

**М. М. Русинюк**

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

## ПУБЛІЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

*У статті досліджено значення і зміст публічних консультацій. Розглядаються проблеми проведення публічних консультацій в Україні, аналізуються недоліки й переваги нормативно-правового забезпечення, а також практична діяльність інститутів громадянського суспільства у цьому процесі. Наводяться аргументи щодо необхідності уніфікації та перспективи єдиної законодавчої регламентації в сучасній Україні.*

**Ключові слова:** громадська участь, публічні консультації, публічна політика, організації громадянського суспільства.

**Постановка проблеми.** Із переходом від тоталітарної до демократичної системи державного управління перед урядом постає необхідність розвивати вміння виробляти та втілювати рішення за умови наявності в суспільстві альтернативних поглядів на державну політику. Створення вмінь і процедур в уряді для залучення громадян і врахування різних поглядів та інтересів – головне завдання, що має бути вирішене для посилення демократії та поліпшення якості урядової політики в Україні. Саме публічні консультації орієнтовані на забезпечення безпосередньої участі громадян у процесах розроблення правових актів, підзвітності суб'єктів владних повноважень, підвищення якості та легітимності владних рішень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Про актуальність проблематики публічних консультацій свідчить також чималий інтерес до неї з боку вітчизняних науковців. Її висвітленню та аналізу присвятили свої праці О. Возіянов, Т. Гуржій, Б. Николаїшин, Р. Стадніченко, Л. Усаченко, Р. Усенко та інші вчені. Проте досліджень, присвячених вивченню актуальних проблем публічних консультацій, є замало, що може свідчити про недостатність вивченості питання.

**Метою статті** є висвітлення актуальних проблем законодавчого регулювання суспільних відносин у сфері публічних консультацій та розроблення перспективних напрямів вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Виступаючи регулятором суспільних відносин, правова норма покликана забезпечити бажану поведінку суб'єктів регулювання, але забезпечення такої поведінки – це засіб для досягнення більш глибоких цілей, що мають суспільно значимий зміст.

Пряме втручання держави в публічну політику останнім часом замінюється більш ефективними засобами правового впливу, що пов'язано з включенням у процес обговорення нормативно-правових актів будь-яких зацікавлених суб'єктів, що повністю відповідає Концепції адміністративної реформи. До правомочних державних органів належать органи виконавчої влади, які є розробниками нормативних правових норм. Концепція адміністративної реформи закріпила «процедуру публічного доведення органами виконавчої влади необхідності введення додаткових функцій». У свою чергу, громадські організації не можуть самостійно здійснювати заходи публічного регулювання, але є ключовою ланкою, яка слугує вирішенню завдань щодо зняття адміністративних бар'єрів.

Публічні обговорення спрямовані на формування активного громадянського суспільства, де домінують рівноправні відносини соціального партнерства або суб'єкт-суб'єктні відносини, тобто опора на аргументовані зауваження громадян, інститутів громадянського суспільства, бізнес-структур та громадських об'єднань є базисом, що визначає доцільність введення того чи іншого заходу регулювання.

Перехід країни до демократичної системи правління, коли громадянам гарантують участь у державному управлінні через вибори та участь у політичних партіях, створює політичну конкуренцію в суспільстві. За наявності багатьох конкуруючих інтересів перемога жодної політичної сили на виборах не гарантує належної підтримки в суспільстві. Будь-яка дія уряду має вплив на різні інтереси, викликає і підтримку, і опір, приносить вигоду одним і втрати іншим. Водночас в інтересах уряду є забезпечення якнайширшої підтримки його дій серед усіх зацікавлених сторін, знаходження балансу інтересів між усіма учасниками такого діалогу. Наприклад, рішення щодо підвищення розміру податку на імпорт автомобілів має негативний вплив на імпортерів і споживачів, зважаючи на підвищення ціни і позитивні наслідки для вітчизняних виробників завдяки зменшенню конкуренції імпортованої продукції. Існування політичної конкуренції та її економічні наслідки також призводять до гострої зацікавленості різних груп інтересів мати вплив на формування державної політики й здійснювати оцінку та контроль за її реалізацією. Процес публічних консультацій як ключовий інструмент вироблення політики, з одного боку, дає можливість уряду пояснювати свої дії та заручатися підтримкою різних груп інтересів, а з іншого – дає легітимну можливість громадськості брати активну участь у вирішенні державних справ.

