

УДК 342.571

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-107

К. О. Закоморна, кандидат юридичичних наук, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Громадські консультації як форма демократії участі в зарубіжних країнах

Висвітлено міжнародно-правові стандарти проведення громадських консультацій. Визначено особливості правових засад проведення громадських консультацій у зарубіжних країнах. Встановлено роль цієї форми демократії участі в розвитку місцевого самоврядування.

Ключові слова: *громадські консультації, зарубіжні країни, міжнародно-правові стандарти, місцеве самоврядування, правова основа, форми демократії участі.*

На сучасному етапі одним із пріоритетних напрямів вітчизняної конституційної реформи є розвиток механізмів демократії участі (партисипативної демократії або участі громадськості). Відповідно до «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» нагальними проблемами, які потребують розв'язання, залишаються нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів

громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади [10]. У правовій доктрині визнано, що відсутність конституційних гарантій, брак законодавства та недостатня правова регламентація інститутів партисипативної демократії значним чином гальмують реформи територіальної організації влади в Україні. Крім того, як справедливо зазначають українські науковці, у зарубіжних країнах існує ширший підхід до застосування організаційних форм участі громадськості в місцевому управлінні, включаючи не тільки місцеві вибори, референдум, збори громадян тощо, а й консультації з представниками громадських організацій, органів місцевого самоврядування й громадянами [1, с. 16; 7, с. 87; 9; 11, с. 145]. Тому, на наш погляд, вивчення світового досвіду проведення громадських консультацій надасть змогу сформувати нове бачення щодо стану форм прямого народовладдя на місцевому рівні в Україні та запропонувати пропозиції щодо запровадження новітніх форм демократії участі, які дозволяють максимально залучити населення до прийняття рішень і сприяють впровадженню принципів децентралізованого управління.

Проблемні питання законодавчого регулювання наявних форм демократії участі в Україні та напрями вдосконалення конституційних гарантій партисипативної демократії всебічно опрацьовано в роботах О. Батанова, І. Бодрової, П. Любченка, О. Лялюка, І. Попової, С. Серьогіної та ін. Разом з тим, як свідчить аналіз вітчизняних наукових публікацій, громадські консультації, що набули широкого поширення в зарубіжній практиці, досліджені досить фрагментарно.

Зважаючи на це, мета статті полягає у висвітленні міжнародних стандартів громадських консультацій, визначенні особливостей правової основи проведення громадських консультацій у зарубіжних країнах і встановленні ролі цієї форми демократії участі в розвитку місцевого самоврядування.

Міжнародним стандартом у сфері публічного управління є принцип участі громадян у вирішенні державних і місцевих

справ. Так, у ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права проголошено право кожного громадянина без будь-якої дискримінації та необґрунтованих обмежень брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників [8]. У Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (статті 10–11) гарантується свобода поглядів, зборів і асоціацій [6]. Європейська хартія місцевого самоврядування (ст. 3) підтверджує законне право громадян використовувати збори, референдуми або будь-які інші форми прямої участі [5].

Право участі громадян у місцевих справах за допомогою консультацій безпосередньо втілено в ст. 2 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі в справах місцевого органу влади [4]. Також згідно із Резолюцією 332 (2011) Конгресу регіональних і місцевих властей «Виховання демократичної громадянськості – інструменти для міст» місцева діяльність у сфері виховання демократичної громадянськості повинна включати зобов'язання місцевих органів влади створювати механізми для активної участі громадян у суспільному житті на місцевому рівні, в тому числі шляхом створення консультативних структур та інструментів для громадян [2].

Варто зазначити, що консультації визнано важливим елементом участі громадян у «Кодексі доброї практики щодо громадської участі у процесі прийняття рішень», прийнятому за рекомендацією Форуму Ради Європи «За майбутнє демократії». У цьому документі визначено концепцію проведення органами публічної влади громадських консультацій, яка включає такі етапи: 1) відпрацювання порядку денного через подачу петиції або on-line; 2) розробка проекту за допомогою слухань, експертних семінарів, багатосторонніх комітетів і дорадчих органів; 3) вироблення рішень на відкритих пленарних засіданнях або засіданнях комітетів; 4) обговорення рішень шляхом проведення семінарів, конференцій, форумів тощо; 5) моніторинг рішень через механізми зворотного зв'язку; 6) остаточне формулювання рішень на конференціях, зустрічах або

через on-line-консультації [22]. Хоча громадські консультації є, так би мовити, «реактивним способом участі громадськості» (ініціатива надходить з боку органів влади), але дотримання мінімальних стандартів надає можливості населенню висловити свою думку, зробити зауваження та відгуки щодо конкретного документа або події. Зокрема, до таких стандартів Рада Європи відносить: 1) залучення до обговорення усіх зацікавлених сторін; 2) виділення достатнього часу для опрацювання учасниками дискусії предмета консультації; 3) надання органами публічної влади громадськості всіх необхідних матеріалів для ознайомлення [13].

