

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»
Кафедра публічного управління та державної служби

Кваліфікаційна робота магістра
на тему
РОЛЬ ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ
МІСЦЕВИХ ПОЛІТИК

Виконав студент 2 курсу
магістратури,
групи ЗПУА-24-1
Спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Освітньо-професійної програми
«Публічне управління та
адміністрування»
_____ Дмитро КОРШУН

Науковий керівник роботи:
кандидат наук з державного
управління, доцент
_____ Олег КОНОТОПЦЕВ

Харків – 2025

ЗМІСТ

СКОРОЧЕННЯ ТА УМОВНІ ПОЗНАКИ	4
ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ДОРАДЧІ ОРГАНИ ЯК ОБ’ЄКТ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ	8
1.1. Сутність та класифікація дорадчих органів у системі публічного управління	8
1.2. Теоретико-методологічні підходи до вивчення ролі дорадчих органів у формуванні місцевих політик	14
1.3. Зарубіжний досвід функціонування дорадчих органів при органах місцевого самоврядування	21
РОЗДІЛ 2. ПРАКТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ПОЛІТИК В УКРАЇНІ	29
2.1 Нормативно-правове регулювання діяльності дорадчих органів в Україні	29
2.2 Функціонування дорадчих органів на рівні територіальних громад	34
2.3 Взаємодія дорадчих органів із органами місцевого самоврядування та громадськістю	40
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ПОЛІТИК	49
3.1 Підвищення інституційної спроможності дорадчих органів	49
3.2 Удосконалення механізмів взаємодії дорадчих органів із органами влади та громадськістю	56
3.3 Перспективи розвитку дорадчих органів у контексті європейської інтеграції України	63
ВИСНОВКИ	70
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	72

СКОРОЧЕННЯ ТА УМОВНІ ПОЗНАКИ

БЕБ – Бюро економічної безпеки України

ВАКС – Вищий антикорупційний суд

ВККС – Вища кваліфікаційна комісія суддів України

ВПО – Внутрішньо переміщена особа

ВРП – Вища рада правосуддя

ГРД – Громадська рада доброчесності

ГРМЕ – Громадська рада міжнародних експертів

ДБР – Державне бюро розслідувань

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

НАБУ – Національне антикорупційне бюро України

НУО – Неурядова організація

ОГС – Організація громадянського суспільства

ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку

РПА – Рада професійної (професійно-технічної) освіти

aNDPB – Advisory Non-Departmental Public Body

CEAC – Community Environmental Advisory Committee

EIPM – European Institute of Public Management

EPA – Environmental Protection Agency

GAF-MTR – Governance Assessment Framework for Metropolitan, Territorial and Regional management

GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

LGB – Local Governance Barometer

SEER – Social and Economic Expert Review

SITRA – Finnish Innovation Fund

TAG – Technical Assistance Grant

UGI – Urban Governance Index

ВСТУП

У системі публічного управління важливе місце посідають дорадчі органи, глибоке вивчення сутності та класифікації яких є першочерговим завданням для розуміння їхньої ролі. Існує нагальна потреба в застосуванні теоретико-методологічних підходів до вивчення ролі дорадчих органів у формуванні місцевих політик, оскільки це створює наукове підґрунтя для подальших практичних змін. Значний інтерес становить зарубіжний досвід функціонування дорадчих органів при органах місцевого самоврядування, аналіз якого дозволяє ідентифікувати ефективні моделі для їх імплементації, систематизації та практичної реалізації в українських реаліях. Наступним, і, не менш головним завданням, - є проведення аналізу ефективності роботи дорадчих органів на прикладі окремих територіальних громад, що дає змогу об'єктивно оцінити їхній реальний вплив на прийняття рішень. Окремої уваги вимагає питання взаємодії дорадчих органів із органами місцевого самоврядування та громадськістю, оскільки саме від якості цієї комунікації залежить результативність їх діяльності. Виходячи із вище зазначеного, доцільність даного дослідження полягає у пошуку шляхів удосконалення діяльності дорадчих органів у формуванні та реалізації місцевих політик. Підсумком цієї роботи має стати формулювання пропозиції щодо удосконалення механізмів взаємодії дорадчих органів із органами влади та громадськістю.

Метою дипломної роботи є вивчення ролі, функцій і механізмів діяльності дорадчих органів у процесі формування та реалізації місцевих політик, з'ясування їхнього впливу на якість публічного управління, розвиток демократії участі та визначення напрямів удосконалення взаємодії влади й громадянського суспільства на місцевому рівні.

Для досягнення поставленої мети у роботі передбачено виконання таких завдань:

1. Вивчити теоретичні основи функціонування дорадчих органів у системі публічного управління та місцевого самоврядування.

2. Визначити сутність, класифікацію та основні типи дорадчих органів, їхні завдання й компетенції у процесі вироблення управлінських рішень.

3. Проаналізувати чинну нормативно-правову базу, що регламентує діяльність дорадчих органів в Україні.

4. З'ясувати особливості практичного функціонування дорадчих структур на місцевому рівні та оцінити їхній внесок у формування політик розвитку територіальних громад.

5. Охарактеризувати зарубіжний досвід діяльності дорадчих органів і можливості його адаптації в українських умовах.

6. Обґрунтувати перспективні напрями підвищення ефективності діяльності дорадчих органів у формуванні та реалізації місцевих політик України.

Об'єкт дослідження – процес формування та реалізації місцевих політик у системі публічного управління, в межах яких функціонують дорадчі органи як інструменти участі громадськості в ухваленні рішень.

Предмет дослідження – роль дорадчих органів у формуванні та реалізації місцевих політик, їхній вплив на якість управлінських рішень, ефективність комунікації між владою та громадськістю, а також на розвиток демократії участі.

Методи дослідження – у роботі використано загальнонаукові та спеціальні методи, зокрема аналіз і синтез для вивчення теоретичних засад діяльності дорадчих органів, порівняльний метод – для аналізу зарубіжного досвіду, системний підхід – для розгляду дорадчих органів як складової механізму публічного управління, а також метод узагальнення – для формулювання висновків і пропозицій щодо вдосконалення їхньої діяльності.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що основні положення та висновки дипломної роботи можуть бути використані органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та дорадчими структурами для підвищення ефективності їхньої діяльності, удосконалення

процедур участі громадськості у формуванні політики та розроблення рекомендацій щодо впровадження демократичних механізмів взаємодії влади й суспільства.

РОЗДІЛ 1. ДОРАДЧІ ОРГАНИ ЯК ОБ'ЄКТ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

1.1. Сутність та класифікація дорадчих органів у системі публічного управління

Дорадчі органи є фундаментальним стовпом інфраструктури знань, яка підтримує органи влади, надаючи інформацію, факти, а також аналіз та поради на основі фактичних даних на всіх етапах політичного циклу. Ці органи добре підготовлені для надання органам влади доказового аналізу, починаючи від початкової стадії розробки політики до її оцінки після впровадження. У сучасному світі органи влади та політики стикаються з дедалі складнішими, динамічнішими та непередбачуваними політичними викликами, що вимагають нових та відповідних рішень. Надійна та неупереджена інфраструктура знань, яка підкріплює розробку політики достовірними доказами, допомагає органам влади у вирішенні цих викликів. Системи дорадчих органів, які є мережами або кластерами таких органів, є важливим елементом цієї інфраструктури знань [43].

Сутність дорадчих органів полягає у їхній ролі посередників у знаннях, які мають довіру та здатність надавати нейтральні та незалежні висновки та політичні поради, що можуть вписатися в політичний цикл і сприяти підтримці довіри до державних інституцій. Вони є частиною ширшої екосистеми знань, у якій різні типи суб'єктів взаємодіють на різних етапах та рівнях, генеруючи та використовуючи знання. Інфраструктура знань країни зазвичай складається з трьох компонентів: виробників знань та інформації, посередників у знаннях та користувачів знань. Виробники знань знаходяться в академічних колах, статистичних агентствах та дослідницьких інститутах, які надають основні наукові дані, на яких базуються аналізи та рішення. Посередники у знаннях є проміжною ланкою між виробниками знань та особами, що приймають рішення, які перепакуюють дані та знання у придатні для використання форми.

До них належать багато дорадчих органів, серед іншого, ради, комісії в державному секторі. Дорадчі органи можуть функціонувати як постачальник знань, посередник у знаннях або поєднувати обидві ролі [13].

Політична порада, яку виробляють ці органи, аналізує проблеми та пропонує рішення для осіб, що приймають рішення. Деякі поради є інформативними та повідомляють органам влади про проблеми, які могли виникнути поза його увагою. Поради також можуть бути об'єктивними та надавати докази та факти органам влади, даючи уявлення про складні виклики. У науковій літературі ці типи порад описуються як модель «говоріння правди владі», в якій політичні поради додають об'єктивності та правильної інформації до політичних дебатів та процесу розробки політики. Однак політичні поради не лише надають об'єктивні факти, але й можуть представляти нові або альтернативні точки зору. Цінність поради може бути різною для різних учасників процесу та залежати від її функції. Порада може мати інструментальну цінність для управлінців, коли вона є безпосередньо застосованою та наповнює процес розробки політики цінними ідеями та доказами. Порада також може мати стратегічну цінність. Тоді вона використовується різними способами для впливу на політичні процеси в органах влади. За певних обставин пораду можна використовувати для уповільнення процесу розробки політики або, навпаки, для його прискорення. Порада також може мати концептуальну цінність, коли вона використовується не для прийняття рішень чи розробки політики, а для розуміння проблеми [10].

Класифікація дорадчих органів є багатовимірною і може здійснюватися за різними критеріями, що відображають їхню структуру, тривалість діяльності, функції та зв'язок з органом влади. Одним із ключових критеріїв класифікації є відношення до органу влади, або структурне положення. За цим критерієм дорадчі системи можна поділити на три основні категорії. По-перше, існують дорадчі структури, що функціонують всередині органу влади. До них належать особи або підрозділи, такі як політичні радники або стратегічні та дорадчі відділи, що є частиною формальних структур органів влади, наприклад, Офіс

реформ Кабінету Міністрів України. Ця категорія включає старших політичних радників, політичних радників та стратегічні підрозділи, які надають поради політикам та управлінцям у процесах розробки та прийняття рішень. Ці радники є державними службовцями та функціонують як частина державної служби. Особливим типом є міністерські радники, призначення яких відбувається на власний розсуд міністра або глави уряду в більшості країн. Вони призначаються переважно на основі особистої довіри, і термін їхніх повноважень зазвичай пов'язаний з терміном повноважень урядового лідера, який їх призначив. На відміну від старших державних службовців, міністерські радники звільнені від вимоги політичної нейтральності [23].

По-друге, існують органи, що функціонують «на відстані витягнутої руки» від органу влади (*at arm's length*). Ці суб'єкти та структури функціонують у межах органу влади, але не є інституційною частиною. Вони включають, наприклад, дорадчі органи, комісії, ради, інститути та дослідницькі фонди. Хоча ці органи не завжди безпосередньо входять до організаційної структури органу влади, вони все ж пов'язані з ним і певною мірою контролюються ним, а отже, повинні дотримуватися правил та обов'язків, що впливають із цих відносин. Позиція «на відстані витягнутої руки» позначає відносини, за яких дорадчий орган не знаходиться безпосередньо в організаційній (ієрархічній) структурі органу влади. Проте дорадчий орган та його члени все ще пов'язані з ним і певною мірою ним контролюються. Відносини встановлюються з мандатом на надання консультацій та політичних порад органу влади з конкретних тем, як правило, без втручання політичних та приватних інтересів. В рамках цієї категорії можна виділити автономні підрозділи всередині органів влади, які не мають юридичної автономії, але мають управлінську, та агентства або квазіавтономні неурядові організації (*quangos*) з юридичною та управлінською автономією.

По-третє, існують структури, зовнішні щодо органів влади. Ці суб'єкти функціонують поза виконавчою гілкою влади і є повністю автономними.

Прикладами таких суб'єктів є університети, аналітичні центри (think tanks), дослідницькі інститути, профспілки та громадські комітети [3].

Іншим важливим критерієм класифікації є тривалість діяльності або формальність. За цим критерієм дорадчі органи поділяються на постійні та тимчасові. Постійні дорадчі органи створюються для проведення досліджень та надання порад з певного питання або теми. На відміну від тимчасових дорадчих органів, тривалість мандату постійних органів не є заздалегідь визначеною і часто постійно поновлюється. Вони є інституціоналізованими організаціями, що мають відносно довгу історію. Постійні дорадчі органи часто мають широкий та довгостроковий досвід у певних сферах політики. Вони здійснюють моніторинг політики, надають аналіз тенденцій та збирають дані, які можуть знадобитися для майбутнього аналізу. Наявність великої кількості постійних органів робить систему надійною, але також ризикує зробити її занадто жорсткою та негнучкою для реагування на нові політичні проблеми. Тимчасові (ad hoc) дорадчі органи створюються для вивчення конкретного питання протягом певного періоду часу або для досягнення конкретних результатів і розпускаються після виконання своєї мети. Вони часто слугують «швидким» та спеціалізованим варіантом для органів влади для отримання порад. Вони можуть припинити своє існування, якщо проблема, яку вони розглядають, перестає бути актуальною або змінюється. Органи влади мають різні причини для консультацій з постійними або тимчасовими дорадчими органами. Тимчасові органи можуть бути створені для інформування уряду з конкретних питань, на які потрібно відповісти в певні терміни. Крім того, створення тимчасового дорадчого органу може надати можливість консультиватися з конкретними групами експертів, які не є співробітниками постійних дорадчих органів.

Класифікація за організаційною формою дозволяє виділити кілька типів дорадчих структур. Однією з найпоширеніших форм є експертні комітети або комісії. Це групи людей, обраних або призначених компетентним органом для виконання певної функції протягом визначеного періоду. Хоча комітети та

комісії часто мають тимчасовий характер і розпускаються після досягнення мети, вони також можуть створюватися на постійній основі. Іншою формою є ради, які є групами державних службовців, професіоналів, науковців, представників органів місцевого самоврядування тощо, що надають поради органів влади від імені ради. Ради функціонують або незалежно, або за підтримки додаткового персоналу. Ще одна форма - дослідницькі інститути, які структуровані як вертикально-ієрархічні організації. Ці організації не мають групи радників на вершині, як ради, а натомість покладаються на одного директора або раду директорів та групи дослідників, що виробляють знання та поради. Також існують національні академії, які в деяких випадках діють за рахунок державного фінансування і вважаються частиною державної науково-технічної структури, координуючи дослідницьку діяльність та розробляючи стандарти для різних галузей науки. Нарешті, існує модель головного наукового радника. Це особа, зазвичай призначена головою уряду для надання наукових порад на найвищому рівні. Однією з функцій головного наукового радника є зв'язок між наукою та політикою. У Сполученому Королівстві, наприклад, головний науковий радник очолює Управління науки уряду, відповідає за координацію науково-технічної стратегії в усіх урядових установах і виступає послом науки.

Існує також класифікація, яку застосовує уряд Сполученого Королівства, що розрізняє дорадчі позадепартаментські публічні органи (aNDPB), експертні комітети та робочі групи. aNDPB складаються із зовнішніх експертів, які діють в особистій якості, щоб формувати ради або комітети для консультування міністрів. Вони незалежні, але створені департаментом і зазвичай не мають окремої юридичної особи. Експертні комітети - це неустановлені законом групи, що надають незалежні експертні поради з ключових питань у межах департаменту. Вони також складаються із зовнішніх спеціалістів, але не є органами «на відстані витягнутої руки». Робочі групи є частиною урядових департаментів і не є незалежними дорадчими структурами [17].

За тематичним фокусом дорадчі органи можна поділити на ті, що мають широкий фокус, та ті, що мають спеціалізований (тематичний) фокус. Дорадчі органи з широким фокусом можуть надавати поради з багатьох різних питань. Прикладом може слугувати Німецька рада економічних експертів, яка консультує німецьких політиків з питань економічної політики та оцінює макроекономічний розвиток Німеччини. Спеціалізовані дорадчі органи мають відносно вузьку сферу діяльності, в якій вони володіють високим рівнем технічної експертизи. Наприклад, Рада з питань людей з інвалідністю при Уряді Литовської Республіки планує, організовує та координує заходи соціальної інтеграції людей з інвалідністю.

Не менш важливою є класифікація за функцією в політичному циклі. Дорадчі органи відіграють важливу роль на всіх етапах цього циклу [24].

1. Визначення пріоритетів та порядку денного: на першому етапі дорадчі органи відіграють вирішальну роль. Вони можуть привертати суспільну увагу до певної проблеми та надавати необхідні докази, щоб питання набуло ваги та видимості на політичному порядку денному. Це фаза, на якій дорадчі органи можуть мати найбільший вплив. На цьому етапі відносно велику роль відіграють державні науково-дослідні інститути та дорадчі органи з планування/оцінки.

2. Розробка публічної політики: дорадчі органи можуть надавати поради та підтримку на етапі розробки політики, визначаючи нові варіанти та стратегії для вирішення проблеми. Їхня незалежна позиція надає легітимності процесу. На цьому етапі вони допомагають визначити нові варіанти політики, надають докази для прийняття змін та створюють легітимність для вибору конкретного варіанту. Тимчасові дорадчі органи відіграють відносно більшу роль, ніж постійні дорадчі органи без секретаріату.

3. Впровадження та моніторинг публічної політики: на етапі впровадження та моніторингу дорадчі органи можуть пропонувати перспективи та наукові докази щодо еволюції та результатів політики, сприяти коригуванню її курсу або надавати інформацію про її реалізацію на різних етапах. На цьому

етапі державні науково-дослідні інститути, а також постійні та тимчасові дорадчі органи, як правило, відіграють більшу роль.

4. Оцінка публічної політики: на етапі оцінки дорадчі органи можуть допомогти визначити докази та дані для оцінки. Крім того, їхня незалежна позиція надає легітимності процесу та результатам оцінки. Вона відокремлює їх від політичних інтересів у представленні позитивних чи негативних результатів. Тимчасові дорадчі органи, а також постійні дорадчі органи з секретаріатом та державні науково-дослідні інститути відіграють відносно велику роль на етапі оцінки [14].

Окрім ролі в політичному циклі, дорадчі органи виконують низку загальних функцій: надання доказів (інформація, експертиза та факти для політиків), легітимація (консультації із зацікавленими сторонами та представлення їхніх поглядів), проведення оцінок (надання рефлексій та оцінок *post factum*), забезпечення стратегічного прогнозування (нові перспективи та дослідження майбутнього) та виконання ролі противаги (представлення альтернативних поглядів та спонукання органів влади до рефлексії). Надання інформації, експертизи та фактів для розробки політики часто є найважливішою функцією, яку виконують тимчасові дорадчі органи [33].

