

УДК 323.21

**ГРОМАДЯНСЬКЕ КОНСУЛЬТУВАННЯ
ЯК ДІАЛОГОВИЙ МЕХАНІЗМ В
ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСАХ УКРАЇНИ****CIVIL CONSULTING AS A DIALOGUE
MECHANISM IN THE EURO-INTEGRATION
PROCESSES OF UKRAINE****Костенко А. М.,**

кандидат політичних наук, доцент, докторант кафедри політології та державного управління, Чернівецький національний університет ім. Юрія Федьковича (Чернівці, Україна); доцент кафедри психології, політології та соціокультурних технологій Сумського державного університету (Суми, Україна), e-mail: kostenkopr@ukr.net

Kostenko A. M.,

candidate of political sciences, associate professor, doctoral student of the Department of Political Science and Public Administration of Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University (Chernivtsi, Ukraine); assistant professor of the Department of Psychology, Political Science and Socio-Cultural Technologies of Sumy State University (Sumy, Ukraine), e-mail: kostenkopr@ukr.net

Проаналізовано безпосередні (конференції, семінари, форуми, громадські слухання, круглі столи, збори, зустрічі з громадськістю, робота громадських приймальень, теле- або радіодобати, дискусії, інтернет-конференції) та опосередковані (соціологічні дослідження та спостереження, створення «телефонних гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у ЗМІ для визначення позицій різних соціальних груп, опрацювання та узагальнення пропозицій та зауважень громадян) форми консультування з громадськістю. Виявлено, що при організації і проведенні консультацій органи влади віддають перевагу опосередкованим, а не прямим формам консультацій. При цьому електронні консультації є неефективними, оскільки якщо пропозиції в рамках електронних консультацій і подаються громадськістю, то більшість з них не враховується. Роль представників інститутів громадянського суспільства та інших суб'єктів в ініціюванні консультацій є невисокою, хоча можливість ініціювання консультацій окремими інститутами громадянського суспільства прямо передбачена законодавством.

Ключові слова: громадськість, консультування, вивчення громадської думки, громадські слухання, електронне консультування, громадські приймальні.

The article analyzes direct (conferences, seminars, forums, public hearings, round tables, TV or radio debates, discussions, Internet conferences) and indirect (sociological research and observation, monitoring of comments, reviews, interviews) forms of public consultation. It was found that when organizing and conducting consultations, the authorities prefer the indirect, rather than direct, forms of consultation. At the same time, electronic consultations are ineffective, since if proposals are made in the framework of electronic consultations and are submitted by the public, then most of them are not taken into account. The role of representatives of civil society institutions and other actors in initiating consultations is low, although the possibility of initiating consultations by individual civil society institutions is explicitly envisaged by law.

Keywords: public, counseling, public opinion polling, public hearings, e-counseling, public reception.

Постановка проблеми. Одним із інструментів побудови ефективної політики є впровадження практики консультацій влади з громадою щодо політичних рішень і дій. В законодавстві створені умови для застосування консультативних механізмів. Проте на практиці владою такі механізми часто ігноруються. Налагодження діалогу між владними інституціями та громадськістю є

ключовою умовою посилення рівня довіри громадян до владних інститутів, підвищення ступеня прозорості, прогнозованості, обґрунтованості рішень. В такому контексті консультування з громадськістю спрямоване на залучення соціально активної частини населення на добровільних засадах до участі у суспільно-політичному житті, а отже попередження громадського обурення та конфронтації влади. Така діяльність визнає рівноправне становище громадськості у стосунках з владою при формулюванні проблем, пропонуванні політичних альтернатив та налагодженні політичного діалогу, хоча відповідальність за кінцеві рішення залишається за владними структурами.

У більшості європейських країн спостерігається тенденція до розширення участі громадян у громадських консультаціях як на центральному, так і місцевому рівнях та передбачається комплексний аналіз позицій зацікавлених сторін. Тоді як в Україні консультації з громадськістю – це часто набір окремих заходів (як правило, разових) з публічного обговорення проектів тих чи інших нормативно-правових актів, тобто, фактично визначених варіантів вирішення певної проблеми.

