підстав і як це вплинуло на рішення. Для складних консультацій достатнім може бути узагальнений звіт, але він має бути змістовним, а не формальним. Для петицій і звернень відповідь має прямо стосуватися заявленого питання. Для громадської експертизи відповідь має реагувати на контрольний висновок. Саме така відповідь створює матеріал для подальшого контролю і можливого перегляду.

Громадський контроль завершує цикл лише тоді, коли його результат повертається в адміністративну систему. Виявлення проблеми, публікація

висновку або обговорення на засіданні мають отримати інституційний наслідок: розгляд, план реагування, відмову з мотивами або інший зафіксований результат. Без цього контроль залишається суспільною оцінкою, але не стає правовою ланкою механізму. Тому рекомендація щодо громадського контролю має поєднувати право на доступ до матеріалів, процедуру контрольного висновку, обов'язок відповіді і публічний моніторинг виконання.

Шостий рівень становить засіб виправлення порушення. Без нього інтегрована модель залишається організаційною, але не повністю правовою. Принцип ефективного правового захисту відділяє формальне визнання права від реальної можливості його відновлення. Адміністративне оскарження виконує проміжну роль між первинною процедурою і судовим захистом, якщо забезпечує доступність, законність, справедливість, строки і здатність виправити рішення. Позасудове врегулювання публічно-правових спорів може посилити цей шар, коли не відтерміновує захист, а реально забезпечує корекцію порушення.

Судовий перегляд замикає захисний шар, але не замінює попередні гарантії. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV важливий для моделі як нормативна основа перевірки рішень, дій і бездіяльності публічної влади [52]. Це означає, що дефекти участі, доступу до інформації, мотивування, розгляду петиції або реагування на громадську експертизу мають бути описані так, щоб їх можна було перевести у юридично значущу вимогу. Тому рекомендація щодо засобів захисту повинна полягати не в абстрактному посиленні оскарження, а в прив'язці адміністративного, позасудового і судового захисту до конкретних гарантій участі та контролю.

Рівень захисту має бути співмірним із дефектом. Якщо порушено доступ до інформації, виправлення має бути спрямоване на надання інформації або належне мотивування законного обмеження. Якщо порушено обов'язок розгляду пропозицій, виправлення має стосуватися повторного або додаткового розгляду, а не лише формального визнання помилки. Якщо не надано відповіді на громадську експертизу, засіб захисту має змусити орган влади вступити у

контрольний цикл. Такий підхід робить захист не зовнішнім покаранням, а способом відновити порушену ланку механізму.

Засоби захисту також мають бути послідовними. Первинне виправлення бажано забезпечувати в адміністративному порядку, коли це може бути швидким і достатнім. Позасудові форми мають використовуватися там, де вони здатні забезпечити реальне врегулювання публічно-правового спору. Судовий перегляд повинен залишатися остаточною гарантією законності, особливо у випадках відмови, бездіяльності або системного невиконання процедурних обов'язків. Усі ці способи не повинні конкурувати як ізольовані варіанти; вони мають утворювати послідовний захисний шар.

Окреме місце у моделі займає цифровий і локальний вимір. Електронні консультації, електронні петиції та електронні платформи не мають розглядатися як технологічний додаток до механізму. Вони входять до процедурного маршруту і моніторингу лише тоді, коли забезпечують фіксацію процедури, статус розгляду, публічний результат і можливість перевірити реакцію органу влади. Локальні джерела показують, що безпосередня участь у територіальних громадах залежить від деталізованого регулювання у статутах, реальної спроможності місцевих органів і прозорого опрацювання ініціатив [176]. Електронні петиції у громадах так само потребують не лише платформи, а й правового маршруту розгляду і відповіді.

Цифровий вимір має підсилювати не тільки доступність, а й юридичну пам'ять процедури. Платформа або електронний сервіс мають фіксувати дату подання, зміст позиції, відповідального суб'єкта, стадію розгляду, прийняте рішення і спосіб відповіді. Без такої фіксації цифровізація лише прискорює подання, але не створює простежуваності. Тому електронна участь має бути прив'язана до тих самих гарантій, що й інші форми: доступ до матеріалів, строк, мотивування, звіт, перегляд. Її перевага полягає не в заміні правової процедури, а в здатності зробити процедуру видимою.

Для нормотворчих цифрових процедур ця юридична пам'ять повинна охоплювати не лише факт подання коментаря, а й технічні та правові умови його

використання: машинозчитуваний формат матеріалів, належну ідентифікацію, доступність, кіберстійкість, видимість шляху пропозиції та її зв'язок з аналізом регуляторного впливу і післяреалізаційним оцінюванням. Якщо у формуванні політики використовуються системи штучного інтелекту або алгоритмічного сортування внеску, до цих вимог додаються пояснюваність критеріїв, фіксація відповідального суб'єкта і можливість людського перегляду результату. Інакше цифровий інструмент створює додаткову непрозорість замість посилення процедурної якості.

Локальний вимір вимагає особливої обережності, бо громади мають різну спроможність і різні статутні практики. Мінімальні стандарти не повинні знищувати місцеву автономію, але мають забезпечити базову якість участі: відкритість матеріалів, зрозумілі строки, доступні форми подання позицій, мотивовану відповідь і публічне звітування. Місцеві ініціативи, слухання та електронні петиції мають бути пов'язані з процедурою ухвалення рішень, а не існувати поруч із нею. Тоді локальна участь стає не символічним каналом, а елементом загального механізму.

Положення Закону України № 3703-IX частково реалізують цю логіку на місцевому рівні, оскільки для загальних зборів, місцевої ініціативи та громадських слухань поєднують подання громадської позиції з її розглядом, участю представників жителів і прийняттям офіційного рішення [1, пп. 3 п. 1 розд. I]. Однак залежність значної частини процедур від статутів територіальних громад та відсутність однакового обов’язку мотивувати результат щодо всіх форм участі не дають підстав вважати цей процедурний маршрут завершеним [1, пп. 5 п. 1 розд. I].

Практичним орієнтиром для локального процедурного регулювання є методичні рекомендації щодо розроблення статуту територіальної громади [177]. Вони містять модельні положення про місцеві ініціативи, громадські слухання та громадське оцінювання, зокрема щодо ініціювання відповідної форми участі, подання документів, строків, оприлюднення інформації, розгляду результатів і оформлення підсумкового рішення. Використання таких положень може

зменшити відмінності між статутними процедурами окремих громад і полегшити реалізацію вимог Закону України № 3703-IX. Водночас рекомендації не мають нормативно обов’язкового характеру, тому їх положення повинні застосовуватися не шляхом механічного відтворення, а після перевірки відповідності закону, організаційній структурі громади та мінімальним гарантіям процедурної участі.

Цей цифрово-локальний блок має охоплювати також секторні та відбудовчі процедури. У сфері охорони здоров'я участь громадянського суспільства показує, що модель повинна вимагати не тільки проведення консультації, а й відкритих даних, процедурних гарантій, мотивованої відповіді та громадського моніторингу [146]. У сфері відбудови громадський моніторинг через DREAM, BRP чи DOZORRO має бути включений у модель лише як простежуваний шлях сигналу: реєстрація, відповідальний суб'єкт, перевірка, публічна відповідь і можливість аудиту або коригування [174, с. 329]. Децентралізаційний вимір доповнює це локальною спроможністю: громада або міжмуніципальна форма співробітництва має бути не лише майданчиком участі, а й відповідальним рівнем публічного врядування, здатним прийняти, опрацювати і публічно пояснити реакцію на суспільну позицію.

Рекомендаційний блок у цій моделі має бути побудований не як перелік бажаних змін, а як триступенева послідовність правового вдосконалення. Кожна рекомендація повинна проходити однаковий тест: який критеріальний орієнтир вона реалізує, який дефект українського механізму усуває, до якого елемента авторської моделі належить і який юридичний наслідок створює. Такий тест зберігає зв'язок між євроатлантичними критеріями, картою дефектів і фінальною конструкцією "процедурний маршрут - цикл підзвітної реакції - засіб виправлення порушення". Він також не дозволяє підмінити правову модель загальними закликами до відкритості, цифровізації або партнерства.

Перший блок рекомендацій становить правова систематизація. Його критерій полягає у функціональній узгодженості нормативного ядра, а дефектом є роз'єднаність правил про консультації, звернення, петиції, доступ до

інформації, адміністративну процедуру, громадські ради, громадську експертизу і місцеві форми участі. Елементом моделі тут є спільний правовий каркас, у якому кожен інструмент має визначене місце. Рекомендація полягає не в механічному об'єднанні всіх актів в один закон, а в закріпленні спільних мінімальних вимог: повідомлення, доступу до матеріалів, строків, фіксації позиції, відповідального суб'єкта, мотивованої відповіді, оприлюднення результату і можливості перевірки. Така систематизація має усунути ситуацію, коли особа або організація бачить окремий канал участі, але не бачить юридичного шляху руху своєї позиції.

У межах першого блоку закон про публічні консультації може виконувати роль модельного орієнтира, але не повинен замикати всю архітектуру участі лише на консультаціях. Його конструкція консультаційного документа, електронної платформи, звіту, моніторингу і наслідків порушення порядку консультацій показує, як окремий інструмент може бути перетворений на процедурно завершений маршрут [133]. Водночас правила звернень, петицій, доступу до інформації, громадської експертизи, адміністративної процедури і місцевої участі мають бути узгоджені з тією самою логікою. Тому правова систематизація означає створення спільного мінімального стандарту належної взаємодії, а не поглинання всіх форм участі одним спеціальним режимом.

Другий блок рекомендацій становить процедурне втілення моделі. Його критерій полягає у простежуваності суспільної позиції, а дефектом є втрата громадського внеску між його поданням і остаточним рішенням. Елементами моделі тут виступають процедурний маршрут і цикл підзвітної реакції. Рекомендація полягає у запровадженні обов'язкової карти проходження позиції для значущих консультаційних, електронних, петиційних і контрольних процедур. У такій карті мають бути визначені дата оприлюднення матеріалів, строк подання пропозицій, відповідальний виконавець, спосіб групування пропозицій, підстава врахування або відхилення, форма публічної відповіді і подальший спосіб перевірки. Це не ускладнює участь, а робить її юридично видимою.

