

УДК 323.21(477)

Б. Николаїшин

## ПУБЛІЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ В УКРАЇНІ: ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ТА ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ

Розглянуто механізм публічних консультацій як засіб забезпечення участі громадян у вирішенні питань загальнодержавного і місцевого значення в Україні. Проаналізовано практику застосування, виявлено стан ефективності консультацій з громадськістю та обґрунтовано шляхи підвищення ефективності таких консультацій.

**Ключові слова:** консультації з громадськістю, територіальна громада, органи публічної влади, інститути громадянського суспільства, участь громадськості.

Становлення України як демократичної, правової та соціальної держави неможливе без активної участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, а також у процесі здійснення місцевого самоврядування. В Україні поступово впроваджуються нові механізми та практики демократичної участі громадськості. Одним із таких механізмів є публічні консультації.

Дослідження проблем участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики в Україні є новим і недостатньо вивченим, зважаючи навіть на той факт, що залучення громадськості, як і розвиток демократичних засад державного управління, для молодшої Української Держави перебуває на стадії становлення. А тому вивчення цих проблем є досить актуальним у науковій думці. Ця проблема містить нерозривний зв'язок із важливими теоретичними і практичними завданнями сучасної науки. Адже побудова розвиненого громадянського суспільства значною мірою залежить від того, наскільки громадяни зможуть стати не тільки активним суб'єктом суспільних відносин, а й суб'єктом власного розвитку.

Проблемі відносин органів публічної влади та громадянського суспільства, залучення громадськості до прийняття управлінських рішень присвячено низку праць сучасних українських вчених: М. Бессонової, А. Колодій, В. Кременя, В. Полохала, В. Ткаченка, В. Фесенка, Б. Цимбалістого та інших. Переважно науковці акцентують свою увагу на проблемах формування та становлення громадянського суспільства, формах та методах залучення громадськості, становлення особистості, розвитку інститутів соціалізації у громадянському суспільстві, суспільно-трансформаційних процесів, комунікації між державою та громадянським суспільством тощо.

Над проблемами формування та розвитку відносин між органами влади та організаціями громадянського суспільства працюють провідні спеціалісти в галузі державного управління, соціологічних, політичних та юридичних наук: В. Бебик, В. Бортніков, Л. Дегтярова, А. Кудряченко, В. Артеменко, М. Лациба, Л. Сідельнік, А. Красносільська та інші.

Метою статті є удосконалення механізму публічних консультацій в Україні. Для досягнення поставленої мети визначено такі завдання: провести аналіз практики застосування механізму публічних консультацій в Україні; виявити стан ефективності консультацій з громадськістю; обґрунтувати шляхи підвищення ефективності публічних консультацій.

Результати досліджень пріоритетів розвитку громадянського суспільства свідчать про те, що в Україні не відбулося становлення партнерських відносин між владою та громадськими організаціями, не сформувалися інституційні структури громадської участі [1]. Громадяни значною мірою відчужені від влади і не можуть повноцінно впливати на її дії. Соціологічні дослідження Центру Разумкова (2007 р.) підтверджують, що 80% громадян не відчувають себе господарями своєї держави, мають таке відчуття лише 11% громадян [2].

Водночас, на думку науковців, ставши на шлях демократичного розвитку, "...українське суспільство має подолати недовіру до влади й відчуження значної частини українського народу від громадського життя і політики; позбутися тоталітарних стереотипів свідомості; використати засоби громадянського суспільства для зменшення всевладдя державних чиновників і для того, щоб формально демократичні інститути влади почали керуватися принципами демократії на практиці" [3].

У відносинах влади і громадськості "... держава має створювати належні умови для розвитку інститутів громадянського суспільства та забезпечувати їх доступ до участі у суспільно-політичних процесах, що дозволить громадськості впливати на процеси прийняття рішень" [4].

У демократичних державах існує багато форм залучення громадськості та політичної участі громадян у суспільних справах як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Однією із таких форм є консультації з громадськістю.

Основним нормативно-правовим актом, який регулює механізм проведення консультацій з громадськістю в Україні, є Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. [5].

Зазначимо, для прикладу, що керуючись цим порядком, 3 березня 2011 р. Дрогобицький міський голова О. Радзівський, як й інші посадові особи та органи місцевого самоврядування і місцеві органи державної виконавчої влади, видав розпорядження "Про забезпечення участі громадськості у процесі підготовки та реалізації рішень Дрогобицької міської ради та її виконавчих органів" [6]. Таким чином видно, що впровадження механізму проведення консультацій із громадськістю відбулося як на загальнодержавному рівні, так і на рівні окремих територіальних громад. Основною метою запровадження цього механізму є забезпечення участі громадян у вирішенні питань загальнодержавного та місцевого значення у межах Конституції і законів України, здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів із громадськістю, врахування громадської думки під час підготовки та реалізації державної політики.

Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань підготовки та реалізації державної політики передбачає утворення та діяльність Громадських рад при органах державної виконавчої влади та органах місцевого самоврядування та визначає основні вимоги до організації і проведення консультацій з громадськістю. Доцільно зазначити, що громадські ради – це неформальні громадські структури, що працюють із органами державної влади та місцевого самоврядування у визначених ними сферах та організаційних форматах [7].

Консультації з громадськістю, як зазначено у цьому порядку, проводяться з метою залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні, надання можливості для їх

вільного доступу до інформації про діяльність органів влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів [8].

Саме проведення консультацій із громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень із важливих питань державного та місцевого значення з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень.

Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Результати проведення консультацій з громадськістю повинні бути врахованими органами публічної влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій їхній роботі [9].

Консультації з громадськістю організовують і проводять органи влади, які є головними розробниками проектів нормативно-правових актів або готують пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідних сферах державного і суспільного життя та місцевого самоврядування.

Під час проведення консультацій з громадськістю органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування подають відповідним громадським радам проекти відповідних нормативно-правових актів та інформаційно-аналітичні матеріали до них.

Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики встановлено, що в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення щодо:

- проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства;

- проектів регуляторних актів;

- проектів програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання;

- звітів головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік.

Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю; теле- або радіодебатів, Інтернет-конференцій, електронних консультацій.

Термін проведення публічного громадського обговорення повинен становити не менш як один місяць.

Порядком передбачено, що вивчення громадської думки здійснюється шляхом проведення соціологічних досліджень та спостережень; створення телефонних "гарячих ліній", проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та зацікавлених сторін; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень із питання, що потребує вивчення громадської думки.

З метою оцінки виконання і дотримання органами влади вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної

політики, виявлення чинників, які знижують ефективність консультацій з громадськістю, позитивного та негативного досвіду у цій сфері, який доцільно було б урахувати як за подальшого удосконалення нормативно-правової основи публічних консультацій в Україні, так і за проведення самих консультацій, коаліцією громадських ініціатив “За ефективну комунікацію влади та громадськості”, до якої увійшли Комітет виборців України, Школа політичної аналітики та Аналітичний центр “Політика”, в період із січня до березня 2012 р. проведено комплексне дослідження практики та аналіз ефективності проведення органами виконавчої влади України консультацій з громадськістю.

У рамках цього дослідження проведено експертне опитування представників громадськості в усіх регіонах України, моніторинг і аналіз відкритих джерел інформації, моніторинг і аналіз сайтів органів виконавчої влади, у чотирьох обласних центрах проведено пілотні фокус-групові дослідження та два такі ж дослідження на центральному рівні, зібрано та систематизовано інформацію про кращі практики проведення консультацій з громадськістю, підготовлено та видано фінальний аналітичний звіт “Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади”, підготовлено пропозиції до проекту постанови “Про внесення змін та доповнень до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996” [10].

Необхідно наголосити, що це дослідження здійснено у співпраці з Департаментом інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади, широкими колами представників громадянського суспільства, які беруть безпосередню участь у комунікаціях із органами публічної влади на центральному та місцевому рівнях.

Організації, які проводили згадане дослідження, виявили стан проведення консультацій з громадськістю:

- загальна кількість консультацій з громадськістю, які проводяться органами виконавчої влади, є невисокою (до 10 консультацій на рік);
- при організації і проведенні консультацій органи публічної влади надають перевагу опосередкованим, а не прямим формам консультацій;
- основними ініціаторами консультацій з громадськістю, на думку учасників експертного опитування, є відповідні органи виконавчої влади та громадські ради, тоді як активність представників інститутів громадянського суспільства та інших суб’єктів в ініціюванні консультацій є невисокою;
- інформаційне наповнення веб-сайтів багатьох центральних та місцевих органів виконавчої влади є недостатнім;
- оприлюднення звітів про проведені консультації з громадськістю, протоколів круглих столів та інших публічних обговорень здійснюється лише окремими центральними та місцевими органами виконавчої влади (Міністерством юстиції України, Міністерством охорони здоров’я, Волинською та Львівською обласними державними адміністраціями тощо) та й то не в усіх випадках;
- основні причини неефективності консультацій з громадськістю респонденти вбачають у небажанні органів виконавчої влади враховувати пропозиції учасників консультацій, відсутності належного інформування про проведення консультацій, корупції та низькій якості пропозицій, які вносяться інститутами громадянського суспільства [11].