Аналіз останніх джерел. Дослідження процесів становлення громадянського суспільства вітчизняною наукою нині відбувається у фарватері політичних наук. Ці процеси вітчизняні вчені також розглядають переважно у контексті демократизації (О. Бабкіна, О. Власюк, О. Гарань, В. Горбатенко, В. Кремень, І. Кресіна, М. Михальченко, Ф. Рудич, С. Телешун, Г. Щедрова, В. Якушик). Крім того останнім часом з'явилася велика кількість робіт, які стосуються окремих аспектів інституціоналізації громадянського суспільства: роль і характер конститутіоналізму (В. Погорілко, О. Скрипнюк), співвідношення державної влади і органів самоорганізації населення (І. Кресіна, А. Коваленко, В. Цветков), вплив типу виборчої системи (В. Когигоренко), роль зовнішньополітичних факторів (О. Дергачов, О. Ковальова).

Так, дослідник В. Кравчук аналізує теоретико-практичні аспекти фактичного здійснення консультування з громадськістю та робить висновок про існування проблеми хаотичності застосування на практиці визначених законодавством форматів проведення публічних громадських обговорень [7]. Питання громадської експертизи та громадського моніторингу діяльності органів влади вивчали В. Купрій та Л. Паливода [1], С. Панцир та А. Крупник аналізували взаємодію влади і громадськості через механізм громадських рад [8].

Як бачимо в українській політичній думці недостатньо уваги приділено питанню оцінки ефективності механізмів консультування з громадськістю та аналізу практики використання таких механізмів в нашій державі.

Формулювання цілей статті постановка завдань. Мета статті: проаналізувати організаційні особливості проведення безпосередніх та опосередкованих форм консультацій з громадськістю та визначити переваги та недоліки кожної з форм.

Виклад основного матеріалу. Громадські консультації – це процес комунікацій між органами державної влади та громадянами, за допомогою якого обидві сторони стають поінформованими про різні перспективи та пропозиції державних рішень і які надають можливість громадянам впливати на зміст цих рішень. Цей процес також можна розглядати як постійний діалог між різними зацікавленими сторонами, спрямований на отримання всієї необхідної інформації, оцінку наявних варіантів політики й наслідків впровадження кожного з них, забезпечення об'єктивної зваженої перспективи для кожної зацікавленої сторони [10].

В науковій літературі виокремлюють дві групи форм проведення консультацій з громадськістю – безпосередня та опосередкована. До безпосередніх форм консультування з громадськістю відносять: конференції, семінари, форуми, громадські слухання, круглі столи, збори, зустрічі з громадськістю, робота громадських приймалень, теле– або радіодебати, дискусії, інтернет–конференції, тощо. Опосередкованими формами консультацій з громадськістю є соціологічні дослідження та спостереження, створення «телефонних гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у ЗМІ для визначення позицій різних соціальних груп, опрацювання та узагальнення пропозицій та зауважень громадян, тощо.

В Україні при організації і проведенні консультацій з громадськістю органи державної та місцевої влади часто віддають перевагу саме опосередкованим, а не прямим формам консультацій. Адже підготовка і проведення безпосередніх консультацій – клопітка та тривала процедура, яка вимагає значних організаційних зусиль. 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 [9].

Спробуємо розібратися в організаційних особливостях проведення безпосередніх та опосередкованих формах консультацій з громадськістю та визначити переваги та недоліки кожної з форм.

Однією з поширених безпосередніх форм консультацій з громадськістю є публічне громадське обговорення, які проходить у вигляді конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю. Зазначені інструменти консультування передбачають збори представників організацій, груп для обговорення та роз'яснення певних питань. В ході роботи презентуються найбільш актуальні громадські проекти та різноманітні громадські ініціативи. Крім того можуть передбачатися неформальна частина спілкування. Участь у таких заходах повністю залежить від ініціативи громадян, а інформація питання для обговорення є відповіддю на громадський запит.