Процедурне втілення має окремо охоплювати стандарт мотивованої відповіді. Якщо критерій вимагає належного адміністрування і підзвітності, а дефект полягає у слабкому зворотному зв'язку, орган влади повинен документувати громадський внесок, оцінювати його, публічно пояснювати врахування або відхилення і забезпечувати доступ до результатів. Для нормотворчих консультацій така вимога має включати пояснення щодо пропозицій, які істотно впливають на зміст проєкту або відхиляються з мотивів публічного інтересу. Для петицій, звернень і громадської експертизи відповідь має стосуватися не лише факту розгляду, а й правової оцінки заявленої позиції. Такий підхід переводить участь із площини комунікації у площину юридично оцінюваної процедури.

До другого блоку належить також цифровий і локальний вимір. Якщо дефект пов'язаний із електронними або місцевими формами участі, рекомендація повинна стосуватися не створення нових платформ як таких, а юридичного зв'язування цих інструментів із процедурою. Мінімальний стандарт має охоплювати оприлюднення матеріалів, ідентифікацію стадії розгляду, строки, відповідального суб'єкта, публічну відповідь, пояснюваність цифрового або алгоритмічного опрацювання внеску і моніторинг використання інструментів участі. На локальному рівні це означає потребу в мінімальних стандартах для слухань, місцевих ініціатив, електронних петицій, секторних консультацій, відбудовчого моніторингу, оприлюднення результатів і оцінювання якості реагування. Цифровізація має посилювати простежуваність, а не створювати додатковий комунікаційний шар без правового наслідку.

Третій блок рекомендацій становить забезпеченість виконання, захист і спроможність. Його критерій полягає у тому, чи може процедурний дефект бути виправлений, а не лише зафіксований. Дефектом є розрив між порушенням участі, доступу до інформації, мотивування або громадського контролю і тим правовим способом, який дає змогу усунути наслідок порушення. Елементами моделі тут є засіб виправлення порушення, моніторинг і інституційна спроможність. Рекомендація полягає у тому, щоб у процедурах участі прямо

визначати, які порушення можуть бути предметом первинного перегляду, який орган або посадова особа має їх виправляти, у який строк має бути надана відповідь і коли відкривається шлях до адміністративного оскарження, позасудового врегулювання або судового захисту.

Захисний блок має охоплювати і громадський контроль. Громадські ради, громадська експертиза та інші контрольні форми мають отримати не лише дорадчу роль, а й визначену процедуру доступу до матеріалів, подання висновків, отримання мотивованої відповіді і публічного відстеження результатів. Це не перетворює громадськість на орган влади і не ліквідує дискрецію адміністрації. Воно лише робить контрольний внесок юридично видимим і включеним у підзвітний цикл публічного адміністрування. Контроль має бути процедурою, що може запустити пояснення, перегляд або виправлення, а не зовнішнім спостереженням після завершення владної дії.

Спроможність і моніторинг мають завершувати третій блок, а не виконувати роль післямови до правових змін. Якщо посадові особи не мають навичок організовувати консультації, готувати мотивовані відповіді, вести публічні звіти і реагувати на громадську експертизу, навіть добре сформульовані норми не дадуть очікуваного результату. Тому модель потребує навчання, методичних матеріалів, внутрішнього контролю строків, відповідальних структурних одиниць і періодичного оцінювання якості реакції. Показники такого оцінювання не повинні обмежуватися кількістю проведених консультацій або отриманих пропозицій. Потрібно оцінювати своєчасність оприлюднення матеріалів, частку мотивованих відповідей, строки розгляду петицій, кількість виправлених процедурних дефектів, реагування на громадську експертизу та доступність інформації для громадськості.

У такому вигляді пріоритетність удосконалення має рухатися не від найпростішої політичної обіцянки до окремого технічного заходу, а від правової систематизації до процедурного втілення і далі до забезпеченості виконання. Перший блок формує спільну мову і мінімальний правовий стандарт. Другий блок перетворює участь і контроль на простежуваний маршрут із мотивованою

відповіддю. Третій блок замикає цей маршрут засобами виправлення, моніторингом і адміністративною спроможністю. Така послідовність запобігає ситуації, коли модель проголошується раніше, ніж створено процедури її дії, або коли управлінські заходи впроваджуються без нормативного ядра і засобу захисту.

Отже, авторська модель інтегрованого механізму не замінює наявні українські інструменти новою абстрактною схемою. Вона впорядковує їх у правову структуру, у якій нормативна основа перетворюється на процедурний маршрут, маршрут - на цикл підзвітної реакції, а цикл - на засіб виправлення порушення і моніторинг. Саме така модель дозволяє перейти від фрагментарного набору каналів до механізму, здатного забезпечувати юридично значущий, мотивовано розглянутий і контрольований вплив громадянського суспільства на публічну владу. Вона також завершує прикладний аналіз Розділу 3, бо переводить виявлені дефекти у цілісну конструктивну юридичну модель.

У фінальному вигляді механізм взаємодії має означати таку конструкцію: право участі не лише проголошується, а проходить через інформацію, процедуру, мотивовану відповідь, громадський контроль, перегляд і засіб виправлення. Громадянське суспільство у цій моделі не підміняє державу, але отримує юридично визначений шлях впливу і перевірки. Держава не втрачає дискреції, але зобов'язана здійснювати її відкрито, мотивовано і підзвітно. Саме в такому поєднанні процедурного маршруту, циклу підзвітної реакції та засобу виправлення порушення правовий механізм набуває завершеності.

Висновок до третього розділу

Українська модель взаємодії громадянського суспільства та держави має розвинену базову структуру, однак ця структура не може бути ототожнена із завершеним правовим маршрутом. Конституційні гарантії, свобода об’єднання, право на звернення, доступ до інформації, законодавче оформлення громадських об’єднань, стратегічні документи, місцеве самоврядування, консультативно-дорадчі органи та окремі інструменти громадського контролю створюють

необхідний правовий матеріал для взаємодії. Разом із тим вони виконують різні функції: одні закріплюють нормативну основу, інші визначають суб'єктів і носіїв, ще інші забезпечують інформаційну або контрольну передумову. Через це якість української моделі не можна визначати лише за кількістю наявних інструментів. Вирішальним є те, чи поєднані вони в юридично зв'язану конструкцію, де кожен елемент має визначене місце у переході від суспільної позиції до владної відповіді.

Процедурний аналіз показав, що канал участі або контролю не дорівнює процедурному маршруту. Публічні консультації, електронні консультації, адміністративна процедура, доступ до публічної інформації, звернення, петиції, електронні петиції, громадські ради, громадська експертиза та місцеві форми участі мають значення лише тоді, коли вони не існують як ізольовані інститути. Їхня правова функція полягає у створенні послідовності, в межах якої громадськість отримує інформацію, подає позицію, ця позиція фіксується, розглядається, співвідноситься з майбутнім або прийнятим рішенням, а орган влади надає відповідь, придатну до перевірки. За відсутності такого маршруту участь зберігає зовнішню форму, але втрачає юридичну силу впливу.

Особливе значення має розмежування між консультаційною, заявницькою, інформаційною і контрольною функціями окремих інструментів. Консультації дають можливість увійти у процес формування політики; звернення і петиції дозволяють заявити вимогу або вплинути на порядок денний; доступ до інформації створює фактичну основу для компетентної участі; громадська експертиза і громадські ради додають контрольний та дорадчий вимір. Якщо ці інструменти змішуються в один недиференційований масив, втрачається розуміння того, де саме громадянське суспільство бере участь у виробленні рішення, де ініціює реагування, де перевіряє діяльність влади, а де потребує засобу захисту від неналежної відповіді або бездіяльності.

Проведений аналіз виявив ключову проблему українського механізму: юридична наявність участі, контролю, звернення, доступу до інформації або оскарження ще не означає їх забезпеченої дії. Для завершеності механізму

кожний дефект має бути пов’язаний із конкретною гарантією, відповідальним суб’єктом, форумом підзвітності та засобом перегляду або виправлення. Нерозглянута пропозиція, немотивована відмова в інформації, формальна відповідь на петицію, ігнорування висновків громадської експертизи чи слабка реакція на позицію громадської ради не є лише управлінськими недоліками. З правової точки зору вони свідчать про розрив між каналом, процедурою, гарантією, підзвітністю і засобом захисту.

Перелік проблем української моделі взаємодії громадянського суспільства та держави дає змогу бачити ці розриви не як однорідну “неефективність”, а як різні юридичні дефекти. Так, нормативна фрагментація ускладнює передбачуваність правил, а слабке мотивування блокує перевірку владної відповіді, тоді як недостатня інформаційна гарантія робить участь некомпетентною або запізнілою, а слабка інституціоналізація громадського контролю знижує здатність громадської позиції спричинити офіційне реагування. В свою чергу неповний ланцюг адміністративного, позасудового і судового захисту не завжди забезпечує реальне виправлення порушення. Така диференціація важлива тому, що різні дефекти потребують різних правових рішень, а не загального заклику до посилення відкритості чи активізації діалогу.

Окремим результатом дослідження місцевого рівня взаємодії є визначення місця Закону України № 3703-IX у правовому механізмі участі територіальної громади. Передбачені ним загальні збори, місцеві ініціативи та громадські слухання пов’язують подання громадської позиції з її розглядом і прийняттям офіційного рішення, а громадське оцінювання закріплює окрему форму громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Найповніший процедурний маршрут установлено для громадських слухань, оскільки він охоплює визначений строк розгляду, участь представників ініціатора, мотивування та оприлюднення рішення. Водночас неоднаковий обсяг процедурних гарантій, залежність окремих процедур від статутів територіальних громад та відсутність спеціальних засобів реагування на їх порушення не забезпечують завершеності цього механізму.

На підставі цієї діагностики сформульовано авторську модель інтегрованого механізму взаємодії громадянського суспільства та держави. Її основу становить поєднання трьох елементів: процедурного маршруту, циклу підзвітної реакції та засобу виправлення порушення. Процедурний маршрут забезпечує шлях громадської позиції до публічного рішення; цикл підзвітної реакції вимагає від органу влади розгляду, мотивування і публічно зрозумілої відповіді; засіб виправлення порушення не дозволяє процедурному дефекту залишатися без правового наслідку. Ця модель не замінює наявні українські інститути штучною конструкцією, а впорядковує їх у послідовність, здатну працювати як повний правовий механізм.

