

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.01.6>

ЕЛЕКТРОННІ КОНСУЛЬТАЦІЇ ЯК ЗАСІБ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН ДО ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

Панкратова В.О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри фундаментальної юриспруденції
та конституційного права
Сумського державного університету

Панкратова В.О. Електронні консультації як засіб залучення громадян до прийняття рішень.

Стаття присвячена аналізу електронних консультацій як засобу залучення громадян до прийняття рішень на державному та місцевому рівнях. Визначено, що електронні консультації є формою електронної участі, яка дозволяє охоплювати широкий спектр тем чи проблем, включаючи зміни до законодавства, проблеми навколишнього середовища, покращення послуг тощо, і з можливістю залучити до обговорення широке коло зацікавлених суб'єктів.

Проаналізовано законодавство України, яке регламентує особливості проведення публічних, зокрема й електронних консультацій. Автор зазначає, що електронні консультації як форма публічних є важливим інструментом, який дозволяє людям висловлювати свої думки, які потім враховуються та розглядаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Визначено, що широкому залученню громадян до обговорення ряду питань державного та місцевого значення сприяє використання інформаційно-комунікаційних технологій, які дозволяють зацікавленим сторонам і громадянам безпосередньо висловлювати свої думки з конкретних тем і брати участь в інтерактивному діалозі.

Проаналізовано статистичні дані щодо проведення публічних консультацій Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади та місцевими органами виконавчої влади. Зазначено, що однією з характерних рис використання електронних консультацій в Україні на місцевому рівні є розпорошеність відповідних сервісів на різних електронних платформах – здебільшого це веб-сайти установ, що ініціюють проблемне питання/документ для публічного обговорення.

Зазначено, що у зарубіжних країнах електронні консультації є досить популярним інструментом, завдяки якому влада веде інтерактивний діалог із громадськістю для вирішення проблем чи обговорення питань, які становлять інтерес для суспільства. Окрему увагу звернено на використання онлайн-консультацій в Європейському Союзі.

Резюмовано, що запровадження електронних консультацій є зміцненням принципів демократичної участі, таких як: доступність, прозорість, активне залучення громадян, сприяючи більш спільному підходу до прийняття рішень та гарантуючи, що кожен голос має значення.

Ключові слова: електронна участь, правосвідомість, інформаційне суспільство, електронні консультації, публічні консультації, діджиталізація, громадянське суспільство, громадська участь.

Pankratova V.O. Electronic consultations as a means of involving citizens in decision-making.

The article is devoted to analyzing electronic consultations to involve citizens in decision-making at the state and local levels. It is determined that electronic consultations are a form of electronic participation that allows covering a wide range of topics or problems, including changes to legislation, environmental issues, improvement of services, etc., and with the ability to involve a wide range of interested parties in the discussion.

The legislation of Ukraine is analyzed, which regulates the features of conducting public, including electronic consultations. The author notes that electronic consultations as a form of public consultations are an essential tool that allows people to express their opinions, which are then taken into account and considered by state authorities and local self-government bodies. It was determined that the broad involvement of citizens in discussing several issues of state and regional importance is facilitated by the use of information and communication technologies that allow stakeholders and citizens to directly express their opinions on specific topics and participate in interactive dialogue.

Statistical data on public consultations by the Cabinet of Ministers of Ukraine and central and local executive bodies were analyzed. One of the characteristic features of electronic consultations in Ukraine at the regional level is the dispersion of relevant services on various electronic platforms – mostly, these are institutions' websites that initiate a problematic issue/document for public discussion.

In foreign countries, electronic consultations are a reasonably popular tool through which the authorities conduct an interactive dialogue with the public to solve problems or discuss issues of interest to society. Special attention is paid to online consultations in the European Union.

It is summarized that the introduction of electronic consultations strengthens the principles of democratic participation, such as accessibility, transparency, and active involvement of citizens, contributing to a more collaborative approach to decision-making and ensuring that every vote counts.

Key words: electronic participation, legal awareness, information society, electronic consultations, public consultations, digitalization, civil society, public participation.

Постановка проблеми. Електронні консультації з громадськістю є одним із інструментів демократії, який сприяє активному залученню громадян брати участь у прийнятті рішень як на державному, так і на місцевому рівнях. Важливість консультацій з громадянами полягає в їх здатності зміцнювати демократію участі, покращувати якість державних рішень.