До переваг таких форм консультацій є налагодження «прямого» діалогу між представниками

влади та громадськості, під час якого кожна зі сторін має можливість безпосередньо почути всі точки зору, навести свої аргументи та спробувати знайти консенсус. Серед недоліків таких «живих» дискусій є необхідність залучення професійних модераторів, які здатні налагодити ефективну комунікацію між сторонами. Крім того, проведення таких консультацій передбачає значні затрати людських, фінансових та часових ресурсів.

Громадські слухання є, мабуть, найдавнішим та найефективнішим засобом залучення громадськості до процесу управління державою. У багатьох містах вони стали дуже популярною формою спілкування влади та населення, дієвим інструментом залучення громадськості до вирішення нагальних проблем. Так, протягом лютого 2014 – червня 2015 відбулося 12 парламентських слухань, присвячених таким темам: перспективи запровадження Європейським Союзом безвізового режиму для громадян України; роль, значення та вплив громадянського суспільства на формування етнонаціональної політики єдності в Україні; обороноздатність України у XXI столітті; стан та законодавче забезпечення розвитку науки та науково–технічної сфери держави; законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні; а також – Загальноукраїнський круглий стіл національної єдності [6, с. 13]. Також за цей період було проведено 15 слухань у комітетах з найбільш актуальних соціально–економічних та правових питань. Загалом можна стверджувати, що механізм парламентських та комітетських слухань працює, свідченням чого є десятки успішно проведених заходів. Прикладом успішної співпраці є проведення Комітетом євроінтеграції 3 травня 2015 року слухань на тему «Посилення ролі євро регіонів у здійсненні транскордонної співпраці України». Участь у слуханнях взяли народні депутати, представники євро регіонів «Карпати–Україна», «Буг», «Дністер», «Верхній Прут», «Нижній Дунай», «Слобожанщина», представники місцевих органів влади, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та інфраструктури, МЗС, Урядового офісу з питань європейської інтеграції, Українська школа політичних студій, науковці та партнери з Німеччини. За результатами комітетських слухань було розроблено проект рекомендацій Верховній Раді України, Кабінету Міністрів, органам центральної і місцевої влади, керівництву самих євро регіонів. Крім того, учасники слухань рекомендували провести парламентські слухання на ту ж тему: «Посилення ролі євро регіонів у здійсненні транскордонного співробітництва».

Проте, незважаючи на значну кількість проведених комітетських слухань, регулярно їх проводять не більше третини комітетів, в той час як решта або не організують комітетські слухання взагалі, або не наповнюють веб–сайти оновленою інформацією. Це свідчить про недостатню відкритість парламентських комітетів.

Значну роль у формуванні й поширенні громадської думки відіграють засоби масової

інформації, тож теле– або радіо дебати, Ітернет–конференції, електронні консультації є ще одним сучасним інструментом консультування з громадськістю. Середній споживач інформації, згідно статистики, проводить перед телевізором і слухає радіо приблизно 4 години щоденно. Формуючи громадську думку, засоби масової інформації, з одного боку, акумулюють досвід і волю мільйонів, а з іншого – впливають не тільки на свідомість, а й на вчинки, групові дії людей [3, с. 79].

Сьогодні найбільш поширеним інструментом консультування є електронне. Органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані розміщувати нормативні документи та проекти рішень на своїх сайтах та надавати можливість для подачі пропозицій до них. Перевагами зазначеного механізму є те, що він передбачає отримання відкритої відповіді на важливі питання. Документи також можуть розсилатися потенційно зацікавленим особам (зазвичай, представникам активних громадських груп чи інших організацій), при цьому вони повинні встигнути надати свої коментарі до попередньо встановленої кінцевої дати. Недоліками ж зазначеного інструменту є низький рівень зацікавленості з боку громадськості працювати системно над документами та складність сайтів органів влади для пошуку інформації.