Рекомендації щодо вдосконалення української моделі випливають саме з такої конструкції. Їхній зміст не зводиться до розширення переліку форм участі або створення нових каналів комунікації. Пріоритетним є функціональне узгодження вже наявних елементів: конституційних гарантій, законодавства про громадські об’єднання, публічних консультацій, адміністративної процедури, доступу до інформації, звернень, петицій, громадської експертизи, громадських рад, адміністративного оскарження, судового перегляду, моніторингу і звітування. Кожна зміна має відповідати простій, але юридично жорсткій логіці: критерій оцінки виявляє дефект, дефект визначає потрібний елемент моделі, а елемент моделі задає конкретну рекомендацію.

Прикладний результат розділу полягає у тому, що український механізм взаємодії громадянського суспільства та держави може розвиватися не шляхом накопичення окремих процедур, а через їх поєднання в інтегровану правову архітектуру. Така побудова передбачає нормативну основу, визначених суб’єктів і носіїв, інформаційно забезпечений маршрут участі, обов’язок мотивованої відповіді, контрольну функцію громадянського суспільства, можливість перегляду, засіб виправлення порушення та постійний моніторинг застосування. Саме за цих умов участь і громадський контроль перестають бути фрагментарними інструментами й набувають значення юридично забезпеченого способу впливу громадянського суспільства на публічну владу.

Розділ завершує прикладну частину дослідження висновком про те, що євроатлантичний розвиток України вимагає не формального запозичення стандартів, а функціональної гармонізації механізму взаємодії. Йдеться про таке узгодження українського права і практики, за якого громадська позиція не губиться між різними каналами, а проходить через зрозумілу процедуру, отримує мотивовану реакцію, може бути предметом контролю і, за наявності порушення, веде до виправлення. У цьому значенні авторська модель становить підсумковий прикладний результат дисертації: вона з’єднує нормативну основу, процедуру, підзвітність, захист і моніторинг у цілісну конструкцію правової взаємодії громадянського суспільства та держави.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретико-правове обґрунтування правових механізмів взаємодії громадянського суспільства та держави в умовах євроатлантичного розвитку України, визначено їх понятєві, нормативні, інституційні, процедурні та гарантійні складові, виявлено ключові прогалини чинної моделі та розроблено авторську конструкцію інтегрованого механізму такої взаємодії. Поставлені завдання виконано, що дає підстави для таких висновків.

1. Розкрито поняття, ознаки та функції громадянського суспільства в контексті правової взаємодії з державою. Поняттям громадянського суспільства охоплено відносно автономне, але юридично пов'язане з державою багатошарове соціально-правове середовище самоорганізації осіб та їхніх об'єднань, публічної комунікації, представництва інтересів, участі у виробленні публічних рішень і контролю за публічною владою. Його ознаками визначено відносну автономію, самоорганізацію, плюралізм суспільних суб'єктів, асоціативні, інституційні та комунікативні форми дії, здатність до участі, контролю і вимоги підзвітної реакції. Функціями громадянського суспільства є комунікативна, представницька, учасницька, контрольна та легітимаційна. Саме поєднання цих ознак і функцій робить громадянське суспільство суб'єктом правової взаємодії з державою, а не просто позадержавною соціальністю або сукупністю громадських організацій.

2. Досліджено державу як інституційного партнера громадянського суспільства і як об’єкт громадського контролю. Як інституційний партнер держава створює нормативні, організаційні та процедурні умови для участі, консультацій, доступу до інформації, звернень, петицій, діяльності консультативно-дорадчих органів і форм громадського контролю. Як об'єкт громадського контролю вона повинна бути відкритою для вимоги пояснення, перевірки, перегляду і правового реагування на рішення, дії та бездіяльність органів публічної влади. Партнерство без підзвітності перетворює участь на формальне залучення, а контроль без визначеного адресата і процедури

реагування залишається політичною критикою без юридичного наслідку. Тому належна взаємодія потребує визначеного відповідального суб'єкта, процедури розгляду суспільної позиції, мотивованої відповіді та можливості перевірити результат владної реакції.

3. Сформульовано поняття та елементний склад правового механізму взаємодії громадянського суспільства і держави. Такий механізм визначено як упорядковану систему норм, суб'єктів, процедур, інформаційних гарантій, форм участі, контрольних інструментів, обов'язку мотивованої відповіді, засобів оскарження, правового захисту і моніторингу. Він не зводиться до переліку наявних каналів комунікації або участі, оскільки окремий канал лише відкриває можливість подати позицію. Завершений механізм забезпечує повний юридичний шлях цієї позиції: доступ до інформації, подання, фіксацію, розгляд, співвіднесення з майбутнім або прийнятим рішенням, відповідь органу влади, контроль і виправлення процедурного дефекту. Визначальною ознакою механізму є юридична зв'язаність між його елементами.

4. Обґрунтовано принципи оцінки механізму взаємодії громадянського суспільства та держави на основі верховенства права і належного демократичного врядування. Верховенство права задає межі законності, правової визначеності, заборони свавілля, доступу до правосуддя і реальності захисту. Належне демократичне врядування вимагає відкритості, участі, доброчесності, відповідальності та спроможності публічних інституцій реагувати на суспільний внесок. Прозорість робить видимими матеріали, процедуру, відповідального суб'єкта і мотиви рішення, а підзвітність перетворює владну відповідь на об'єкт пояснення, перевірки та можливого перегляду. Належне адміністрування у цій конструкції є операційним продовженням зазначених принципів, оскільки переводить їх у конкретні обов'язки органу влади: своєчасний розгляд, неупередженість, пропорційність, мотивування, повідомлення результату, перегляд і виправлення порушення. Тому ефективність механізму слід оцінювати не за декларацією відкритості, а за повнотою правового шляху від інформації до захисту.

5. Проаналізовано міжнародні та європейські стандарти громадянської участі як вимоги до процедурної завершеності суспільного впливу на публічні рішення, а не як загальні демократичні побажання. Участь має правовий зміст тоді, коли громадськість допускається до належної стадії вироблення рішення, отримує своєчасний доступ до матеріалів, має реальну можливість подати позицію, а орган влади зобов'язаний її розглянути й надати обґрунтовану відповідь. Такий підхід дає змогу відмежувати реальну участь від символічного інформування, пізньої консультації або формального запрошення до обговорення, яке не здатне вплинути на зміст рішення. Міжнародні та європейські стандарти формують перевірювану стадійність участі: інформація - консультація - діалог - активна участь - мотивована реакція - оцінка результату. Саме ця послідовність є придатною для оцінки української моделі в умовах євроатлантичного розвитку.

6. Визначено стандарти прозорості, доступу до інформації та підзвітності як умови ефективної взаємодії держави та громадянського суспільства. Доступ до інформації є першою умовою входу у процедуру, оскільки без матеріалів, даних, проєктів рішень і зрозумілих строків громадська позиція стає запізнілою або неповною. Прозорість не зводиться до доступності окремих даних; вона робить видимими маршрут проходження суспільного внеску, відповідального суб'єкта, критерії врахування або відхилення позиції та мотиви остаточного рішення. Підзвітність завершує цей гарантійний ланцюг, оскільки вимагає від влади не тільки повідомити результат, а й пояснити його, допустити перевірку та забезпечити можливість реагування на процедурний дефект. У такій конструкції відкритість публічної влади перетворюється з управлінської чесноти на юридичну умову взаємодії.

7. Охарактеризовано інституційні та процедурні моделі взаємодії громадянського суспільства та держави у європейській практиці. Локальна демократія, консультаційні процедури, формати спільного вироблення рішень, гарантії свободи об'єднань, правовий статус неурядових організацій, інструменти відкритого врядування і моделі належного адміністрування не є

готовими шаблонами для механічного перенесення. Їхній спільний критерій полягає в тому, що кожен канал взаємодії повинен мати організаційного носія, процедуру подання і фіксації позиції, обов'язок реагування та можливість перевірки результату. Сам стандарт участі або прозорості не створює механізму, якщо він не закріплений у відповідному інституті й не має процедурного продовження. Тому європейський досвід важливий здатністю пов'язувати участь, відповідальність і правовий наслідок у єдину конструкцію.

8. Сформульовано євроатлантичні орієнтири й критерії гармонізації для України як вимоги функціональної сумісності національного механізму взаємодії з принципами демократичної стійкості, верховенства права, відкритого врядування, доброчесності, цивільного контролю, захищеності громадянського простору та спроможності публічної влади до підзвітної реакції. Євроатлантичний розвиток у цьому контексті не зводиться до зовнішньополітичної декларації або до формального запозичення окремих європейських моделей. Він означає таку перебудову правових і управлінських практик, за якої суспільна позиція не втрачається між різними каналами участі, а проходить через передбачувану процедуру, отримує мотивовану відповідь, може бути предметом контролю і, за наявності порушення, веде до виправлення. Отже, євроатлантичні орієнтири виконують роль інтегрованої системи критеріїв, за допомогою якої перевіряється реальна якість українського правового порядку.

9. Оцінено конституційні та інституційні засади взаємодії громадянського суспільства і держави в Україні. Конституційні гарантії, свобода об’єднання, право на звернення, доступ до публічної інформації, законодавство про громадські об’єднання, адміністративна процедура, місцеве самоврядування, стратегічні документи, публічні консультації, консультативно-дорадчі органи, громадська експертиза, петиції, електронна участь та окремі контрольні інструменти утворюють розвинену, але фрагментарну нормативну й інституційну основу взаємодії. Закон України № 3703-IX систематизував форми участі територіальної громади, запровадив громадське оцінювання діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, розширив суб’єктний склад

місцевої участі та конкретизував окремі процедури розгляду громадських пропозицій. Водночас передбачені ним форми мають неоднаковий обсяг процедурних гарантій і не завжди забезпечують послідовний перехід від подання громадської позиції до мотивованої відповіді та виправлення порушення. Поєднання законодавчого та локального регулювання дозволяє врахувати особливості окремої громади, проте зберігає ризик різної доступності процедур взаємодії у окремих громадах, а також зберігається необхідність балансування самостійності громад та дотримання відповідності статуту громади вимогам законодавства.

