

**О.С. Теробун, аспірант**

*Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## **Інституціалізація публічних консультацій як інструменту взаємодії органів публічної влади і інституцій громадянського суспільства у східноєвропейських членах Європейського Союзу: уроки для України**

*(Представлено д.держ.упр., проф. Пухал О.Г.)*

*У дослідженні вивчено європейський досвід інституціалізації публічних консультацій як інструменту взаємодії органів публічної влади й інституцій громадянського суспільства у ряді східноєвропейських держав Європейського Союзу в контексті вивчення можливостей для подальшої імплементації європейських стандартів взаємодії публічної адміністрації та ІГС у вітчизняну правову базу і систему публічного управління. Проаналізовано нормативно-правову базу, що регламентує функціонування інструменту публічних консультацій у Польщі, Литві і Болгарії. Розкрито особливості правозастосування норм відповідної законодавчої бази в цих державах на прикладі організації публічних консультацій щодо окремих політичних і законодавчих ініціатив Євросоюзу. Особливу увагу приділено практиці проведення консультативних заходів у межах підготовки національних планів з відновлення та підвищення стійкості. На основі проведеного аналізу автором робиться висновок про нерівномірний рівень залучення ІГС урядами цих держав у процес прийняття рішень через інструмент консультацій.*

**Ключові слова:** публічні консультації; інституціалізація; органи публічної влади; публічна адміністрація; Європейський Союз; інституції громадянського суспільства (ІГС); неурядові організації; інструмент взаємодії.

**Актуальність теми.** Стаття 11 (3) Договору про Європейський Союз (далі – ДЄС) [7]) є політико-правовою основою для більшості існуючих правил та стандартів участі організованого громадянського суспільства у політиці Євросоюзу, а також визначає основні інституційно-правові інструменти безпосередньої двосторонньої взаємодії інституцій влади і громадянського суспільства при виробленні та реалізації європейської політики. Варто зазначити, що для цілей рутинної законотворчої діяльності європейські інституції надають перевагу лише тим інструментам взаємодії, які дозволяють отримувати якісний зворотний зв'язок у формі високоспеціалізованих, фахових знань, чільне місце серед яких посідає інформаційно-консультативний інструмент й зокрема публічні консультації як його найвідоміша правова форма. В європейських експертних колах навіть превалює думка, що в консультаціях беруть участь переважно професіонали та експерти організованих груп інтересу [17, с. 17]. Національний рівень в ЄС не є виключенням. Консультативним формам взаємодії національні органи влади схильні віддавати навіть більший пріоритет, ніж це є на рівні ЄС. Особливо це помітно, коли предметом консультацій стають виділення й освоєння коштів від Європейських структурних та інвестиційних фондів (ЄСІФ), а також коло питань, що стосуються стратегічних напрямів і сфер спільної європейської політики. Відповідно національне законодавство, що регламентує процедуру публічних консультацій, особливо за найбільш чутливими для співіснування національних держав у межах ЄС сферами політики, є найбільш опрацьованим і стійким навіть у східноєвропейських країнах-членах, де рівень розвитку взаємодії публічної адміністрації і громадянського суспільства є близьким до українського. А отже, вивчення досвіду інституціалізації цього інструменту у цих державах і особливо характерних проблем, що виникають на цьому шляху, є вкрай актуальним для української системи публічного управління з огляду на європейські перспективи України як кандидата в члени ЄС.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій, на які спирається автор.** На підставі аналізу актуальних досліджень і наукових публікацій можна зробити висновок, що проблематиці імплементації європейських стандартів проведення публічних консультацій державами-членами Європейського Союзу, їх інтеграції в інституційно-правові бази східноєвропейських сусідів України приділено належну увагу у фаховій літературі.

Зокрема, доцільно визначити роботи таких зарубіжних дослідників, як Л.Бахчеванова, Д.Антонова [2], Р.Борткявічіюте, В.Накрошис [3], Х.Катт, М.М'юрфі [4], С.Русак [17], аналітичні дослідження експертів загальноєвропейських і міжнародних неурядових організацій, таких як Громадянське суспільство Європи [6], Міжнародний центр некомерційного права [5] тощо.