Поширеними формами громадського консультування є інструменти вивчення громадської думки шляхом соціологічних опитувань та спостереження. Соціологічні дослідження є висококонтрольованим способом отримання відповіді (державою від громадян) на конкретне питання і з великої вибірки. При цьому достатньо легко його провести, дотримуючись конкретних алгоритмів чи замовивши дослідження у професіоналів. Поряд з цим до недоліків відносять те, що відповіді мають закритий характер або є обмеженими. А влада немає особистісного контакту із громадянами, тому можливим є виникнення суб'єктивізму у формулюванні питань чи програми досліджень.

З метою отримання безпосередніх коментарів, відгуків чи скарг від громадян влада створює телефонні «гарячі лінії», проводить моніторинг коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації. Така робота дозволяє визначити позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін, а також отримати відповідь на конкретне питання. Зазначені інструменти вимагають від влади вміння відокремити факти від коментарів.

Опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки дозволять зібрати корисні управлінські ідеї, або вказати на необхідні зміни в політиці. З розвитком інформаційно–комунікаційних технологій набули поширення електронні поштові скриньки – адреси електронної пошти, на які громадяни можуть абсолютно вільно надсилати коментарі з певних проблем, проектів, політик тощо. Поряд з цим є ризик отримання недостовірної інформації; труднощі у визначенні масштабів охоплення

проблемою; відображає позицію лише окремої частини суспільства.

Як бачимо кожен із зазначених механізмів консультування з громадськістю має ряд своїх переваг та недоліків. Тому органам державної влади та місцевого самоврядування доцільно комбінувати механізми для отримання повної та об'єктивної інформації.

У практичній площині вибору належного формату заходів публічних громадських обговорень, їх організації існують деякі складнощі. Наприклад, у діяльності органів виконавчої влади найбільш часто консультації з громадськістю, з–поміж усіх передбачених форматів, організуються засобами електронного консультування. Проте їх ефективність є дуже низькою, зокрема щодо обговорення проектів концепцій, планів дій, концептуальних положень проектів нових нормативно–правових актів, які у разі їх прийняття можуть мати істотний вплив на відповідну сферу суспільних відносин [11, с. 71]. Тому подібні питання доцільно обговорювати в іншому форматі, зокрема засідань конференцій, круглих столів, у яких беруть участь експерти з цих питань.

Також є випадки підміни органами державної влади консультацій з громадськістю іншими публічними заходами, що не мають на меті отримання зворотного зв'язку, а проводяться лише для підготовки формальної звітності та створення видимості ефективної роботи. До таких заходів належать прес–конференції, брифінги, презентації, тренінги, семінари, що інколи помилково сприймаються як проведення публічного громадського обговорення.

Практика проведення консультацій з громадськістю показує, що залучення громадян до обговорення державної чи місцевої політики позитивно впливає на якість рішень і є вигідним як для органів влади, так і для громадськості.

Державні інституції України різного рівня впроваджують механізм консультування з громадськістю. Так, на урядовому порталі розміщено посилання на орієнтовні плани консультацій з громадськістю на сайтах органів виконавчої влади [12]. Крім того у 2016 р. запрацював портал громадського обговорення законопроектів, розроблений за ініціативи Управління комп'ютеризованих систем Апарату Верховної Ради України та за підтримки Програми USAID ПАДА. Його завдання – залучати громадян до законотворчого процесу через ознайомлення, коментування та висловлення зауважень і пропозицій до законопроектів, які запропоновані для обговорення в режимі онлайн [5].

Протягом 2016 р. були створені відповідні сервіси для електронних петицій на офіційних веб–сайтах Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України [4].

Проведений ученими НІСД моніторинг офіційних веб–сайтів міністерств засвідчив високий рівень впровадження на рівні е–консультацій таких інструментів електронної участі, як електронні звернення, соціальні мережі та форми для зворотного зв'язку із громадянами [2]. Водночас меншою мірою міністерства вдаються до проведення

електронних консультацій з громадськістю: відповідні рубрики на своїх веб-сайтах мають 2/3 міністерств. Міністерства переважно не оприлюднюють або ж публікують вибірково та не в повному обсязі звіти за результатами проведених електронних консультацій з громадськістю.