10. Проаналізовано адміністративні процедури консультацій, участі та громадського контролю в Україні як елементи єдиного юридично простежуваного маршруту, а не як ізольовані канали. Публічні консультації, електронні консультації, звернення, петиції, електронні петиції, доступ до публічної інформації, громадські ради, громадська експертиза, громадське оцінювання, місцеві форми участі та судовий захист мають різну правову функцію. Консультації відкривають вхід у процес формування політики; звернення і петиції дають змогу заявити вимогу або вплинути на порядок денний; доступ до інформації створює фактичну основу участі; громадська експертиза і дорадчі органи додають контрольний або консультативний вимір; засоби захисту мають реагувати на порушення. Їхня ефективність має перевірятися через визначені стадії, строки, відповідального суб'єкта, фіксацію позиції, мотивовану відповідь і правові наслідки. На місцевому рівні Закон України № 3703-IX найповніше забезпечує таку послідовність щодо громадських слухань, тоді як загальні збори, місцева ініціатива, бюджетна участь і громадське оцінювання мають різний обсяг процедурних гарантій та різний юридичний результат. Саме тому канал взаємодії має перетворюватися на процедуру, у межах якої громадянське суспільство може простежити розгляд позиції та домогтися реагування на порушення.

11. Виявлено прогалини правового механізму взаємодії держави та громадянського суспільства, визначено гарантії його ефективності, засоби

захисту та проблеми правозастосування. Головна прогалина полягає у слабкому зв'язку між поданням суспільної позиції, її належним розглядом, мотивованою відповіддю, переглядом, захистом і виправленням порушення. Гарантії ефективності мають охоплювати доступ до інформації, визначеність процедури, відповідального суб'єкта, фіксацію громадського внеску, обов'язок мотивованого реагування, можливість перегляду і реальний засіб виправлення процедурного дефекту. На місцевому рівні прогалини виявляються у неоднакових вимогах до мотивування результатів різних форм участі, залежності значної частини процедур від статутів територіальних громад та відсутності спеціального порядку реагування на окремі порушення процедури громадського оцінювання. Нерозглянута пропозиція, немотивована відмова в інформації, формальна відповідь на петицію, ігнорування результатів громадської експертизи, формальний розгляд висновків громадського оцінювання, слабка реакція на позицію громадської ради чи непрозорий розгляд консультаційних матеріалів є не лише управлінськими недоліками, а проявами проблем правозастосування. Такі дефекти мають різну природу, а саме нормативну фрагментацію, слабке мотивування, недостатню інформаційну гарантію, низьку інституційну спроможність контролю або неповний ланцюг перегляду. Їх подолання потребує точного правового зв'язку між дефектом, відповідальним суб'єктом, процедурою реагування і засобом виправлення.

12. Розроблено авторську модель інтегрованого механізму взаємодії громадянського суспільства та держави й сформульовано рекомендації щодо вдосконалення наявного механізму. Основу моделі становить поєднання процедурного маршруту, циклу підзвітної реакції, засобу виправлення порушення та моніторингу застосування. Процедурний маршрут забезпечує шлях громадської позиції від доступу до інформації й подання до фіксації, розгляду та співвіднесення з публічним рішенням. Цикл підзвітної реакції вимагає від органу влади визначеного відповідального суб'єкта, мотивованої відповіді, публічного пояснення результату і можливості перевірки. Засіб виправлення порушення не дозволяє процедурному дефекту залишатися без

правового наслідку, а моніторинг забезпечує періодичну оцінку того, чи працює механізм не лише формально, а й функціонально. Рекомендації сформульовано через зв’язок між дефектом, елементом моделі та юридичним наслідком: систематизувати правила участі й контролю, закріпити мінімальні вимоги до проходження громадської позиції, посилити обов’язок мотивованої відповіді, визначити порядок реагування на процедурні порушення, привести статути територіальних громад і локальні процедури участі у відповідність із Законом України № 3703-IX, узгодити цифрові, місцеві й галузеві форми взаємодії та запровадити публічне звітування про результати участі.

Отже, інтегрований правовий механізм взаємодії громадянського суспільства та держави в умовах євроатлантичного розвитку України слід розуміти як цілісну правову конструкцію, що поєднує нормативну основу, суб'єктів, інформаційні гарантії, процедури участі, громадський контроль, мотивовану відповідь, підзвітність, засоби захисту і моніторинг. Його призначення полягає не у збільшенні кількості каналів комунікації, а в тому, щоб кожна суспільна позиція мала зрозумілий шлях до публічного рішення, отримувала відповідальну реакцію органу влади, могла бути перевірена і, за наявності порушення, приводила до виправлення. Саме така модель робить взаємодію громадянського суспільства та держави юридично значущою, демократично легітимною і сумісною з євроатлантичними вимогами до відкритої, підзвітної та правової публічної влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування : Закон України від 09.05.2024 № 3703-IX // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/3703-20 (дата звернення: 05.06.2026).

2. Пилип В. В. Адміністративно-правовий механізм участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні: доктринальні положення: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Львів: *Львівський державний університет внутрішніх справ*, 2024. 586 с.

3. Древаль В. Ю. Механізми взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади у сфері законотворчості: дис. ... д-ра філософії: 281 - Публічне управління та адміністрування. *Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна*. Харків, 2024.

4. Демиденко А. Л. Неурядові (громадські) правозахисні організації як інститут громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект: дис. ... д-ра філософії: 081 - Право. *Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*. Харків, 2024.

5. Кудряшов Р. О. Розвиток взаємодії громадянського суспільства та держави у контексті захисту національних інтересів України: дис. ... д-ра філософії: 281 - Публічне управління та адміністрування. *Університет митної справи та фінансів*. Дніпро, 2025.

6. Шаульська Г. М. Взаємообумовлений розвиток публічного управління та громадянського суспільства на засадах людиноцентризму в Україні: дис. ... д-ра наук з державного управління: 25.00.02. *Національний університет "Львівська політехніка"*. Львів, 2024.

7. Лукашевський Ю. О. Розвиток інструментів участі громадян у місцевому самоврядуванні (на прикладі міста Львова): дис. ... д-ра філософії: 281 - Публічне управління та адміністрування. *Національний університет "Львівська політехніка"*. Львів, 2024.

8. Предко М. Є. Механізми впливу інститутів громадянського суспільства на антикорупційну політику України: дис. ... д-ра філософії: 281 - Публічне управління та адміністрування. *Київський національний університет імені Тараса Шевченка*. Київ, 2024. 251 с.

9. Омельченко В. С. Громадський контроль в системі публічного управління: інформаційно-комунікативний аспект: дис. ... д-ра філософії: 281 - Публічне управління та адміністрування. *Національний університет "Одеська політехніка"*. Одеса, 2023.

10. Перегуда Н. І. Адміністративно-правовий механізм інформаційної взаємодії органів публічного управління з органами місцевого самоврядування та громадськістю на прикладі електронного урядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. *Приватна установа "Науково-дослідний інститут публічного права"*. Київ, 2025.

11. Досін Б. В. Правове регулювання соціального діалогу в Україні: дис. ... д-ра філософії: 081 - Право. *Львівський національний університет імені Івана Франка*. Львів, 2025.

12. Kumar, Krishan. Civil Society: An Inquiry into the Usefulness of an Historical Term. *The British Journal of Sociology* 44, no. 3 (1993): 375-395. https://doi.org/10.2307/591808

13. Ehrenberg, John. Civil Society: The Critical History of an Idea. *New York: New York University Press*, 1999. https://nyupress.org/9780814735817/civil-society/

14. Pérez-Díaz, Víctor. Civil society: A multi-layered concept. *Current Sociology* 62, no. 6 (2014): 812-830. https://doi.org/10.1177/0011392114533115

15. Aristotle. *Politics*. Translated by H. Rackham. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1944. Loeb Classical Library. Available via Perseus Catalog: https://catalog.perseus.tufts.edu/catalog/urn%3Acts%3AgreekLit%3Atlg0086.tlg035.perseus-eng1

16. Cicero, Marcus Tullius. De re publica, De legibus. With an English translation by Clinton Walker Keyes. Loeb Classical Library. Cambridge, MA:

Harvard University Press, 1928. https://catalog.perseus.org/catalog/urn:cts:latinLit:phi0474.phi043.opp-lat3

17. Hobbes, Thomas. Leviathan. Edited by Richard Tuck. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. First published 1651. DOI: https://doi.org/10.1017/CBO9780511808166

18. Locke, John. Two Treatises of Government. Edited by Peter Laslett. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. First published 1689. DOI: https://doi.org/10.1017/CBO9780511810268

19. Rousseau, Jean-Jacques. The Social Contract; or, Principles of Political Right. 1762. https://www.gutenberg.org/ebooks/46333

20. Ferguson, Adam. An Essay on the History of Civil Society. Edited by Fania Oz-Salzberger. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. First published 1767. DOI: https://doi.org/10.1017/CBO9780511806599

21. Hegel, G. W. F. Elements of the Philosophy of Right. Edited by Allen W. Wood. Translated by H. B. Nisbet. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. First published 1821. DOI: https://doi.org/10.1017/CBO9780511808012

22. Tocqueville, Alexis de. Democracy in America. Edited by Eduardo Nolla. Translated by James T. Schleifer. Liberty Fund, 2012. Originally published in 1835 and 1840. https://about.libertyfund.org/books/democracy-in-america/

23. Habermas, Jürgen. The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. Cambridge, MA: The MIT Press, 1989. https://mitpress.mit.edu/9780262581080/the-structural-transformation-of-the-public-sphere/

24. Cohen, Jean L., and Andrew Arato. Civil Society and Political Theory. Cambridge, MA: The MIT Press, 1992. https://mitpress.mit.edu/9780262531214/civil-society-and-political-theory/

25. Walzer, Michael. The Idea of Civil Society. *Dissent* 39, no. 2 (Spring 1991): 293-304. https://dissentmagazine.org/article/the-idea-of-civil-society/

26. Alexander, Jeffrey C. The Civil Sphere. New York: Oxford University Press, 2006. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195162509.001.0001

27. Блащук О. О. Трансформація механізмів взаємодії громадянського суспільства та держави: історико-правовий аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2026. № 2. С. 12–15. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2026-2/1

28. Блащук О. О. Історичні трансформації державно-громадянської взаємодії у правовому вимірі. *Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції «Малиновські читання»*. Острог, 27 листопада 2025 року. URL: https://eprints.oa.edu.ua/id/eprint/10331/1/malynovski_chytannia_2026.pdf (дата звернення: 05.06.2026).