З розвитком технологій громадські консультації стають все більш важливими, оскільки онлайн-платформи та цифрові інструменти часто використовуються для сприяння ширшому залученню громадськості.

Метою статті є дослідження електронних консультацій як інструменту електронної демократії та засобу, який дозволяє державній чи місцевій владі обговорювати з громадянами різноманітні питання або ініціювати пропозиції.

Стан опрацювання проблематики. Електронні консультації, як правило, в науковій літературі розглядаються в розрізі досліджень електронної демократії в цілому або як інструмент електронної участі громадян. Окремі аспекти електронних консультацій розкриті в працях: Алауне А.А., Аль-Рефаї Х., Батіха К., Ле Блан Д, Чальцевої О.М. та інших. У той же час, електронні консультації потребують постійного вивчення та аналізу, що зумовлено оновленням законодавства.

Виклад основного матеріалу. Окрім традиційної участі громадян у прийнятті рішень на державному та місцевому рівнях, у результаті розвитку комунікаційних та інформаційних технологій, широкого застосування набули електронні інструменти демократії, які дозволяють залучити громадян до прийняття рішень [8, с. 280].

Термін «електронна участь» використовується для позначення різноманітних заходів, спрямованих на посилення залучення громадян. Електронне голосування, електронні петиції, електронні консультації, електронні обговорення, онлайн-платформи для обговорення та хакатони – усе це приклади активностей, які охоплюють загальний термін «електронна участь» [9].

Електронні консультації є формою електронної участі, яка дозволяє окреслити широкий спектр тем чи проблем, включаючи зміни до законодавства, проблеми навколишнього середовища, покращення послуг тощо з можливістю залучення до обговорення широкого кола зацікавлених суб'єктів.

Термін «консультування» означає звернення до когось за порадою або думкою з певного питання. Консультування є безпосереднім обміном ідей, припущень і порад між людьми.

Публічні консультації – це процес комунікацій між органами державної влади та громадянами (зацікавленими сторонами), за допомогою якого обидві сторони стають поінформованими про різні перспективи та пропозиції урядової політики і які надають можливість громадянам впливати на зміст рішень, що їх ухвалюють органи державної влади [5, 4].

В Україні ще у 2017 році була здійснена спроба нормативного регулювання публічних консультацій. Зокрема до Верховної Ради було подано Проект Закону «Про публічні консультації», який мав встановити загальні стандарти проведення державними органами та органами місцевого самоврядування публічних консультацій з метою участі громадськості та інших зацікавлених осіб у процесі формування державної, регіональної політики. Після розгляду Комітетом з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування проект був відправлений на доопрацювання суб'єкту законодавчої ініціативи. Такий стан речей залишався до 2023 року, доки у червні Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про публічні консультації» [1]. Його положення сповна запрацюють лише через рік після скасування воєнного стану. Перших пів року після закінчення війни активно працюватимуть органи місцевого самоврядування, яким треба буде прийняти або оновити нормативні акти, що регулюють публічні консультації [3].

Закон прийнятий з метою упорядкування залучення заінтересованих сторін до участі у прийнятті рішень шляхом проведення публічних консультацій на всіх етапах постановки проблеми, розроблення, формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення у відповідних сферах суспільного життя [1].

На сьогодні також діє Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», яка зобов'язує органи виконавчої влади проводити консультації з громадськістю з питань, що стосуються

суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [2].

У зв'язку з прийняттям Закону України «Про публічні консультації» Кабінет Міністрів України має оновити підзаконну правову базу, зокрема порядок проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації держполітики, а також створити портал для е-консультацій.

Відповідно до статті 9 Закону України «Про публічні консультації» публічні консультації проводяться у формі:

1) електронних консультацій шляхом оприлюднення консультаційного документа на онлайн-платформі для публічних консультацій та/або на офіційному веб-сайті суб'єкта проведення публічних консультацій щодо предмета консультацій;

2) адресних консультацій шляхом надсилання заінтересованим сторонам консультаційного документа, проведення опитування, анкетування;

3) публічного обговорення шляхом проведення публічних заходів (засідань у формі круглих столів, слухань, конференцій, фокус-груп, зустрічей, інтернет-, відеоконференцій) [1].