Низький рівень впровадження міністерствами таких інструментів електронної участі, як онлайн-опитування (їх проводять тільки чверть міністерств) та онлайн-форуми (відповідна рубрика є на веб-сайті лише одного міністерства). Достатньо пасивно органами центральної влади використовується й інструмент телефонних «гарячих ліній».

Таким чином, доводиться констатувати, що навіть попри розширення механізмів консультування з громадськістю експерти зазначають про формалізовану «суб'єктність» громадської, брак контролю й підзвітності. Та ефективний взаємодії органів публічного управління з громадськістю заважають інерція з боку державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та службовців органів місцевого самоврядування, імітація ними діалогу з інституціями громадянського суспільства.

Висновок. При організації і проведенні консультацій органи виконавчої влади віддають перевагу опосередкованим, а не прямим формам консультацій. При цьому електронні консультації є неефективними, оскільки якщо пропозиції в рамках електронних консультацій і подаються громадськістю, то більшість з них не враховується.

Роль представників інститутів громадянського суспільства та інших суб'єктів в ініціюванні консультацій є невисокою, хоча можливість ініціювання консультацій окремими інститутами громадянського суспільства прямо передбачена законодавством.

Інформаційне наповнення веб-сайтів багатьох центральних та місцевих органів виконавчої влади є недостатнім. Роль веб-сайтів органів виконавчої влади та ЗМІ в інформуванні громадської про проведення консультацій є другорядною. Адже окремі категорії питань, які в обов'язковому порядку повинні виноситись на консультації з громадськістю, на практиці на консультації не виносяться. Це стосується, зокрема, звітів про витрачання бюджетних коштів. Інші категорії питань виносяться на консультації не в усіх випадках.

Список використаних джерел

1. Купрій, В., Паливода, В., 2011. 'Громадської експертиза та громадський моніторинг у діяльності органів влади', К.: Макрос, с.62.
2. Дзига, ТВ. 'Розвиток механізмів електронної участі в Україні', *НІСД*. [online] Доступно: http://www.niss.gov.ua/content/articles/fi/les/elektr_uchast-ea01e.pdf
3. Дзюба, МТ., 2008. 'Роль засобів масової інформації в формуванні громадської думки', *Сучасні інформаційні технології у сфері безпеки та оборони*, Київ, с.77–81.
4. 'Електронні петиції', *Офіційне інтернет-представництво Президента України П. Порошенка*, [online] Доступно: <https://petition.president.gov.ua/>; 'Електронні петиції', *Верховна Рада України*. [online] Доступно: <https://itd.rada.gov.ua/services/Petitions/>; 'Електронні петиції', *Кабінет Міністрів України*. [online] Доступно: <https://petition.kmu.gov.ua/>
5. 'Запрацював портал громадського обговорення законопроектів'. [online] Доступно: <http://www.prostir.ua/>

ua/?news=zapratsyuvav-portal-hromadskoho-obhovorennya-zakonoproektiv

6. Заславський, О., 2015. 'Участь громадської у законодавчому процесі', *Часопис «Парламент»*, №3, с.2–41.

7. Кравчук, ВМ., 2015. 'Ефективність консультацій з громадськістю як інструменту народовладдя', *Часопис Київського університету права*, №2, с.15–19.

8. Панцир, С., Крупник, А., 2008. 'Взаємодія влади і громадської через механізм громадських рад: стан і перспективи', за ред. Г. Усатенко, К.: Фонд «Європа XXI», 92 с.

9. 'Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики'. [online] Доступно: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

10. 'Посібник щодо проведення публічних консультацій', 2004, К.: *Київська типографія*, 69 с. [online] Доступно: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/manual_on_public_consultations_icps.pdf

11. 'Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадської та влади. Фінальний аналітичний звіт', 2012, за ред. К. С. Ковриженко; *Всеукр. громад. організація «Комітет виборців України»*, К.: КВУ.