Разом із тим бракує досліджень, присвячених оцінці реального внеску громадськості у розробку національними органами влади держав-членів ЄС політичних рішень за допомогою відповідного

інструменту. Саме тому стає вкрай важливим проаналізувати практику правозастосування норм законодавчої бази, що регламентує функціонування інструменту публічних консультацій у східноєвропейських державах Євросоюзу в контексті вивчення можливостей для подальшої імплементації європейських стандартів взаємодії публічної адміністрації та ІГС у вітчизняну правову базу і систему публічного управління.

**Метою статті** є аналіз інституціалізації публічних консультацій як інструменту взаємодії органів публічної влади й інституцій громадянського суспільства у східноєвропейських державах ЄС.

**Викладення основного матеріалу.** На загальноєвропейському рівні інструмент консультацій пов'язаний виключно з Європейською Комісією, яка має конституційні повноваження ініціювати, проводити та оцінювати результати консультацій. На національному рівні організувати консультації та залучати до цього процесу організації громадянського суспільства є законодавчо обумовленим обов'язком органів публічної влади, що прямо впливає із законодавства або політики ЄС. Хоча консультації можуть сприяти підвищенню легітимності прийнятих політичних рішень, це справедливо у разі, якщо політична еліта бажає і готова (а це не завжди так) враховувати внесок громадянської та експертної думки у процесі вироблення політики [4, с. 419, 420]. Тому варто проаналізувати, як це відбувається на прикладі низки східноєвропейських держав-членів ЄС.

У Польщі публічні консультації щодо проєктів політики та законодавства ЄС проводяться відповідно до Закону «Про співпрацю Ради міністрів із Парламентом з питань членства Республіки Польща в Європейському Союзі» від 8 жовтня 2010 року [13]. Законодавчою підставою для консультацій є зобов'язання польського уряду відповідно до цього закону готувати свої пропозиції щодо проєктів законодавчих актів ЄС, що хоча і не обов'язково, але тим не менш, як свідчить практика, передбачає залучення компетентними органами до обговорення відповідних ініціатив різноманітних заінтересованих груп. Уся необхідна інформація, яка робить можливим стейкхолдерам завчасно ознайомитися з документами та залишити свої коментарі, зазвичай публікується на веб-сайтах відповідних міністерств, а всі одержані відгуки і пропозиції підлягають аналізу.

У цілому такий підхід до проведення публічних консультацій з проєктів політики та законодавства ЄС є, за оцінкою фахівців «Громадянське суспільство Європи», однією із найкращих практик у польській публічній адміністрації [6, с. 52].

Як бачимо, у Польщі немає імперативної норми, що прямо зобов'язувала б органи публічної влади проводити консультації щодо політичних і законодавчих ініціатив Євросоюзу. Але на практичному рівні польські компетентні органи (принаймні міністерства) свідомо і добровільно керуються європейськими і міжнародними нормами права та поведінки, у тому числі принципами «доброго врядування», щодо участі ІГС у демократичному процесі прийняття рішень.

Навпаки при співпраці з Європейськими структурними та інвестиційними фондами (ЄСІФ) проведення публічних консультацій стають для польських інституцій влади абсолютною вимогою європейського і національного законодавства. Процес публічних консультацій під час підготовки проєктів національних програм, що передбачають фінансування ЄСІФ, заснований на положеннях Закону від 6 грудня 2006 року щодо завдань політики розвитку [12]. Останній встановлює пряму вимогу консультацій щодо проєктів концепцій національного розвитку, стратегій розвитку та державної політики. Відповідно до ст. 6 згаданого вище закону, Міністерство фінансів та регіонів Республіки Польща зобов'язане публікувати у щоденній газеті із загальнонаціональним охопленням («Gazeta Polska») та на вебсайтах ([kro.gov.pl](http://kro.gov.pl) та [funduszeuropejskie.gov.pl](http://funduszeuropejskie.gov.pl)) інформацію про початок публічних консультацій (тривають щонайменше 30 днів), що адресована всім зацікавленим в участі в процесі консультацій. Коментарі, зауваження та пропозиції також можуть бути надані під час дебатів та публічних слухань.