Проведення публічних консультацій – це один із найдешевших і ефективних способів отримання найсвіжішої інформації емпіричного характеру про існуючу ситуацію в аналізованій сфері. Публічні консультації є єдиним способом отримання реальної інформації про проблему в умовах стислих термінів процедури аналізу нормативних правових актів. Добре організовані публічні консультації дають зворотний зв'язок від представників усіх зацікавлених сторін, діяльність яких порушується регулюванням, що дозволяє сформулювати об'єктивну оцінку позитивних і негативних ефектів від впровадження запропонованих змін. Результати публічних консультацій, якщо публічні консультації проводяться за встановленою формою, максимально прозорі,

тому дозволяють серйозно зміцнити засновану на таких результатах позицію того чи іншого органу державної влади щодо аналізованого питання.

Проведення публічних консультацій допомагає:

- залучити до обговорення кращих експертів аналізованої галузі з власним розумінням існуючої ситуації та організувати конструктивну дискусію;

- забезпечити дотримання балансу інтересів різних сторін, порушених регулюванням;

- виявити в процесі проведення публічних обговорень непрямі напрями впливу регулювання і скорегувати результати попереднього аналізу впливу регулювання;

- уточнити і зібрати інформацію по одному або декільком аспектам регулювання і поліпшити на її основі існуючі положення акту;

- підвищити причетність громадськості до розробки регулювання в цікавих для них сферах діяльності.

Під час організації та проведенні публічних консультацій командою держслужбовців необхідно розуміти, що вони з представниками зацікавлених сторін «грають за одну команду», оскільки головне завдання обох сторін – підвищити ефективність регулювання.

Основні принципи, якими слід керуватися в процесі організації та проведення публічних консультацій:

- максимальне залучення в процес публічних обговорень усіх зацікавлених груп;

- максимальне врахування інтересів груп;

- забезпечення прозорості процедур, підзвітність, об'єктивність і незалежність вибору респондентів;

- організація публічних обговорень на найбільш ранньому етапі розробки акту;

- інформування про проведення публічних обговорень достатньої для залучення необхідної кількості зацікавлених груп;

- залучення представників експертного співтовариства в межах проведення публічних обговорень.

В Україні доречність, інструментальна й політична роль публічних консультацій

осмислювалась політиками та суспільством поступово, що призвело до правової та регіональної неоднорідності послугування цим інструментом. Закон «Про місцеве самоврядування» ще в 1997 р. декларував такі форми участі представників громади, як загальні збори за місцем проживання, внесення місцевої ініціативи, громадські слухання, участь у засіданнях рад [1], проте необхідні умови для реалізації цього права визначались у статуті кожної територіальної громади, що призвело до різної інтенсивності участі, навіть у межах одного регіону. Права на публічну інформацію, звернення, електронні петиції, місцевий референдум, створення органів самоорганізації населення (які могли б виконувати партнерську функцію), механізми соціального діалогу, наглядових рад, громадських рад при органах виконавчої влади – усі були розпорошені різними нормативними актами, що приймалися у різні роки та відображали навіть різні державницькі підходи до розбудови партисипативних практик і врахування думки громадян. Щодо участі у розробленні державної політики як національного, так і місцевого рівня, то такі механізми запроваджуються нерівномірно і містяться не лише в різних законах, а й у великій кількості підзаконних актів (від постанов Кабінету Міністрів та стратегій розвитку державного управління до регламентів та внутрішніх розпоряджень окремих органів).