Право Європейського Союзу з метою забезпечення послідовності й прозорості дій передбачає проведення Європейською Комісією широких консультацій із зацікавленими сторонами та можливість громадян ЄС безпосередньо брати участь у розробці політики ЄС через внесення до Європейської Комісії правотворчої пропозиції (Договір про ЄС (ст. 11)) [3]. В європейській доктрині громадські консультації вважаються не просто одноразовим залученням громадян до обговорення. Ця форма демократії участі розглядається як засіб забезпечення діалогу в багатомовному та децентралізованому суспільстві, надання можливості випадково обраним громадянам впливати на політику ЄС і проведення інформаційних дебатів з використанням інноваційних методів сучасних технологій. На відміну від багатьох інших проектів ЄС, систематичні громадські консультації створюють майданчик для ширших дискусій щодо майбутнього Європи та надають упевненості посадовим особам ЄС при прийнятті доленосних рішень [12].

Щорічно проводиться безліч громадських консультацій щодо різноманітних сфер життєдіяльності держав – членів ЄС. Тільки на період з грудня 2017 р. по лютий-березень 2018 р. заплановано 8 консультацій, зокрема «Громадські консультації щодо створення пропорційного регуляторного середовища для підтримки середнього та малого бізнесу» (18.12.2017 р. – 26.02.2018 р.), «Громадські консультації щодо зниження кількості морського сміття: використання одноразового пластику

та рибальських снастей» (15.12.2017 р. – 12.02.2018 р.) тощо. Під час проведення кожної громадської консультації визначається консультаційний період, мета консультації, обсяг необхідної інформації для обговорення й цільова група дискусії [14]. Наприклад, метою «Громадської консультації з питань трансформації системи охорони здоров'я на єдиному цифровому ринку» (20.07.2017 р. – 12.10.2017 р.) стало обговорення потреби впровадження інноваційних заходів, які сприятимуть вирішенню системних проблем охорони здоров'я в державах – членах ЄС. Цільова група цієї консультації включала як представників медичних компаній, закладів охорони здоров'я та соціальної допомоги, виробників і постачальників цифрових медичних продуктів і послуг, так і представників громадянського суспільства (дослідницьких організацій, асоціацій пацієнтів і лікарів тощо) й громадян ЄС. У результаті відкритої дискусії Європейській Комісії було запропоновано економічні й ефективні цифрові технології, які забезпечують перехід від стаціонарної моделі охорони здоров'я до інтегрованої моделі, орієнтованої на пацієнта [18].

Універсальний принцип участі громадян у вирішенні державних і місцевих справ через консультації й інші форми демократії участі відбився в конституційному законодавстві різних країн світу: Конституція Австрії (ст. 115), Бразилії (ст. 29), Індії (ст. 40), Італії (ст. 133), Польщі (статті 169–170), Словаччини (ст. 67), Франції (ст. 72¹), Японії (ст. 93) тощо. Водночас, у переважній більшості зарубіжних країн організаційно-правові механізми проведення громадських консультацій закріплено на рівні чинного законодавства.

Так, у Республіці Польща проведення громадських консультацій регламентовано в законах: «Про самоврядування гмін» (статті 4а, 4b, 5, 5а, 35), «Про самоврядування повітів» (статті 1, 3b), «Про систему столичного міста Варшави» (ст. 5), «Про офіційні назви міст та фізіографічних об'єктів» (ст. 8), «Про національні та етнічні меншини та регіональну мову» (статті 12, 13). Відповідно до ст. 5а Закону «Про самоврядування гмін» консультації проводяться у випадках, передбачених законом, та з інших

питань, важливих для мешканців гмін. Порядок проведення консультації з мешканцями гміни визначається в постанові ради гміни [24]. Розглядаючи природу таких рішень ради гмін, польські дослідники вважають, що організаційні механізми громадських консультацій можуть бути втілені: 1) у постанові, яка визначає загальні правила для проведення громадських консультацій на території гміни; 2) у статуті гміни; 3) у постанові «ad hoc», яка стосується окремої громадської консультації. Одночасно польські правники підкреслюють, що з метою встановлення чітких, одноманітних і зрозумілих для громадян правил найбільш доцільно регламентувати процес проведення громадських консультацій у постанові загального характеру, яка має оприлюднюватися в офіційних джерелах громади [21].