29. Панчук І. О. Утвердження економічної свободи як правової цінності громадянського суспільства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 47–49. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-4/6

30. Панчук І. О. Самоорганізація населення у контексті розвитку громадянського суспільства в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2023. № 1. С. 3–7. DOI: https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.1.1

31. OECD. Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. Paris: OECD, 2001.

32. Conference of INGOs of the Council of Europe. Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process. Strasbourg: Council of Europe, 2009. https://rm.coe.int/16802eed5c

33. Council of Europe. Guidelines for Civil Participation in Political Decision Making. Adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2017. https://www.coe.int/en/web/participatory-democracy/guidelines

34. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17

35. Fung, Archon. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review* 66, Special Issue (2006): 66-75.

36. Про громадські об’єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17

37. Committee of Ministers of the Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2007)14 on the Legal Status of Non-Governmental Organisations in Europe. Strasbourg, 2007. https://www.coe.int/web/ingo/legal-standards-for-ngos

38. Arnstein, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35, no. 4 (1969): 216-224. https://doi.org/10.1080/01944366908977225

39. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF

40. Bovens, Mark. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal* 13, no. 4 (2007): 447-468.

41. Fox, Jonathan. Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? *World Development* 72 (2015): 346-361. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011

42. Malena, Carmen, Reiner Forster, and Janmejay Singh. Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice. *Social Development Papers* No. 76. Washington, DC: World Bank, 2004.

43. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80

44. OECD Council. Recommendation of the Council on Open Government. OECD/LEGAL/0438, 2017. https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438

45. European Union. Consolidated Version of the Treaty on European Union, Article 11. *Official Journal of the European Union* C 202, 7 June 2016. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016M011

46. Стукаленко О. В. Нотатки до розуміння категорії «механізм правового регулювання». *Правова держава*. 2017. № 26. С. 20–25. DOI: https://doi.org/10.18524/2411-2054.2017.26.233386

47. Луцький Р. П., Гаврилишин П. М. Позитивне право як вияв раціонального співвідношення волі держави та її громадян: політико-правовий аспект. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила. Серія: Право*. 2022. Вип. 14 (26). С. 39–45. DOI: https://doi.org/10.33098/2078-6670.2022.14.26.39-45

48. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

49. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). *Rule of Law Checklist*. CDL-AD(2016)007, adopted at the 106th Plenary Session, Venice, 11-12 March 2016. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e

50. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20

51. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF

52. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15

53. European Ombudsman. *European Code of Good Administrative Behaviour*. Consolidated public version available via the European Ombudsman website, accessed April 10, 2026. https://www.ombudsman.europa.eu/export-pdf/en/66725

54. Луцький Р., Зварич Р., Скоморовський В., Коритко Л., Олійник О. Конституційно-правові засади побудови соціальної держави в Україні. *Соціально-правові студії*. 2023. Т. 6, № 3. С. 75–84. DOI: https://doi.org/10.32518/sals3.2023.75

55. Панчук І. О. Теоретико-правова характеристика реалізації права людини на правову освіту в Україні. *Юридичний науковий електронний*

журнал. 2024. № 11. С. 35–37. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-11/5

56. Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities. Adopted on 11 March 1980. https://rm.coe.int/16804f22ae

57. Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts. Adopted on 15 December 2004. https://rm.coe.int/cmrec-2004-20-on-judicial-review-of-administrative-acts/1680a43b5b

58. Блащук О. О. Засади участі громадянського суспільства у процесах формування та здійснення судової влади. *Актуальні питання у сучасній науці. Серія: Право*. 2025. № 9 (39). С. 525–535. DOI: https://doi.org/10.52058/2786-6300-2025-9(39)-525-535

59. Ковальчук В. Б. Участь громадян у здійсненні правосуддя та легітимації судової влади: вітчизняний та європейський досвід. *Український часопис конституційного права*. 2025. Вип. 3 (36). С. 41–58. DOI: https://doi.org/10.30970/jcl.3.2025.4

60. Ковальчук В. Б. Громадський контроль за судовою владою та доброчесність суддів в Україні. *Право України*. 2025. № 6. С. 100–113. DOI: https://doi.org/10.33498/louu-2025-06-100

61. Кельбя С., Дзюбак С., Сендецький В., Луцький Р. Цінність європейського розуміння верховенства права для розвитку сучасної демократичної держави: теоретико-історичний аспект. *Соціально-правові студії*. 2025. Т. 8, № 1. С. 82–95. DOI: https://doi.org/10.32518/sals1.2025.82

62. Commission of the European Communities. *European Governance: A White Paper*. COM(2001) 428 final, 25 July 2001. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0428

63. Council of Europe. Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205), Tromsø, 18 June 2009. https://www.coe.int/en/web/access-to-official-documents

64. Council of Europe. *Twelve Principles of Good Democratic Governance*. Strasbourg: Council of Europe, 2008. https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles

65. Committee of Ministers of the Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2023)5 on Principles of Good Democratic Governance. Strasbourg, 2023.

66. OECD / SIGMA. *The Principles of Public Administration*. OECD Publishing, Paris, 2023. https://doi.org/10.1787/7f5ec453-en

67. OECD. *Open Government for Stronger Democracies: A Global Assessment*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2023. https://doi.org/10.1787/5478db5b-en

68. European Union. Charter of Fundamental Rights of the European Union. OJ C 326, 26.10.2012, pp. 391-407. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2012_326_R_0391_01

69. Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Adopted on 20 June 2007. https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c

70. Human Rights Committee. General Comment No. 25 (57): The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 August 1996. https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=aKSef%2Fp225DnIv2M3GwQlGcafmOuod0DGlKFu4m5E0Tf4ie5q1MtxI1oKk1HS3%2BVw5q1j4sWYCMMGIsPBdljVJFxePUvw4Bnkv1fW9GfxzE%3D

71. Open Government Partnership. OGP Participation and Co-Creation Standards. Updated in 2021. https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/

72. OECD. OECD Guidelines for Citizen Participation Processes. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2022. https://doi.org/10.1787/f765caf6-en

73. European Commission. Better Regulation Guidelines. 3 November 2021, with accompanying toolbox updates. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

74. Open Government Partnership. Open Government Declaration. Launched with the founding of the Open Government Partnership in September 2011. https://www.opengovpartnership.org/how-we-work/joining-ogp/open-government-declaration/

75. UNECE. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. Aarhus, 25 June 1998. https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text

76. Cucciniello, Maria, Gregory A. Porumbescu, and Stephan Grimmelikhuijsen. 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review* 77, no. 1 (2017): 32-44. https://doi.org/10.1111/puar.12685

77. Wang, Qiushi, and Zhen Guan. Can Sunlight Disperse Mistrust? A Meta-Analysis of the Effect of Transparency on Citizens' Trust in Government. *Journal of Public Administration Research and Theory* 33, no. 3 (2023): 453-467. https://doi.org/10.1093/jopart/muac040

78. Grimmelikhuijsen, Stephan, Gregory Porumbescu, Boram Hong, and Tobin Im. The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment. *Public Administration Review* 73, no. 4 (2013): 575-586. https://doi.org/10.1111/puar.12047

79. Meijer, Albert. Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences* 75, no. 2 (2009): 255-269. https://doi.org/10.1177/0020852309104175

80. De Fine Licht, Jenny, Daniel Naurin, Peter Esaiasson, and Mikael Gilljam. When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship. *Governance* 27, no. 1 (2014): 111-134. https://doi.org/10.1111/gove.12021

81. Brandsma, Gijs Jan, and Thomas Schillemans. The Accountability Cube: Measuring Accountability. *Journal of Public Administration Research and Theory* 23, no. 4 (2013): 953-975. https://doi.org/10.1093/jopart/mus034

82. Погребняк С. Концепції належного врядування і належного адміністрування: міжнародний, європейський та національний досвід. *Філософія права і загальна теорія права*. 2012. № 1. DOI: https://doi.org/10.21564/2227-7153.2012.1.183714

83. United Nations. United Nations Convention against Corruption. New York, 2004. https://www.unodc.org/documents/rpanc/Publications/UN_documents/Corruption/UN_Convention.pdf

84. Bingham, Lisa Blomgren, Tina Nabatchi, and Rosemary O'Leary. The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review* 65, no. 5 (2005): 547-558. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00482.x

85. Nabatchi, Tina. Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration. *The American Review of Public Administration* 40, no. 4 (2010): 376-399. https://doi.org/10.1177/0275074009356467

86. Michels, Ank. Innovations in Democratic Governance: How Does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy? *International Review of Administrative Sciences* 77, no. 2 (2011): 275-293. https://doi.org/10.1177/0020852311399851

87. Карпенко О., Осмак А., Васюк Н. Публічні консультації як партисипативна складова циклу управління проєктами в діяльності органів

місцевого самоврядування. *Університетські наукові записки*. 2025. № 1 (103). С. 4–13. DOI: https://doi.org/10.37491/UNZ.103.1

88. Council of Europe. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority. CETS No. 207, Utrecht, 16 November 2009. https://rm.coe.int/168008482a

89. Council of Europe. European Charter of Local Self-Government. Opened for signature 15 October 1985, entered into force 1 September 1988. https://www.coe.int/web/congress/european-charter-of-local-self-government

90. Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life. Adopted on 6 December 2001. https://rm.coe.int/16804f513c

91. Committee of Ministers of the Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2018)4 on the Participation of Citizens in Local Public Life. Strasbourg, 2018. https://www.coe.int/en/web/youth/-/recommendation-on-the-participation-of-citizens-in-local-public-life

92. Ianniello, Mario, Silvia Iacuzzi, Paolo Fedele, and Luca Brusati. Obstacles and Solutions on the Ladder of Citizen Participation: A Systematic Review. *Public Management Review* 21, no. 1 (2019): 21-46. https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1438499