1.2. Теоретико-методологічні підходи до вивчення ролі дорадчих органів у формуванні місцевих політик

Дорадчі органи є постійно діючими колегіальними виборними структурами, утвореними для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю та врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Вони виступають осередками організованого впливу громадянського суспільства на діяльність органів державної влади або органів місцевого самоврядування. Ефективність їхньої діяльності

відображається у зменшенні вірогідності поширення корупційних явищ в управлінському процесі, оскільки рішення, які ухвалюються, виводяться у сферу публічної аргументації. Правовою основою для створення та діяльності таких органів є конституційне право громадян брати участь в управлінні державними справами. Для взаємодії органів влади та громадянського суспільства використовуються такі механізми, як консультації з громадськістю, участь у громадських радах, робочих групах, громадські експертизи і моніторинги, громадські слухання та інформаційні запити до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [36].

Дорадчі структури при органах влади можна класифікувати за кількома напрямками. За строком діяльності вони поділяються на тимчасові (наприклад, для розроблення певного рішення) та постійні (мають довготривале завдання, хоча періодично змінюють склад). За метою їх діяльності та функціями виділяють: представницькі, які представляють та узгоджують інтереси різних груп громадськості, налагоджують обмін думками між представниками таких груп та органами влади; експертні, що надають експертну, консультаційну та інформаційну допомогу органам влади; залучені до виконання владних повноважень, які виконують функції мобілізації та самоорганізації громадян, їх безпосереднього залучення до формування і реалізації політики; апеляційні, що забезпечують незалежний «арбітраж» у спірних питаннях, які виникають між громадянами або громадянами та посадовими особами; органи громадського контролю, які виконують функції незалежного контролю і нагляду за діяльністю органів влади.

Одним з головних теоретичних підходів до вивчення ролі дорадчих органів є розмежування понять «урядування» (governance) та «уряд» (government). Врядування - це набагато більше, ніж уряд. Це процес ухвалення та реалізації рішень, що є результатом взаємодії, відносин і мереж між різними секторами (урядом, державним сектором, приватним сектором та громадянським суспільством) і включає в себе переговори та різні владні відносини між зацікавленими сторонами для визначення того, хто, що, коли і як

отримує. Врядування визначає, як плануються, управляються та регулюються послуги в рамках політичних, соціальних та економічних систем. У той час як місцевий уряд є важливим інституційним будівельним блоком для місцевого врядування, ширша сфера врядування охоплює набір державних і недержавних інституцій, механізмів і процесів, за допомогою яких громадянам надаються суспільні блага та послуги, і через які громадяни можуть формулювати свої інтереси та потреби, врегульовувати свої розбіжності та реалізовувати свої права та обов'язки. Цей підхід тісно пов'язаний з теорією «належного врядування» (good governance), яка є сучасним трендом, що визначає стан взаємодії держави та суспільства. Коли ми стверджуємо, що практикуємо належне врядування, це передусім означає, що в процесі ухвалення державно-управлінських рішень корупція мінімізована, погляди меншості враховано, а голоси найбільш незахищених верств суспільства почуто. Наріжним каменем належного врядування є участь, під якою розуміється не лише пряма участь у демократичних процедурах, а й непряма участь через легітимні інституції та механізми. Концепція «належного врядування» згідно з Програмою розвитку ООН передбачає такі основні складові: участь, верховенство права, прозорість, відповідальність, орієнтація на консенсус, справедливість, ефективність та результативність, підзвітність. Дорадчі органи є інструментом реалізації цих принципів, зокрема участі, підзвітності та орієнтації на консенсус. Належне врядування гарантує, що політичні, соціальні та економічні пріоритети ґрунтуються на широкому консенсусі в суспільстві [42].

Роль дорадчих органів також аналізується через призму партисипативної (прямої) демократії. Цей підхід протиставляється суто представницькій демократії, наголошуючи на необхідності надання громадянам впливового голосу в ухваленні рішень поза межами виборчого процесу. Партисипативна демократія передбачає безпосередню активну участь народу, територіальних громад, організацій громадянського суспільства в управлінні державними справами. Дорадчі органи, такі як громадські ради, комітети з партисипаторного

бюджетування та громадські слухання, є ключовими механізмами цієї моделі. Вони дозволяють громадянам не лише висловлювати свої потреби, а й брати участь у розробці практичних бюджетних планів та комунікації з державними менеджерами. Це, в свою чергу, підвищує прозорість, підзвітність та ефективність бюджетного процесу [1].

Близьким до партисипативного є підхід деліберативної демократії, який фокусується на якості публічного обговорення. Центральне місце тут займають міні-пабліки - дорадчі органи, що складаються з невеликої групи громадян, відібраних за принципом випадкової вибірки для представлення широкої громадськості. Учасники отримують збалансовану інформацію з певного питання, беруть участь у фасилітованих дискусіях (делібераціях) і виробляють колективні рекомендації. На відміну від простої участі, деліберативний підхід наголошує на необхідності публічно обґрунтованих аргументів, прийнятних для інших. Ідеї, погляди та твердження, які не відповідають цьому стандарту, повинні бути відфільтровані. У більшості випадків міні-пабліки мають дорадчу роль, а політики вирішують, чи приймати їхні рекомендації [1].

Для вивчення ролі дорадчих органів застосовуються різноманітні методологічні підходи, що дозволяють оцінити як сам процес їхньої діяльності, так і його вплив на місцеві політики. Одним з основних підходів є розробка та застосування систем індикаторів та індексів для вимірювання якості місцевого врядування. Будь-яка оцінка врядування ґрунтується на певних нормативних припущеннях про те, що є добрим, а що поганим. Ця нормативна упередженість стає очевидною після ретельного вивчення того, який наголос робиться в оцінці на одних принципах врядування (наприклад, рівність, прозорість, підзвітність) порівняно з іншими. Критичним кроком у розробці оцінки є перетворення цінних принципів на фактичні вимірювані індикатори та операційні питання. Індикатори врядування можна класифікувати за різними типами [16]:

- Індикатори вхідних ресурсів (Input indicators) вимірюють фінансові, людські та матеріальні ресурси, необхідні для досягнення результатів, а також інституційне середовище.

- Індикатори процесу (Process indicators) включають процедури та дії, що вживаються для досягнення результатів, такі як функціонування адміністративних систем, процедури планування та прийняття рішень.
- Індикатори результатів (Output indicators) показують зовнішньо видимі результати, такі як товари та послуги, що задовольняють потреби громадян (наприклад, встановлені водопровідні колонки, кількість оброблених дозволів).
- Індикатори сприйняття (Perception indicators) оцінюють сприйняття або думки громадян з різних питань, таких як надання базових послуг, підзвітність, реагування та корупція.
- Індикатори наслідків та впливу (Outcome and impact indicators) вимірюють довгострокові цілі, досягнуті або переваги, отримані від процесу, зазвичай у формі задоволених потреб або досягнення ширших цілей розвитку [20].

На основі цих індикаторів створюються різні інструменти оцінки, такі як картки показників (scorecards), шкали (scales) та індекси (indexes). Картка показників відповідає «так чи ні» на низку питань, але не розрізняє різні типи вдосконалень. Шкала представляє діапазон відповідей від «відмінно/високо» до «погано/низько», але результати можуть бути суб'єктивними. Індекс об'єднує індивідуальні рейтинги за кількома різними шкалами в одне число, але його побудова є складною, оскільки кількість компонентів, їх зважування та комбінування впливають на кінцевий результат.

Прикладами комплексних методологій є Індекс міського врядування (Urban Governance Index, UGI) та Барометр місцевого врядування (Local Governance Barometer, LGB). UGI є інструментом самооцінки для міст, що допомагає ініціювати діалог із зацікавленими сторонами. Він включає 25 індикаторів, згрупованих за чотирма принципами: ефективність, рівність, участь та підзвітність. Серед індикаторів участі є «Громадський форум» та «Громадські асоціації», а підзвітності – «Можливості для скарг громадян» та «Антикорупційна комісія». LGB, у свою чергу, використовує «універсальну

модель місцевого врядування», що включає 22 підкритерії, згруповані за п'ятьма основними критеріями: ефективність, прозорість та верховенство права, підзвітність, участь та громадська залученість, та справедливість. Ця модель трансформується у «специфічну/місцеву модель», що відображає місцевий контекст та пріоритети, визначені під час початкового семінару з місцевими експертами та зацікавленими сторонами. Іншим комплексним підходом є Рамка оцінки врядування для метрополійного, територіального та регіонального управління (GAF-MTR). Ця методологія пропонує три виміри для оцінки: інституційні рішення (формальні та неформальні домовленості), прийняття рішень (керівні органи та управління знаннями) та колективні дії (адміністративні акти та бачення розвитку). Цей підхід дозволяє аналізувати, як приймаються рішення, як врегульовуються конфлікти та як відбувається участь громадян через діяльність керівних органів, таких як ради, комітети, комісії та правління [16].

Для вивчення конкретного впливу дорадчих органів на політику застосовується методологічний підхід аналізу впливу політики через «фільтрацію». Цей підхід дозволяє проаналізувати шлях, який проходить кожна рекомендація міні-пабліку (дорадчого органу), щоб краще зрозуміти її вплив у конкретному політичному контексті. «Фільтрація» - це усунення або відсунення на другий план ідей, поглядів, тверджень та аргументів у політичному процесі. Вона буває двох типів:

1. Деліберативна фільтрація: відбувається, коли ідеї, погляди та твердження є слабкими, необґрунтованими та несумісними з нормами публічності. Політичні пропозиції оцінюються за їхньою здатністю сприяти загальному благу.

2. Стратегічна фільтрація: це усунення ідей з тактичних причин для просування порядку денного та інтересів конкретних акторів. Пропозиції не оцінюються з точки зору загального блага.

Ці два типи фільтрації є крайніми точками спектру, між якими в реальних політичних процесах існують складні комбінації. Аналіз шляху рекомендацій дозволяє класифікувати їхні «подорожі» на п'ять типів:

- «Успішні» подорожі: рекомендації втілюються в політику досить послідовно і в незмінному вигляді, потенційно вплинувши як на політичний дискурс, так і на форму самої політичної відповіді.
- «Часткові» подорожі: рекомендації впливають на політичний дискурс, але не потрапляють у реальну політику, що свідчить про наявність перешкод, які обмежили їх перетворення на конкретні політичні ініціативи.
- «Реконтекстуалізовані» подорожі: рекомендації, очевидно, прийняті в політику, але у формі, що не відображає початкового задуму, що передбачає переробку пропозиції у відповідь на інші фактори.
- «Фрагментовані» подорожі: рекомендації, які були деконструйовані на якомусь етапі, і лише окремі елементи отримали визнання на політичному рівні, тоді як інші, можливо, більш радикальні аспекти, були втрачені.
- «Невдалі» подорожі: рекомендації, які не вийшли за межі етапу розгляду, наприклад, у парламентському комітеті, і не вплинули ні на дискурс, ні на політику.

Для поглиблення аналізу за цим методом, самі рекомендації класифікуються за чотирма критеріями: ціль (на кого спрямована рекомендація), тип дії (яка відповідь вимагається), вимірюваність (наскільки легко визначити, чи виконано рекомендацію) та рівень зміни політики (наскільки значні зміни існуючої політики потрібні). Окрім оціночних фреймворків, методологічні підходи до вивчення ролі дорадчих органів включають аналіз конкретних механізмів участі, які одночасно є і формами їхньої діяльності. До них належать:

- Публічні консультації. Це взаємодія між розробниками політики та зацікавленими сторонами, яка відбувається в декілька етапів: діалог, дискусія, аналіз. Вони проводяться на етапі, коли є можливість вплинути на результат вироблення політики. Форми консультацій включають публічні громадські

обговорення (конференції, слухання, круглі столи) та електронні консультації через офіційні вебсайти. Процедура вимагає підготовки та оприлюднення інформаційного повідомлення, збору пропозицій та підготовки звіту про результати, який має бути доведений до відома громадськості.

- Громадська експертиза. Це оцінка діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання ними рішень, а також підготовка пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем. Методологія проведення експертизи може включати аналіз документів, фокус-групи, глибинні інтерв'ю та інші дослідницькі методи. За результатами готуються експертні пропозиції, які орган влади зобов'язаний розглянути, затвердити заходи для їх реалізації та надати письмову відповідь ініціатору експертизи.

- Громадський моніторинг. Це системне та комплексне дослідження діяльності органів влади у сфері підготовки, прийняття та виконання рішень. Метою є підвищення підзвітності та прозорості. Моніторинг може бути систематичним (запланованим) або спонтанним (реакцією на дії влади). Процес включає збір інформації, її аналіз, підготовку рекомендацій, їх оприлюднення та просування реформ.

Кожен з цих механізмів має власну методологію (процедуру), яка регламентує взаємодію дорадчого органу з владою і дозволяє вивчати його роль у формуванні політики на кожному етапі: від ініціювання до оцінки результатів. Таким чином, теоретико-методологічні підходи до вивчення ролі дорадчих органів є багатограними, охоплюючи як широкі концептуальні рамки (теорії врядування, партисипативної та деліберативної демократії), так і конкретні інструменти та методики оцінки (системи індикаторів, індекси, аналіз впливу, процедурні механізми участі), що дозволяє проводити комплексний та глибокий аналіз їхньої діяльності та впливу на місцеві політики [22].

1.3. Зарубіжний досвід функціонування дорадчих органів при органах місцевого самоврядування

Зарубіжний досвід функціонування дорадчих органів при органах місцевого самоврядування є надзвичайно різноманітним і відображає багатовікові традиції та історичні особливості розвитку кожної країни. Місцеве самоврядування в Європі розглядається як ключовий елемент політичної системи ліберальної демократії та цивілізаційне надбання. Найпростіше визначення місцевої влади полягає в тому, що це рівень управління, найближчий до громадян, який має завдання представляти інтереси та погляди місцевості. Для того, щоб говорити про місцеве самоврядування, держава повинна визнати правове існування місцевих громад, надати їм право вирішувати певні питання без втручання згори та забезпечити необхідні ресурси для цього. Дорадчі органи, у свою чергу, виступають важливим інструментом залучення громадян та зацікавлених сторін до процесу прийняття рішень, що сприяє підвищенню легітимності цих рішень та їхньої ефективності [5].

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) розрізняє участь зацікавлених сторін (стейкхолдерів) та громадян. Під стейкхолдерами розуміють будь-які зацікавлені та/або зачеплені сторони, включно з інституціями та організаціями, як урядовими, так і неурядовими, з громадянського суспільства, академічних кіл, медіа чи приватного сектору. Громадяни ж визначаються як окремі особи, незалежно від їхніх демографічних чи соціальних характеристик, у широкому сенсі як мешканці певної місцевості. Дорадчі органи найчастіше є формою залучення саме стейкхолдерів, які, на відміну від пересічних громадян, мають нижчий поріг для участі, спеціалізовані ресурси та чітко визначені інтереси. Вони можуть надавати експертні знання та більш конкретний внесок через такі механізми, як дорадчі ради чи експертні панелі [4].

Функціонування цих органів значною мірою залежить від загальної моделі місцевого самоврядування в країні. Академічні типології, що аналізують вертикальний вимір влади, допомагають зрозуміти контекст, у якому діють дорадчі органи. Наприклад, класифікація Гессе та Шарпа (1991) виділяє три групи систем місцевого самоврядування: Французьку групу (Франція, Італія,

Бельгія, Іспанія, Португалія, Греція), де місцева влада є територіальною структурою для вираження інтересів на нижчому рівні, а мер виступає представником інтересів громади на вищих рівнях; Англосаксонську групу (Велика Британія, Ірландія), що характеризується слабким правовим та політичним статусом місцевих органів, які, тим не менш, відіграють важливу роль у наданні публічних послуг, виконуючи більше функціональну, ніж політичну роль; та Північно- та Центральноевропейську групу (скандинавські країни, Німеччина, Нідерланди, Австрія, Швейцарія), де місцеве самоврядування інституціоналізоване як автономний децентралізований рівень прийняття рішень із сильною конституційною позицією та відносно високим рівнем фінансової незалежності. У кожній з цих моделей дорадчі органи матимуть різний ступінь впливу та різні функції [7].

Особливо яскравим прикладом глибоко інституціоналізованої системи дорадчих органів є Бельгія. Тут публічні консультації проводяться через розгалужену мережу дорадчих органів, що налічує до 600 рад на федеральному рівні, 23 комісії у Валлонії та 13 ключових стратегічних рад у Фландрії. Кожна така рада регулюється індивідуально, щоб відобразити різноманітність питань та зацікавлених сторін. Загальна місія всіх дорадчих рад полягає в тому, щоб інформувати адміністративні та політичні органи влади та залучати всі відповідні зацікавлені сторони до процесу прийняття рішень. Вони можуть надавати коментарі та пропозиції під час розробки нових нормативних актів, їх впровадження (наприклад, видаючи висновки щодо надання конкретних дозволів) та розробки ширших політик. Ці ради можуть мати форму технічних чи експертних комітетів, соціально-економічних комітетів, що представляють різні цільові групи, або міжфедеральних координаційних комітетів. Уряди також часто проводять неофіційні консультації на ранніх етапах розробки регуляцій. Прикладом є Федеральна консультативна рада людей похилого віку, яка є представницьким органом для людей похилого віку на федеральному рівні та займається всіма питаннями, що входять до компетенції федеральної влади і стосуються цієї категорії населення. Така система користується широкою

підтримкою більшості зацікавлених сторін, оскільки забезпечує залучення цільових представників з відповідним досвідом та інтегрує їх у «інтерактивну» дискусію з урядом.

У Польщі також поширена практика створення постійних дорадчих органів при органах місцевого самоврядування, зокрема для молоді та людей похилого віку. Створення таких рад не є обов'язковим, але передбачене Законом про місцеве самоврядування. Часто ініціатива їх створення надходить від місцевих громад за принципом «знизу-вгору». Склад ради визначається мером, і найчастіше до нього входять чиновники, представники неурядових організацій, лідери громадської думки та незалежні експерти. Ці ради використовуються для постійних консультацій щодо проєктів рішень, які приймаються місцевою владою, а також є дорадчими органами з питань міської політики.

У Грузії законодавство визначає кілька форм участі громадян, серед яких є Громадська дорадча рада при мері. Цей орган є інституціоналізованим каналом комунікації та консультацій між виконавчою владою муніципалітету та населенням. Рада покликана допомагати меру в успішному виконанні його політичних функцій, надаючи можливість отримувати інформацію про проблеми різних груп громадян через пряме спілкування. Згідно з Кодексом про місцеве самоврядування, мер зобов'язаний подавати на розгляд Громадської дорадчої ради проєкт муніципального бюджету та інші важливі адміністративно-правові акти, пропозиції щодо просторового планування та інші інфраструктурні й соціальні проєкти. Однак, слабкою стороною цього інструменту є те, що його рішення мають лише дорадчий характер і не є обов'язковими до виконання, а сам процес формування ради повністю залежить від доброї волі мера. На національному рівні при комітетах парламенту створюються Науково-консультативні ради, що складаються з «компетентних, відповідних, запрошених експертів-консультантів» у певній галузі.