Унаслідок проведення регіональних фокус-груп автори дослідження виводять такі причини недостатньої ефективності консультацій між органами влади та громадськістю: необов’язковість проведення консультацій з громадськістю органами

місцевого самоврядування, парламентом, комітетами Верховної Ради України, Центральною виборчою комісією, Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення тощо; невизначеність юридичних наслідків порушення встановлених законодавством процедур консультацій з громадськістю; недостатньо чітке коло питань, щодо яких консультації з громадськістю мають проводитися в обов'язковому порядку; недостатній рівень прозорості діяльності органів виконавчої влади; загальна невідповідність підходів до організації та проведення консультацій в Україні з підходами, які практикуються в країнах Європейського Союзу, недостатній рівень обізнаності представників інститутів громадянського суспільства та службовців щодо суті, мети та процедур проведення консультацій; відсутність належного фінансування заходів із проведення консультацій з громадськістю, недоліки у взаємодії між структурними підрозділами органів виконавчої влади та недоліки у роботі громадських рад при органах влади [12].

Щодо практики проведення консультацій на центральному та місцевому рівнях, то, на думку учасників експертних опитувань, основними пріоритетами у напрямі підвищення ефективності консультацій з громадськістю мають стати активізація інформаційно-роз'яснювальної роботи серед інститутів громадянського суспільства щодо механізмів проведення консультацій та способів участі у них, проведення тренінгів чи інших навчальних заходів для представників інститутів громадянського суспільства з питань якісної підготовки пропозицій до проектів рішень, винесених на консультації [13].

Заслугують уваги такі рекомендації, напрацьовані за результатами дослідження: розглянути можливість прийняття окремого закону, який визначатиме порядок проведення консультацій з громадськістю при підготовці, розгляді та прийнятті проектів нормативно-правових актів, незалежно від суб'єктів їх прийняття, дія якого поширюватиметься на усі органи державної влади та органи місцевого самоврядування. У такому законодавчому акті необхідно конкретизувати перелік питань, щодо яких консультації мають проводитися в обов'язковому порядку, передбачити правові наслідки недотримання органами влади встановлених процедур консультацій з громадськістю, розширити перелік форм консультацій, передбачити обов'язковість щорічного звітування органів влади про проведення консультацій з громадськістю [14].

З метою більш ширшого залучення громадян до процесу консультацій з органами публічної влади та підвищення рівня компетентності доцільно розглянути можливість підготовки для громадян опитувальників із питань, які не потребують спеціальних знань і належать до предмету консультацій, із закритими варіантами відповідей на поставлені запитання, організувати тренінги для інститутів громадянського суспільства з питань підготовки та обґрунтування пропозицій до проектів нормативно-правових актів.

Проаналізувавши практику застосування механізму публічних консультацій в Україні, можна зробити такі **висновки**:

1. Після прийняття Постанови Кабінету Міністрів України "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" № 996 від 03.11.2010 р. в Україні активізувався процес залучення громадян до участі у формуванні та реалізації державної політики як на загальнодержавному рівні, так і на рівні територіальних громад.

2. Основним інститутом, через який здійснюються консультації з громадськістю, є громадська рада.

3. Загальна кількість консультацій з громадськістю, які проводяться органами виконавчої влади, є невисокою.

4. При організації і проведенні консультацій органи публічної влади віддають перевагу опосередкованим, а не прямим формам консультацій.

5. Основними ініціаторами консультацій з громадськістю є відповідні органи виконавчої влади та громадські ради. Активність представників інститутів громадянського суспільства та інших суб'єктів в ініціюванні консультацій є невисокою.

Як наслідок проведеного дослідження, виявлено недостатню ефективність консультацій із громадськістю в Україні.

Основними причинами такого стану є як суб'єктивні, так і об'єктивні чинники.

До суб'єктивних чинників належать небажання органів виконавчої влади враховувати пропозиції учасників консультацій, неналежне інформування про проведення консультацій, низька якість пропозицій, які вносяться інститутами громадянського суспільства, недостатній рівень обізнаності представників інститутів громадянського суспільства та службовців щодо суті, мети та процедур проведення консультацій. Об'єктивними чинниками є недосконалість правового регулювання цього механізму участі громадян у формуванні та реалізації державної політики. Це призвело до необов'язковості проведення консультацій з громадськістю органами місцевого самоврядування, Верховною Радою України та її комітетами, невизначеності юридичних наслідків порушення встановлених законодавством процедур консультацій з громадськістю, відсутності чіткого кола питань, щодо яких консультації з громадськістю мають проводитися в обов'язковому порядку та відсутності належного фінансування заходів із проведення консультацій з громадськістю.