Сьогодні основним нормативно-правовим актом із питань організації та проведення публічних консультацій є Порядок проведення консультації із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [2]. Свого часу прийняття цього документа стало надзвичайно важливим кроком із залучення широкої громадськості до державно-політичного процесу. Порядок визначив цілі публічних консультацій, окреслив коло учасників, систематизував організаційні форми, упорядкував процедуру планування та проведення. Будучи комплексним актом, він забезпечив не лише системне регулювання відповідної сфери суспільних відносин, а й правове підґрунтя для розбудови мережі

громадських рад при органах виконавчої влади – спеціалізованих консультативно-дорадчих органів, покликаних сприяти участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

Означені обставини викликали теоретичні та практичні дискусії про необхідність гарантування права участі громадян та уніфікації публічних консультацій єдиним законом. Протягом останніх років Групою експертів у межах проекту Координатора проектів ОБСЄ в Україні та Секретаріату Кабінету Міністрів України «Вдосконалення інституційної спроможності Уряду України та громадянського суспільства для ефективної співпраці у процесах прийняття рішень» було напрацьовано пропозиції до законопроекту про публічні консультації, організовано обговорення під час круглих столів у регіонах України, проведено експертизу державними органами та міжнародними інституціями (зокрема Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ), проект Закону «Про публічні консультації» [3] було підготовлено, але досі не внесено до Верховної Ради.

З одного боку, згідно з оцінкою регіональних і закордонних експертів, а також висновком фахівців, зробленим на замовлення Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ [4], вказаний законопроект не позбавлений недоліків як у формулюванні головних принципів публічних консультацій, так і у переліку форматів і процедур. З іншого боку, деякі дослідники, серед яких В. Купрій та Л. Паливода, ще декілька років тому вказували на те, що самі «інститути громадянського суспільства засвідчують неготовність демонструвати належний професіоналізм у проведенні громадської експертизи та громадського моніторингу, дискредитуючи цим самими власне ідею, а також незнання призначення цих інструментів здійснення демократичного контролю за владою» [5, с. 7].

Ми цілком поділяємо позицію необхідності вдосконалення вітчизняної нормативної бази задля кращої реалізації громадянами права на участь в управлінні місцевими та державними справами, проте вважаємо, що законодавчі ініціативи, що наразі розробляються, мають ураху-

вати кращі практики та рекомендації європейського співтовариства, можуть мати як формат законодавчого акту, так і бути підсилені розробленням Кодексу кращих вітчизняних практик і керівних принципів залучення громадськості.

Зважаючи на регіональну політико-культурну неоднорідність української місцевої еліти, принципи та форми залучення громадян, що закріплені законом, стимулювали б перегляд статутів територіальних громад, практик рад і виконкомів, що не змінювались десятиріччями. У контексті реформи децентралізації та прийняття нових статутів об'єднаних територіальних громад, унормування практик громадської участі на рівні всієї держави дозволило б мінімізувати свавілля локальних органів управління та забезпечити більш конструктивну участь населення в імplementації реформи.

До того ж певна уніфікація та модернізація форм публічних консультацій уможливить облік та аналіз, причому не лише на рівні державних органів, а й на рівні територіальних громад, надасть можливість порівняння та просування кращих практик із залучення громадян, а також сприятиме полегшенню формування громадянської компетенції та розуміння єдиних механізмів участі.

Розширення переліку форм консультацій потребує посилення фінансового, організаційного та кадрового забезпечення діяльності підрозділів органів влади з питань взаємодії з громадськістю. Ці підрозділи мають бути структурно відокремлені від інших підрозділів відповідних органів влади. Варто розглянути можливість їх підпорядкування безпосередньо керівникові органу чи одному з його заступників. До участі у тренінгах (чи інших освітніх заходах) із питань взаємодії з громадськістю та публічних консультацій мають залучатись не лише працівники підрозділів органів влади з питань взаємодії з громадськістю, але і працівники (службовці) інших структурних підрозділів, які опосередковано залучаються до організації, проведення консультацій із громадськістю чи опрацювання результатів консультацій [6, с. 6].

Варто розглянути можливість закріплення на законодавчому рівні обмежень

максимального складу громадських рад при органах влади або обмежень представництва (квот) у складі громадських рад для інститутів громадянського суспільства з такими ж сферами спеціалізації. Європейська практика свідчить про те, що однією з альтернатив громадським радам може бути створення консультативно-дорадчих органів при відповідних органах влади з предметною спеціалізацією. Якщо такий підхід застосовуватиметься в Україні, то до претендентів на представництво у складі таких органів мають установлюватись додаткові вимоги щодо досвіду діяльності/спеціалізації.