В Сербії більший акцент робиться на робочих групах з розробки законопроєктів, які створюються компетентними органами. Хоча це є ефективним способом консультацій, такий підхід ставить інші зацікавлені

сторони (які не входять до групи) у слабку позицію, оскільки вони можуть обговорювати теми лише через онлайн-платформу, але не беруть участі у розробці закону на початковому етапі. Представники неурядових організацій (НУО) обираються до таких груп на конкурсній основі, що зменшує їхню представницьку вагу серед інших учасників. Роль НУО обмежується роллю консультантів та радників, а не повноцінних партнерів уряду [11].

Німеччина, на відміну від багатьох інших країн, не має жорсткого регулювання публічних консультацій; натомість цей процес здебільшого регулюється традиціями та урядовими політиками через спеціальні консультативні групи. Формальні правила викладені у Спільних правилах процедури для федеральних міністерств, але вони залишають значну гнучкість у застосуванні. Саме провідне міністерство вирішує питання часу, обсягу та вибору партнерів для консультацій. Окрім цього, існують незалежні комісії високого рівня, які допомагають у формуванні політики регуляторних реформ. Ці експертні дорадчі комісії можуть самі проводити широкі консультаційні процеси, включаючи слухання та інші методи.

У Сполучених Штатах Америки дорадчі органи також відіграють важливу роль, особливо у сферах екологічної справедливості та сталого розвитку. Наприклад, у місті Ларедо, штат Техас, функціонує Громадський екологічний дорадчий комітет (СЕАС). Це група професіоналів та екологічних активістів з різним досвідом, яка аналізує запропоновані міські плани та постанови, фактично надаючи громадянам право голосу. Усі засідання СЕАС є публічними, і для обговорюваних питань передбачені періоди для громадських коментарів. Коли комітет досягає консенсусу, він розробляє рекомендаційний лист, який надсилається до міської ради для прийняття остаточного рішення. У Філадельфії, штат Пенсільванія, також діє Громадський екологічний дорадчий комітет, який співпрацює з міською радою для спільної розробки політичних рішень щодо екологічної справедливості та зміни клімату. Важливою моделлю залучення є програма Грантів технічної допомоги Суперфонду (TAG), яка фінансує громадські групи для найму незалежного технічного радника, що

допомагає інтерпретувати технічні звіти та пропоновані дії ЕРА, тим самим інтегруючи громаду в процес прийняття рішень щодо очищення забруднених територій [19].

Дорадчі органи також можуть функціонувати у формі постійних чи тимчасових робочих груп. В Албанії уряд може створювати робочі групи, в тому числі за участю організацій громадянського суспільства (ОГС), для отримання експертних знань з конкретної теми. У Північній Македонії уряд може запрошувати на свої засідання науковців, фахівців, представників громадських організацій та асоціацій для отримання їхніх думок щодо певних питань порядку денного.

Італія на регіональному рівні активно використовує дорадчі механізми. Наприклад, регіон Ломбардія заохочує участь громадян, особливо представників соціальних та економічних інтересів, в оцінці регіональних політик та моніторингу імплементації законів. Регіони Пулья, Тоскана та Емілія-Романья ухвалили спеціальні закони, що містять положення про консультативні ініціативи. Зацікавленими сторонами консультацій у цих регіонах є не лише громадяни, але й іноземці та особи без громадянства, які легально проживають на території, особи, які працюють чи навчаються, а також компанії, асоціації та інші соціальні групи.

Окрім традиційних очних зустрічей, все більшого значення набувають цифрові платформи для консультацій. У Молдові діє централізований портал particip.gov.md для публічних консультацій. Раніше також функціонувала Національна рада участі, яка була офіційним консультативним органом громадянського суспільства, але з 2016 року неактивна. У Фінляндії сервіс Lausuntopalvelu.fi використовується для подання заяв у цифровому форматі, а Otakantaa.fi - для посилення взаємодії між громадянами, організаціями та владою. У Франції на урядовому порталі vie-publique.fr публікуються всі відкриті консультації, причому в деяких випадках онлайн-консультація може замінити консультацію з дорадчим комітетом.

Проте, незважаючи на широке розповсюдження дорадчих органів, їх функціонування стикається з низкою викликів. В Албанії процес консультацій часто розглядається як формальність, яку уряд має виконати відповідно до вимог ЄС, а не як справжній демократичний процес розробки законів. У Молдові відзначається, що влада часто робить формальні оголошення, не дотримуючись термінів і не надаючи необхідних деталей, а на консультації запрошуються лише політично лояльні ОГС. В Північній Македонії висловлюються сумніви щодо потенційної «нерівності» форм участі громадян, які не регулюються виборчими процесами. Також існує проблема «втоми від консультацій» серед громадян та організацій громадянського суспільства через занадто часті, дубльовані або погано організовані процеси. Можна дійти висновку і сказати, що зарубіжний досвід демонструє, що дорадчі органи є невід'ємним елементом сучасного місцевого самоврядування. Вони можуть існувати в різних формах - від високоінституціоналізованих постійних рад (Бельгія, Польща) до тимчасових робочих груп (Сербія) та експертних комісій (Німеччина). Їхня ефективність залежить від політичної волі, чіткості мандату, прозорості процедур та реальної готовності органів влади враховувати надані рекомендації. Залучення експертів, представників громадськості та цільових груп дозволяє приймати більш обґрунтовані, легітимні та ефективні рішення, що відповідають реальним потребам громади [11].

Отже, дорадчі органи є ключовим елементом національної інфраструктури знань і невід'ємною ланкою публічного управління, яка забезпечує циклічний рух доказів - від ідентифікації проблеми та формування порядку денного до впровадження, моніторингу й оцінки публічної політики. Їхня сутність полягає у функції посередництва знань між виробниками інформації (академіями, статистичними службами, дослідницькими інститутами) та політичними рішеннями: вони «перепаковуюють» дані в придатні для управлінського використання форми, поєднуючи інструментальну (практичну), стратегічну та концептуальну цінність поради. Сформовано багатовимірну класифікацію таких структур: за інституційним статусом

(внутрішньоурядові, «на відстані витягнутої руки», зовнішні щодо уряду), за тривалістю мандату (постійні та *ad hoc*), за організаційною формою (комітети/комісії, ради, дослідницькі інститути, національні академії, моделі головних наукових радників), а також за функціональною роллю в політичному циклі та тематичною спеціалізацією. Порівняльний аналіз показує, що дизайн і вплив дорадчих органів істотно залежать від типу системи місцевого самоврядування: від високоінституціоналізованих мереж рад (Бельгія) до гнучких експертних комісій і робочих груп (Німеччина, Сербія) і цифрових консультаційних платформ (Фінляндія, Франція, Молдова), при цьому дієвість визначається чіткістю мандату, прозорістю процедур, інклюзивністю та реальним врахуванням рекомендацій владою. Теоретико-методологічна рамка дослідження ґрунтується на концепціях врядування (на відміну від уряду як інституції), партисипативної та деліберативної демократії, що висувають у центр участь, підзвітність, верховенство права, прозорість і консенсус. Для вимірювання якості роботи дорадчих органів і їхнього внеску в політику релевантними є системи індикаторів (вхідні ресурси, процеси, результати, сприйняття, наслідки/вплив) та інтегральні інструменти оцінювання - UGI, LGB, GAF-MTR, а також підхід «фільтрацій аналізу» шляху рекомендацій (успішні, часткові, реконтекстуалізовані, фрагментовані, невдалі подорожі), що дозволяє верифікувати реальний вплив порад. Одночасно ідентифіковано типові ризики: формалізація консультацій, «втома від участі», нерівний доступ стейкхолдерів, політична селективність і залежність від доброї волі посадових осіб; їх мінімізація потребує процедурної чіткості, публічної підзвітності та незалежної експертизи.

РОЗДІЛ 2. ПРАКТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ПОЛІТИК В УКРАЇНІ

2.1 Нормативно-правове регулювання діяльності дорадчих органів в Україні

Нормативно-правове регулювання діяльності дорадчих органів в Україні являє собою багаторівневу систему, що включає акти різної юридичної сили, від Конституції України до постанов Кабінету Міністрів та рішень органів місцевого самоврядування. Ці органи є поширеною організаційно-правовою формою взаємодії між громадськістю та органами публічної влади, що сприяє демократизації процесів управління та забезпечує прозорість у прийнятті рішень.

Основоположним принципом, що лежить в основі функціонування дорадчих органів, є закріплене у статті 38 Конституції України право громадян брати участь в управлінні державними справами. Діяльність цих органів спрямована на практичну реалізацію цього права, надаючи громадянам та їхнім об'єднанням можливості для вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також для впливу на зміст рішень, що ухвалюються [40].

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» у статті 51 надає Кабінету Міністрів України право утворювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи для забезпечення здійснення своїх повноважень, що слугує юридичною підставою для їх створення на центральному рівні виконавчої влади [33].

Ключовим документом, що визначає загальний порядок взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю, є Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Цей документ встановлює порядок проведення консультацій з громадськістю та затверджує Типове

положення про громадську раду, яка є одним з основних видів консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади [40].

На рівні місцевого самоврядування, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає відповідним радам право утворювати консультативно-дорадчі органи для реалізації своїх повноважень. Стаття 13-3 цього закону конкретизує, що жителі можуть входити до складу та/або брати участь у роботі таких органів з метою підготовки пропозицій щодо вдосконалення роботи, участі в розробленні проектів актів та вирішенні інших питань. Завдання, склад та організація роботи цих органів визначаються рішенням органу чи посадової особи, при яких вони утворені, а інформація про їх діяльність, включно з порядком денним та прийнятими рішеннями, має розміщуватися на офіційному вебсайті ради [43].

Українське законодавство не має чіткої та уніфікованої позиції щодо термінології, використовуючи поряд терміни «консультативно-дорадчий орган», «консультативний орган», «дорадчий орган» та «допоміжний орган», що часто призводить до плутанини. Консультативний орган (від лат. *consultatio* - радитися) - це інституція, що у межах своєї компетенції надає інформацію та роз'яснення з певних питань. Дорадчий орган - це орган, який має право лише обговорювати питання, а не вирішувати їх остаточно. Його члени мають право дорадчого голосу, що дозволяє їм брати участь в обговоренні, вносити пропозиції та висловлювати зауваження, але не брати участь в ухваленому голосуванні. Допоміжний орган - це найширша категорія, що охоплює органи, утворені для сприяння публічній адміністрації у виконанні її завдань та функцій. Вони можуть мати як постійний, так і тимчасовий характер. Допоміжні органи поділяються на допоміжний апарат (адміністрації, секретаріати), що є частиною управлінського механізму, та інші допоміжні органи, до яких належать консультативні та дорадчі ради, що сприяють прийняттю рішень та здійснюють громадський контроль [44].

Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 599 «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених

Кабінетом Міністрів України» є основним актом, що деталізує порядок їх створення та функціонування на центральному рівні. Згідно з цією постановою, допоміжні органи утворюються на постійній або тимчасовій основі та діють на громадських засадах за колегіальним принципом. Постанова класифікує допоміжні органи за їхніми функціями:

1. Комісія - для узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади.
2. Комітет - для розгляду питань щодо присудження державних премій.
3. Організаційний комітет - для координації підготовки та проведення заходів загальнодержавного значення.
4. Рада - для вивчення проблемних питань, пов'язаних з реалізацією державної політики.
5. Робоча група - для підготовки проектів нормативно-правових актів.
6. Урядова комісія - для розслідування причин аварій, катастроф та подолання наслідків стихійного лиха.
7. Міжвідомча робоча група - для забезпечення узгоджених дій, вивчення ситуації та підготовки пропозицій для КМУ.

Рішення про утворення допоміжного органу приймається у формі постанови КМУ, якою затверджується положення, посадовий склад, керівник та його заступники. Типове положення про консультативний, дорадчий та інший допоміжний орган, затверджене цією постановою, визначає їхні основні завдання та права. Основні завдання:

1. Сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади;
2. Підготовка пропозицій щодо формування і реалізації державної політики;
3. Визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань;
4. Підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади та удосконалення нормативно-правової бази.

Права допоміжних органів:

1. Отримувати в установленому порядку інформацію від органів влади та інших організацій;
2. Залучати до своєї роботи представників органів влади та незалежних експертів;
3. Утворювати постійні або тимчасові робочі групи;
4. Організовувати проведення конференцій, семінарів, нарад та інших заходів [40].

Формою роботи є засідання, що проводяться за рішенням голови. Засідання є правомочним, якщо на ньому присутні більше половини членів. Пропозиції та рекомендації схвалюються більшістю голосів присутніх на засіданні членів, фіксуються у протоколі та можуть бути реалізовані шляхом прийняття відповідного рішення Кабінетом Міністрів України. Загальні норми щодо дорадчих органів знаходять свою конкретизацію у спеціальному законодавстві та стратегічних документах. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки прямо передбачає необхідність посилення комунікації між правоохоронними органами та правозахисними й іншими організаціями громадянського суспільства. Одним із механізмів такої комунікації є створення консультативно-дорадчих органів з метою організації обміну інформацією та обговорення проблемних питань, зокрема пов'язаних із безпекою діяльності громадських активістів.

Закон України «Про основні засади молодіжної політики» закладає інституційні основи для залучення молоді до реалізації молодіжної політики. Документ передбачає створення Національної ради з питань молоді при Кабінеті Міністрів України, а також молодіжних рад на місцевому та регіональному рівнях як консультативно-дорадчих органів [46].

Діяльність дорадчих органів у цій сфері регулюється низкою законів, які забезпечують зв'язок між закладами освіти, ринком праці та державними структурами. Закон України «Про освіту» у статті 28 передбачає реалізацію громадського самоврядування через діяльність громадських рад та інших

дорадчих структур. Закон України «Про професійну (професійно-технічну) освіту» конкретизує створення галузових і регіональних рад з професійної освіти, які виконують консультативні й координаційні функції. Закон України «Про фахову передвищу освіту» у статті 39 надає закладам освіти право утворювати на громадських засадах дорадчі органи, такі як рада роботодавців, рада інвесторів, рада бізнесу тощо, для вироблення стратегії та напрямів діяльності [40].

Закон України «Про громадські об'єднання» у статті 22 дозволяє органам державної влади та місцевого самоврядування залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації політики шляхом утворення консультативних, дорадчих органів за їх участю. Прикладами таких органів є Рада з питань розвитку професійної (професійно-технічної) освіти при Президентові України та регіональні ради професійної (професійно-технічної) освіти, основними завданнями яких є моніторинг розвитку освіти, аналіз законодавства, вивчення тенденцій ринку праці та розроблення пропозицій щодо модернізації освітніх програм [44].

Національна рада з питань антикорупційної політики є дорадчим органом при Президентові України, утвореним з метою моніторингу, аналізу та узгодження інформації у сфері запобігання корупції. Її правовий статус визначається Указом Президента України від 14 жовтня 2014 року № 808/2014. Водночас, нормативно-правове регулювання її діяльності має суттєві недоліки. Воно є неповним, оскільки діяльність Ради не закріплена на законодавчому рівні в основних антикорупційних законах. Також воно є несистемним, оскільки, хоч функції Ради й визначено, правові механізми їх реалізації фактично не розроблено. Крім того, не встановлено чіткого порядку взаємодії Ради з іншими органами державної влади та суб'єктами протидії корупції. Діяльність дорадчих органів нерозривно пов'язана з проведенням консультацій з громадськістю. Постанова КМУ № 996 визначає консультації як організований органами публічної влади двосторонній обмін інформацією з громадськістю з метою вироблення соціально обґрунтованих державно-управлінських рішень .

Форми проведення консультацій :

1. Публічне громадське обговорення: у формі конференцій, форумів, громадських слухань, зборів.
2. Електронні консультації з громадськістю .
3. Вивчення громадської думки (опосередкована участь).

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю щодо:

1. Проєктів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян;
2. Проєктів державних і регіональних програм економічного, соціального та культурного розвитку;
3. Звітів головних розпорядників коштів Державного бюджету України про витрачання бюджетних коштів;
4. Інформації про роботу органів виконавчої влади[46].

Отже, нормативно-правове регулювання діяльності дорадчих органів в Україні створює юридичні рамки для залучення представників громадськості до процесів формування та реалізації державної політики. Водночас, існують проблеми, пов'язані з неузгодженістю термінології та недостатньою деталізацією правових механізмів у деяких специфічних сферах, що потребує подальшого вдосконалення законодавства.

2.2 Функціонування дорадчих органів на рівні територіальних громад

Багато локальних проблем у сфері місцевого самоврядування виникають як наслідок ширшої та актуальної проблеми - недостатньої ефективності державного й місцевого управління. В Україні питання підвищення результативності діяльності органів місцевого самоврядування перебуває у центрі уваги як на рівні державної влади, так і в наукових колах. Одним із ключових механізмів взаємодії держави та громадянського суспільства виступають громадські дорадчі органи, що слугують формою організованої участі громадян і громадських об'єднань у процесі ухвалення управлінських

рішень. Такі структури виконують функції громадського контролю за державною політикою та відіграють важливу роль у запобіганні корупційним проявам у діяльності влади [39]. Під час оцінювання ефективності діяльності місцевих органів влади доцільно застосовувати функціональний підхід, який дає змогу розмежувати напрями аналізу відповідно до основних завдань і компетенцій місцевого самоврядування. До ключових функцій таких органів належать: надання якісних муніципальних послуг громадянам, забезпечення сталого соціально-економічного розвитку територій та управління місцевим господарським комплексом. Ефективною можна вважати діяльність органів самоврядування лише за умови, що результативність простежується на всіх етапах управлінського циклу - від постановки цілей і планування до досягнення конкретних результатів їх реалізації. Важливими індикаторами є раціональне управління ресурсами громади та розвиток основних секторів місцевої економіки. Крім того, якість і доступність послуг, які надаються населенню, виступають визначальним критерієм ефективності роботи місцевої влади. Під час формування показників оцінювання необхідно враховувати особливості організації місцевого самоврядування, його соціальний характер, обсяг повноважень і наявні матеріальні та фінансові ресурси [29].

Громадські дорадчі органи за метою їх діяльності та функціями можна поділити на:

- представницькі, які представляють та узгоджують інтереси різних груп громадськості;
- експертні, що надають експертну, консультаційну та інформаційну допомогу;
- залучені до виконання владних повноважень, що виконують функції мобілізації та самоорганізації громадян;
- апеляційні, які забезпечують незалежний «арбітраж» у спірних питаннях;
- органи громадського контролю, що виконують функції незалежного контролю і нагляду.

Правовою основою для створення громадських рад при органах виконавчої влади є Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року. Згідно з цією постановою, громадська рада є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Станом на кінець III кварталу 2022 року громадські ради діяли при 66 органах виконавчої влади: 12 міністерствах; 34 інших центральних органах виконавчої влади; 20 обласних та Київській міській державних адміністраціях [35].