Прикладом такого документа є Постанова NR X/129/2016 Ради гміни Добрч (2016 р.) «Щодо визначення правил та процедури проведення громадських консультацій з мешканцями гміни Добрч» [23]. Відповідно до п. 1 цієї Постанови метою консультації з мешканцями є ознайомлення з їх думками, зауваженнями та пропозиціями щодо програм і проектів постанов. Рада гміни визначає форму і дату проведення консультації у постанові, яка містить: мету, предмет, дату початку та завершення, територіальний діапазон тощо (п. 2). У консультаціях можуть взяти участь лише мешканці громади, які володіють активним виборчим правом, та громадські організації. Ініціаторами консультації можуть виступати: Рада гміни, комісії Ради гміни, не менше 5 радників Ради гміни, Войт гміни, не менше 40 мешканців громади, які володіють активним виборчим правом. Звернення щодо проведення консультації має включати: обґрунтування, предмет, форму, термін і територіальний діапазон консультації, дані про ініціатора тощо (п. 4). Консультації проводяться у формі: 1) анкетного опитування; 2) збору жителів; 3) іменного висловлювання думки або подання зауважень (п. 7). Результати консультацій мають бути оприлюднені на дошці оголошень в офісі Ради гміни, на веб-сайті гміни, в Бюлетені громадської інформації (п. 5). Зокрема, громадська консультація щодо «Програми до-

помоги безпритульний тваринам і запобігання випадків безпритульності тварин» (15.01.2018 р. – 07.02.2018 р.) проводилася в формі анкетування. Заповнені анкети надсилалися електронною поштою, поштою на адресу офісу гміни або надавалися особисто в приміщенні офісу гміни [15].

Проведення громадських консультацій на місцевому рівні закріплено і в законодавстві Австралії. Так, у ст. 208В «Кращі ціннісні принципи» Акта про місцеве управління» (штату Вікторія) зафіксовано зобов'язання Ради розробити програму регулярних консультацій із громадою щодо послуг, які Рада надає місцевому населенню [16]. Типовим прикладом проведення громадських консультацій у штаті Вікторія є залучення громади до обговорення місцевого бюджету. Зокрема, Муніципальна Рада міста Балларат у 2015–2016 рр. відібрала 16 проектів на суму 15 мільйонів доларів і передала їх громаді для консультацій. Наявний бюджет муніципалітету становив 4,5 мільйона доларів, тому громаді було запропоновано вибрати проекти, які мають найважливіше значення. Перш ніж ухвалити бюджет, Муніципальна Рада проаналізувала підсумки консультації. У результаті з 16 проектів було профінансовано 11, у тому числі 4 із 7 проектів, визначених громадою як пріоритетні. Рада графства Кардінія (район місцевого самоврядування) здійснила публічне обговорення бюджету на 2016–2017 рр., запустивши програму «Великий бюджетний мозковий штурм». Рада звернулася до жителів з проханням запропонувати програми розвитку громади на поточний фінансовий рік. Під час консультації на онлайновому форумі мешканці висунули 223 ідеї та надали 140 коментарів. Десять проектів, які зібрали найбільшу кількість голосів жителів, були профінансовані за рахунок муніципального бюджету. Варто зазначити, що громадські консультації оцінюються в австралійській доктрині дуже позитивно, оскільки вважається, що відсутність або недостатність консультаційних процесів може призвести до неадекватних рішень муніципалітетів. Консультації гарантують прозору й організовану участь громадськості, сприяють кращому інформуванню місцевих органів влади про потребу в ефективних стратегіях, програмах і про-

ектах і тим самим забезпечують зворотний зв'язок. Консультації виокремлюють проблемні сфери, які потребують покращення й залучення до управління громади [19].

