

УДК 342.9:321.7(477+100)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.2.19>

ДЕЛІБЕРАЦІЯ У ПУБЛІЧНОМУ ВРЯДУВАННІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПРАКТИК ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ І УКРАЇНИ

Колпаков В.К.,*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного і адміністративного права,**Запорізький національний університет*

ORCID: 0000-0002-8580-3261

e-mail: v.k.kolpakov@gmail.com

Колпаков В.К. Деліберация у публічному врядуванні: порівняльно-правовий аналіз практик зарубіжних держав і України.

Статтю присвячено дослідженню деліберативного врядування у публічній сфері через порівняльно-правовий аналіз практик зарубіжних держав і українського досвіду. Розкрито концептуальні засади деліберативного врядування як інструменту зміцнення демократичної легітимності публічної влади шляхом забезпечення прозорості, участі громадян і обґрунтованості публічних рішень. Проаналізовано досвід Федеративної Республіки Німеччина, Франції, Іспанії, Нідерландів щодо інституціоналізації деліберативних процедур у публічному управлінні. Визначено основні моделі впровадження деліберативних процедур у публічному управлінні: обов'язкові громадські консультації, публічні дебати, участь у rule-making, Citizens' Assemblies. Окреслено спільні риси зарубіжних практик, серед яких визнання деліберативних процедур як умови легітимності владних рішень та потреба в чіткому процедурному регулюванні. Проаналізовано стан нормативного закріплення деліберативних механізмів в Україні, що базуються на положеннях Конституції України щодо народовладдя, гідності особи, верховенства права, участі громадян та відкритості діяльності органів влади. Виявлено фрагментарність існуючих практик деліберативних процедур у українському публічному врядуванні та наголошено на необхідності вдосконалення нормативного регулювання процедур участі, забезпечення інституційних гарантій добросовісної комунікації та розширення можливостей судового контролю за реалізацією принципів процедурної справедливості. Звернено увагу на універсальні виклики інституціоналізації деліберативного врядування, такі як деліберативне перевантаження, імітація участі, неінклюзивність комунікації, відсутність процедурної щирості та конфлікти з принципом ефективності. Обґрунтовано, що подолання цих ризиків потребує розроблення чітких процедурних стандартів, визначення сфер обов'язковості деліберативних процедур та створення умов для реальної участі громадян у процесах прийняття рішень. Підкреслено, що впровадження деліберативного врядування має стати одним із ключових напрямів розвитку демократичного конституціоналізму та вдосконалення публічного управління в Україні.

Ключові слова: адміністративне право, громадська участь, деліберативне врядування, деліберативна процедура, демократична легітимність, конституційні принципи, порівняльне правознавство, публічне врядування, публічні консультації, судова практика.

Kolpakov V.K. Deliberation in public governance: a comparative legal analysis of practices in foreign states and Ukraine.

The article examines deliberative governance in the public sector through a comparative legal analysis of practices in foreign countries and Ukraine. It reveals the conceptual foundations of deliberative governance as a tool for enhancing the democratic legitimacy of public authority by ensuring transparency, citizen participation, and the substantiation of public decisions. The experience of the Federal Republic of Germany, France, Canada, the European Union, Spain, the Netherlands, and the United Kingdom regarding the institutionalization of deliberative procedures in public administration is analyzed. The main models of deliberation implementation are identified: mandatory public consultations, public debates, participation in rule-making, and Citizens' Assemblies. Common features of foreign practices are outlined, including the recognition of deliberation as a condition for the legitimacy of public decisions and the need for clear procedural regulation. The state of normative consolidation of deliberative mechanisms in Ukraine is analyzed, based on the provisions of the Constitution of Ukraine concerning popular sovereignty, human dignity, the rule of law, citizen participation, and the openness of government activities. The fragmentation of existing deliberative practices in Ukrainian public governance is identified, and the necessity of improving the normative regulation of participation

procedures, ensuring institutional guarantees of good-faith communication, and expanding opportunities for judicial control over the implementation of procedural fairness principles is emphasized. Attention is drawn to universal challenges in the institutionalization of deliberative governance, such as deliberative overload, pseudo-deliberation, non-inclusivity of communication, lack of procedural sincerity, and conflicts with the principle of efficiency. It is argued that overcoming these risks requires the development of clear procedural standards, the definition of areas where deliberation is mandatory, and the creation of conditions for real citizen participation in decision-making processes. It is emphasized that the implementation of deliberative governance should become one of the key directions for the development of democratic constitutionalism and the improvement of public administration in Ukraine.

Key words: administrative law, public participation, deliberative governance, deliberation, democratic legitimacy, constitutional principles, comparative law, public governance, public consultations, case law.