Процедура формування так званих «класичних» громадських рад має низку суттєвих недоліків. Процес обрання членів громадської ради при центральних органах виконавчої влади має досить тіньовий і закритий характер. Кількісний склад громадської ради заздалегідь обмежується, як правило, до 20-40 представників інститутів громадянського суспільства. Зазначені громадські ради обираються шляхом рейтингового голосування лише учасниками установчих зборів, які були попередньо на них делеговані. Такий порядок обрання штучно обмежує вплив громадськості на процес формування громадських рад, звужує можливості для регіональних громадських організацій щодо їх участі у громадських радах при центральних органах виконавчої влади, підвищує ризик перетворення процедури обрання громадських рад на кулуарні домовленості між учасниками виборчого процесу. Випадки формування громадських рад при центральних органах виконавчої влади внаслідок кулуарних домовленостей не є поодинокими, відзначається їхня недостатня інституційна спроможність, брак публічності та формалізм у роботі, неналежний рівень комунікації між громадськими радами та керівництвом органів виконавчої влади [25]. Функції, які виконують громадські ради при центральних органах виконавчої влади, є однотипними і визначені Постановою КМУ № 996. Вони включають: представницьку, консультативну, контрольну, нормотворчу, комунікативну, організаційну, інформаційну та захисну. Однак, на практиці, ці громадські ради виконують обмежені функції з контролю за діяльністю органів виконавчої влади, особливо у сфері контролю за

використанням бюджетних коштів та боротьби з корупцією. Більш ніж 10-річний досвід функціонування громадських рад при ЦОВВ доводить необхідність розширення їх контрольних функцій та посилення прозорості у діяльності органів виконавчої влади та їх підзвітності громадськості. При функціонуванні в умовах існуючої методики оцінки ефективності, державні службовці прагнуть до формального досягнення показників, а не до підвищення ефективності своєї роботи, що характеризується як «робота на показник» [28].

На противагу «класичним» громадським радам, останніми роками в Україні були зроблені спроби значно посилити систему громадського контролю над новими антикорупційними правоохоронними органами (НАБУ, НАЗК, ДБР, БЕБ), створивши при них ради громадського контролю з розширеними контрольними функціями. На відміну від «класичних» громадських рад, які створювалися на підставі нормативно-правового акта Кабінету Міністрів, ради громадського контролю при нових антикорупційних органах створювалися відповідно до вимог відповідних законів саме як контрольні органи. Такий підхід суттєво підвищив статус таких рад і створив передумови для посилення громадського контролю за діяльністю нових антикорупційних правоохоронних органів. Процес формування рад громадського контролю при нових антикорупційних правоохоронних органах є значно прозорішим і конкурентнішим, ніж формування персонального складу так званих «класичних» громадських рад. До цього процесу можуть бути залучені всі громадяни України, які проживають на території України [38]. Як правило, така Рада формується за результатами відкритого та прозорого конкурсу у складі 15 осіб строком на два роки, а сам конкурс проводиться шляхом прямого рейтингового інтернет-голосування громадян, які проживають на території України. Це дає можливість обрати такий персональний склад Рад громадського контролю, який є більш суспільно активним та орієнтованим на дієвий контроль відповідних органів влади. Функції цих рад є більш-менш однаковими і включають: представницьку, консультативну, контрольну, нормотворчу, інформаційно-комунікативну та організаційну. Контрольна функція є значно

ширшою і передбачає участь членів ради в роботі дисциплінарних та конкурсних комісій, розгляд звітів та затвердження висновків щодо них, заслуховування інформації про діяльність, виконання планів та завдань відповідного антикорупційного правоохоронного органу [3].

Незважаючи на існування формалізованих дорадчих органів, значна частина співпраці між органами місцевого самоврядування та громадянським суспільством залишається неформальною та залежить від особистих мереж, а не від інституціоналізованих механізмів. Ефективність співпраці залежить від низки факторів: відданого місцевого лідерства, взаємної довіри між зацікавленими сторонами, доступу до міжнародного донорського фінансування та підходів до партисипативного управління. На прикладі Чернігівської області, яка сильно постраждала на початкових етапах повномасштабного вторгнення, можна побачити як успішні приклади співпраці, так і виклики. У таких громадах, як Ніжин, Мена та Городня співпраця між місцевою владою та громадськими організаціями дала відчутні результати. У Ніжині міцне партнерство призвело до створення першого в регіоні центру підтримки ветеранів. Ініціатива стала результатом тісної співпраці між Ніжинською міською радою та двома місцевими громадськими організаціями. Місцеві активісти визначили потребу у спеціальному просторі для ветеранів, і міська рада підтримала ініціативу, виділивши приміщення, покривши комунальні витрати та мобілізувавши фінансування від місцевого бізнесу та міст-партнерів у ЄС. У Ніжині також існують робочі групи з різних муніципальних питань, які об'єднують представників громадських організацій, молоді, місцевого бізнесу та інших ключових зацікавлених сторін, де обговорюються поточні виклики та шляхи їх вирішення. У Менській міській громаді, незважаючи на близькість до російського кордону, партнерство між місцевою владою та ГО з 2022 року зосереджено на зміцненні стійкості громади та просуванні сталого місцевого розвитку. Місцева влада має давню традицію співпраці з громадськими організаціями, яка склалася задовго до повномасштабного вторгнення. Мена була однією з перших громад у Чернігівській області, яка почала займатися

енергоефективністю, що стало можливим значною мірою завдяки Асоціації енергоефективних міст України. Нещодавнім проєктом стала установка гібридної сонячної електростанції в Менській міській лікарні, реалізована благодійним фондом «RePower Ukraine» за підтримки GIZ та Міністерства економіки та кліматичних дій Німеччини [18].

Однак існують значні виклики. На регіональному рівні близько 63% громадських організацій повідомляють про незначне залучення або повну відсутність залучення до процесів відновлення. Це пов'язано з інституційним опором партисипативному управлінню, непрозорістю інформації та минулим негативним досвідом участі громадян. Хоча 57% київських громадських організацій повідомляють про дуже активне або активне залучення державою громадянського суспільства до процесу відновлення, багато хто все ще вважає рамки участі недостатніми. Проблеми ефективності дорадчих органів не є унікальними для України. Дослідження дорадчої демократії показують, що участь у таких процесах може як підвищувати відчуття політичної ефективності громадян, так і навпаки, призводити до фрустрації. Політична ефективність поділяється на внутрішню (віра в те, що людина може розуміти політику та впливати на неї) та зовнішню (віра в те, що уряд реагуватиме на вимоги). Теоретично, участь у дорадчих процесах має підвищувати обидва види ефективності. Однак емпіричні дослідження показують змішані результати. Деякі дослідження свідчать про зростання політичної компетентності та довіри до політиків після участі в дорадчих форумах, тоді як інші не виявляють значного впливу на внутрішню політичну ефективність або навіть фіксують її зниження. Результати одного з досліджень процесу «21st Century Town Meeting» від AmericaSpeaks показали, що учасники до початку заходу мали значно нижчі показники як внутрішньої, так і зовнішньої політичної ефективності, ніж ті, хто не брав участі. Це свідчить про те, що такі формати здатні залучати менш політично активних громадян. Після участі у заході в учасників спостерігалось зростання обох видів ефективності, однак статистично значущим було лише зростання зовнішньої політичної ефективності. Причому цей ефект зберігався

протягом тривалого часу (24 місяці після заходу). Цікаво, що якість самої дискусії (деліберації) не мала статистично значущого впливу на жоден з видів ефективності, тоді як сприйняття потенційного впливу заходу позитивно корелювало з внутрішньою ефективністю [45].

Ці теоретичні та практичні висновки підкреслюють, що для підвищення ефективності дорадчих органів в Україні недостатньо лише їх формального створення. Необхідно забезпечити прозорі та конкурентні механізми їх формування, наділити їх реальними контрольними повноваженнями (особливо у сфері боротьби з корупцією та моніторингу бюджету), а також гарантувати, що їхні рекомендації будуть враховані органами влади. Лише за таких умов громадські консультативно-дорадчі органи зможуть стати дієвим інструментом громадського контролю та сприятимуть підвищенню як внутрішньої, так і зовнішньої політичної ефективності громадян, що є однією з умов розбудови демократичної держави.

2.3 Взаємодія дорадчих органів із органами місцевого самоврядування та громадськістю

Взаємодія дорадчих органів із органами місцевого самоврядування та громадськістю є фундаментальним елементом розбудови демократичного, прозорого та підзвітного врядування на місцевому рівні. Така взаємодія забезпечує залучення громадян до процесів ухвалення рішень, що безпосередньо впливають на їхнє життя, сприяє підвищенню якості цих рішень та зміцнює довіру між владою та громадою. Дорадчі органи є важливим інструментом, що дозволяє громадянам надавати зворотний зв'язок органам державної влади та органам місцевого самоврядування щодо стандартів послуг, які вони отримують. Вони є важливим механізмом підзвітності, який дозволяє службовцям та виборним посадовим особам визначати, де публічні послуги надаються неефективно, недієво або несправедливо. Коли такі механізми призводять до швидкого та ефективного розгляду скарг, вони можуть допомогти

створити умови для підвищення довіри громадян до органів влади. Дорадчі та консультативні органи можуть бути умовно поділені на громадські ради та тимчасові дорадчі органи [15]. Громадські ради можуть бути загальними та спеціалізованими, наприклад, молодіжні ради, ради внутрішньо переміщених осіб, ради підприємців, жіночі ради тощо. Тимчасові дорадчі органи створюються для вирішення конкретних питань через робочі групи, комітети, комісії. Головне, щоб до їх складу входили представники громадськості. Консультативні органи розглядають питання, що належать до компетенції органу, який їх створив, і вносять пропозиції з цих питань, що мають дорадчий характер для органів влади. Вони можуть бути дуже ефективним інструментом залучення зацікавлених сторін, оскільки працюють у прямому контакті з владою і можуть безпосередньо представляти інтереси своєї спільноти.

Створення та функціонування таких органів є правом Президента України, яке закріплено у Конституції, де зазначено, що він створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Родовою ознакою органів, що входять до складу апарату, є їх допоміжний характер. Вони не наділені державно-владними повноваженнями і не несуть конституційно-правової відповідальності. Особливості діяльності таких органів визначаються їх участю у здійсненні повноважень вищої посадової особи. Функціонально вони зорієнтовані на забезпечення цілей його діяльності та розвитку держави в цілому[30]. На місцевому рівні органи самоврядування також мають повноваження створювати подібні структури для забезпечення більш ефективного та інклюзивного управління. Проблема в їхній роботі може полягати у відсутності більш активної та професійної громадськості, яка, за умови належного управління, не може надати відповідних пропозицій, що може призвести до формалізації їхньої діяльності. Основними формами взаємодії є публічні консультації, які можуть проводитися у різноманітних форматах: публічні обговорення, круглі столи, брифінги, дебати, слухання, онлайн-платформи або опитування. Важливо, щоб процес консультацій був

систематичним: теми плануються заздалегідь, кожна консультація оголошується завчасно, а за її результатами публікується звіт. Публічні консультації надають можливість для прямого спілкування між владою та громадянами та для отримання зворотного зв'язку. В умовах воєнного стану консультації переважно проводяться онлайн, що, безперечно, може знижувати їхню ефективність, але залишається життєво важливим інструментом. Головними цілями публічних консультацій є підвищення ефективності, прозорості та участі громадськості у прийнятті важливих рішень. Своєчасні та ефективні публічні консультації можуть підвищити якість прийняття рішень, покращити економічну ефективність, зробити політичні рішення більш стійкими та викликати більшу довіру громадськості до процесу прийняття рішень [35].

Консультативні комітети є одним з інструментів такої взаємодії. Вони можуть бути постійними або створюватися на тимчасовій основі за запитом муніципалітету і, як правило, поділяються за тематичним принципом. Такі комітети розглядають ключові елементи політичної програми муніципалітету, дозволяючи залучати експертизу та громадську думку до формування місцевої політики. Поряд із ними, для поглибленого обговорення та збору даних щодо конкретного питання використовуються фокус-групи. Ця методологія не є доцільною для попередніх етапів процесу прийняття рішень, таких як визначення пріоритетів, але може бути дуже корисною для перегляду проєкту політики або для її коригування після моніторингу. Засідання фокус-груп є ефективними для груп до 10-15 учасників, щоб забезпечити поглиблений аналіз теми. Учасники є експертами в обговорюваній темі, і бажано, щоб фасилітатор також мав певний рівень компетенції [35].

Для забезпечення ширшого залучення громадян та легітимізації рішень застосовуються публічні слухання. Це зустрічі мешканців громади з представниками влади для обговорення важливих місцевих питань, до яких мешканці можуть вносити пропозиції. Публічні слухання легко організувати, а учасники можуть вільно висловлювати свої думки. Влада повинна розглядати всі пропозиції, ухвалені на слуханнях, в обов'язковому та своєчасному порядку.

Ще однією формою є загальні збори громадян за місцем проживання. Вони схожі за змістом на публічні слухання, оскільки це також зустріч мешканців, які обговорюють питання та вносять пропозиції, що є обов'язковими для розгляду владою. Однак загальні збори проводяться на певній території для вирішення конкретних проблем, і процедура їх проведення значно складніша. Для легітимності на них мають бути присутніми більше половини мешканців відповідної території [26]. Прикладом ефективної практики є муніципалітет Карпош у Північній Македонії, який запровадив практику залучення своїх громадян до процесів прийняття рішень. Усі засідання муніципальної ради є відкритими для громадськості, і громадяни запрошуються до участі в них. Засідання також транслюються або публікуються в Інтернеті. Окрім муніципальної ради, в Карпоші створено Молодіжну раду для залучення молоді до процесів прийняття рішень. Річний бюджет створюється через бюджетні форуми, на які запрошуються громадяни для внесення пропозицій та отримання інформації про те, куди будуть витрачені кошти муніципального бюджету. Муніципалітет також бере участь у проєкті «Громадські форуми», де на п'яти публічних сесіях у 2023 році громадяни Карпоша подавали пропозиції, які мають бути реалізовані у вигляді проєктів. Таку ж практику застосовують у Оржицькій селищній територіальній громаді, що на Полтавщині. Починаючи з 2024 року у громаді проводяться бюджетні слухання, а на початку кожного нового року голова громади звітує особисто перед жителями 15 старостинських округів про виконання бюджету, виїжджаючи особисто на місця. Крім того, засідання сесій селищної ради є відкритими, ведеться відеозапис засідань та публікується на офіційному вебсайті. Створено молодіжну раду, яка надає рекомендації стосовно формування місцевої молодіжної політики, а також планується створення ради ветеранів.

Склад дорадчих органів може бути різним, що визначає характер їхньої взаємодії. Деякі структури формуються виключно з посадових осіб органів публічної влади, інші мають повністю громадський характер, а треті є змішаними. Органи, що складаються з посадовців, можуть бути орієнтовані на

забезпечення та супроводження діяльності місцевої влади або на виконання завдань координаційного, міжвідомчого характеру. Дорадчі органи громадського характеру створюються з метою залучення висококваліфікованих фахівців, експертів, видатних науковців та авторитетних осіб до вироблення державної політики, обговорення проєктів актів та забезпечення зв'язку між владою та громадянським суспільством. Члени таких органів, як правило, не є посадовими особами і не отримують винагороди за свою участь. На таких засадах, зокрема, можуть бути сформовані громадські гуманітарні ради, ради інвесторів, комітети з присудження премій [42]. Органи зі змішаним складом створюються для об'єднання зусиль органів державної влади, громадськості та наукової спільноти для розв'язання найбільш актуальних проблем суспільного розвитку та налагодження конструктивної співпраці. Звичайно, для кардинального поліпшення ситуації у сфері боротьби з корупцією, забезпечення узгодженості дій правоохоронних органів та повернення довіри громадян до влади може бути створений Національний антикорупційний комітет, до складу якого нарівні з керівниками правоохоронних та інших державних органів входять представники профільних комітетів Верховної Ради, громадських організацій, провідні вчені та фахівці. На місцевому рівні такі змішані комітети можуть займатися питаннями економічних реформ, залучаючи представників уряду, бізнесу, громадських організацій та експертів. Формування таких міжвідомчих та міжсекторних органів сприяє не лише опрацюванню більш зважених рішень, а й посилює відповідальність усіх учасників за їх впровадження.

Взаємодія дорадчих органів з громадськістю та місцевою владою також може набувати форми переговорів, медіації та розбудови коаліцій. Ці підходи особливо важливі у великих містах із соціальною напруженістю та в постконфліктних суспільствах. Кризові комітети для запобігання та пом'якшення насильства, такі як комісії з миру, довели свою успішність у врегулюванні політичного насильства. Вони можуть включати широко представницькі зусилля з моніторингу, розслідування, медіації, поліцейської

діяльності та запобігання насильству. Важливою перевагою таких комітетів є їхня здатність гнучко реагувати на інциденти політичного насильства, щоб запобігти ескалації суперечок. Особливого значення набуває взаємодія в контексті відбудови та відновлення України. Залучення всіх зацікавлених сторін є не просто формальною процедурою, а стратегічним імперативом для досягнення позитивних результатів та забезпечення стійкості. Українці чітко висловлюють свою позицію щодо процесу відновлення: згідно з опитуваннями, 76% українців та 78% представників бізнесу виступають за децентралізацію процесу відбудови. Залучення громадськості на рівні громад є критично важливим. Наприклад, у громаді Іванкова Київської області пілотний проєкт зі сталої реінтеграції включав створення Робочої групи з соціальної реінтеграції на рівні громади, до якої увійшли 60 учасників. Це посилює громадянську участь та стійкі ініціативи на низовому рівні.

Дорадчі органи, особливо на рівні громад, відіграють центральну роль у забезпеченні «цілісного погляду громади» на дискурс відновлення. Наприклад, у 86 об'єднаних територіальних громадах у 12 областях України були створені або посилені консультативні органи на рівні громад. Вони стали вирішальними у запровадженні партисипативних підходів, які ставлять у центр потреби та бачення найбільш вразливих груп (ветеранів, ВПО, молоді). Такі ініціативи покращують відновлення, включаючи ранній внесок громадян у планування, підвищуючи довіру громадськості та підзвітність місцевих органів влади. Місцеві органи влади повинні підтримувати такі ініціативи, надаючи організаційні ресурси, такі як приміщення та персонал, і демонструючи відкритість до громадської критики. Для ефективної взаємодії органи місцевого самоврядування повинні відігравати активну роль, виступаючи як організатори, медіатори, каталізатори, фінансисти, надавачі технічної допомоги або партнери. Як організатор, посадова особа скликає та остаточно визначає структуру, учасників, характер участі, порядок денний та результати. Як медіатор, посадовець діє як третя сторона, що сприяє об'єднанню різних осіб або груп у суперечці. Як каталізатор, влада може ініціювати консультативний процес і

співпрацювати з громадськими групами для запуску ініціативи, якою згодом керуватимуть інші. У деяких випадках місцева влада може надавати фінансові ресурси громадським організаціям для розробки та управління ініціативою. Крім того, посадовці можуть надавати технічну допомогу з певних питань - зонування чи санітарія, а місцева влада може вступати в партнерство з групами громадянського суспільства для спільного запуску та управління процесом, що передбачає поділ праці, об'єднання ресурсів та взаємну підтримку [15].