93. Колпаков В. К. Деліберація у публічному управлінні: порівняльно-правовий аналіз практик зарубіжних держав і України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 3, ч. 2. С. 122–126. DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.2.19

94. OSCE/ODIHR and Venice Commission. *Joint Guidelines on Freedom of Association*. Warsaw/Strasbourg, 2015. https://www.osce.org/odihr/132371

95. Про лобіювання : Закон України від 23.02.2024 № 3606-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-20

96. European Commission. *Ukraine 2024 Report*. Commission Staff Working Document, SWD(2024) 699 final, 30 October 2024. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=SWD:2024:699:FIN

97. OECD / SIGMA. *Public Administration in Ukraine: Assessment against the Principles of Public Administration*. SIGMA Monitoring Reports, OECD Publishing, Paris, 2024. https://doi.org/10.1787/078d08d4-en

98. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : Указ Президента України від 27.09.2021 № 487/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021

99. Вавринчук М. П., Когут О. В. Адміністративна процедура крізь призму Конституції України та законодавства Європейського Союзу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. Вип. 88, ч. 2. С. 307–312. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.88.2.41

100. Бойко І. В. Євроінтеграційний зміст і значення Закону України «Про адміністративну процедуру». *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 4, ч. 1. С. 190–198. DOI: https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.29

101. Петруненко Я. В. Порівняльно-аналітичне дослідження нормопроєктної діяльності в Україні та країнах Європейського Союзу. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 3, ч. 3. С. 352–360. DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.3.55

102. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20

103. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15

104. Nate, Silviu, Andriy Stavytskyy, and Ganna Kharlamova. Index of the Openness and Transparency of Budgeting and Financial Management of the Defence and Security Sector: Case of Ukraine. *Sustainability* 15, no. 7 (2023): 5617. https://doi.org/10.3390/su15075617

105. Корж І. Ф. Європейські принципи партисипативної демократії та їх імплементація в Україні. *Інформація і право*. 2022. № 1 (40). С. 35–45. DOI: https://doi.org/10.37750/2616-6798.2022.1(40).254340

106. Про реалізацію експериментального проекту щодо забезпечення можливості діяльності громадської організації на підставі модельного статуту: Постанова Кабінету Міністрів України; Статут, Порядок від 18.04.2025 № 460. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/460-2025-%D0%BF (дата звернення: 05.06.2026).

107. Підсумковий висновок щодо виконання програм (проєктів, заходів) громадськими об'єднаннями осіб з інвалідністю. Міністерство соціальної політики України. 2021. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_spryiannia/vysnov-fond-2021_.pdf (дата звернення: 05.06.2026).

108. Про затвердження плану заходів з реалізації у 2025–2026 роках Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України; План, Заходи від 21.03.2025 № 246-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/246-2025-%D1%80 (дата звернення: 05.06.2026).

109. Андрійчук Т. С. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства: проблеми організаційно-функціонального забезпечення. *Політичні дослідження*. 2021. № 2. DOI: https://doi.org/10.53317/2786-4774-2021-2-4

110. Блащук О. О. Волонтерська діяльність як інститут громадянського суспільства. *Матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції «Малиновські читання»*. Острог, 15 листопада 2024 року. URL: https://eprints.oa.edu.ua/id/eprint/9595/1/mater_konfer_Malynovsky_%D0%A5I.pdf (дата звернення: 05.06.2026).

111. Блащук О. О. Правове забезпечення функціонування інститутів громадянського суспільства в Україні. *Матеріали круглого столу «Сучасні тенденції розвитку законодавства України в умовах воєнного стану»*.

Острог, 17 травня 2024 року. URL: https://eprints.oa.edu.ua/id/eprint/9377/1/suchasni_tendentsii.pdf (дата звернення: 05.06.2026).

112. Дробуш І. В., Іщук С. І. Волонтерська діяльність в громадах: актуальні питання правової регламентації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. Вип. 87, ч. 4. С. 329–335. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.87.4.51

113. Ковальчук В. Б. Громадянська участь в процесі здійснення врядування та легітимації публічної влади в Україні. *Український часопис конституційного права*. 2024. Вип. 4 (33). С. 32–43. DOI: https://doi.org/10.30970/jcl.4.2024.3

114. Мирна Н. В., Стасюк О. В. Теоретичні засади взаємодії органів публічного управління та інститутів громадянського суспільства. *Теорія та практика державного управління*. 2024. № 2 (79). С. 165–183. DOI: https://doi.org/10.26565/1727-6667-2024-2-08

115. Гончарук В. Правове регулювання та інституційне забезпечення взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2022. № 17. С. 925–956. DOI: https://doi.org/10.34132/pard2022.17.12

116. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18

117. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17

118. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14

119. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80

120. Баєва Ю. Демократизація місцевого врядування як етап реформи децентралізації в Україні. *Просторовий розвиток*. 2024. № 7. С. 532–547. DOI: https://doi.org/10.32347/2786-7269.2024.7.532-547

121. Інформація про діяльність громадських рад при органах виконавчої влади у І кварталі 2026 року. Секретаріат Кабінету Міністрів України. 2026.

122. Звіт про виконання Плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство “Відкритий Уряд”» у 2023–2025 роках. Секретаріат Кабінету Міністрів України. 2026. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/partnerstvo/proj-zvit-ogp-2023-25.pdf (дата звернення: 05.06.2026).

123. Прилипко С. Нормативно-правові засади інформаційної відкритості та комунікаційної взаємодії органів публічної влади з громадськістю. *Науковий вісник: Державне управління*. 2020. № 4 (6). С. 232–251. DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-232-251

124. Аль-Атті І. Механізми формування ефективної взаємодії влади та громадськості як основа вдосконалення системи публічного управління. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2022. № 2. С. 6–30. DOI: https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-2-06-30

125. Іваній О. Механізми залучення громадськості до стратегічного управління територіальними громадами в умовах децентралізації. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2025. № 33. С. 265–273. DOI: https://doi.org/10.35432/tisb332025331764

126. Лукашевський Ю. О. Основні характеристики участі громадян у місцевому самоврядуванні. *Бізнес Інформ*. 2022. № 2. С. 112–117. DOI: https://doi.org/10.32983/2222-4459-2022-2-112-117

127. Дробуш І. В. Міські агломерації як форми співробітництва громад в умовах повоєнної відбудови України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 2. С. 150–155. DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.02.25

128. Дробуш І. В. Функціональна роль муніципальної влади в реалізації прав та свобод людини на рівні громади в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 2. С. 66–68. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-2/13

129. Луцький Р. П., Пташник О. І., Гамалюк Б. М., Лис А. Б. Децентралізація як невід'ємна складова удосконалення публічного управління в Україні. *Національні інтереси України*. 2024. № 3 (3). С. 234–243.

130. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові види громадської експертизи в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2018. № 2 (2). С. 67–76. DOI: https://doi.org/10.32689/2617-9660-2018-2-2-67-76

131. Dorokhina, Yulia. Public Consultations as a Vital Aspect of Effective Cooperation Between the Government and Civic Organisations in Ukraine. *Public Administration Yearbook* 3 (2017): 380-386. https://doi.org/10.4467/24497800RAP.17.021.7072

132. Кушнірюк В., Серняк О., Шушайло Т. Теоретико-правові засади публічних консультацій в Україні. *Координати публічного управління*. 2023. № 1. С. 77–97. DOI: https://doi.org/10.62664/cpa.2023.01.04

133. Про публічні консультації : Закон України від 20.06.2024 № 3841-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841-20

134. Крайній П. І. Закон України «Про публічні консультації» та його вплив на еволюцію права на участь в управлінні публічними справами: теоретико-практичний аналіз. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. Вип. 86, ч. 3. С. 361–367. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.3.55

135. Звіт про врахування пропозицій, які надійшли за результатами обговорень у рамках підготовки Плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство "Відкритий Уряд"» у 2023–2025 роках. Секретаріат Кабінету Міністрів України. 2023. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-

civik-2018/partnerstvo/zvit-ogp-2023-2025_propos.pdf (дата звернення: 05.06.2026).

136. Консультації з громадськістю у IV кварталі 2025 року. Секретаріат Кабінету Міністрів України. 2026.

137. Консультації з громадськістю у I кварталі 2026 року. Секретаріат Кабінету Міністрів України. 2026.

138. Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них : Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 14.10.2022 № 1159. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1159-2022-%D0%BF (дата звернення: 05.06.2026).

139. Яїцька Д. Особливості участі громадян у публічному управлінні в умовах воєнного стану в Україні. *Проблеми законності*. 2022. Вип. 158. С. 29–46. DOI: https://doi.org/10.21564/2414-990X.158.265030

140. Про затвердження Порядку проведення опитування щодо ініціатив, спрямованих на вирішення питань державного управління у різних сферах суспільного життя, на Єдиному державному вебпорталі електронних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок, Замовлення від 07.02.2022 № 90. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/90-2022-%D0%BF (дата звернення: 05.06.2026).

141. Ковач Я. В. Організація та проведення електронних консультацій органів державної влади з громадськістю. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. Вип. 86, ч. 3. С. 336–342. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.3.51

142. Інформаційне повідомлення про проведення електронних консультацій щодо проєкту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування державного управління України на 2026–2030 роки та затвердження операційного плану заходів з її реалізації». Секретаріат Кабінету Міністрів України. 14.04.2026. URL:

https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_konsult/20260415-info-mess.pdf (дата звернення: 05.06.2026).

143. Хлібороб Н. Місце та застосування нового Закону «Про адміністративну процедуру» у регулюванні публічних електронних послуг. *ScienceRise: Juridical Science*. 2024. № 1 (27). С. 15–21. DOI: https://doi.org/10.15587/2523-4153.2024.301635

144. Блащук О. О. Цифрова участь громадянського суспільства у нормотворчості в умовах євроатлантичного розвитку України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 8. С. 29–32. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-8/3

145. Чуб А. В. Електронні консультації з громадськістю як форма реалізації суб'єктивних публічних прав. *Право і суспільство*. 2020. № 6-2, ч. 2. С. 147–152. DOI: https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.6.2.2.22

146. Стрельбіцька Л. Я. Участь громадянського суспільства у прийнятті рішень у сфері охорони здоров'я та громадського здоров'я. *Юридичний вісник*. 2026. № 1. DOI: https://doi.org/10.32782/yuv.v1.2026.50

147. Блащук О. О. Правові механізми участі громадянського суспільства у формуванні політики через системи штучного інтелекту та алгоритмічне врядування в контексті євроатлантичного розвитку України. *Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Двадцять четверті Осінні юридичні читання. Захист прав людини в Україні в умовах воєнного стану та у післявоєнний період»*. Хмельницький, 23 жовтня 2025 року. Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. URL: https://surli.cc/cxfaos (дата звернення: 05.06.2026).