Публічні консультації можуть охоплювати широкий спектр тем та ініціюють широкі дискусії та збір точок зору всіх зацікавлених сторін. Громадяни, неурядові організації, організації громадянського суспільства, підприємства та адміністрації, що представляють широкий і різноманітний спектр осіб і груп, повинні бути залучені до громадських консультацій, щоб їхні голоси були почуті [12].

Електронні консультації як форма публічних консультацій є важливим інструментом, який дозволяє людям висловлювати свої думки, що потім враховуються та розглядаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Інклюзивність є важливим аспектом процесу громадських консультацій, що сприяє більш повному розумінню проблеми, яка винесена на обговорення. Іншим ключовим аспектом цього інструменту є прозорість та гласність, оскільки консультації – це спосіб дати можливість висловитися та забезпечити, щоб кожна думка була почута та врахована.

Широкому залученню громадян до обговорення ряду питань державного та місцевого значення сприяє використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), які дозволяють зацікавленим сторонам і громадянам безпосередньо висловлювати свої думки з конкретних тем і брати участь в інтерактивному діалозі. Як наслідок ІКТ сприяють громадянській активності та відіграють важливу роль у покращенні процесів консультацій.

Електронні консультації – це форма публічних консультацій, яка передбачає оприлюднення проектів актів органів державної влади або місцевого самоврядування, питань, які потребують вирішення, для отримання пропозицій та зауважень.

Електронні консультації спрямовані на залучення органами влади громадян до участі в розробці та, що найважливіше, у прийнятті політичних рішень шляхом надання власних пропозицій і «зворотного зв'язку» через використання спеціально створених для цього онлайн платформ або ж через офіційні веб-сайти чи сторінки органів влади в соціальних мережах. Загалом основною функцією електронних консультацій є інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо думок громадян про конкретні питання або пропозиції стратегічних напрямів діяльності, а також щодо дій або рішень, яким вони надають перевагу чи які пропонують.

Потрібно зазначити, що з 2017 року відповідно до Плану заходів «Відкритий парламент» за підтримки Програми USAID ПАДА та за ініціативи Управління комп'ютеризованих систем Апарату Верховної Ради України було розроблено «Портал громадського обговорення законопроектів» – один із ресурсів веб-порталу Верховної Ради України, мета якого – залучити громадян до законодавчого процесу через ознайомлення, коментування та висловлення зауважень і пропозицій до законопроектів, запропонованих для обговорення в онлайн-режимі. Під час дії воєнного стану портал працює та дозволяє громадськості брати участь у обговоренні законопроектів.

На сайті Кабінету Міністрів України є розділ «Для громадськості», який серед підрозділів має «Консультації з громадськістю», де розміщено посилання на сайти усіх міністерств, інших органів державної виконавчої влади, обласних державних адміністрацій, на яких розміщені плани консультації з громадськістю та їх реалізація, зокрема і в онлайн форматі.

Останні дані про консультації з громадськістю, які розміщені на сайті Кабінету Міністрів України, стосуються II кварталу 2024 року. 76 органів виконавчої влади в межах консультацій з громадськістю провели 799 заходів. На обговорення виносились 680 питань, що мають суспільно важливе значення, у т.ч. 333 проекти нормативно-правових актів. Наприклад, консультації з громадськістю, які проведені міністерствами в онлайн форматі, складають найбільший показник, а саме 279. Онлайн консультації становлять найбільшу частку порівняно з іншими видами консультування, які за II квартал 2024 року проводили центральні органи виконавчої влади. У той же час, засідання

громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів більш активно проводяться місцевими органами виконавчої влади, аніж електронні консультації [7].

Не дивлячись на воєнний стан, е-консультування продовжує відбуватись, що підтверджує важливість даного інструменту, зручність та можливість його використання без фізичної участі осіб. У той же час, суттєвим недоліком у використанні даного інструменту залишається низька поінформованість та незначний рівень зацікавленості громадян цим ресурсом і як результат – невисокі показники голосування.

Однією з характерних рис використання електронних консультацій в Україні на місцевому рівні є розпорошеність відповідних сервісів на різних електронних платформах – здебільшого це веб-сайти установ, що ініціюють проблемне питання/документ для публічного обговорення.