Обговорення подібних документів у Польщі здебільшого проводяться в межах постійної Міжвідомчої групи по стратегії «Європа 2020», в якій забезпечено представництво загальнонаціональних ІГС, зокрема таких неурядових організацій, як Польський комітет Європейської мережі боротьби з бідністю (EAPN Poland), Робоча спільнота асоціацій соціальних організацій (WRZOS) тощо. Однак в окремих випадках публічні консультації виходять за межі Групи і набувають більшого масштабу, як це сталося, наприклад, при підготовці польського Національного плану з відновлення та підвищення стійкості [10] (далі – НПВС) – програмного документа, необхідного для отримання 58 млрд євро фінансової допомоги від європейського Фонду відновлення та підвищення стійкості. Це, до речі, є найбільш масштабною ініціативою Єврокомісії сьогодення, спрямованої на усунення безпосередньої економічної та соціальної шкоди, завданої пандемією коронавірусу усім державам-членам, а також підвищення їх стійкості до викликів та можливостей т. зв. «зеленого» та «цифрового» переходів [16].

НПВС став предметом широких консультацій на всіх рівнях із залученням усіх можливих заінтересованих груп польського суспільства, у тому числі ІГС. Як інструмент взаємодії органів публічної влади та організацій громадянського суспільства публічні консультації щодо НПВС реалізовувалися у таких форматах:

- електронних консультацій на вебсайтах [kro.gov.pl](http://kro.gov.pl) та [funduszeuropejskie.gov.pl](http://funduszeuropejskie.gov.pl);

- громадських слухань, де за спільною ініціативою соціальних та економічних партнерів та неурядових організацій було проведено п'ять слухань у березні 2021 року;
- консультативно-дорадчих органів і робочих груп: Підкомітету з розвитку партнерства, що діє у межах Комітету з Угоди про партнерство, до складу якого входять також і представники неурядових організацій, та Міжвідомчої групи по стратегії «Європа 2020» [10, с. 474–482].

Зазначений вище приклад ілюструє, що польські ЦОВВ намагаються послідовно виконувати норми законодавства у частині взаємодії з ІГС через інструмент публічних консультацій, активно залучаючи останніх до обговорення, принаймні таких у чутливих для суспільного розвитку питаннях, як НПВС. Судячи з фінальної редакції Плану, в ньому навіть міститься окремий розділ, присвячений основним змінам, внесеним внаслідок публічних консультацій [15, с. 474–482]. При цьому за результатами громадських слухань, польським НУО вдалося пролобіювати включення у склад Комітету з моніторингу реалізації Плану представників найбільш репрезентативних загальнонаціональних громадських організацій поряд із членами від місцевих органів влади та підприємців. Хоча у першій ітерації Плану в Комітет мали входити лише представники публічної адміністрації [5, с. 29–30].

Таким чином, досвід Польщі показує, що за умов сприятливого ставлення органів публічної адміністрації до діалогу з громадянським суспільством та власне наявності потужного інституціалізованого сегмента в структурі останнього, правозастосування положень законодавства про публічні консультації може бути досить дієвим інструментом досліджуваної взаємодії.

Ще як актуальний для України приклад належної практики імплементації на національний ґрунт європейських стандартів забезпечення консультативних форм досліджуваної взаємодії доцільно вказати досвід Литви. В цій прибалтійській країні проведення публічних консультацій щодо проєктів правових актів унормовано на рівні законодавчого акта про нормотворчу діяльність: Закону від 18 вересня 2012 року. «Про нормативно-правову базу» [14]. Такий підхід відрізняється від інших тим, що наділяє процедуру консультацій обов'язковою юридичною силою щодо всієї нормативно-правової бази держави.

Ключовим елементом унормування інструменту публічних консультацій у Литві є т. зв. Інформаційна система законодавства Канцелярії Сейму Литовської Республіки, в якій обробляються та публікуються усі законодавчі ініціативи, проєкти правових актів і пов'язані із ними матеріали і документи а також, що головне для нас у цьому контексті, вичерпна інформація про проведення публічних консультацій за відповідними правовими ініціативами (тобто строки, порядок та результати). Таким чином, це положення Закону робить проведення органами влади консультацій із громадськістю та пов'язані із ними процедури обов'язковою законодавчою нормою в Литовській Республіці.