Незважаючи на значний потенціал, існують і виклики у взаємодії дорадчих органів з владою та громадськістю. Органи місцевого самоврядування іноді вагаються залучати громадські організації до розробки прямих антикорупційних заходів, оскільки останні асоціюються з покаранням. Також виникають труднощі у концептуалізації того, як можуть виглядати ефективні спільні зусилля. Громадські організації, хоч і проводять численні інформаційні кампанії з протидії корупції, часто не надають методичних рекомендацій конкретним органам місцевого самоврядування щодо вирішення питань, пов'язаних із застосуванням антикорупційного законодавства, таких як проведення оцінки корупційних ризиків та визначення ефективних заходів щодо їх мінімізації. Крім того, громадські організації та уповноважені з питань запобігання корупції можуть надавати пріоритет різним видам корупції, що може призвести до взаємного розчарування та втрачених можливостей для розробки систем відповідності та побудови довіри громадськості. Іншою проблемою є ризик формалізації діяльності дорадчих органів. Часто це пов'язано з браком активної та професійної громадськості, яка не може надати якісних пропозицій. Існує також небезпека, що потужні зацікавлені сторони можуть «захопити» процес прийняття рішень і просувати власні інтереси. Місцеві органи влади, щоб уникнути громадського контролю, можуть використовувати "штучні" бар'єри, наприклад, обмежуючи доступ до засідань під приводом захисту конфіденційної інформації, що підриває принципи прозорості.

Для подолання цих викликів необхідна системна робота. По-перше, важливо нормативно закріпити системні принципи та вимоги до формування допоміжних органів при органах місцевого самоврядування. По-друге, слід встановити нормативну систему видів допоміжних органів за функціональним принципом: вид органу (комісія, рада, комітет, робоча група) має визначатися залежно від характеру та змісту покладених на нього завдань. По-третє, необхідно впровадити ефективний організаційно-правовий механізм взаємодії всіх допоміжних органів та розмежувати їхні повноваження. Особливу увагу слід приділяти питанням взаємодії органів спеціальної компетенції з основними виконавчими структурами місцевої влади. По-четверте, важливо забезпечити нормативну регламентацію такого механізму з визначенням повноважень допоміжних органів, форм та методів їхньої взаємодії. По-п'яте, варто запровадити у практику роботи місцевих адміністрацій видання актів щодо встановлення організаційного порядку координації та супроводження діяльності таких органів структурними підрозділами адміністрації. Для того, щоб взаємодія була справді ефективною, необхідно забезпечити реалізацію ключових принципів: інклюзивності, прозорості, доступності, рівності, співпраці, чуйності та підзвітності. Інклюзивність означає, що всі релевантні зацікавлені сторони, включаючи маргіналізовані групи, ідентифіковані та залучені. Прозорість вимагає чіткого та послідовного інформування про цілі, процеси та результати діяльності для побудови довіри. Доступність передбачає надання інформації та можливостей для участі у форматах, доступних для всіх. Рівність означає, що всі беруть участь на рівних засадах. Співпраця націлена на побудову міцних відносин, де внесок кожного цінується. Чуйність демонструє, що внесок зацікавлених сторін враховується та впливає на рішення, з наданням зворотного зв'язку про те, як їхній внесок вплинув на результати. Підзвітність вимагає, щоб особи, які приймають рішення, та зацікавлені сторони несли відповідальність за свої ролі та внесок у процес залучення. Необхідно регулярно оцінювати процес залучення та бути готовими адаптувати методи та підходи на основі зворотного зв'язку та мінливих обставин [26].

Отже, нормативно-правове поле діяльності дорадчих органів в Україні має багаторівневу структуру (Конституція, закони, укази й постанови КМУ, акти ОМС), що загалом забезпечує юридичні підстави для інституціоналізації участі громадськості у формуванні та реалізації політики. Базові норми (ст. 38 Конституції України; Закон «Про КМУ»; Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»; Постанова КМУ № 996) створюють рамки для консультацій і формування консультативно-дорадчих органів на центральному та місцевому рівнях. Водночас виявлено термінологічну фрагментацію (дорадчі/консультативні/допоміжні органи) і прогалини процедурної деталізації (взаємодія, підзвітність, інструменти впливу), що знижує передбачуваність і дієвість практик. Емпіричний аналіз показує контраст між «класичними» громадськими радами (із обмеженим впливом, ризиками формалізації та закритими процедурами добору) і радами громадського контролю при антикорупційних інституціях (прозорі конкурси, цифрове голосування, ширші контрольні повноваження). На рівні територіальних громад ефективність співпраці значною мірою визначається лідерством ОМС, довірою, наявністю партнерських мереж та донорської підтримки: приклади Ніжина, Мени, Городні демонструють, що коли консультаційні механізми поєднано з реальними управлінськими рішеннями та ресурсами, виникає відчутний суспільний ефект (ветеранські сервіси, енергоефективні проекти тощо). Взаємодія дорадчих органів із владою та громадськістю найбільш результативна, коли вона спирається на системні й різноманітні формати (постійні/тимчасові комітети, публічні слухання, збори громадян, фокус-групи, цифрові платформи) та дотримання принципів інклюзивності, прозорості, доступності, зворотного зв'язку й підзвітності. Разом із тим, фіксуються типові виклики: інституційний опір партисипативному управлінню, «втома від консультацій», нерівний доступ стейкхолдерів, спроби «захоплення порядку денного», брак методичної підтримки для ОМС, а також розрив між рекомендаціями та рішеннями.

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ПОЛІТИК

3.1 Підвищення інституційної спроможності дорадчих органів

Підвищення інституційної спроможності дорадчих органів є багатогранним процесом, що вимагає системних змін на індивідуальному, організаційному та інституційному рівнях. Основою цього процесу є перехід до доказової політики (evidence-informed policy-making, EIPM), яка визначається як процес, у якому перед ухваленням рішення про планування, впровадження та (за необхідності) зміну державної політики та програм враховуються численні джерела інформації, включно зі статистикою, даними та найкращими наявними дослідницькими доказами й оцінками. Збільшення спроможності урядів до такого підходу є критично важливою частиною належного державного управління для досягнення широких суспільних цілей, таких як сприяння сталому розвитку або покращення добробуту. Це вимагає як інвестування в навички використання доказів політиками та вищими посадовими особами, що працюють на політико-адміністративному стику, так і системних підходів до розбудови потенціалу для формування політики на основі фактичних даних у секторі управління [21].

Дорадчі органи є фундаментальним стовпом інфраструктури знань, що надає урядам інформацію, факти, а також аналіз та поради, засновані на доказах, на всіх етапах політичного циклу. Незважаючи на потенційні переваги, ефективний зв'язок між пропозицією та попитом на докази в процесі вироблення політики часто залишається недосяжним. Багатьом органам влади бракує необхідної інфраструктури для побудови таких зв'язків. Інституційні прогалини, недостатні навички та спроможність, а також відсутність ефективної функції посередництва у знаннях є поширеними перешкодами для використання доказів у виробленні політики. Для підвищення інституційної

спроможності дорадчих органів необхідно зосередитись на п'яти ключових вимірах: адаптивність, прозорість, автономія, інклюзивність та ефективність.

Адаптивність та гнучкість є важливими для того, щоб органи влади могли реагувати на нові та постійно мінливі виклики. Важливо мати різні органи, які надають адекватну експертизу, інформацію та поради на різних етапах політичного циклу, водночас запобігаючи перевантаженню порадами. Країни створюють постійні та тимчасові (*ad hoc*) дорадчі органи, щоб адаптуватися до політичних питань з різними часовими перспективами. Постійні дорадчі органи, як правило, мають широку та довгострокову експертизу в певних сферах політики, тоді як тимчасові органи часто слугують «швидким шляхом» для органів влади, які потребують більш спеціалізованих порад у короткі терміни. Правильне поєднання постійних та тимчасових дорадчих органів сприяє гнучкості та адаптивності, зберігаючи при цьому тематичну експертизу [39].

Прозорість і довіра є першою ланкою для розкриття повного потенціалу політичних порад, уникаючи при цьому надмірного впливу. Вони потрібні, щоб громадяни могли відстежувати вплив, який дорадчі органи мають на органи влади, а також щоб особи, які приймають рішення, могли діяти з повним усвідомленням потоків впливу, що формували процес вироблення політики. Прозорість порад може допомогти підвищити довіру до спроможності владних інституцій робити обґрунтовані та добре продумані політичні рішення. Рівень прозорості в цих взаємодіях різниться між країнами. Певні скандинавські країни, а саме - Швеція та Норвегія, мають регуляції щодо відкритості всіх публічних документів, що базуються на давніх традиціях відкритого доступу до інформації [46]. У багатьох країнах уряди не публікують свої запити на поради та можуть зберігати більшість отриманих порад неопублічними. Проте, існує цінність у забезпеченні прозорості дорадчих процесів для підвищення довіри громадян до спроможності органів влади приймати добре поінформовані, засновані на доказах та ретельно продумані рішення.

Автономія дорадчих органів є важливою для забезпечення надійних, всеосяжних та неупереджених порад для розробки політики. Надмірний вплив уряду на процеси виробництва знань може підірвати якість та надійність політичних порад. Автономія має підтримуватися відповідними механізмами управління, такими як відбір кваліфікованого та незалежного персоналу та наявність власних ресурсів [2].

У деяких країнах достатньо усталених неписаних традицій, щоб гарантувати автономію та якість порад. В інших країнах може бути корисно визначити мандати та чітку роль для дорадчих органів у процесах прийняття рішень та вироблення політики. Інклюзивність є вирішальною для отримання всеосяжних порад, що враховують повний спектр точок зору для розробки політики, яка ефективно служить усім громадянам. Щоб досягти цього, інформацію слід збирати з різноманітних джерел, включаючи різні соціально-економічні групи, етнічні групи, гендерні групи та регіональне походження; приватний, державний та громадський сектори; та весь політичний спектр. Проте, потреба в інклюзивності має бути збалансована з потребою в експертизі. Повноцінна та довірена політична рада вимагатиме як інклюзивності, так і опори на незалежних експертів, які можуть надати неспростовні факти та вийти за межі власних політичних інтересів. Збільшення використання доказів політиками залежить від зміни поведінки, на яку, в свою чергу, впливають спроможність (capability), мотивація (motivation) та можливість (opportunity). Спроможність визначається як психологічна та фізична здатність індивіда брати участь у відповідній діяльності, включно з наявністю необхідних знань та навичок. Мотивація включає всі процеси, що активізують та спрямовують поведінку, не обмежуючись лише цілями та свідомим прийняттям рішень. Можливість визначається як усі фактори поза індивідом, що роблять поведінку можливою або спонукають до неї. Розбудова потенціалу для EIPM вимагає врахування змін у спроможності, мотивації та можливостях, які призведуть до бажаної зміни поведінки, і що критично, це

вимагає врахування кількох рівнів, включаючи індивідів, команди, організації або інституції та ширше середовище [21].

На індивідуальному рівні необхідно розвивати набір навичок для формування політики на основі доказів. Цей набір навичок включає шість основних компетенцій: розуміння, отримання, аналіз та оцінка, використання та застосування, взаємодія із зацікавленими сторонами та оцінювання.

- Розуміння формування політики на основі доказів: політики з цією навичкою розумітимуть роль доказів та їх місце в циклі вироблення політики, а також виклики та можливості, що виникають при використанні доказів. Це буде підкріплено знанням різних методів дослідження та їх призначення, а також основами статистичної та цифрової грамотності (включно з великими даними, машинним навчанням та штучним інтелектом).

- Отримання доказів: політики з цією навичкою зможуть збирати існуючі докази у своїй сфері політики та знатимуть, до кого звернутися як до джерел синтезу доказів. Вони зможуть розпізнавати прогалини в доказах та замовляти високоякісні докази для заповнення цих прогалин, використовуючи низку технік управління проектами.

- Аналіз та оцінка доказів: Політики з цією навичкою використовуватимуть набір цілісних, системних та інструментів критичного мислення. Вони зможуть оцінити походження, надійність та доцільність доказів. Вони матимуть здатність аналізувати докази, критично оцінюючи їх якість та контекст, використовуючи низку технік для оскарження припущень та упереджень.

- Використання та застосування доказів у виробленні політики: Політики з цією навичкою розумітимуть свій власний політичний контекст та розпізнаватимуть можливі способи використання доказів у політичному циклі. Вони будуть вправними в управлінні знаннями та розумітимуть роль інновацій, зі здатністю оцінювати та управляти ризиками та викликами.

- Взаємодія із зацікавленими сторонами: Політики з цією навичкою матимуть сильні навички взаємодії та комунікації, включно зі здатністю

створювати ефективні повідомлення на основі доказів для різних типів аудиторій та залучати й надихати різноманітних зацікавлених сторін. Вони зможуть управляти та сприяти дебатам на основі доказів з політиками та громадянами та підтримувати співпрацю з доказовою спільнотою.

- Оцінювання успіху: Політики з цією навичкою розумітимуть різні підходи та інструменти оцінки та знатимуть, як використовувати порівняльні приклади для інформування EIPM. Вони розумітимуть, що оцінка має бути вбудована в політичний цикл і слугувати для інформування та покращення EIPM.

На організаційному рівні спроможність охоплює фактори, які можуть підтримувати або перешкоджати використанню доказів в організаціях. Це може включати матеріальні фактори, такі як добре обслуговувані комп'ютерні засоби, належно забезпечені бібліотеки та надійні процеси управління знаннями. Розробка доказової стратегії може бути важливим способом забезпечення інституційної пам'яті, що запобігає повному зникненню організаційних знань при зміні персоналу. Організаційна спроможність також включає менш відчутні фактори, такі як політичний контекст та організаційна культура, що також можуть впливати на попит на докази. Технічна спроможність, клімат та культура організації колективно впливають на продуктивність співробітників, включно з прийняттям інноваційних та доказових практик [39].

Для посилення спроможності дорадчих органів органи влади можуть застосовувати різноманітні втручання, стратегії та інструменти. Першим кроком є виявлення бар'єрів та фасилітаторів використання доказів. Систематичний огляд виявив, що своєчасний доступ до високоякісних та релевантних досліджень, співпраця з політиками, а також розбудова відносин та навичок є найважливішими факторами, що впливають на використання доказів. Існує п'ять категорій, що охоплюють фактори, які можуть діяти як бар'єри або фасилітатори: організація та ресурси, ставлення та навички політиків, контакти та співпраця, політичні та організаційні чинники, а також дослідження та релевантність. Для сприяння розумінню доказів можна використовувати

діагностичні інструменти. Ці інструменти намагаються зрозуміти існуючу спроможність, мотивацію та можливість використовувати докази в системі. Нещодавно в Австралії розроблено інструмент SEER (Seeking, Engaging with and Evaluating Research) для вимірювання індивідуальної спроможності політиків взаємодіяти з дослідженнями та використовувати їх. SEER використовує анкету з 50 питань, розділену на три категорії оцінки: спроможність, дії по залученню досліджень та використання досліджень. Для підвищення здатності політиків отримувати докази застосовуються стратегії, що збільшують доступ до чітко представлених результатів досліджень. Це включає надання доступу до досліджень через онлайн-бази даних, поширення адаптованих синтезів доказових даних, замовлення досліджень та оглядів, семінари для представлення результатів досліджень та доступ до посередників у знаннях. Оцінки таких ініціатив показують, що, загалом, адаптовані та контекстуалізовані синтези, семінари та поради від посередників знань та дослідників є найбільш перспективними засобами покращення доступу до досліджень. Для покращення спроможності політиків аналізувати, оцінювати, використовувати та застосовувати докази використовуються навчальні програми [2].

Існуюча практика країн виявляє широкий спектр підходів до втручання у розвиток навичок. Це включає як навчання, призначене для заохочення менеджерів, таких як вища державна служба, так і більш інтенсивні програми розвитку навичок для політичних фахівців. В Канаді діє програма EXTRA (Executive Training in Research Application), яка надає підтримку та розвиток для лідерів у використанні досліджень. У Фінляндії інноваційний фонд SITRA організовує навчання для лідерів управлінського сектору для зміцнення їхньої здатності вирішувати складні завдання. Ініціативи з наставництва (менторства) є ще одним підходом, який можна використовувати для підтримки індивідуального розвитку спроможності. Менторство працює шляхом надання персоналізованих настанов щодо застосування знань у «реальному світі». На теренах Південної Африки була впроваджена програма семінарів та

наставництва по всьому уряду для подолання розриву між широкою підтримкою EIPM та її практичним застосуванням. Сприяння взаємодії та співпраці між політиками та постачальниками доказів є важливим, оскільки політики та фахівці більш схильні шукати та використовувати дослідження, отримані від довірених знайомих осіб, а не з формальних джерел. Ці підходи включають одноразові або періодичні форуми, різні платформи для постійної інтерактивності та більш інтенсивні партнерські проекти. Покращена взаємодія між політиками та виробниками доказів, особливо коли це досягається позитивним чином, може діяти як «доброчесне коло», збільшуючи довіру та впевненість між двома сторонами та підвищуючи спроможність до спільного розуміння та співпраці. Наприклад, у багатьох країнах для сприяння взаємодії між виробниками та користувачами знань використовуються «Політичні круглі столи».

Використання доказів тісно пов'язане з організаційними структурами та системами. Здійснення змін для покращення використання доказів вимагає роздумів про те, де поради на основі доказів можуть увійти в систему та наскільки сильними або добре інтегрованими мають бути структури доказів. Це передбачає складну людську динаміку, яку необхідно враховувати при розробці та впровадженні стратегій, включаючи організаційну культуру та характер і якість комунікації в організації. Ініціативи з розбудови організаційних спроможностей включають покращення організаційних інструментів, ресурсів та процесів; покращення інфраструктури знань та даних; створення стратегічних підрозділів для підтримки підходу на основі доказів. У США Закон про основи для вироблення політики на основі доказів був розроблений для забезпечення наявності необхідної якості даних та структур огляду для підтримки використання адміністративних даних в оцінках. У Великій Британії ініціатива «Що працює» (What Works) має на меті покращити спосіб, у який органи влади та інші організації створюють, поширюють та використовують високоякісні докази для прийняття рішень. Підвищення інституційної спроможності дорадчих органів вимагає комплексного та багатоаспектного

підходу. Це не лише питання створення нових структур, але й розвитку навичок, зміни культури та впровадження ефективних процесів. Лише через системні та послідовні зусилля на всіх рівнях можна забезпечити, щоб дорадчі органи ефективно сприяли формуванню обґрунтованої, доказової та легітимної державної політики, що, в свою чергу, є запорукою стійкості та спроможності держави [39].