Крім того, на сучасному етапі в зарубіжних країнах розповсюджена практика прийняття документів обов'язкового характеру — кодексів, стандартів, керівних принципів тощо, в яких детально прописано організаційно-правові механізми проведення громадських консультацій як на центральному, так і локальному рівнях управління. Наприклад, «Стандарти участі громадськості» (2008), ухвалені Радою Міністрів Австрії після підготовки документа міжвідомчою робочою групою за участю органів влади, неурядових організацій і міжнародних експертів, містять керівні принципи різних етапів консультаційного процесу для всіх сфер публічного управління. Зокрема, перший етап «Повідомлення про консультацію» містить підготовчу роботу, а саме обрання цільової групи й активне спілкування із зацікавленою громадськістю електронною поштою. Другий етап «Складання матеріалу для учасників» має містити: 1) зрозумілий та стислий виклад теми, який надає можливості громадськості прийняти рішення про участь в обговоренні; 2) пояснення потреби проведення консультації; 3) перелік учасників дискусії; 4) окреслення конкретних питань для обговорення; 5) визначення способів надання коментарів (інтернет-сторінка, факс, телефон, особисто тощо); 6) дані контактної особи, відповідальної за технічну підтримку проекту тощо. Третій етап «Запрошення надавати коментарі» має гарантувати рівні умови надання коментарів для різних цільових груп. На останніх етапах відбувається публікація та скринування отриманих коментарів, а також інформування громадськості про рішення із вказівкою джерела оприлюднення та публікації звіту та пояснень [20].

Важливо також відзначити тенденцію щодо введення on-line громадських консультацій у межах проектів електронного врядування. Яскравим прикладом впровадження цих інноваційних організаційно-правових механізмів проведення громадських консультацій є досвід Мальти. Так, громадські консультації в Інтернеті відбуваються в чотири етапи: 1) відкрита Консульта-

ція: коли громадськості пропонується залишати свої коментарі. Подати коментар особа може за допомогою простої on-line-форми, електронною поштою або телефоном; 2) закрита консультація: коли всі отримані коментарі фільтруються через процес модерації; 3) публікація відгуку: коли сформований під час процесу модерації відгук оприлюднюється; 4) результат консультацій: коли детальний звіт про підсумки консультації надається громадськості [17].

Отже, на підставі викладеного можна дійти певних висновків. Міжнародним стандартом у сфері публічного управління є принцип участі громадян у вирішенні державних і місцевих справ через різні інститути партисипативної демократії. На сьогодні інституції Ради Європи й Європейського Союзу розробили низку концептуальних засад проведення громадських консультацій на національному рівні, зокрема включення до обговорення усіх зацікавлених сторін, виділення достатнього часу для опрацювання учасниками дискусії предмету консультації тощо. У більшості зарубіжних країн організаційно-правові механізми громадських консультацій закріплено на рівні поточного законодавства й актів органів місцевого самоврядування. Сучасною тенденцією розвитку правової основи громадських консультацій є практика визначення форм і методів цих публічних обговорень в документах під назвою «кодекси», «стандарти», «керівні принципи», які мають обов'язковий характер. Наразі у світі стає популярною форма on-line громадських консультацій, що запроваджується в межах проектів електронного врядування. У сфері місцевого самоврядування громадські консультації надають можливості населенню висловити свою думку щодо конкретного документа або події, взяти безпосередню участь у розробці програм розвитку муніципалітету, а також забезпечують зворотний зв'язок між органами локального управління й громадою. На наш погляд, у процесі вдосконалення вітчизняних форм демократії участі варто звернути увагу на австралійську практику, де громадяни активно залучаються до обговорення матеріально-фінансової основи організації муніципалітету.

Список використаних джерел

1. Батанов О. В. Партиципативна демократія в системі місцевого самоврядування: проблеми законодавчого регулювання / О. В. Батанов, В. В. Кравченко, Х. В. Приходько // Аспекти публ. упр. — 2014. — № 9–10 (11–12). — С. 12–28.
2. Воспитание демократической гражданственности — инструменты для городов [Електронний ресурс] : Резолюція 332 (2011). — Режим доступу: https://rm.coe.int/1680719e69#_ftn1.
3. Договор о Европейском Союзе [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_029.
4. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_946.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
7. Лялюк О. Ю. Правове регулювання та практика імплементації законодавства з питань партиципативної демократії в європейських країнах / О. Ю. Лялюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. — Харків : Право, 2017. — Вип. 33. — С. 73–89.
8. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
9. Попова І. М. Організаційно-правові механізми забезпечення партиципативної демократії (демократії участі) у системі місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / І. М. Попова // Теорія та практика держ. упр. і місц. самоврядування. — 2016. — № 1. — Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/2016_1/20.pdf.
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : розпорядж. Каб. Міністрів України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
11. Толкованов В. В. Інноваційні інструменти та підходи до розвитку партиципативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні в контексті реформування системи місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / В. В. Толкованов // Державне управління : зб. наук. пр. — 2012. — № 4 (40). — С. 144–149. — Режим доступу: http://www.pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2012/26.pdf.