Поряд із цим обрання методів проведення публічних консультацій та обліку результатів є прерогативою органів публічної влади, що ініціюють проведення консультацій. І як показує практика, часто обираються електронні консультації. Наприклад, на спеціально створеній платформі для публічних консультацій E-Citizen [8], за підрахунками низки литовських дослідників, з моменту її запуску у березні 2014 року по березень 2020 року на ній було проведено 85 публічних консультацій, 54 з яких були засновані на інструментах онлайн-участі. При цьому як основні методи консультування більше третини – це звичайні опитування (42,6 %), що, як відомо, використовуються органами публічної влади для аналізу політики та інформування громадськості про прийняття рішень. трохи меншою є частка консультацій, де як метод є збір коментарів та пропозицій (40,7 %), необхідні для вивчення громадської думки щодо можливого вирішення тієї чи іншої проблеми [3, р. 145–146]. Однак через те, що предметом більш ніж половини електронних консультацій (59,3 %) є дуже вузька тематика, що вимагає спеціальних знань у цій галузі, коло потенційних учасників є досить обмеженим навіть серед ІГС. Нарешті, як зазначають фахівці, лише у п'ятій частині звітів про консультації вказано подальші кроки щодо використання результатів (14,8 %) [3, с. 147], що робить загальну результативність онлайн консультацій у Литві досить низькою.

Що стосується публічного обговорення проєктів загальноєвропейської політики, то воно хоча і меншою мірою ніж інструмент електронних консультацій, але також залежить від політичної уваги до відносин із громадянським суспільством, культури та практики, що домінують у державному секторі щодо правових форм досліджуваної взаємодії, а також рівня інституційного розвитку громадянського суспільства. Як ілюстрацію такої практики проаналізуємо процес публічних консультацій щодо Литовського НПВС «Литва нового покоління» [9], що відбулися у березні–квітні 2021 року.

Зі слів представників громадянського суспільства, в обговоренні Плану брали участь близько 100 соціально-економічних партнерів, тобто неурядових організацій (НУО), бізнес-асоціацій і профсоюзів. За даними ІГС, публічні консультації за їх участі проводилися протягом дуже короткого періоду часу (на ознайомлення з документом було виділено менше тижня) і ґрунтувалися виключно на презентаціях пакета урядових соціально-економічних програм, де План позиціонувався лише як одна зі складових цього пакета [18]. Тому повноцінна взаємодія органів публічної влади (міністерств) та ІГС через інструмент публічних консультацій фактично мала місце в межах круглого столу. Однак останній, за інформацією ряду литовських ІГС, був оформлений скоріше як низка брифінгів представників міністерств з можливістю поставити їм питання, ніж як якісний процес консультування з громадськістю [11].

Такий підхід литовської публічної адміністрації до консультацій з громадськістю по документу європейської політики до того ж, за яким передбачається фінансування ЄСІФ (Литва має отримати 2,2 млрд євро з європейських фондів), відповідно викликало певний суспільний резонанс, у результаті чого термін публічних консультацій було подовжено до кінця квітня. І знов таки через погану звітність ініціаторів консультацій, у першу чергу Міністерства фінансів, важко було простежити, як зміни були внесені і, які з них були пов'язані саме із внеском інституцій громадянського суспільства.

Отже, досвід Литви підтверджує відому закономірність, що без належного тиску на публічну адміністрацію збоку ІГС та інших соціальних і економічних партнерів ефективність роботи правових форм досліджуваної взаємодії може суттєво знижуватися. Це негативно впливає на розвиток загальної культури та практики функціонування не тільки консультативної, але й інших складових механізму взаємодії влади та суб'єктів громадянського суспільства, що красномовно ілюструє досвід ще одного члена ЄС із східноєвропейських держав – Болгарії.

У Болгарії, як і у Литві, обов'язок органів публічної влади проводити публічні консультації, передбачені єдиним законодавчим актом, що регулює законотворчість в державі, – законом «Про нормативні акти» від 3 квітня 1973 року (з останніми змінами від 3 травня 2016 року) [19]. У Болгарії подібно до Литви для цих цілей (у разі, якщо розробником акта є орган виконавчої влади) створено єдину інформаційну платформу – Портал громадських консультацій. На цій платформі суб'єкт законодавчої ініціативи (ОВВ) також зобов'язаний публікувати дані про пропозиції, що надійшли від учасників консультацій, у тому числі давати обґрунтовані відповіді щодо відхилених пропозицій. Отож, жоден проєкт нормативно-правового акта не може бути прийнятий без відповідної процедури. Крім того, Закон встановлює мінімальний термін публічних консультацій – не менше 30 днів (в окремих випадках – 14 днів).