У межах швейцарсько-української програми EGAP розроблена «Єдина платформа місцевої електронної демократії», куди увійшли такі сервіси: «Місцеві електронні петиції», «Громадський бюджет», «Відкрите місто», а також «Електронні консультації з громадськістю».

За допомогою сервісу «Електронні консультації з громадськістю» можна проводити: консультації; складне опитування; обговорення нормативно-правових актів: оприлюднення НПА з можливістю коментування.

Відповідно до результатів дослідження Руху «ЧЕСНО» публічні консультації вже застосовували чи застосовують майже всі міськради облцентрів – 86%. 16 із 22 рад мають документ, що регулює порядок проведення публічних консультацій у громаді, 15 – положення [3].

86% рад проводили е-консультації з громадськістю. Для цього влада на місцях застосовує різні формати, найчастіше послуговуються платформою E-DEM. На порталі зареєстровані 17 із 22 міськрад облцентрів, проте, наприклад, Чернігівська міськрада використовувала лише сервіс місцевих петицій, Херсонська – обмежилася реєстрацією. Активно користуються інструментом е-консультацій на цьому порталі 10 міськрад [3].

Також деякі міста мають власні платформи або проводять електронні консультації на офіційному сайті. Починаючи з 2018 року й до сьогодні Львівська міська рада провела 109 консультацій на своєму сайті. Мобільний застосунок «Київ Цифровий» у модулі «Опитування» надає можливість обговорення проєктів нормативно-правових актів, перейменування об'єктів міської топоніміки та соціологічні опитування. Станом на 9 листопада 2024 року в застосунку завершені 190 опитувань, із них 135 – про перейменування топонімів у місті [3].

На сайті Сумської міської ради є розділ «Електронні консультації з громадськістю». Проаналізувавши його, можна дійти до висновку, що до такої форми громадської участі звертаються переважно, щоб обговорити з містянами проєкт бюджету та проєкт Програми економічного і соціального розвитку Сумської міської територіальної громади. Наприклад, наприкінці 2022 року таке обговорення було ініційоване міською радою, але жодної пропозиції до проєкту бюджету Сумської міської територіальної громади на 2023 рік та проєкту Програми економічного і соціального розвитку Сумської міської територіальної громади на 2023 рік не надійшло. Щодо аналогічного обговорення проєкту бюджету на 2024 рік відсутня інформація на сайті, а у результаті обговорення проєкту на 2025 рік від 6 учасників електронних консультацій надійшло 9 звернень, які містили 6 питань щодо міського бюджету. Такі дані свідчать про низьку активність місцевих жителів щодо використання публічних консультацій [4].

На платформі EDEM проводяться консультації щодо різних питань місцевого значення, але рівень залучення мешканців у Сумській територіальній громаді до обговорення дуже незначний. Лише громадське обговорення у формі опитування щодо сучасного адресного покажчика Сумської міської тер громади залучив до участі понад 270 містян [4].

Оскільки електронні консультації є порівняно новою практикою е-участі в Україні, наразі важливо поширити просвітницьку й інформаційну кампанію стосовно ефективних механізмів реалізації цього інструменту. Інакше даний інструмент має лише формальне впровадження, де-юре вони наявні, але де-факто малоефективні.

У зарубіжних країнах електронні консультації є досить популярним інструментом, завдяки якому влада веде інтерактивний діалог із громадськістю для вирішення проблем чи обговорення питань, які становлять інтерес для суспільства. Такі країни, як Великобританія, Данія, Німеччина, Канада, американський штат Каліфорнія та Австралія можна вважати лідерами в цій галузі. Ці та багато інших країн інтегрують онлайн-консультації, використовуючи різні методи та платформи [11].

Європейський Союз також використовує онлайн-консультації. Зокрема в статті 11 Договору про Європейський Союз визначається необхідність відкритого, прозорого, регулярного діалогу та широких консультацій. Таким чином, Європейській Комісії надана роль з консультації громадян для формування подальших напрямків розвитку. Для покращення ефективності консультацій Європейською Комісією було розроблено документ, що містить основні принципи та мінімальні стандарти для зацікавлених сторін (Основні принципи) [13]. У даному документі зазначається, що обов'язком

Європейської Комісії є забезпечення належної просвітницької роботи та адаптування своїх комунікаційних каналів для задоволення потреб всієї цільової аудиторії. Публічні е-консультації систематично запускаються Європейською Комісією та є відкритими для всіх, хто цікавиться відповідною проблематикою. Консультації доступні на офіційному сайті Європейської Комісії за посиланням: ec.europa.eu/info/consultations_en [6, 10].