12. 'Урядовий портал'. [online] Доступно: <https://www.kmu.gov.ua/ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/konsultaciyi-z-gromadskisty/oriyentovni-plani-konsultacij-z-gromadskisty-na-sajtah-organiv-vikonavchoyi-vladi>

References

1. Kuprij, V., Palyvoda, V., 2011. 'Gromads'koi' ekspertyza ta gromads'kyj monitoryng u dijalti organiv vlady (Public examination and public monitoring of the activities of the authorities)', K.: Makros, s.62.
2. Dzhyga, TV. 'Rozvytok mehanizmv elektronnoi' uchasti v Ukraini (Development of electronic participation mechanisms in Ukraine)', *NISD*. [online] Dostupno: http://www.niss.gov.ua/content/articles/fi/les/elektr_uchast-ea01e.pdf
3. Dzjuba, MT., 2008. 'Rol' zasobiv masovoi' informacii v formuvanni gromads'koi' dumky (The role of the media in shaping public opinion)', *Suchasni informacijni tehnologii' u sferi bezpeky ta oborony*, Kyi'v, s.77–81.
4. 'Elektronni petycii' (Electronic petitions)', *Oficijne internet-predstavnyctvo Prezidenta Ukrainy P. Poroshenka*, [online] Dostupno: <https://petition.president.gov.ua/>; 'Elektronni petycii' (Electronic petitions)', *Verhovna Rada Ukrainy*. [online] Dostupno: <https://itd.rada.gov.ua/services/Petitions/>; 'Elektronni petycii' (Electronic petitions)', *Kabinet Ministriv Ukrainy*. [online] Dostupno: <https://petition.kmu.gov.ua/>
5. 'Zapracjuvav portal gromads'kogo obgovorenja zakonoproektiv (The portal of public debates on bills has started to work)'. [online] Dostupno: <http://www.prostir.ua/?news=zapratsyuvav-portal-hromadskoho-obhovorennya-zakonoproektiv>
6. Zaslavs'kyj, O., 2015. 'Uchast' gromads'kosti u zakonodavchomu procesi (Public participation in the legislative process)', *Chasopys «Parlament»*, №3, s.2–41.
7. Kravchuk, VM., 2015. 'Efektyvnist' konsul'tacij z gromads'kistju jak instrumentu narodovladdja (Effectiveness of public consultations as an instrument of democracy)', *Chasopys Kyi'vs'kogo universytetu prava*, №2, s.15–19.
8. Pancyr, S., Krupnyk, A., 2008. 'Vzajemodija vlady i gromads'kosti cherez mehanizm gromads'kyh rad: stan i perspektivy (Interaction of the authorities and the public through the mechanism of public councils: the state and prospects)', za red. G. Usatenko, K.: Fond «Jevropa XXI», 92 s.
9. 'Porjadok provedennja konsul'tacij z gromads'kistju z pytan' formuvannja ta realizacii' derzhavnoi' polityky (Procedure for conducting public consultations on the issues of formation and implementation of state policy)'. [online] Dostupno: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>
10. 'Posibnyk shhodo provedennja publicnyh konsul'tacij (Guide for conducting public consultations)', 2004, K.: *Kyi'vs'ka typografija*, 69 s. [online] Dostupno: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/manual_on_public_consultations_icps.pdf
11. 'Udoskonallennja konsul'tacij z gromads'kistju. Propozycii' gromads'kosti ta vlady. Final'nyj analitychnyj zvit (Improvement of public consultations. Proposals by the public and the authorities. Final analytical report)', 2012, za red. K. S. Kovryzhenko; *Vseukr. громад. організація «Комітет виборців України»*, К.: КВУ.
12. 'Urdjodovyj portal' (Government portal). [online] Dostupno: <https://www.kmu.gov.ua/ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/konsultaciyi-z-gromadskisty/oriyentovni-plani-konsultacij-z-gromadskisty-na-sajtah-organiv-vikonavchoyi-vladi>