Разом із тим загальне інституційне забезпечення роботи консультативної форми взаємодії в Болгарії виявилось вкрай непослідовним. Єдиний портал для публічних консультацій, судячи з його змісту, фактично використовується тільки для публікації та громадських обговорень «внутрішніх» стратегічних і законодавчих актів. Водночас консультації по проєктах законодавства та політики ЄС болгарським законодавством передбачено на окремому порталі т. зв. Координаційного механізму у справах ЄС, створення якого передбачено ст. 16b Постанови Ради Республіки № 85 від 17 квітня 2007 року (з останніми змінами від 7 жовтня 2016 року.) «Про організацію та координацію питань, що стосуються Європейського Союзу» [20]. Відповідно до положень цієї постанови усі рамкові позиції щодо участі Республіки Болгарія у процесі прийняття рішень ЄС обговорюються спеціальним міжвідомчим консультативним органом – Радою у європейських справах.

Хоча в окремих джерелах є згадки про проведення публічних консультацій на сайті цього консультативного органу, наприклад, стосовно Пропозиції про «Регламент Європейського Парламенту та Ради, що змінює Регламент (ЄС) № 1303/2013 щодо деяких положень, що стосуються фінансового управління для певних держав-членів, які зазнають або перебувають під загрозою серйозних труднощів щодо їхньої фінансової стабільності», що мало місце з 5 по 27 липня 2016 року. [6, с. 45–46], станом на сьогодні доступ до цього порталу закритий (сторінка недоступна). Відповідно інформації про будь-які процедури консультацій з громадськістю через цей інструмент немає.

Також залишається ще один інституціональний механізм для ІГС у спільному з органами влади обговоренні проєктів законодавства та політики ЄС – через організаційно-дорадчу форму взаємодії. В межах останньої долучитися до консультативних заходів представники болгарських неурядових організацій можуть двома шляхами: бути присутніми на щотижневих засіданнях Ради відповідно до ст. 6а (5) згаданої постанови № 85/2007 (особливо це стосується членів Економічної та Соціальної Ради) або шляхом участі в її робочих групах (тимчасових і постійних комітетах і підкомітетах) (ст. 7 (6) і 8 (1)) [20].

Водночас, як зазначається низкою дослідників [2], на практиці не існує ні заздалегідь визначених формальних критеріїв для відбору НУО для роботи в комітетах (зазвичай запрошуються галузеві ІГС, тобто соціальні і екологічні організації, організації, що працюють у сфері освіти, науки і культури), ні жодного конкретного механізму відбору. Представники громадських об'єднань можуть брати участь у роботі постійних та тимчасових робочих груп з конкретних та актуальних питань відповідно до їх компетенції, склад яких затверджується простою більшістю членів, присутніх на засіданні групи. Крім того, як зазначається, у Болгарії консультативні органи, у яких членами є представники НУО, мають схожі з українськими громадськими радами вади: вони не дуже активні і часто створюються з формальних причин, наприклад, для виконання вимог конкретного законодавства [2, с. 7–8].

Варто підкреслити, що це не єдина проблема із забезпеченням доступу до публічної інформації в Болгарії у контексті функціонування консультативної форми досліджуваної взаємодії. Якщо для інших проаналізованих вище держав-членів ЄС проведення публічних консультацій щодо національних програм розвитку, в структурі фінансування яких центральне місце посідають ЄСІФ, є максимально відкритим для широкої громадськості процесом, то в Республіці Болгарія він виявився максимально непублічним.

Так, за оцінкою як загальноєвропейських, так і болгарських ІГС [1; 5, с. 41], процес консультацій по НПВС Болгарії був вкрай непрозорим. Усього урядом було опубліковано три варіанти плану: 30 жовтня 2020 року, 8 лютого 2021 року і 16 квітня 2021 року. При цьому офіційний раунд публічних консультацій мав місце лише після публікації першого проєкту Плану. Грубим порушенням законодавства став процес обговорення особливо третьої версії проєкту Плану, який фактично був провалений, позаяк останній був опублікований для консультацій таким чином, що часу для його продуктивного опрацювання ІГС та іншим заінтересованим сторонам виявилось критично мало. І якщо в Литві теж мала місце подібна ситуація стосовно останньої версії Плану, там активність місцевого громадянського суспільства вищий, ніж в Болгарії рівень культури взаємодії з неурядовим сектором у системі публічної влади, що дозволило відкоригувати процес консультацій. У Болгарії ж не було проведено жодних додаткових заходів.