148. Школик А. Види учасників адміністративного провадження. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 144–162. DOI: https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291705

149. Тимощук В. П. Щодо впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру». *Адміністративне право і процес*. 2022. № 4 (39). С. 34–48. DOI: https://doi.org/10.17721/2227-796X.2022.4.03

150. Boiko, Iryna V., Oleksandr T. Zyma, Yuliia V. Mekh, Olha M. Soloviova, and Valentyna A. Somina. Administrative Procedure: European Standards and Conclusions for Ukraine. *Journal of Advanced Research in Law and Economics* 10, no. 7 (2019): 1968-1975. https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7(45).03

151. Захарова В. Г., Ковтун М. С., Досужа А. Є. Значення адміністративної процедури для забезпечення доступності адміністративних послуг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. Вип. 88, ч. 2. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.88.2.51

152. Chub, Anton. Exercise of the Right to Access to Public Information: Administrative and Legal Mechanism. *Krakowskie Studia Malopolskie* 2, no. 26 (2020): 9-30. https://doi.org/10.15804/ksm20200201

153. Пилипюк О. М. Здійснення права на звернення: адміністративно-правовий аспект. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2022. № 6. DOI: https://doi.org/10.54929/2786-5746-2022-6-01-16

154. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронної петиції : Закон України від 02.07.2015 № 577-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19

155. Лученко Д. В. Електронні ініціативи як інструмент електронної демократії: досвід України та Латвії. *Проблеми законності*. 2021. Вип. 155. С. 124–134. DOI: https://doi.org/10.21564/2414-990X.155.245992

156. Babin, Igor, and Liudmyla Vakariuk. The Legal Nature of E-Petitions. *Baltic Journal of Law & Politics* 12, no. 2 (2019): 19-46. https://doi.org/10.2478/bjlp-2019-0010

157. Михальчук Б. С. Електронна участь у територіальних громадах України у часи євроінтеграційних процесів: електронні петиції. *Правова держава*. 2024. № 54. С. 92–102. DOI: https://doi.org/10.18524/2411-2054.2024.54.304877

158. Громадська експертиза взаємодії Державного агентства з питань електронного урядування України з громадськістю під час виконання покладених на нього завдань. Кабінет Міністрів України. 09.07.2018. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/gromadska-ekspertiza-vzayemodiyi-derzhavnogo-agentstva-z-pitan-elektronnogo-uryaduvannya-ukrayini-z-gromadskistyu-pid-chas-vikonannya-pokladenih-na-nogo-zavdan (дата звернення: 05.06.2026).

159. Лізаковська С. Громадські ради як інструмент впливу громадськості на формування та реалізацію державної політики в Україні. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2019. № 3. С. 77–91. DOI: https://doi.org/10.34132/pard2019.03.05

160. Гулак О. В., Яра О. С., Слюсаренко С. В. Правове забезпечення діяльності громадської ради як форми громадського контролю за діяльністю органів публічної влади: порівняльний аналіз. *Наукові записки. Серія: Право*. 2025. Вип. 19. С. 314–321. DOI: https://doi.org/10.36550/2522-9230-2025-19-314-321

161. Волохов О. С. Публічні консультації як стадія правотворчості в Україні: ефективність правових механізмів та міжнародні стандарти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. Вип. 89, ч. 1. С. 26–34. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.1.3

162. Кучук А. М., Мінченко О. В. Адміністративний розсуд: Україна та держави Європейського Союзу (порівняльно-правовий аспект). *Нове українське право*. 2022. Спецвип. 1. С. 217–222. DOI: https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.32

163. Shevchuk, Oleksandr M., Oleksandr M. Drozdov, Vadim A. Kozak, Anastasiia O. Vyltsan, and Olena V. Verhoglyad-Gerasymenko. Human Right to Access Public Information: The Experience of Ukraine and the Practice of the ECtHR. *Hasanuddin Law Review* 9, no. 2 (2023): 155-167. https://doi.org/10.20956/halrev.v9i2.4396

164. Сердюк О. І., Сороченко М. М. Принципи забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування. *Вісник Полтавського державного аграрного університету. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2025. № 4. С. 66–74. DOI: https://doi.org/10.32782/pdau.pma.2025.4.11

165. Про схвалення рекомендацій щодо викладення інформації суб'єктами владних повноважень у форматах, що забезпечують доступність її сприйняття : Розпорядження Кабінету Міністрів України; Рекомендації від 17.11.2023 № 1046-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1046-2023-%D1%80 (дата звернення: 05.06.2026).

166. Дуліна О., Крупник А. Громадський контроль як складова публічного управління: багаторівневий вимір. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. № 3 (84). С. 19–23. DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa3842021246229

167. Гаран О. Принцип гарантування ефективних засобів правового захисту: європейський та національний концепт. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 46–67. DOI: https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291893

168. Малик І. М. Принципи інституту адміністративного оскарження: поняття та класифікація. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 1. С. 416–422. DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.73

169. Ярош А. О., Мацелик Т. О. Позасудові форми врегулювання публічно-правових спорів: правове регулювання та напрями удосконалення. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 6. DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.117

170. Крилов Д. Б. Проблемні питання адміністративного оскарження рішень органів Державної податкової служби України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. Вип. 79, ч. 2. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.2.11

171. Дробуш І. В., Стрельбіцька Л. Я. Конституційно-правова відповідальність у сфері охорони довкілля: сучасна судова практика України

та Європейського суду з прав людини. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2024. № 4 (86). С. 31–38. DOI: https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.4.4

172. Ігнатченко І. Г., Григоренко Б. В. Зарубіжний досвід та вітчизняна практика правового регулювання спеціальних принципів адміністративної процедури. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 5. DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.59

173. Бондаренко Г. Г. Теоретичний аналіз основних понять інституційного забезпечення взаємної відповідальності держави та громадянського суспільства. *Актуальні проблеми інноваційної економіки та права*. 2025. № 4. С. 6–9. DOI: https://doi.org/10.36887/2524-0455-2025-4-1

174. Стрельбіцька Л. Я. Результати громадського моніторингу проєктів відбудови, участь благодійних організацій та громадянського суспільства. *Право та державне управління*. 2026. № 1. С. 329–334. DOI: https://doi.org/10.32782/pdu.2026.1.41

175. Нестеренко К. О., Булгакова О. В. Адміністративна процедура як новий етап взаємодії органів державної влади і суспільства. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 6. DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.06.83

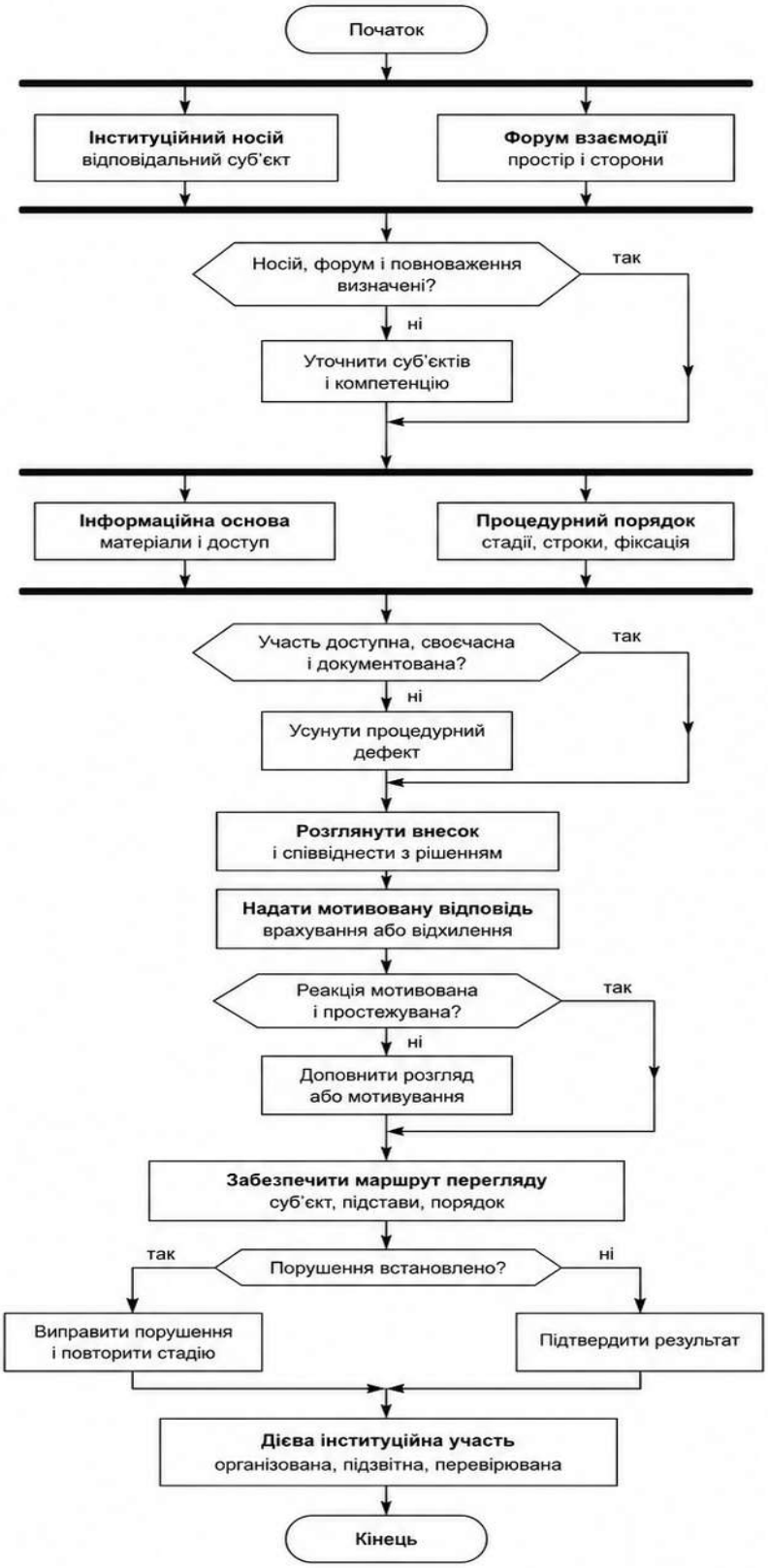
176. Павлович-Сенета Я. П. Форми безпосередньої участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 5, ч. 2. DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.39

177. Методичні рекомендації з розробки Статуту територіальної громади. Міністерство розвитку громад та територій України. 14.11.2025. URL: https://mindev.gov.ua/diialnist/rozvytok-mistsevoho-samovriaduvannia/metodychni-rekomendatsii-z-rozrobky-statutu-terytorialnoi-hromady (дата звернення: 05.06.2026).