3.2 Удосконалення механізмів взаємодії дорадчих органів із органами влади та громадськістю

У сучасному світі органи державної влади та органи місцевого самоврядування стикаються з дедалі складнішими, динамічнішими та непередбачуванішими політичними викликами, які вимагають нових та ефективних рішень. Темпи технологічного, екологічного та культурного розвитку змушують політиків постійно шукати нові шляхи вирішення складних проблем, деякі з яких можна охарактеризувати як «зловмисні проблеми», що ніколи не можуть бути вирішені повністю, але потребують постійної уваги органів влади. Це змушує їх підвищувати свій стратегічний потенціал для розробки політики, включаючи інституційну основу для посередництва у знаннях, що генерує обґрунтовані політичні поради. Надійна та неупереджена інфраструктура знань, що підкріплює розробку політики надійними доказами, допомагає органам влади у вирішенні цих викликів. Дорадчі органи є фундаментальною опорою цієї інфраструктури знань і надають органам управління інформацію, факти, а також аналіз та поради, засновані на доказах, на всіх етапах політичного циклу. Взаємодія дорадчих органів з органами влади є ключовим елементом ефективного управління. Політичні дорадчі системи, що складаються з мережі або кластеру дорадчих органів, є важливою опорою інфраструктури знань, що підтримує розробку та реалізацію політики. Ці системи можуть набувати різноманітних форм і відрізнятися за тривалістю існування, структурою, мандатом та інституційним устроєм. Першим етапом

взаємодії є запит на надання консультацій. Наприклад, міністерства та кабінет міністрів особливо активно користуються послугами постійних дорадчих органів із секретаріатом, державних науково-дослідних установ, а також тимчасових дорадчих органів. Запити до постійних дорадчих органів здебільшого оформлюються офіційно, у письмовій формі, що регулюється законодавством або іншими нормативними актами, хоча існують і неформальні, неусні запити. Опора на неусні запити робить дорадчий процес менш прозорим, оскільки відсутність документації ускладнює відстеження того, що було запитано урядом, а що було запропоновано дорадчими органами без попереднього урядового запиту [32].

Удосконалення цього механізму полягає у чіткому формулюванні запиту. Більшість країн зазначають, що в запитах до постійних дорадчих органів вказується дослідницьке питання, а приблизно половина країн також визначає бажані політичні опції, які мають бути висвітлені в пораді. Це означає, що уряд не лише визначає дослідницьке питання, але й передбачає можливі результати консультацій, яких він очікує. Така специфікація запиту впливає на дискреційний простір дорадчих органів у розробці своїх дослідницьких та консультаційних програм відповідно до власних перспектив та інтересів. Окрім запитуваних консультацій, важливим механізмом взаємодії є надання «незапитуваних порад». Більшість органів влади дозволяють дорадчим органам готувати такі поради, коли вони вважають певне питання надзвичайно важливим і хочуть поінформувати уряд про пов'язані з ним виклики. Завдяки таким порадам, що виходять за рамки повсякденної діяльності уряду, дорадчі органи можуть посилювати далекоглядність уряду та виносити на порядок денний недостатньо представлені теми. Дозвіл на надання незапитуваних порад є важливим для створення та підтримки інклюзивного політичного порядку денного, в якому орган управління інформований з широкого кола питань. Цей механізм також дозволяє дорадчим органам реагувати на поради, надані іншими органами, розширюючи доказову базу та перспективи. Для ефективної взаємодії важлива не лише ініціація, а й сам процес формулювання та надання порад.

Уряди можуть проводити проміжні огляди для ознайомлення з первинними результатами досліджень та підтвердження актуальності розроблюваних порад. Водночас, надзвичайно важливо надавати дорадчим органам простір для належного формулювання незалежних та надійних порад. Надання простору та свободи дорадчим органам гарантує, що вони можуть приносити політичну цінність і створювати консенсус щодо складних питань [44].

Важливим фактором є також своєчасність, публікація та поширення порад. Час публікації є вирішальним фактором впливу поради на процеси прийняття рішень та розробки політики. Поради, опубліковані безпосередньо перед політичними дебатами в органі влади, можуть вплинути на ці обговорення, тоді як поради, що з'являються навіть на день пізніше, мають значно менший вплив. Хоча більшість країн роблять поради постійних дорадчих органів загальнодоступними, часто це відбувається не завжди, що свідчить про необхідність посилення прозорості. Прозорість є надзвичайно важливою, оскільки вона може продемонструвати, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування не обирають вибірково поради, які відповідають заздалегідь визначеним політичним варіантам, і не ігнорують інші поради, які можуть ускладнити процеси прийняття рішень та розробки політики. Завершальним етапом взаємодії є реакція органу влади на політичні поради. Механізми реагування з боку керівництва вказують на те, чи погоджується вище керівництво частково або повністю з оцінкою та стратегічними рекомендаціями, що містяться в оцінці політики, з обґрунтуванням прийнятого рішення. Обов'язкова відповідь на поради змушує уряд визнати їх отримання та розглянути відповідні політичні наслідки. Однак така практика не є загальноприйнятою. Деякі країни, як-от Нідерланди, зобов'язують уряд реагувати на поради, але ця вимога стосується лише обмеженого кола дорадчих органів. У Мексиці порада Комітету з продуктивності є обов'язковою для уряду. Для забезпечення чіткого розмежування між роботою політичних радників і політиків, дорадчі процеси мають завершуватися після надання та обробки поради [41].

Удосконалення взаємодії також вимагає створення та підтримки спеціалізованих інституційних механізмів. До таких механізмів належать політичні документи для співпраці, офіси зі співробітництва, контактні особи або департаменти у міністерствах, контактні особи в парламенті, контактні особи в органах місцевого самоврядування, ради з розвитку громадянського суспільства та інші міжсекторальні дорадчі органи. Політичні документи, такі як стратегії, компакти чи меморандуми про взаєморозуміння та співпрацю створюють стратегічну основу, яка окреслює бачення сектору, визначає роль дорадчих органів, встановлює принципи співпраці та закладає основи для майбутнього партнерства. Для успішності таких документів вони мають розроблятися за широкої участі, що забезпечує відповідність реальним потребам та відповідальність за виконання зобов'язань. Ключовим для успіху є також наявність плану дій, що деталізує конкретні зобов'язання, відповідальних, терміни та фінансування. Урядові офіси/асистенти зі співробітництва з громадськими організаціями (ГО) є ще одним важливим механізмом. Вони слугують не лише як органи зв'язку, а й можуть бути потужними лідерами у визначенні стратегічних напрямків розвитку громадянського суспільства та забезпеченні його участі в розробці політики. Такі офіси/асистенти можуть відповідати за підготовку стратегій співпраці з ГО, дорадчими органами, моніторинг їх реалізації, розбудову потенціалу, а також ініціювання та підтримку діалогу. Децентралізація співпраці через призначення контактних осіб у відповідних підрозділах дозволяє уникнути надмірної централізації та врахувати різноманітність потреб у різних секторах.

Міжсекторальні дорадчі органи, особливо ради з розвитку громадянського суспільства, створюють платформу для постійного та сталого діалогу, об'єднуючи представників влади та дорадчих органів. Такі ради відіграють важливу роль у моніторингу місцевої політики, що впливає на розвиток громадянського суспільства, впливають на нормотворчий порядок денний та заохочують співпрацю між органами влади та дорадчими органами. Незалежність дорадчих органів є критично важливою для їх неупередженого

впливу на процеси прийняття рішень. Ця незалежність дає змогу дорадчим органам вносити у процеси розробки політики «факти» та докази, що є вирішальним для формування стратегічної перспективи, яка виходить за межі повсякденних питань. Взаємодія дорадчих органів з громадськістю є невід'ємною частиною повноцінного процесу формування місцевої публічної політики, завдяки чому зацікавлені сторони (стейкхолдери) отримують можливість брати участь в управлінні державними справами та впливати на формування цієї політики. Участь громадян та зацікавлених сторін є важливим елементом відкритого уряду, що сприяє прозорості, доброчесності, підзвітності та участі на підтримку демократії та інклюзивного зростання. Цей процес дозволяє муніципальним установам використовувати досвід та знання громадян для прийняття кращих управлінських рішень. Основним механізмом такої взаємодії є публічні консультації, які сприяють максимальному залученню всіх зацікавлених сторін до обговорень з метою отримання різних точок зору, інноваційних ідей, пропозицій та зауважень, а також зворотного зв'язку [38]. Проведення публічних консультацій покращує поінформованість усіх зацікавлених сторін про предмет обговорення, підвищує якість та легітимність розроблення й прозорість ухвалення нормативно-правових актів, а також рівень довіри до суб'єкта проведення публічних консультацій. Для удосконалення цього механізму необхідно дотримуватися низки принципів, таких як участь та відкритість, прозорість, доступність, підзвітність, дієвість та пропорційність. Принцип участі та відкритості передбачає, що зацікавлені сторони беруть участь у публічних консультаціях на всіх етапах формування політики, і нікому не може бути відмовлено в участі. Принцип прозорості вимагає оприлюднення інформації про предмет, форму та результати консультацій. Принцип доступності означає, що суб'єкт консультацій обирає зручні для зацікавлених сторін час, місце та формат, а матеріали викладаються простою мовою. Принцип підзвітності зобов'язує суб'єкта звітувати про врахування отриманих пропозицій з обґрунтуванням прийнятого рішення. Принцип дієвості гарантує, що консультації проводяться на тих етапах, коли зацікавлені сторони ще можуть

вплинути на рішення. Принцип пропорційності вимагає, щоб форми та тривалість консультацій відповідали ступеню впливу проекту акта.

Процес проведення публічних консультацій має відбуватися за чітким алгоритмом. Суб'єкт проведення консультацій складає план і консультаційний документ. Проведення консультацій розпочинається з дня оприлюднення консультаційного документа на онлайн-платформі для публічних консультацій та/або на офіційному вебсайті суб'єкта. Після цього відбувається інформування зацікавлених сторін, збір та аналіз пропозицій, і, нарешті, складання та оприлюднення звіту про результати. Важливо, щоб прийняття проектів актів, щодо яких не було проведено публічні консультації, відкладалося до їх завершення, а порушення порядку їх проведення може бути підставою для скасування акту судом. Публічні консультації можуть проводитись у трьох формах: електронні консультації (обов'язкова форма), адресні консультації та публічне обговорення, які можна комбінувати. Електронні консультації передбачають оприлюднення консультаційного документа на онлайн-платформі. Адресні консультації проводяться додатково для з'ясування позиції конкретних зацікавлених сторін шляхом надсилання їм документів, проведення опитувань чи анкетувань. Публічне обговорення у формі «круглих столів», слухань, конференцій є доцільним, якщо проєкт акта стосується конституційних прав громадян, інтересів територіальних громад, запроваджує нове регулювання або впливає на стан навколишнього середовища [41].

Окрім традиційних консультацій, існують більш інноваційні методи залучення громадян. Десятикроковий шлях планування та реалізації процесу участі громадян пропонує комплексну модель. Він починається з ідентифікації проблеми, яку громадськість може допомогти вирішити, та визначення моменту для участі. Громадяни можуть брати активну участь на будь-якому етапі політичного циклу: при визначенні проблеми, формулюванні політики, прийнятті рішень, впровадженні чи оцінці. Наступним кроком є визначення очікуваних результатів. Чітке розуміння очікуваних результатів процесу участі необхідне для визначення бажаного внеску громадян та впливу, який вони

матимуть на остаточне рішення. Після цього необхідно визначити відповідну групу людей для залучення та набрати учасників. Можна залучати широкі групи громадян, репрезентативні вибірки, мешканців певних територій, а також стейкхолдерів. Для набору учасників можна використовувати відкритий заклик, закритий заклик або громадянську лотерею (жеребкування), яка забезпечує представництво різних демографічних груп. Щоб подолати бар'єри участі, важливо мотивувати громадян, наприклад, через фінансову компенсацію, надання послуг з догляду за дітьми, а також роблячи процес цікавим та соціально значущим. Вибір методу участі залежить від поставлених завдань. Існують різноманітні методи: відкриті зустрічі/міські збори, громадський моніторинг, відкриті інновації (краудсорсинг, хакатони), громадянська наука, партисипаторне бюджетування та репрезентативні дорадчі процеси (громадянські асамблеї, журі). Кожен з цих методів має свої особливості та застосовується для досягнення різних цілей, від простого інформування та збору думок до спільного створення рішень та прийняття зобов'язуючих рішень [31].

Завершальним елементом є комунікація. Публічна комунікація допомагає на кожному етапі - від набору громадян до забезпечення прозорості процесу та поширення знань про конкретне політичне питання серед широкої громадськості. Необхідно розрізняти комунікацію з учасниками процесу та комунікацію з широкою громадськістю, використовуючи відповідні канали та просту, зрозумілу мову. Після завершення процесу участі, отримані пропозиції слід ретельно та з повагою розглянути та використати відповідно до початкових зобов'язань, з чітким обґрунтуванням, якщо якісь пропозиції не використовуються. Повідомлення учасникам про статус їхніх пропозицій та кінцевий результат їхньої участі допомагає закрити петлю зворотного зв'язку, що є критично важливим для підтримки довіри та бажання брати участь у майбутньому. Оцінка процесу участі дозволяє виміряти та продемонструвати його якість та нейтральність, що підвищує довіру та легітимність. Оцінка створює можливість для навчання, надаючи докази та уроки для органів влади

та практиків про те, що спрацювало добре, а що ні. Нарешті, для вдосконалення механізмів взаємодії необхідно переходити від разових процесів до культури участі, що вимагає впровадження інституціоналізованих механізмів участі, розширення можливостей для громадян та захисту активного громадянського простору. Інституціоналізація закріплює механізми подальших дій та реагування в нормативних актах, що сприяє справжнім перетворенням [45].

3.3 Перспективи розвитку дорадчих органів у контексті європейської інтеграції України

Процес європейської інтеграції висуває перед Україною нові, більш жорсткі вимоги до організації системи влади, яка повинна відповідати стандартам демократичного врядування та верховенства права [31]. Реформа публічного адміністрування (РПА) є одним із фундаментальних елементів цього процесу, оскільки достатній адміністративний потенціал є життєво важливим для всіх етапів успішних переговорів про вступ, належного узгодження національного законодавства з ЄС, його правильного впровадження та повноцінної участі в процесах прийняття рішень в ЄС після здобуття членства. У цьому контексті створення та забезпечення ефективного функціонування системи взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства стає одним із головних завдань демократизації. Перспективи розвитку консультативно-дорадчих органів в Україні безпосередньо пов'язані з необхідністю переходу від традиційних, часто формалізованих моделей участі громадськості до більш дієвих, спеціалізованих та інституціоналізованих форм, що відповідають європейським принципам належного врядування (Good Governance).

Існуюча в Україні система консультативно-дорадчих органів, зокрема громадських рад при органах виконавчої влади, функціонує на основі Постанови Кабінету Міністрів України № 996. Ці ради визначаються як тимчасові консультативно-дорадчі органи, утворені для сприяння участі

громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Основні їхні завдання включають сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, врахування громадської думки, залучення представників зацікавлених сторін до консультацій та моніторингу, проведення громадського моніторингу та підготовку експертних пропозицій. Формування таких рад відбувається на установчих зборах шляхом рейтингового голосування за представників інститутів громадянського суспільства (ІГС). Однак практика їх функціонування виявляє низку системних проблем, які обмежують їх ефективність. Часто їхня діяльність має формальний характер, а рішення носять суто рекомендаційний характер і не є обов'язковими для врахування органами влади. Це призводить до ситуації, коли громадські ради створюються лише для того, щоб продемонструвати нібито існуючі зміни у відносинах між суспільством та державою, без реального впливу на процеси прийняття рішень. Проблеми також існують у процедурі формування: законодавчі обмеження, такі як вимога до ІГС провадити діяльність у відповідній сфері не менше шести місяців до дати оголошення про формування ради, обмежують коло потенційних учасників та не завжди гарантують залучення найкомпетентніших експертів. Низький рівень знань у сфері публічного управління серед членів рад, відсутність належного фінансування та надмірна заполітизованість також є суттєвими перешкодами [37].

Європейська інтеграція вимагає переходу до більш ефективних моделей співпраці. Європейський Союз у своїй практиці використовує розгалужену систему залучення зацікавлених сторін, що є частиною політики "кращого регулювання" (Better Regulation). Ця політика охоплює весь політичний цикл: від планування та розробки до прийняття, впровадження, оцінки та перегляду. Ключовими її принципами є участь громадськості, прозорість, підзвітність та прийняття рішень на основі доказів. Система консультацій в ЄС передбачає різні інструменти, так звані «заклики до надання доказів» (calls for evidence), публічні та цільові консультації, експертні групи, платформи для зацікавлених сторін (наприклад, платформа «Fit for Future»). Цільові консультації спрямовані

на конкретні групи стейкхолдерів для збору спеціалізованих знань, тоді як публічні консультації відкриті для всіх бажаючих і зазвичай тривають 12 тижнів, забезпечуючи максимальну інклюзивність. Такий підхід дозволяє збирати різноманітні дані, погляди та практичний досвід, що підвищує якість та легітимність законодавства. Для України це означає необхідність інституціоналізації подібних механізмів, які б забезпечували не просто формальне обговорення, а системне залучення експертизи та позицій різних суспільних груп до процесу розробки політики на ранніх етапах [27].

Перспективи розвитку дорадчих органів в Україні полягають у переході від уніфікованої моделі загальних громадських рад до диверсифікованої системи спеціалізованих, професійних та впливових дорадчих структур, інтегрованих у процеси прийняття рішень за європейським зразком. Одним із яскравих прикладів такого переходу є створення в Україні так званих «Рад доброчесності» («англ. Integrity Councils» - Європейський концепт підходу до розвитку дорадчих органів, є дуже популярним у країнах Західної Європи) - спеціалізованих комісій з відбору та перевірки кандидатів на керівні посади в антикорупційних органах та судовій системі, що виникли після Революції Гідності 2014 року. Ці органи є прикладом нового, більш ефективного підходу, оскільки вони поєднують участь національних експертів, представників громадянського суспільства та, що важливо, міжнародних фахівців [12]. Модель, застосована при формуванні Вищого антикорупційного суду (ВАКС), де Громадська рада міжнародних експертів (ГРМЕ) отримала вирішальний голос у процесі відбору суддів, продемонструвала високу ефективність. Якщо щонайменше троє з шести міжнародних експертів висловлювали сумніви щодо кандидата, його кандидатура могла бути відхилена, якщо за неї не проголосувала більшість спільного засідання Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС) та ГРМЕ, включно з половиною членів ГРМЕ. Цей механізм забезпечив неупереджений та прозорий процес відбору, що стало можливим завдяки значному тиску з боку громадянського суспільства та міжнародних

партнерів, таких як МВФ та ЄС, які пов'язували надання фінансової допомоги зі створенням ВАКС [9].

Цей досвід каже нам про перспективний напрям розвитку - створення спеціалізованих дорадчих органів із реальними повноваженнями, аж до права вето у ключових сферах. Подібні моделі зараз застосовуються при формуванні Етичної ради для перевірки членів Вищої ради правосуддя (ВРП) та Конкурсної комісії для відбору членів ВККС, де міжнародні експерти також мають вирішальний голос. Цей підхід є відповіддю на одну з ключових вимог для вступу до ЄС - забезпечення верховенства права та боротьби з корупцією на високому рівні. Такі ради, на відміну від традиційних громадських рад, мають чітко визначений мандат, професійний склад та інструменти впливу, що робить їх дієвим елементом реформ. За таким принципом мають працювати і дорадчі органи при органах місцевого самоврядування.