Досвід Болгарії є прикладом слабкої взаємодії органів публічної влади та ІГС. При цьому, подібно до українських реалій, вирішальну роль у цьому грають не стільки законодавча база, а скільки практика правозастосування її положень та низька інституційна спроможність як органів публічної адміністрації, так і НУО.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Держави-члени зробили помітні зусилля на шляху імплементації загальноєвропейських стандартів або керівних принципів взаємодії органів публічної влади та ІГС в державах-членах ЄС. Однак залучення ІГС у процес прийняття рішень через механізм консультацій з громадянським суспільством, у тому числі з питань стратегічного розвитку, залишається в цілому недостатнім. Вивчення досвіду Польщі показує, що за умов сприятливого ставлення органів публічної влади до взаємодії з громадянським суспільством, правозастосування положень законодавства про публічні консультації може бути досить дієвим інструментом досліджуваної взаємодії, навіть за умов відсутності імперативної норми, що прямо зобов'язувала б органи публічної адміністрації проводити консультації щодо політичних і законодавчих ініціатив Євросоюзу.

У свою чергу литовський досвід підтверджує іншу відому закономірність, що без належного громадського тиску на публічну адміністрацію ефективність роботи будь-яких інструментів взаємодії може суттєво знижуватися. Незважаючи на підхід, який вигідно відрізняється від інших тим, що наділяє процедуру консультацій обов'язковою юридичною силою щодо всієї нормативно-правової бази держави, а також фіксацією в останній європейській методології проведення консультативних заходів. Литовські суб'єкти владних повноважень схильні відходити від означених стандартів, розпочинаючи процес консультацій на досить пізніх стадіях нормотворчого процесу. Така практика знижує результативність внеску литовських ІГС у формування національної і європейської політики.

Аналіз досвіду Болгарії дозволяє оцінити його як яскравий приклад слабкої взаємодії органів публічної влади та ІГС і є максимально близький до українських реалій. Показано, що, як і в Україні, якість нормативно-правової бази не гарантує належного правозастосування її положень та не впливає на в цілому низьку інституційну спроможність обох партнерів взаємодії співпрацювати в межах цього інструменту. Взаємодія обох сторін, що виникає в процесі публічних консультацій, не підкріплюється достатнім доступом ІГС до відповідної інформації, а також не забезпечується чітким дотриманням органами публічної влади національного законодавства, що регулює цей інструмент.

У перспективі подальших розвідок на основі викладених вище матеріалів передбачається вивчення моделі імплементації європейських стандартів проведення публічних консультацій та інших інструментів взаємодії інституцій публічної влади і громадянського суспільства в Україні.

#### Список використаної літератури:

1. Assessment of Bulgaria's recovery and resilience plan. Briefing, May 2021 / CEE Bankwatch Network [Electronic resource]. – Access mode : <http://surl.li/feqfv>.
2. *Bahtchevanova L.* National coordination in Bulgaria on reaching the country's position regarding EU affairs / *L.Bahtchevanova, D.Antonova, L.Sabaihi* // Erasmus University Rotterdam. – 2014 [Electronic resource]. – Access mode : <http://surl.li/feqex>.
3. *Bortkevičiūtė R.* Public online consultation in Lithuania: A political declaration or the real empowerment of citizens? Engaging citizens in policy making. e-Participation Practices in Europe / *R.Bortkevičiūtė, V.Nakrošis* ; edited by *T.Randma-Liiv, V.Lember*. – Cheltenham ; Northampton : Edward Elgar Publishing, 2022. – P. 136–150.
4. *Catt H.* What voice for the people? Categorising methods of public consultation / *H.Catt, M.Murphy* / Australian Journal of Political Science. – 2003. – № 38 (3). – P. 407–421.
5. Civil Society & the National Recovery and Resilience Plans. Reality Check: an analysis of the involvement of Civil Society Organisations in consultation processes on the National Recovery and Resilience Plans (NRRPs), and in their monitoring and implementation / Civil Society Europe; International center for Not-for-Profit-Law. – 2021. – 62 p.
6. Civil Society Participation in EU Decisions: How to move forward? / Civil Society Europe. – 2018 [Electronic resource]. – Access mode : <http://surl.li/feqga>.
7. Consolidated versions of the Treaty on European Union (2012/C 326/01) // Official Journal of the European Union. – 26.10.2012. – P. 326 [Electronic resource]. – Access mode : <http://surl.li/feqfp>.