З огляду на наведене вище, основними шляхами підвищення ефективності консультацій з громадськістю мають стати:

– активізація інформаційно-роз'яснювальної роботи серед інститутів громадянського суспільства щодо механізмів проведення консультацій та способів участі у них;

– проведення тренінгів чи інших навчальних заходів для представників інститутів громадянського суспільства з питань якісної підготовки пропозицій до проектів рішень, винесених на консультації;

– прийняття окремого закону, який регулюватиме порядок проведення консультацій з громадськістю при підготовці, розгляді та прийнятті проектів нормативно-правових актів, незалежно від суб'єктів їх прийняття, дія якого поширюватиметься на усі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, розширить перелік форм консультацій, конкретизує перелік питань, щодо яких консультації мають проводитися в обов'язковому порядку, передбачатиме обов'язковість щорічного звітування органів влади про проведення консультацій з громадськістю, визначатиме юридичні наслідки порушення встановлених процедур консультацій з громадськістю та встановить джерела належного фінансування заходів із проведення консультацій з громадськістю;

– надання методичної підтримки органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування в реалізації процедур залучення громадськості до формування та реалізації державної політики, зокрема через розроблення відповідних методичних рекомендацій та забезпечення навчання державних службовців, службовців в органах місцевого самоврядування, а також через підвищення рівня компетентності активістів громад.

### Література

1. Пріоритети розвитку громадянського суспільства України [Текст] / М. Лациба та ін.; УНЦПД. — К.: [б. в.], 2008. — С. 110.

2. Там само. — С. 110.
3. Держава і громадянське суспільство: партнерські комунікації у глобальному світі [Текст] : навч.-метод. посіб. / В. Бебик, В. Бортніков, Л. Дегтярова [та ін.] ; за заг. ред. В. Бебіка. — К. : ІКЦ “Леста”, 2006. — С. 464, 465.
4. Пугач Н. Взаємодія влади та громадськості: проблеми залучення громадян до процесів прийняття рішень / Н. Пугач // Модернізація системи державного управління: теорія та практика [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (20 квітня 2012 р.) : у 2 ч. Ч. 1 / за наук. ред. В. Загорського, А. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. — С. 305.
5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2010. — № 84. — С. 36. — Ст. 2954.
6. Про забезпечення участі громадськості у процесі підготовки та реалізації рішень Дрогобицької міської ради та її виконавчих органів [Електронний ресурс] : Розпорядження Дрогобицького міського голови № 174-р від 03.03.2011 р. — Режим доступу : [http://www.drohobych-rada.gov.ua/na/2011/rozp\\_mg\\_174/pdf](http://www.drohobych-rada.gov.ua/na/2011/rozp_mg_174/pdf).
7. Форми та методи залучення громадськості [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. В. Артеменка ; Інститут громадянського суспільства. — К. : ІКЦ “Леста”, 2007. — 240 с. ; Основи демократії [Текст] : навч. посіб. / М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук [та ін.] ; за заг. ред. А. Колодій. — К. : Ай Бі, 2002. — С. 39.
8. Про забезпечення участі громадськості у процесі підготовки та реалізації рішень Дрогобицької міської ради та її виконавчих органів...
9. Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? [Текст] / М. Лацiba, А. Красносільська [та ін.]. — К. : Агенство “Україна”, 2011. — С. 20.
10. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2010. — № 84. — С. 36. — Ст. 2954.
11. Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади [Текст] : Фінал. аналіт. звіт / за заг. ред. Д. Ковриженко ; ; Всеукраїнська громадська організація “Комітет виборців України”. — К. : [б. в.], 2012. — С. 94.
12. Там само. — С. 95.
13. Там само. — С. 95.
14. Там само. — С. 96.

## **В. Nikolayishyn**

### **PUBLIC CONSULTATIONS IN UKRAINE: PRACTICE OF APPLICATION AND WAYS OF EFFICIENCY INCREASING**

**The mechanism of public consultation as a means of ensuring the participation of citizens in matters of national and local importance in Ukraine is considered. The practice of application is analyzed, the state of public consultations efficiency is found out and the ways of increasing the efficiency of such consultations are grounded.**

**Key words: public consultations, local community, public authorities, civil society, public participation.**