Іншим важливим напрямом розвитку є вдосконалення координаційних та моніторингових дорадчих органів. Прикладом є Координаційна рада з питань реформування державного управління, яка є майданчиком політичного рівня для управління та координації реформи публічного адміністрування. До її складу входять представники всіх зацікавлених сторін, включаючи членів парламенту та недержавних акторів, що є унікальною та позитивною практикою. Ця рада регулярно збирається для обговорення прогресу реформ та прийняття рішень. Така модель забезпечує не лише консультації, а й системний моніторинг виконання стратегій та залучення широкого кола стейкхолдерів до цього процесу. Це відповідає європейському підходу до управління політичним циклом, де моніторинг та оцінка є невід'ємними складовими. Перспектива полягає у поширенні подібних моделей на інші сфери реформ, створюючи мережу дорадчих органів, відповідальних за моніторинг та координацію впровадження секторальних політик [6].

Для успішного розвитку дорадчих органів необхідно подолати низку викликів. Політичне втручання залишається значною загрозою, оскільки існують постійні спроби маніпулювати призначеннями. Навіть у нових моделях,

як-от відбір суддів Конституційного Суду, спостерігалися спроби зберегти політичний контроль, наприклад, через збереження паритету між національними та міжнародними експертами в дорадчій групі, що не давало останнім вирішального голосу. Інституційний дизайн є критично важливим: необхідно чітко визначати мандат, повноваження, процедури прийняття рішень та критерії доброчесності для членів дорадчих органів. Розмитість мандату чи суто рекомендаційний характер рішень, як у випадку з Громадською радою доброчесності (ГРД) при ВККС, чий висновок могли бути подолані більшістю голосів ВККС, значно знижує ефективність. Ресурсне та операційне забезпечення також є серйозною проблемою. Брак фінансування, адміністративної підтримки та доступу до необхідної інформації та баз даних обмежує спроможність дорадчих органів ефективно виконувати свої функції. Крім того, європейська інтеграція вимагає посилення ролі дорадчих органів у законотворчому процесі. Україна має зробити кроки до впровадження обов'язкових та ефективних публічних консультацій щодо проєктів законів та нормативних актів, а також посилити систему оцінки регуляторного впливу (ОВП). Наразі система ОВП в Україні є фрагментованою, а зобов'язання щодо проведення всеосяжних публічних консультацій не встановлено, оскільки відповідний законопроект все ще очікує на остаточне ухвалення в парламенті. Прийняття та належне впровадження такого законодавства створить правову основу для більш системного залучення громадськості та експертів, зокрема через консультативно-дорадчі органи, до аналізу проєктів рішень. Це також відповідатиме практиці ЄС, де оцінка впливу та консультації є невід'ємною частиною підготовки будь-якої значної ініціативи [30].

Отже, можна дійти висновку, що перспективи розвитку дорадчих органів в Україні в контексті європейської інтеграції пов'язані з їхньою глибокою трансформацією. Це передбачає відхід від єдиної, часто формальної моделі, до створення багатогранної системи, що включає: спеціалізовані експертні ради з реальними повноваженнями у ключових сферах реформ (юстиція, боротьба з корупцією); координаційно-моніторингові платформи за участі всіх

зацікавлених сторін для супроводу секторальних реформ; та широке залучення громадськості через інституціоналізовані механізми консультацій та оцінки впливу на всіх етапах розробки політики. Успіх цієї трансформації залежатиме від політичної волі до подолання опору зацікавлених кіл, створення чіткої та послідовної законодавчої бази, а також забезпечення належного інституційного та ресурсного потенціалу нових дорадчих структур. Продовження активної участі міжнародних партнерів та громадянського суспільства залишатиметься вирішальним фактором для забезпечення незалежності та ефективності цих органів на шляху України до членства в ЄС [8].

У підсумку перехід до доказового врядування та модернізації інститутів участі є ключем до підвищення якості місцевих політик, а інституційна спроможність дорадчих органів формується одночасно на індивідуальному, організаційному та системному рівнях і потребує змін у навичках, процесах, культурі управління знаннями та правових механізмах впливу. Ефективність забезпечує поєднання адаптивності, прозорості, автономії, інклюзивності та результативності: оптимальний баланс постійних і *ad hoc*-структур підтримує гнучкість без втрати експертизи, а індивідуальна спроможність ґрунтується на шести компетенціях EIPM - розумінні ролі доказів, отриманні, аналізі й оцінюванні, застосуванні у політичному циклі, взаємодії зі стейкхолдерами та вбудованому оцінюванні. На організаційному рівні вирішальними є якісна інфраструктура даних, сталі процеси управління знаннями, наявність стратегічних аналітичних підрозділів та культура, що заохочує використання доказів. Взаємодія з органами влади та громадськістю набуває сили тоді, коли весь цикл консультацій - від якісно сформульованого запиту на пораду й простору для незалежної експертизи до своєчасної публікації та обов'язкової реакції органу влади - є прозорим і відтворюваним, а також коли співпрацю підтримують інституційні механізми: урядові офіси зі співпраці з ГО, контактні точки в міністерствах, міжсекторальні ради, стандартизовані електронні, адресні та публічні обговорення, а також інноваційні формати участі - громадянські асамблеї, краудсорсинг, партисипаторне бюджетування.

Євроінтеграційний вектор передбачає відхід від уніфікованої моделі загальних рад до спеціалізованих, професійних і впливових консультативних структур, інтегрованих у політичний цикл за стандартами «кращого регулювання» - із ранніми та всеосяжними консультаціями, обов'язковою оцінкою впливу та системним моніторингом і оцінюванням; українські кейси з «вирішальним голосом» незалежних і міжнародних експертів у правосудді та антикорупції доводять доцільність посиленних мандатів і можуть бути масштабовані на інші сфери. Практична траєкторія вдосконалення включає уніфікацію термінології та типології допоміжних органів, закріплення «обов'язку відповіді» з чіткими строками та мінімальними стандартами прозорості (публічні запити, календар консультацій, відкриті протоколи й треки виконання), розбудову спроможності через створення або посилення аналітичних офісів при ОМС, політику відкритих даних для прийняття рішень і модульні програми з шести компетенцій EIPM для службовців і членів рад із менторською підтримкою університетів та аналітичних центрів, а також перехід від разових консультацій до інституціоналізованої культури участі з регулярним публічним зворотним зв'язком і незалежним оцінюванням впливу рекомендацій. Реалізація цієї послідовності кроків забезпечить перехід від формальної консультації до дієвої співучасті, підвищить довіру до місцевої влади та зміцнить спроможність громад розробляти й упроваджувати політики, що відповідають реальним потребам мешканців.

ВИСНОВКИ

У цій роботі комплексно досліджено роль дорадчих органів у формуванні та реалізації місцевих політик в Україні. У результаті проведеного аналізу встановлено, що дорадчі органи є важливим інструментом публічного врядування, який забезпечує участь громадськості у процесах прийняття управлінських рішень, підвищує рівень прозорості та підзвітності місцевої влади, а також сприяє розвитку демократії участі на локальному рівні. Доведено, що ефективність діяльності таких органів безпосередньо залежить від нормативного забезпечення, інституційної стабільності та якості комунікації між владою і громадянами. Обґрунтовано, що сучасна система дорадчих структур в Україні має потенціал до розвитку, однак характеризується фрагментарністю правового регулювання, браком чітких процедур добору членів та недостатнім рівнем урахування рекомендацій під час прийняття рішень. З'ясовано, що саме ці фактори обмежують реальний вплив дорадчих рад на формування політики, перетворюючи консультаційні механізми на формальність. Разом із тим, на прикладах окремих територіальних громад показано, що за умови належної координації, відкритості та партнерської взаємодії дорадчі органи можуть суттєво підвищувати якість місцевого управління. У ході дослідження систематизовано міжнародний досвід функціонування дорадчих інституцій у країнах Європи, зокрема у Фінляндії, Німеччині, Франції, Бельгії та Молдові. Визначено, що ключовими чинниками їхньої успішності є інституційна автономія, прозорість мандату, цифровізація процесів участі та обов'язковість реагування органів влади на отримані рекомендації. На основі цього сформульовано пропозиції щодо адаптації кращих практик у вітчизняну систему публічного управління. Розроблено рекомендації щодо вдосконалення діяльності дорадчих органів в Україні, які передбачають уніфікацію термінології та процедур формування, запровадження обов'язкової відповіді органів влади на рекомендації рад, підвищення кваліфікації учасників консультацій та впровадження електронних механізмів

участі. Запропоновано створити систему моніторингу ефективності дорадчих структур із використанням індикаторів результативності, що дозволить відстежувати реальний вплив громадської участі на політичні рішення. Визначено, що наукова новизна дослідження полягає у комплексному розгляді дорадчих органів як елементу публічного управління, що поєднує аналітичну, консультативну та комунікативну функції. Практична значущість отриманих результатів полягає у можливості використання висновків і рекомендацій дипломної роботи органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та консультативно-дорадчими структурами для вдосконалення процедур взаємодії влади й суспільства, розроблення ефективних механізмів участі громадян у процесі вироблення політики. Загалом у роботі доведено, що активна участь дорадчих органів у процесах місцевого врядування є необхідною умовою підвищення легітимності управлінських рішень і розвитку демократичних інститутів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. A Users' Guide to Measuring Local Governance / UNDP Oslo Governance Centre. Oslo, 2009. 160 p.
2. Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences : [OECD Public Governance Reviews]. Paris : OECD Publishing, 2020.
3. Cabinet Office Public Bodies Reform team. Functional Review of Bodies Providing Expert Advice to Government. Cabinet Office, 2017. 49 p.
4. Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making / Organisation for Economic Co-operation and Development ; drafted by M. Gramberger. 2001. 108 p.
5. Comparative Analysis of European Practices On Public Consultations / Council of Europe, Centre of Expertise for Good Governance. Strasbourg, 2021. 42 p.
6. Emerson M., Akhvlediani T., Cenusă D. та ін. The EU Accession Prospects of Ukraine, Moldova and Georgia: First responses to the conditions set by the European Commission. Brussels : CEPS, 2023. 44 p. (CEPS In-Depth Analysis).
7. Environmental Justice (EJ) Best Practices for Local Government / EPA Local Government Advisory Committee's EJ Workgroup. 2015. 46 p.
8. European Commission. Better Regulation TOOLBOX. July 2023 edition. Brussels, 2023. 614 p.
9. European Commission. Ukraine 2024 Report : Commission Staff Working Document : SWD(2024) 699 final. Brussels, 2024. 105 p.
10. Gasik S. Projects, Government, and Public Policy. Boca Raton : CRC Press, 2023. 364 p.

11. June 23rd and 24th, 2022: Public Meeting Materials / EPA's Local Government Advisory Committee (LGAC) and Small Communities Advisory Subcommittee (SCAS). 2022. 43 p.
12. Keudel O. Advancing anti-corruption capacity in Ukraine's local self-government. – Bergen : U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, 2024. – 51 c.
13. Kukovič S., Haček M. Comparative Local Governments in Europe. Contemporary drivers of local development. Maribor : Institute for Local Self-Government, 2019. P. 76–93.
14. Lund M. Peace Commissions for Conflict Resolution and Reconciliation. Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance / T. D. Sisk. Stockholm : International IDEA, 2001. C. 90–97.
15. Ministerial Advisors: Role, Influence and Management. OECD Publishing, 2011. 123 p.
16. Models to Promote Cooperation between Civil Society and Public Authorities : Working Paper / ICNL (International Center for Not-for-Profit Law). [Б. м. : Ѓ. Б.], [Ѓ. Д.]. 16 c.
17. Morales M. Scientific Advisory Systems: Experiences from Across the World. On Think Tanks, 2021. 42 p.
18. Nabatchi T. Deliberative democracy: the effects of participation on political efficacy : dis. d-ra filos. : 00.00.00. Bloomington : Indiana University, 2007. 354 p.
19. OECD Guidelines for Citizen Participation Processes. Paris : OECD Publishing, 2022. 94 p. (OECD Public Governance Reviews)
20. Participatory Governance and Policy Diffusion in Local Governments in Korea: Implementation of Participatory Budgeting / ed. S. Kim. Sejong : KDI, 2016. (KDI Research Monograph ; № 2016-01).

21. Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making : [OECD Public Governance Reviews]. Paris : OECD Publishing, 2017.
22. Poole L., Elstub S. Mini-publics and policy impact analysis: filtration in the citizens' assembly on social care. Policy Sciences. 2025. Vol. 58. P. 321–343
23. Sisk T. D. Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance. Stockholm : International IDEA, 2001. 252 p.
24. Sisk T. D. Democracy at the local level: the International IDEA handbook on participation, representation, conflict management, and governance / T. D. Sisk [та ін.]. – Stockholm : International IDEA, 2001. – (International IDEA Handbook Series 4).
25. Stakeholder Engagement Guide: Sustainability & Excellence in the Reconstruction Process of Ukraine / THE WORLD BANK, CHESNO. – [Б. м.] : The World Bank, 2024. – 24 с.
26. Country Programme Performance Summary: reporting period: 2022–2023. Ukraine / UNDP. – [Б. м.] : UNDP, [2024]
27. Biletskyi A. Integrity Councils in Ukraine: Lessons learned. Bergen : U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, 2025. 35 p. (U4 Issue ; 2025:3).
28. Brovdiy Y. Strengthening cooperation between local governments and civil society for Ukraine's recovery : report / Yana Brovdiy ; GMF ReThink.CEE Fellowship. [S.l.] : GMF, 2025. 25 p..
29. Андрійчук Т. Громадські консультативно-дорадчі органи: проблеми організації та функціонування. Наукові записки / ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України. 2023. Вип. 3(71). С. 357–368.

30. Бодрова І. І. Система допоміжних органів при Президентові України // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 23. – С. 94–104.
31. Волобуєв О. О. Участь громадськості в здійсненні державного управління в Україні : кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра. Вінниця, 2024. 62 с.
32. Васильєва Н. В. Методичні рекомендації щодо проведення публічних консультацій (відповідно до норм Закону України «Про публічні консультації») / [авторка-упорядник Н. В. Васильєва] ; Програма USAID «РАДА: наступне покоління». Київ, 2024. 39 с.
33. Вінницький О. О. Види громадських рад при органах виконавчої влади серед консультативно-дорадчих органів. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки. 2017. Т. 28(67), № 4. С. 60–65.
34. Дорадчі системи політики : підтримка належного врядування та обґрунтованого державного прийняття рішень / ОЕСР. Париж : OECD Publishing, 2017. 128 с. (Огляди державного управління ОЕСР).
35. Жданов І. та ін. Public councils in Ukraine: have an effective tool of public control been created? : analytical report. Kyiv : Economic Security Council of Ukraine, 2023. 26 p..
36. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства... Київ, 2016. 284 с.
37. Крайній П. І. Громадські ради в Україні: адміністративно-правове дослідження : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 160 с.
38. Настанови ОЕСР щодо процесів залучення громадян / ОЕСР. Париж : OECD Publishing, 2022. 94 с. (Огляди державного управління ОЕСР).
39. Носань Н. С., Кусяка М. О. Оцінка ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Економіка та суспільство. 2021. Вип. № 26. С. 1–10. DOI: 10.32782/2524-0072/2021-26-57.

40. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 17 черв. 2009 р. № 599. Офіц. вісн. України. 2009. № 45. Ст. 1511.
41. Покращення врядування за допомогою оцінки політики : уроки з досвіду країн / ОЕСР. Париж : OECD Publishing, 2020. 170 с
42. Публічне управління для сталого розвитку: виклики та перспективи... Маріуполь, 2021. 275 с.
43. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. Відом. Верхов. Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
44. Про стан розвитку громадянського суспільства України в 2021 році... Київ : НІСД, 2022. 57 с.
45. Радкевич В. Роль дорадчих органів у розвитку професійної освіти. Професійна педагогіка. 2024. № 2(29). С. 105–116.
46. Чепурко Я. Участь консультативно-дорадчих органів у формуванні та реалізації соціогуманітарної політики в Україні. Українська культура: минуле, сучасне, шляхи розвитку. 2023. Вип. 45. С. 47–51.

ДОДАТКИ

Додаток А. Класифікація дорадчих органів у публічному управлінні (до підрозділу 1.1)

Критерій класифікації	Категорія	Характеристика
1. Структурне положення щодо органу влади	1.1. Внутрішні дорадчі органи	Функціонують усередині органу влади; включають політичних радників, стратегічні підрозділи, міністерських радників; є частиною державної служби; призначення часто базується на довірі; можуть бути звільнені від вимоги політичної нейтральності.
	1.2. Органи “на відстані витягнутої руки” (at arm’s length)	Не є інституційною частиною органу влади, але пов’язані з ним та контролюються ним; включають комісії, ради, інститути, фонди; можуть бути автономними підрозділами або квазіавтономними неурядовими організаціями.
	1.3. Зовнішні дорадчі структури	Поза межами виконавчої влади; повністю автономні; приклади: університети, think tanks, дослідницькі інститути, профспілки, громадські комітети.
2. Тривалість діяльності	2.1. Постійні дорадчі органи	Створюються без визначеного строку; інституціоналізовані; мають довгу історію; здійснюють моніторинг, аналіз тенденцій, довгострокову роботу; забезпечують стабільність, але можуть бути негнучкими.
	2.2. Тимчасові (ad hoc) дорадчі органи	Створюються для конкретного завдання або проблеми; ліквідуються після завершення роботи; забезпечують швидку спеціалізовану експертизу; можуть залучати зовнішніх експертів.
3. Організаційна форма	3.1. Експертні комітети / комісії	Групи обраних чи призначених осіб; можуть бути тимчасовими або постійними; виконують дослідницькі чи аналітичні завдання.

	3.2. Ради	Складаються з професіоналів, науковців, представників державних органів та самоврядування; надають поради від імені ради; можуть мати власний персонал.
	3.3. Дослідницькі інститути	Ієрархічна структура з директором та групами дослідників; не мають “ради радників”; виробляють знання та наукові висновки.
	3.4. Національні академії	Частина науково-технічної структури держави; координують дослідження, розробляють стандарти.
	3.5. Модель головного наукового радника	Особа, що надає поради на найвищому рівні; міст між наукою і політикою; координує науково-технічну стратегію уряду.
4. Класифікація за британською моделлю	4.1. Дорадчі позадепартаментські органи (aNDPB)	Зовнішні експерти; формують ради або комітети; незалежні, але створені департаментом; не мають окремої юридичної особи.
	4.2. Експертні комітети	Незалежні групи зовнішніх фахівців у межах департаменту; не входять до категорії at arm's length.
	4.3. Робочі групи	Частина департаментів; не є незалежними дорадчими структурами.
5. Тематичний фокус	5.1. Органи з широким фокусом	Надають поради з багатьох питань; приклад — Німецька рада економічних експертів.
	5.2. Спеціалізовані дорадчі органи	Діяльність у вузькій сфері з високим рівнем технічної експертизи; приклад — Рада з питань людей з інвалідністю при Уряді Литви.
6. Функції в політичному циклі	6.1. Визначення пріоритетів	Привертають увагу до проблеми; забезпечують докази; впливають на включення питань до політичного порядку денного.