ДОДАТКИ

ДОДАТОК 1

Алгоритм забезпечення дієвості участі громадянського суспільства у процесі прийняття рішень органами влади



ДОДАТОК 2

Акт впровадження
в практичну діяльність
Громадської організації «Агенція розвитку громад «Інтонація ЗМІН»
результатів дисертаційного дослідження Блащука Олексія Олександровича на тему «Правові механізми взаємодії громадянського суспільства та держави в умовах євроатлантичного розвитку України» в галузі знань 08 Право, спеціальності 081 - Право

Результати дисертаційного дослідження Блащука О.О. використані в діяльності громадської організації «Агенція розвитку громад «Інтонація ЗМІН» під час реалізації програм розвитку молодіжної участі, громадянської активності, соціального підприємництва та взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Особливу практичну цінність для діяльності організації становлять напрацювання щодо механізмів громадянської участі, публічних консультацій, підзвітності органів влади, розвитку партнерства між громадськими організаціями та органами місцевого самоврядування, а також забезпечення відкритого врядування на місцевому рівні.

Окремі положення дослідження враховані під час організації діяльності Молодіжного інтеграційного центру «Кенеберг», реалізації програм неформальної освіти, розвитку волонтерської спільноти та залучення молоді до процесів прийняття рішень у територіальних громадах Рівненської області.

Запропоновані в роботі підходи до побудови ефективної взаємодії між громадянським суспільством і державою використовуються під час проведення громадських обговорень, консультацій із зацікавленими сторонами, розробки місцевих програм та проєктів, а також у процесі формування партнерств між закладами освіти, молодіжними центрами, громадськими організаціями та органами місцевого самоврядування.

Практичне значення для організації мають висновки щодо забезпечення прозорості, підзвітності та участі громадян у виробленні публічних рішень, які використовуються під час реалізації регіональних ініціатив з розвитку молодіжної політики, соціального шкільного підприємництва та підтримки молодіжних і громадських ініціатив.

Матеріали дослідження також враховуються під час підготовки навчальних програм, тренінгів, фасилітаційних сесій та консультацій для представників громад, молодіжних працівників, педагогів, лідерів громадських організацій і органів місцевого самоврядування з питань розвитку громадянської участі та партнерства.

Використання результатів дисертаційного дослідження сприяє підвищенню ефективності взаємодії між громадським сектором і місцевою владою, розвитку механізмів залучення громадян до прийняття рішень та посиленню спроможності громад реалізовувати принципи демократичного врядування в умовах європейської інтеграції України.

10.06.2026 Вікторія КОСТЮК

ДОДАТОК 3

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОСТРОЗЬКА АКАДЕМІЯ»
вул. Семінарська, 2, м. Острог, Рівненська обл., Україна, 35800, ЄДРПОУ 22554101, тел./факс +380 3654 22949, e-mail osa@oa.edu.ua, www.oa.edu.ua

«02» червня 2026 р. №61/2026-но

«ЗАТВЕРДЖУЮ»
Проректор з науково-педагогічної роботи Національного університету «Острозька академія»
_____
проф. Шевчук Д.М.
«__» _____ 2026 року

Акт впровадження
результатів дисертаційного дослідження Блащука Олексія Олександровича на тему: «Правові механізми взаємодії громадянського суспільства та держави в умовах євроатлантичного розвитку України»
в галузі знань 08 - Право, спеціальності 081 Право у освітній та науковий процеси Національного університету «Острозька академія»

Комісія у складі:
1. Голови Михальчука Богдана Сергійовича - директора Навчально-наукового інституту права ім. І. Малиновського, доктора філософії у галузі права;
2. Іщука Сергія Івановича - професора кафедри теорії та історії держави і права, доктора юридичних наук, професора;
3. Дробуш Ірини Вікторівни - завідувача кафедри державно-правових дисциплін, доктора юридичних наук, професора;
4. Кралюка Петра Михайловича - завідувача кафедри теорії та історії держави і права, доктора філософських наук, професора;

склали цей акт про те, що положення, висновки, пропозиції та рекомендації. сформульовані в дисертаційному дослідженні «Правові механізми взаємодії громадянського суспільства та держави в умовах євроатлантичного розвитку України» аспіранта Блащука Олексія Олександровича, який здобуває науковий ступінь доктора філософії з галузі знань 08-Право, спеціальності 081 Право, є науково обґрунтованими та мають практичне значення, а тому впроваджені в освітній та науковий процеси Навчально-наукового інституту права імені І. Малиновського НаУОА.

Блащук Олексій Олександрович навчався в аспірантурі Національного університету «Острозька академія», за спеціальністю 081 Право та протягом навчання на

освітньо-науковій програмі опублікував публікації за тематикою дослідження. Окремо варто підкреслити важливе значення для подальшого вдосконалення освітнього процесу та наукової діяльності в галузі права наступних публікацій, зокрема статей у наукових фахових виданнях України:

1. Блащук О.О. Цифрова участь громадянського суспільства у нормотворчості в умовах євроатлантичного розвитку України. *Юридичний науковий електронний журнал.*2025.№ 8. С. 29-32. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-8/3
2. Блащук О..О. Засади участі громадянського суспільства у процесах формування та здійснення судової влади. *Актуальні питання у сучасній науці. Серія Право*. 2025. № 9(39). С. 19-25. https://doi.org/10.52058/2786-6300-2025-9(39)-525-535
3. Блащук О.О. Трансформація механізмів взаємодії громадянського суспільства та держави: історико-правовий аналіз *Юридичний електронний журнал*. 2026. №2. С.12-15. DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2026-2/1

праць апробаційного характеру:

1. Блащук О.О. Історичні трансформації державно-громадянської взаємодії у правовому вимірі. *Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції «Малиновські читання»,* м. Острог (27 листопада 2025 року). https://eprints.oa.edu.ua/id/eprint/10331/1/malynovski_chytannia_2026.pdf
2. Блащук О.О. Правові механізми участі громадянського суспільства у формуванні політики через системи штучного інтелекту та алгоритмічне врядування в контексті євроатлантичного розвитку України. *Матеріали міжнародної науково-практична конференції двадцять четверті Осінні юридичні читання «Захист прав людини в Україні в умовах воєнного стану та у післявоєнний період» (23 жовтня 2025 року).* Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. https://surli.cc/cxfaos.
3. Блащук О.О. Волонтерська діяльність як інститут громадянського суспільства. *Матеріали Х-ї Міжнародної науково-практичної конференції «Малиновські читання»* (15 листопада 2024 року). https://eprints.oa.edu.ua/id/eprint/9595/1/mater_konfer_Malynovsky_%D0%A5I.pdf
4. Блащук О.О. Правове забезпечення функціонування інститутів громадянського суспільства в Україні. *Матеріали круглого столу «Сучасні тенденції розвитку законодавства України в умовах воєнного стану»* (17 травня 2024 року) https://eprints.oa.edu.ua/id/eprint/9377/1/suchasni_tendentsii.pdf.

Впровадження результатів дисертаційного дослідження у наукову та освітню діяльність університету сприяє підвищенню якості підготовки фахівців у сфері права, поширенню культури мирного врегулювання спорів, зміцненню правової свідомості та утвердженню в Україні європейських підходів до вирішення конфліктів у цивільних правовідносинах.

Голова Комісії Богдан МИХАЛЬЧУК

ДОДАТОК 4

НАЦІОНАЛЬНА АСОЦІАЦІЯ
АДВОКАТІВ УКРАЇНИ
РАДА АДВОКАТІВ
РІВНЕНСЬКОЇ ОБЛАСТІ

UKRAINIAN NATIONAL
BAR ASSOCIATION
RIVNE REGIONAL
BAR COUNCIL

вул. Казимира Любомирського, 4А, 2 поверх,
м. Рівне, 33028
тел. +38 (067) 364-85-50
e-mail: s.udovychenko@unba.org.ua, raro.in.ua

flor 2, 4A Kazimira Lubomyrskogo Street,
Rivne, 33028
+38 (067) 364-85-50
e-mail: s.udovychenko@unba.org.ua, raro.in.ua

Акт впровадження
в практичну діяльність Ради адвокатів Рівненської області
результатів дисертаційного дослідження Блащука Олексія Олександровича
на тему «Правові механізми взаємодії громадянського суспільства та держави
в умовах євроатлантичного розвитку України»
в галузі знань 08 Право, спеціальності 081 - Право

Виконувачка обов'язків Голови Ради адвокатів Рівненської області, заступник голови Ради адвокатів Рівненської області Філатова Алла Валеріївна склала цей акт про те, що положення, висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертаційному досліджені аспіранта Блащука Олексія Олександровича на тему «Правові механізми взаємодії громадянського суспільства та держави в умовах євроатлантичного розвитку України», який здобуває науковий ступінь доктора філософії з галузі знань 08 Право, спеціальності 081 - Право, є науково обгрунтованими та мають практичне значення, а тому впроваджені в роботу Ради адвокатів Рівненської області.

11.06.2026

В. о. Голови Ради адвокатів Рівненської області **Алла ФІЛАТОВА**