У 2023 році 8,5% громадян ЄС віком від 16 до 74 років використовували Інтернет для участі в онлайн-консультаціях або голосуванні для вирішення громадських чи політичних питань. Порівнюючи 2011 рік з 2023 роком, зростає частка онлайн-консультацій чи голосувань. У 2023 році цей показник був на вищому рівні, ніж у 2011 році. Країнами з найбільшою часткою людей, які користуються Інтернетом для участі в онлайн-консультаціях або голосуванні у 2023 році, були Естонія (26,6%), Мальта (20,6%) і Фінляндія (16,4%). При цьому найменш активними були на Кіпрі (2,2%), Словенії (3,5%) і Греції (3,6%) [10].

Онлайн-консультації також все частіше використовуються Організацією Об'єднаних Націй та її спеціалізованими установами. Продовольча та сільськогосподарська організація ООН проводить онлайн-консультації, щоб забезпечити більш інклюзивний процес розробки політичних настанов, звітів і стратегічних документів. Глобальному форуму з продовольчої безпеки та харчування (FSN Forum) доручено проводити більшість з цих консультацій [11].

Висновки. Отже, електронні консультації стають все більш важливими завдяки технологіям, які змінюють спосіб їх проведення, що полягає в наданні відгуків та пропозицій з питань державного та місцевого значення, враховуючи різноманітні точки зору. Електронні консультації є доступними та зручними й дозволяють більшій кількості людей брати участь у процесі обговорення, оскільки не мають часових та просторових обмежень. Крім того, за допомогою електронних консультацій усувається багато бар'єрів, з якими можуть зіткнутися громадяни й справді відображають колективний голос громади, а не лише тих осіб, які можуть відвідувати фізичні зустрічі.

Запровадження електронних консультацій є не лише модернізацією процедур, а й зміцненням принципів демократичної участі, таких як доступність, прозорість, активне залучення громадян незалежно від їхнього місцезнаходження, сприяє більш спільному підходу до прийняття рішень, гарантією, що кожен голос має значення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про публічні консультації: Закон України від 20.06.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841-20#Text> (дата звернення 10.01.2025).
2. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>. (дата звернення 12.01.2025).
3. Бахамент Н. До громади за порадою: як перетворити публічні консультації на дієвий інструмент демократії. URL: <https://www.chesno.org/post/6204/> (дата звернення 10.01.2025).
4. Інформаційний портал Сумської міської ради. URL: <http://surl.li/oikjhh> (дата звернення 12.01.2025).
5. Посібник щодо проведення публічних консультацій. Міжнародний центр перспективних досліджень. 2004. 69 с.
6. Світлична А., Лобойко С., Ємельянова А. Електронні консультації. Європейська практика: аналітична записка. Київ: Центр розвитку інновацій, 2018. 37 с.
7. Як проводились консультації з громадськістю у II кварталі 2024 року. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_konsult/zvit-2024-2-kva.pdf (дата звернення 27.12.2024).
8. Alawneh A.A., Al-Refai H., Batiha K. Measuring user satisfaction from e-Government services: Lessons from Jordan. *Government Information Quarterly*. 2013. № 30. P. 277–288.
9. Mertes A., Fischer D., Bruesch, Kevin C. Andermatt The Perceived Advantages of e-Participation and its Impact on Citizens' Willingness to Engage: Finding From the Canton of Zurich. *Swiss Yearbook of Administrative Sciences*. 2022. № 13 P. 131–148. URL: <https://ssas-yearbook.com/articles/10.5334/ssas.166> (дата звернення 22.12.2024).
10. Online consultation or voting 2023: 8.5% of EU people. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240531-1> (дата звернення 12.01.2025).
11. Online Consultations. URL: <http://surl.li/ujqnex> (дата звернення 03.01.2025).
12. Reianu D., Dobra M. Digital Public Consultation and the Opportunities for Participatory Democracy: An Exploratory Study. *Social Sciences*. 2024. № 13. URL: <https://www.mdpi.com/2076-0760/13/12/630> (дата звернення 05.01.2025).
13. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for 16 consultation of interested parties by the Commission, European Commission, 2002.