	6.2. Розробка політики	Допомагають формувати варіанти рішень; створюють легітимність; велика роль тимчасових органів.
	6.3. Впровадження та моніторинг	Надають докази щодо результатів політики; коригують курс; важлива роль науково-дослідних інститутів і постійних органів.
	6.4. Оцінка політики	Забезпечують незалежність оцінки; збирають докази; значну роль відіграють тимчасові та постійні органи з секретаріатом.
7. Загальні функції	Надання доказів	Інформація, експертиза, факти.
	Легітимація	Представлення інтересів зацікавлених сторін.
	Оцінювання	Аналіз результатів реалізації політики.
	Стратегічне прогнозування	Моделювання майбутніх тенденцій і загроз.
	Противага	Альтернативні погляди, стимулювання рефлексії державних органів.

Додаток Б. Міжнародні моделі дорадчих органів

(до підрозділу 1.3)

Моделі місцевого самоврядування та контекст функціонування дорадчих органів (за класифікацією Гессе та Шарпа)

Модель місцевого самоврядування	Країни	Характеристика моделі	Очікувані особливості дорадчих органів
Французька група	Франція, Італія, Бельгія, Іспанія, Португалія, Греція	Місцева влада як територіальна структура репрезентації інтересів «знизу вгору»; мер є представником громади на вищих рівнях.	Розгалужені дорадчі мережі, орієнтація на представництво різних цільових груп, активне використання рад при органах влади для супроводу нормотворення та реалізації політики.
Англосаксонська група	Велика Британія, Ірландія	Слабший правовий і політичний статус місцевих органів; місцеве самоврядування більше функціональне, ніж політичне; акцент на наданні послуг.	Дорадчі органи переважно як інструмент залучення стейкхолдерів до вироблення політики та стандартів послуг; значна роль робочих груп, консультативних комітетів, експертних рад.
Північно- та Центральноєвропейська група	Скандинавські країни, Німеччина, Нідерланди, Австрія, Швейцарія	Місцеве самоврядування інституціоналізоване як автономний децентралізований рівень із сильною конституційною позицією та високою фінансовою незалежністю.	Дорадчі органи інтегровані в систему публічної політики як сталі інститути консультування, часто з довгостроковим мандатом, участю експертів, соціальних партнерів та організацій

			громадянського суспільства.
--	--	--	-----------------------------

Моделі дорадчих органів при органах місцевого самоврядування та у публічній політиці за країнами.

Країна / регіон	Основна форма або типи дорадчих органів	Конкретні приклади	Ключові особливості моделі	Ризики
Бельгія	Розгалужена система постійних дорадчих рад на різних рівнях	До 600 рад на федеральному рівні; 23 комісії у Валлонії; 13 стратегічних рад у Фландрії; Федеральна консультативна рада людей похилого віку	Висока інституціоналізація; індивідуальне регулювання кожної ради; участь технічних, соціально-економічних і координаційних комітетів; інтерактивний формат діалогу з урядом; участь цільових представників із релевантним досвідом.	Прямої викликів у тексті не акцентовано; модель подається як приклад широкої підтримки стейкхолдерів і ефективного залучення.
Польща	Постійні дорадчі ради при органах місцевого самоврядування	Молодіжні ради, ради людей похилого віку (передбачені Законом про місцеве самоврядування)	Створення рад не є обов'язковим, але дозволене; часто ініціюється «знизу-вгору» місцевими громадами; до складу входять чиновники, НУО, лідери громадської думки, незалежні експерти; рад постійно консультують щодо проєктів рішень та міської політики.	Потенційна залежність від активності громади та політичної волі місцевої влади; формальна необов'язковість може призводити до нерівномірності практики.

Грузія	Інституціоналізовані дорадчі ради при органах місцевого самоврядування та парламенті	Громадська дорадча рада при мері; Науково-консультативні ради при парламентських комітетах	Рада при мері як канал комунікації між виконавчою владою та населенням; обов'язок мера подавати проєкт бюджету та ключові акти на розгляд ради; національні науково-консультативні ради з компетентних експертів.	Рішення дорадчої ради мають лише консультативний характер; формування ради залежить від доброї волі мера; ризик формального підходу до рекомендацій.
Сербія	Робочі групи з розробки законопроектів при компетентних органах	Робочі групи з представників и НУО	Робочі групи як основний майданчик консультацій; НУО залучаються на конкурсній основі; групи працюють на ранніх стадіях формування законодавства.	Інші стейкхолдери, які не входять до робочих груп, опиняються у слабшій позиції й залучаються лише через онлайн-комунікацію; репрезентативність НУО знижується; роль НУО обмежується консультаціями, а не партнерством.
Німеччина	Спеціальні консультативні групи, високорівневі експертні комісії	Незалежні комісії з регуляторних реформ; консультативні процеси, організовані провідним міністерством	Відсутність жорсткого регулювання консультацій; гнучкість правил (Спільні правила процедури для федеральних міністерств); провідне міністерство визначає формат, час, обсяг і склад учасників; експертні комісії самі організують	Ризик нерівномірності практики залежно від міністерства; можливість вибіркової залученні стейкхолдерів через гнучкість процедур.

			слухання й консультації.	
США (місцевий рівень)	Громадські екологічні дорадчі комітети; механізми участі через технічні гранти	СЕАС у Ларедо (Техас) та Філадельфії (Пенсільванія); програма грантів технічної допомоги Суперфонду (TAG)	Публічні засідання з періодами для громадських коментарів; рекомендаційні листи до міських рад; TAG фінансує незалежних технічних радників для громад, які аналізують документи ЕРА; реальне «право голосу» громади в екологічній політиці.	Потенційні обмеження охоплення (фокус на екологічній тематиці та окремих територіях); залежність від фінансування та активності громад.
Албанія	Тимчасові робочі групи, включаючи організації громадянського суспільства	Робочі групи уряду із залученням ОГС	Створюються для отримання експертних знань з конкретних тем; залучення ОГС до розробки політики.	Консультації часто сприймаються як формальність, пов'язана з вимогами ЄС, а не як реальний демократичний процес; ризик імітації участі.
Північна Македонія	Запрошення експертів і представників ОГС на засідання уряду	Участь науковців, фахівців, організацій та асоціацій в обговоренні питань порядку денного	Гнучкий механізм залучення експертів і громадянського суспільства; можливість безпосередньої присутності на засіданнях.	Сумніви щодо «нерівності» форм участі, які не регулюються виборчими процесами; ризик нерівного доступу та непрозорості відбору.

Італія (регіональний рівень)	Регіональні консультативні механізми з широким колом стейкхолдерів	Регіони Ломбардія, Пулья, Тоскана, Емілія-Романья	Спеціальні закони про консультативні ініціативи; участь не лише громадян, а й іноземців, осіб без громадянства, тих, хто працює чи навчається, а також компаній, асоціацій та інших соціальних груп; акцент на оцінці політик і моніторингу імплементації законів.	Потенційна складність організації широкої участі; ризик перевантаження системи великою кількістю консультативних процесів.
Молдова	Центральний онлайн-портал для консультацій; раніше — Національна рада участі	Портал particip.gov.md ; Національна рада участі (неактивна з 2016 р.)	Централізований цифровий інструмент публічних консультацій; інституціоналізований, але призупинений консультативний орган при уряді.	Формальні оголошення без дотримання термінів і надання достатньої інформації; запрошення лише політично лояльних ОГС; ризик формального характеру участі.
Фінляндія	Цифрові консультативні платформи	Lausuntopalvelu.fi (подання заяв); Otakantaa.fi (посилення взаємодії між громадянами, організаціями та владою)	Високий рівень цифровізації участі; можливість подавати позиції онлайн; платформи як зв'язок між громадянами, організаціями й органами влади.	Ризики типові для онлайн-участі: цифрова нерівність, можливість «втоми від консультацій», потреба в якісній модерації.

Франція	Урядові онлайн-портали консультацій	Портал vie-publique.fr	Публікація всіх відкритих консультацій на одному порталі; у низці випадків онлайн-консультація може замінити роботу дорадчого комітету.	Ризик заміщення глибинного діалогу спрощеною онлайн-процедурою; залежність ефективності від якості організації цифрових консультацій.
---------	-------------------------------------	------------------------	---	---

Додаток В. Порівняльна таблиця індикаторів UGI, LGB, GAF-MTR

(до підрозділу 1.2)

Параметр	Urban Governance Index (UGI)	Local Governance Barometer (LGB)	Governance Assessment Framework for Metropolitan, Territorial and Regional management (GAF-MTR)
Загальне призначення	Інструмент самооцінки для міст, що допомагає ініціювати діалог із зацікавленими сторонами щодо якості міського врядування.	Комплексна методологія оцінювання місцевого врядування на основі «універсальної моделі», адаптованої до локального контексту.	Рамка оцінки врядування для метрополійного, територіального та регіонального управління.
Рівень застосування	Міський рівень.	Місцевий (локальний) рівень врядування.	Метрополійний, територіальний та регіональний рівні.
Тип інструменту	Індекс для самооцінки, орієнтований на діалог і залучення стейкхолдерів.	Барометр/індекс, що поєднує універсальну модель з локальною специфікою, узгодженою із місцевими експертами.	Аналітична рамка для оцінки інституційних рішень, процесу прийняття рішень та колективних дій.
Кількість індикаторів / підкритеріїв	25 індикаторів.	22 підкритерії.	Не подано конкретної кількості індикаторів; виділено три ключові виміри.
Основні принципи / критерії	Чотири принципи: ефективність, рівність, участь, підзвітність.	П'ять основних критеріїв: ефективність, прозорість та верховенство права, підзвітність, участь та громадська залученість, справедливість.	Три виміри: інституційні рішення (формальні та неформальні домовленості), прийняття рішень (керівні органи та управління знаннями), колективні дії (адміністративні акти та бачення розвитку).

Структура моделі	Індикатори згруповані за чотирма принципами; кожен принцип відображає окремий вимір міського врядування.	«Універсальна модель місцевого врядування» трансформується у «специфічну/місцеву модель», що враховує локальний контекст і пріоритети, визначені на початковому семінарі.	Оцінка побудована навколо трьох вимірів, які охоплюють інституційні налаштування, процес прийняття рішень та практику колективних дій.
Приклади індикаторів / змістових блоків	У блоці участі: «Громадський форум», «Громадські асоціації»; у блоці підзвітності: «Можливості для скарг громадян», «Антикорупційна комісія».	22 підкритерії розподілено між п'ятьма критеріями; конкретні приклади в тексті не деталізовано, наголос на поєднанні ефективності, прозорості, підзвітності, участі та справедливості.	Аналізує, як працюють керівні органи (ради, комітети, комісії, правління), як ухвалюються рішення, врегульовуються конфлікти та забезпечується участь громадян.
Роль консультацій та участі	Робить акцент на участі та підзвітності, зокрема через індикатори, що відображають інституціоналізовані форми участі (форуми, асоціації, механізми скарг).	Участь і громадська залученість є одним із ключових критеріїв; локальна модель формується за участі місцевих експертів і стейкхолдерів, що забезпечує відповідність індикаторів місцевому контексту.	Вимір «колективні дії» та аналіз діяльності керівних органів прямо стосуються участі громадян і стейкхолдерів у процесі ухвалення рішень.
Зв'язок з дорадчими органами	Може використовуватися містами та їхніми дорадчими структурами як інструмент самооцінки та стартова точка для діалогу між владою і стейкхолдерами про якість врядування.	Дає можливість оцінити, наскільки місцеві дорадчі інститути та механізми участі відповідають принципам ефективності, прозорості, підзвітності, участі та справедливості.	Дозволяє аналізувати внесок дорадчих рад, комітетів, комісій та інших керівних органів у прийняття рішень, управління знаннями та реалізацію спільного бачення розвитку.

Додаток Г. Схема політичного циклу та ролі дорадчих органів
(до підрозділу 1.1)

Політичний цикл та ролі дорадчих органів

Етап політичного циклу	Ролі дорадчих органів
1. Визначення пріоритетів і формування порядку денного	Привертають увагу до проблеми Надають докази для включення питання до порядку денного Найбільший вплив саме на цьому етапі Основні суб'єкти: державні науково-дослідні інститути, планувальні та оцінювальні дорадчі органи
2. Розробка публічної політики	Формують альтернативи політики Надають докази, аналітику й експертні висновки Створюють легітимність вибору варіантів рішення Основні суб'єкти: тимчасові дорадчі органи
3. Впровадження та моніторинг політики	Оцінюють хід реалізації політики Пропонують коригування Надають наукові докази щодо результатів та перебігу політики Основні суб'єкти: державні НДІ, постійні й тимчасові дорадчі органи
4. Оцінка політики	Проводять незалежну оцінку результаті Надають докази та дані для оцінювання Підвищують легітимність висновків завдяки незалежності Основні суб'єкти: тимчасові органи, постійні органи із секретаріатом, державні НДІ

Додаток Д. Перелік нормативно-правових актів України щодо дорадчих органів у таблиці
(до підрозділу 2.1)

Нормативно-правовий акт	Зміст та значення для регулювання дорадчих органів
Конституція України (ст. 38)	Гарантує право громадян брати участь в управлінні державними справами. Дорадчі органи забезпечують практичну реалізацію цього права, створюють механізми доступу громадян до впливу на політику.
Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (ст. 51)	Надає КМУ право утворювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи для забезпечення здійснення своїх повноважень. Формує юридичну основу створення таких органів при центральній владі.
Постанова КМУ № 996 від 03.11.2010 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»	Визначає порядок консультацій з громадськістю. Затверджує Типове положення про громадські ради як консультативно-дорадчі органи при органах виконавчої влади. Регулює відкритість, прозорість і форми участі громадськості.
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 13-3)	Наділяє місцеві ради правом створювати консультаційно-дорадчі органи. Визначає порядок їх формування, участі жителів, оприлюднення інформації та прозорість діяльності.
Постанова КМУ № 599 від 17.06.2009 «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів...»	Визначає порядок утворення допоміжних органів при КМУ. Класифікує види дорадчих структур: комісії, комітети, організаційні комітети, ради, робочі групи, урядові та міжвідомчі комісії. Встановлює їхні завдання та права.
Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства на 2021–2026 роки	Підкреслює необхідність розвитку комунікації держави з громадянським суспільством. Передбачає створення дорадчих органів у сфері безпеки громадських активістів, взаємодії з правоохоронними органами.
Закон України «Про основні засади молодіжної політики»	Передбачає створення Національної молодіжної ради при КМУ та молодіжних рад на місцевому і регіональному рівнях як консультативно-дорадчих органів.

Закон України «Про освіту» (ст. 28)	Передбачає можливість створення громадських рад та інших дорадчих структур у закладах освіти як елементів громадського самоврядування.
Закон України «Про професійну (професійно-технічну) освіту»	Встановлює створення галузевих і регіональних рад професійної освіти з консультативними та координаційними функціями.
Закон України «Про фахову передвищу освіту» (ст. 39)	Дозволяє створювати дорадчі органи (рада роботодавців, рада інвесторів, рада бізнесу) для формування стратегії розвитку закладів освіти.
Закон України «Про громадські об'єднання» (ст. 22)	Дає можливість створювати консультативні та дорадчі органи за участю громадських об'єднань для вироблення політичних та управлінських рішень.
Указ Президента України № 808/2014 «Про Національну раду з питань антикорупційної політики»	Визначає статус Національної ради як дорадчого органу. Має недоліки: не унормований законом, нечіткі процедури й механізми взаємодії.
Постанова КМУ № 996 (розділ про форми консультацій)	Встановлює форми консультацій: публічні обговорення, електронні консультації, вивчення громадської думки. Обов'язкові консультації щодо проектів актів, програм розвитку, бюджетних звітів, інформації про роботу органів влади.

Додаток Е. Аналіз ефективності дорадчих органів у громадах (таблиця або діаграма)

(до підрозділу 2.2)

Показник / аспект аналізу	Опис
Загальна проблема ефективності місцевого самоврядування	Недостатня ефективність управління та низька результативність діяльності органів місцевого самоврядування є ключовою причиною локальних проблем громад. Дорадчі органи розглядаються як механізм підвищення відкритості, підзвітності та запобігання корупції.
Ключові функції місцевої влади для оцінювання ефективності	Якість муніципальних послуг Соціально-економічний розвиток громади Управління ресурсами та господарським комплексом Досягнення результатів на всіх етапах управлінського циклу
Типи громадських дорадчих органів	Представницькі (узгодження інтересів) Експертні (аналітика, консультації) Органи мобілізації громадян (самоорганізація) Апеляційні (вирішення спірних питань) Контрольні (незалежний нагляд)
Громадські ради встановлені Постановою КМУ № 996	66 органів виконавчої влади: 12 міністерств, 34 ЦОВВ, 20 ОДА та КМДА. Функції: представницька, консультативна, контрольна, нормотворча, комунікативна, організаційна, інформаційна, захисна.
Основні проблеми «класичних» громадських рад	Закритий, тіньовий характер формування Обмежений склад (20–40 представників) Регіональні ГО фактично усунуті Низька прозорість та інституційна спроможність Формалізм роботи і слабкий зв'язок із керівництвом органів влади Зведення роботи до «досягнення показників»

Ради громадського контролю при НАБУ, НАЗК, ДБР, БЕБ (новий підхід)	Формуються за законами, а не постановами КМУ Прозорі конкурси, онлайн-голосування, участь громадян по всій Україні Склад — 15 осіб на 2 роки Посилені контрольні повноваження (дисциплінарні комісії, заслуховування керівництва, оцінка звітів) Вища легітимність та реальний вплив
Фактори успішності дорадчих органів у громадах (на прикладі Чернігівщини)	Ніжин — створення центру підтримки ветеранів, робочі групи та партнерство з ГО Мена — енергоефективність, співпраця з АЕМУ, проєкт RePower Ukraine (сонячна станція) Городня — сталі партнерства з ГО
Ключові бар'єри ефективності	63% ГО регіонів повідомляють про низьке залучення до відновлення Непрозорість влади, брак довіри Адміністративний опір партисипативному управлінню Негативний досвід взаємодії у минулому
Вплив дорадчої демократії на політичну ефективність громадян	Може підвищувати або знижувати внутрішню та зовнішню політичну ефективність «21st Century Town Meeting»: зростання зовнішньої ефективності після участі, ефект зберігався 24 місяці Внутрішня ефективність не завжди зростає
Умови підвищення ефективності дорадчих органів в Україні	Прозоре та конкурентне формування складу Реальні контрольні повноваження Моніторинг бюджету та антикорупційних практик Забезпечення врахування рекомендацій владою Підвищення внутрішньої та зовнішньої політичної ефективності громадян

Додаток Ж. Механізми взаємодії дорадчих органів з владою та громадськістю
(схема)
(до підрозділу 2.3)