**Висновки і пропозиції.** Публічні консультації належать до заходів, покликаних забезпечувати реалізацію балансу інтересів різних сторін, яких стосується регулювання, за своєю суттю публічні консультації – це різновид форм демократії обговорення або консультативної демократії, яка займає проміжне місце між прямою і представницькою демократією.

Вітчизняні норми, що регулюють можливість громадської участі, є розпорошеними з безлічі правових актів, що приймалися у різні роки та відображали різні концепції взаємовідносин влади та громадськості. На рівні місцевого самоврядування це призвело до залежності громадян від доброї волі місцевої еліти, адже статuti територіальних громад установлюють різні кількісні та процедурні вимоги для реалізації навіть того обмеженого переліку форм участі громадян, що встановлений, але не деталізований Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» понад 20 років тому.

Разом із подальшою роботою над Проектом необхідно здійснити широкий комплекс нормотворчих, організаційних, інформаційних та інших заходів, спрямованих на побудову в Україні інтегральної, багаторівневої системи залучення громадськості до процесів публічного адміністрування. Зробити це можна тільки у межах цілеспрямованої політики держави, котра б ґрунтувалась на засадах плановості, комплексності, послідовності, участі, прозорості, консенсусу та відповідальності. Із цією метою впровадження стандартів і механізмів належного врядування має

бути проголошене стратегічним напрямом адміністративної реформи, а відповідний напрям діяльності – знайти відображення в законодавстві, актах стратегічного планування, а також у політичних рішеннях керівництва держави.

Французький учений Ж. Карбоньє зазначив, що ефективність закону, який забезпечує свободу дії, полягає не в дії, а в самій свободі, тобто в можливості обирати будь-який допустимий варіант дії. Такий закон завжди має невидиму ефективність психологічного впливу на людей [7, с. 28].

#### Список використаної літератури:

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» №280/97-ВР від 21.05.1997 / Офіц. Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
2. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року. Офіційний вісник України. 2010. № 84. Ст. 2945.
3. Проект Закону України «Про публічні консультації» / Офіц. сайт Харківської обласної державної адміністрації. URL: <http://khoda.gov.ua/image/catalog/files/archive/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82-%D0%97%D0%B0%D0%BAD0%BE%D0%BD%D1%83.pdf>
4. Висновок БДІПЛ ОБСЄ щодо проекту Закону України «Про публічні консультації» GENUKR/295/2016 від 1.09.2016 / Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ. URL: <http://www.osce.org/uk/odihr/313121?download=true>
5. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади: навч. посіб. Київ: Макрос, 2011. 200 с.
6. Гуржій Т.О. Перспективи розвитку інституту публічних консультацій в Україні / Права людини та публічне врядування: Збірник матеріалів міжрегіонального круглого столу (м. Чернівці, 27–28 травня 2017 р.). Чернівці: Технодрук, 2017. С. 5–9.
7. Глазырин В.В., Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С. Эффективность правовых норм. Москва: Юрид. лит., 1980. 280 с.

#### **Русынюк Н. Н. Публичные консультации: актуальные проблемы и перспективы правового регулирования**

*В статье исследовано значение и содержание публичных консультаций. Рассматриваются проблемы проведения публичных консультаций в Украине, анализируются недостатки и преимущества нормативно-правового обеспечения, а также практическая деятельность институтов гражданского общества в этом процессе. Приводятся аргументы о необходимости унификации и перспективы единой законодательной регламентации в современной Украине.*

**Ключевые слова:** общественное участие, публичные консультации, публичная политика, организации гражданского общества.

#### **Rusyniuk M. Public Consultations: Actual Problems and Prospects for Legal Regulation**

*The article explores the meaning and content of public consultations. The problems of conducting public consultations in Ukraine are considered, the weaknesses and advantages of normative legal provision of this type, as well as the practical activity of civil society institutions in this process. Arguments about the need for unification and the prospect of a unified legislative regulation in modern Ukraine are presented.*

**Key words:** public participation, public consultations, public policy, civil society organizations.