12. A Model for European Participation [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://web.archive.org/web/20071007062254/http://www.european-citizens-consultations.eu/4.0.html>.
13. Civil participation in decision-making processes. An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://rm.coe.int/1680701801>.
14. Consultations [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://ec.europa.eu/info/consultations_en.
15. Konsultacje programu bezdomności zwierząt [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gminadobrcz.pl/a,5900,konsultacje-programu-bezdomnosci-zwierzat>.
16. Local Government Act 1989 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.legislation.vic.gov.au/domino/web_notes/ldms/ltobject_store/ltobjst6.nsf/dde300b846eed9c7ca257616000a3571/32807739dafb424aca2578db001b8014/\\$file/89-](http://www.legislation.vic.gov.au/domino/web_notes/ldms/ltobject_store/ltobjst6.nsf/dde300b846eed9c7ca257616000a3571/32807739dafb424aca2578db001b8014/$file/89-).
17. Public Consultations Online [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://meae.gov.mt/en/Public_Consultations/Pages/Home.aspx.
18. Public consultation on Transformation of Health and Care in the Digital Single Market [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-transformation-health-and-care-digital-single-market_en.
19. Public Participation and Community Engagement: Local Government Sector [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.audit.vic.gov.au/sites/default/files/20170510-PP-Local-Gov.pdf>.
20. Standards of Public Participation. Recommendations for Good Practice [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/oeb_standards_engl_finale_web.pdf.
21. Starczewski B. Konsultacje z mieszkańcami gminy [Електронний ресурс] / B. Starczewski. — Режим доступу: <http://www.samorząd.lex.pl/czytaj/-/artykul/konsultacje-z-mieszkancami-gminy>.
22. The Code of Good Practice for civil participation in the decision-making process [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://rm.coe.int/16802eede1>.
23. Uchwała NR X/129/2016 Rady Gminy Dobrcz z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Dobrcz [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://edzienniki.bydgoszcz.uw.gov.pl/WDU_C/2016/877/Oryginal/Printable.html.
24. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>.

Е. А. Закоморная

**Общественные консультации
как форма демократии участия в зарубежных странах**

Освещены международно-правовые стандарты проведения общественных консультаций. Определены особенности правовой основы проведения общественных консультаций в зарубежных странах. Установлена роль данной формы демократии участия в развитии местного самоуправления.

Ключевые слова: общественные консультации, зарубежные страны, международно-правовые стандарты, местное самоуправление, правовая основа, формы демократии участия.

K. Zakomorna

**Public consultations as the form of democracy
of participation in foreign countries**

At the present stage one of priority directions of the national constitutional reform is the development of mechanisms of the participatory democracy (participatory democracy or public participation), the lack of which hinders the reform of the territorial organization of the power in Ukraine. In foreign countries there is the broader approach to the application of organizational forms of the public participation in the local government, including not only local elections, referendums, citizens' meetings, but also public consultations.

Problems of the improvement of constitutional guarantees of the participative democracy to fully and comprehensively discovered in publications I. Bodrova, P. Lubchenko, A. Lyalyuk, S. Seregina and others. At the same time, the foreign practice of public consultations in the Ukrainian legal science has not been sufficiently studied.

The purpose of the article is an overview international standards for carry out public consultations, determining features of the legal basis public consultations in foreign countries and identify the role of this form of the participative democracy in the development of the local self-government.

The international standard in the field of the public administration is the principle of citizen's participation in the decision-making process through various institutions of the participatory democracy. Today the Council of Europe and the European Union have developed a number of conceptual foundations for carry out public consultations at the national level. In the vast majority of foreign countries organizational and legal mechanisms of public consultations are fixed

at the level of current legislation and acts of local self-government bodies. The current trend in the development of the legal basis for public consultations is the practice of defining forms and methods of these public discussions in the documents called «codes», «standards», «guidelines», which are obligatory. At present the form of on-line public consultations, which is being introduced through e-governance projects, is becoming popular in foreign countries. In the field of the local self-government public consultations provide opportunities for the population to express their views on the concrete document or event, to take direct part in the development of municipal programs and provide feedback between the local government and the community. In the process of improving of national forms of the participation democracy should be attention to the practice of public consultations in Australia, where citizens are actively involved in discussing the financial basis of the municipality.

Key words: *citizen's participation, foreign countries, international standard, legal basis, local self-government, participative democracy, public consultations.*