8. E-Citizen – space for dialogue between society and government // My Government : The webpage [Electronic resource]. – Access mode : <https://epilietis.lrv.lt/en/about-public-consultations/how-to-participate>.
9. Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planas «Naujos kartos Lietuva» [Electronic resource]. – Access mode : <https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/Naujos%20kartos%20Lietuva%20planas.pdf>.
10. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności : Projekt. – Warszawa, 2021. – kwiecień. – 498 p. [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/kpo-wyslany-do-komisji-europejskiej>.
11. NGOs feel excluded from the EUR 2.2 bn Economic Recovery Plan : Web-site of 15min.lt. – 04.14.2021 [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.15min.lt/en/article/feature/ngos-feel-excluded-from-the-eur-2-2-bn-economic-recovery-plan-1184-1486678?copied>.
12. O zasadach prowadzenia polityki rozwoju : Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 [Electronic resource]. – Access mode : <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20062271658>.
13. On cooperation of the Council of Ministers with the Sejm and the Senate in matters relating to the Republic of Poland's membership of the European Union : Act of 8 October 2010 [Electronic resource]. – Access mode : [https://www.sejm.gov.pl/prawo/ustawa\\_kooperacyjna\\_eng/kon12.htm](https://www.sejm.gov.pl/prawo/ustawa_kooperacyjna_eng/kon12.htm).
14. On Legislative Framework : Republic of Lithuania Law of 18 September 2012 № XI-2220 [Electronic resource]. – Access mode : <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/4125a932084d11e687e0fbad81d55a7c?jfwid=bkaxlb0f>.
15. Proces konsultacji społecznych. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności : Projekt. – Warszawa. – 2021. – kwiecień. – P. 474–482 [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/kpo-wyslany-do-komisji-europejskiej>.
16. Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility // Official Journal of the European Union. – 18.02.2021, L 57/17 [Electronic resource]. – Access mode : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32021R0241>.
17. *Russack S.* Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking / *S.Russack* // CEPS Policy Insights. – 2018. – № 14 [Electronic resource]. – Access mode : <http://surl.li/feqgj>.
18. Socialiniai partneriai nori stebėti kaip bus skirstomi 2.2 mlrd. Eurų // Solidarumas : Web-site of the Lithuanian trade union. – 27 May 2021 [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.lps.lt/5860-2/>.
19. Закон за нормативните актове [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/212>.
20. Постановление № 85 от 17 Април 2007 г. За координация по въпроси на Европейския Съюз [Electronic resource]. – Access mode : [https://www.ipa.government.bg/sites/default/files/pms\\_no85.pdf](https://www.ipa.government.bg/sites/default/files/pms_no85.pdf).

#### References:

1. CEE Bankwatch Network (2021), *Assessment of Bulgaria's recovery and resilience plan*, Briefing, May, [Online], available at: <http://surl.li/feqfv>
2. Bahtchevanova, L., Antonova, D. and Sabaihi, L. (2014), «National coordination in Bulgaria on reaching the country's position regarding EU affairs», *Erasmus University Rotterdam*, [Online], available at: <http://surl.li/feqex>
3. Bortkevičiūtė, R. and Nakrošis, V. (2022), *Public online consultation in Lithuania: A political declaration or the real empowerment of citizens? Engaging citizens in policy making. e-Participation Practices in Europe*, in Randma- Liiv, T. and Lember, V. (ed.), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton, pp. 136–150.
4. Catt, H. and Murphy, M. (2003), «What voice for the people? Categorising methods of public consultation», *Australian Journal of Political Science*, 2003, No. 38 (3), pp. 407–421.
5. International center for Not-for-Profit-Law, Civil Society Europe (2021), *Civil Society & the National Recovery and Resilience Plans. Reality Check: an analysis of the involvement of Civil Society Organisations in consultation processes on the National Recovery and Resilience Plans (NRRPs), and in their monitoring and implementation*, 62 p.
6. Civil Society Europe (2018), *Civil Society Participation in EU Decisions: How to move forward?*, [Online], available at: <http://surl.li/feqga>
7. «Consolidated versions of the Treaty on European Union (2012/C 326/01)» (2012), *Official Journal of the European Union*, 26.10., pp. 326, [Online], available at: <http://surl.li/feqfp>
8. «E-Citizen – space for dialogue between society and government», *My Government*, The webpage, [Online], available at: <https://epilietis.lrv.lt/en/about-public-consultations/how-to-participate>
9. *Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planas «Naujos kartos Lietuva»*, [Online], available at: <https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/Naujos%20kartos%20Lietuva%20planas.pdf>
10. www.gov.pl (2021), *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, Projekt, Warszawa, kwiecień, 498 p., [Online], available at: <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/kpo-wyslany-do-komisji-europejskiej>
11. «NGOs feel excluded from the EUR 2.2 bn Economic Recovery Plan» (2021), *Web-site of 15min.lt*, 04.14., [Online], available at: <https://www.15min.lt/en/article/feature/ngos-feel-excluded-from-the-eur-2-2-bn-economic-recovery-plan-1184-1486678?copied>
12. *O zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (2006), Ustawa z dnia 6 grudnia, [Online], available at: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20062271658>
13. www.sejm.gov.pl (2010), *On cooperation of the Council of Ministers with the Sejm and the Senate in matters relating to the Republic of Poland's membership of the European Union*, Act of 8 October, [Online], available at: [https://www.sejm.gov.pl/prawo/ustawa\\_kooperacyjna\\_eng/kon12.htm](https://www.sejm.gov.pl/prawo/ustawa_kooperacyjna_eng/kon12.htm)
14. *On Legislative Framework* (2012), Republic of Lithuania Law of 18 September No. XI-2220, [Online], available at: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/4125a932084d11e687e0fbad81d55a7c?jfwid=bkaxlb0f>
15. www.gov.pl (2021), *Proces konsultacji społecznych. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, Projekt, Warszawa, kwiecień, pp. 474–482, [Online], available at: <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/kpo-wyslany-do-komisji-europejskiej>

16. «Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility» (2021), *Official Journal of the European Union*, 18.02., L 57/17, [Online], available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32021R0241>
17. Russack, S. (2018), «Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking», *CEPS Policy Insights*, No. 14, [Online], available at: <http://surl.li/feqgj>
18. «Socialiniai partneriai nori stebėti kaip bus skirstomi 2.2 mlrd. Eurų» (2021), *Solidarumas*, Web-site of the Lithuanian trade union, 27 May, [Online], available at: <https://www.lps.lt/5860-2/>
19. *Zakon za normativnite aktove*, [Online], available at: <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/212>
20. *Postanovlenie No. 85 ot 17 April 2007 g. Za koordinatsiya po v"prosi na Evropejskiya S"yuz*, [Online], available at: [https://www.ipa.government.bg/sites/default/files/pms\\_no85.pdf](https://www.ipa.government.bg/sites/default/files/pms_no85.pdf)

**Теребун** Олександра Сергіївна – аспірантка кафедри парламентаризму навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

<https://orcid.org/0000-0002-5878-4958>.

Наукові інтереси:

– дослідження механізмів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства.

**Terebun O.S.**

**Institutionalization of public consultations as an instrument of interaction between public authorities and civil society institutions in Eastern European members of the European Union: lessons for Ukraine**

The article investigates the European experience of institutionalization of public consultations as an instrument of interaction between public authorities and institutions of civil society in several Eastern European states of the European Union in the context of considering the possibilities for further implementation of European standards of the studied interaction in the national legal framework and the system of public administration. The legal framework regulating the functioning of the instrument of public consultations in Poland, Lithuania and Bulgaria was analyzed. The authors revealed the features of law enforcement of the appropriate legal framework in these countries taking as an example the organization of public consultations measures on certain political and legislative initiatives of the European Union. A special attention is paid to the practice of consultative measures within an effort to prepare national recovery and resilience plans. Based on the analysis, the author concludes about the unequal level of NGO engagement in the decision-making process through the instrument of consultations in these states.

**Keywords:** public consultations; institutionalization; public authorities; public administration; European Union; civil society institutions; non-governmental organizations; instrument of interaction.

Стаття надійшла до редакції 07.02.2023.