Постановка проблеми. Проблематика дослідження деліберативних практик різних країн ґрунтується на трьох взаємопов'язаних засадах. По-перше, зростає суспільна зацікавленість у підвищенні легітимності публічних рішень через залучення громадян до процесів їх обговорення та ухвалення. По-друге, формально-демократичні процедури, які застосовуються в українському публічному адмініструванні, здебільшого не забезпечують змістовної легітимації рішень, залишаючись формальними або процедурно поверховими. По-третє, в умовах нормативно задекларованого курсу України на правове зближення з Європейським Союзом, актуалізується потреба у вивченні відповідних європейських практик публічної участі та процедурної справедливості. У цьому контексті постає потреба у компаративному аналізі моделей деліберативного врядування, що застосовуються в зарубіжних державах, з метою оцінки їхньої концептуальної сумісності з принципами українського конституціоналізму та практичної імплементації у національну правову систему публічного адміністрування.

Метою статті є отримання нових знань про нормативну природу, інституційні моделі та юридичну обов'язковість деліберативного врядування у порівняльно-правовому контексті, а також про можливості їх імплементації в національну систему публічного права України.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика деліберації є предметом інтенсивного опрацювання в зарубіжній науковій літературі. Значну увагу різним її аспектам приділили Ю. Габермас, А. Гутман, Д. Томпсон, Дж. Коен, Р. Дін, А. Алемано, Г. Сміт, Р. Лайтбоді, І. Бланко, П. Мальшер та інші. Натомість, в українській юридичній науці деліберативна проблематика ще не сформувалась як цілісний об'єкт дослідження. Рух у цьому напрямку відслідковується у публікаціях А. Єрмоленко, Р. Зимовця, С. Максимова, М. Захарченко.

Виклад основного матеріалу. Порівняльно-правовий аналіз практик публічного адміністрування демонструє різноманітність підходів до інституціоналізації деліберативних процедур у публічному праві зарубіжних держав. Прикметно, що незважаючи на відмінності в правових традиціях і політичних культурах, у низці країн деліберація визнається важливою умовою легітимності владних рішень і невід'ємною складовою принципу верховенства права. Досвід Федеративної Республіки Німеччина, Франції, Іспанії та Нідерландів свідчить про поступове закріплення деліберативних механізмів на рівні законодавства, адміністративної практики та судового контролю.

У Федеративній Республіці Німеччина деліберативні механізми інституціоналізовані на нормативному рівні через принцип *Beteiligung der Öffentlichkeit* (залучення громадськості), який є складовою адміністративного процесу. Одним із ключових нормативних актів, що регулює участь громадськості, є Федеральний закон про будівництво (*Baugesetzbuch, BauGB*) [1]. Відповідно до § 3 *BauGB*, на етапі підготовки планів забудови органи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечити проведення публічних слухань і консультацій, під час яких громадяни мають право подавати зауваження та пропозиції до проектів.

Наукова література (наприклад, дослідження Л. Холткамп [2]) також підкреслює, що деліберативний підхід у сфері містобудування і просторового планування в Німеччині є невід'ємною частиною демократичної легітимації публічних рішень і реалізації принципу справедливого адміністративного процесу.

Французька модель деліберативного врядування реалізує ідеї партисипативної демократії через інститут публічних дебатів (*débat public*), який був офіційно запроваджений Законом № 95-101 від 2 лютого 1995 року «Про посилення охорони навколишнього середовища» (*Loi Barnier*) . Згідно зі статтею 1 цього закону, проекти, що мають значний вплив на навколишнє середовище або суспільне життя, підлягають процедурі публічного обговорення перед їх реалізацією.

Наукові дослідження (зокрема праці Л. Бертрана Дорлеака та А. Лекалле [3]) підкреслюють, що інститут публічних дебатів є важливим елементом французької моделі публічного врядування,

оскільки забезпечує як демократичну легітимність проектів, так і підвищення їх обґрунтованості шляхом залучення широкого спектра суспільних інтересів.

В Іспанії деліберативні механізми активно застосовуються на муніципальному рівні, передусім через практики *participatory budgeting* (партисипативного бюджетування) у великих містах, таких як Барселона, Мадрид, Сарагоса, Севілья. Участь громадян у визначенні бюджетних пріоритетів стала стандартною процедурою місцевого самоврядування відповідно до положень Закону про основи місцевого самоврядування (*Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*), який визнає право мешканців брати участь у вирішенні місцевих справ [4].

Таким чином, в Іспанії деліберативні практики стали невід'ємною складовою місцевого самоврядування, поєднуючи традиційні форми представництва із механізмами прямої участі громадян у процесах ухвалення владних рішень.

У Нідерландах привертають увагу практики публічних консультацій при ухваленні законів та адміністративних рішень, які мають високий ступінь інституціоналізації. Деліберативні механізми інтегровані у процедури *rule-making* відповідно до політики відкритого врядування (*open overheid*), закріпленої в Законі про відкритість влади (*Wet open overheid, 2021*) [5].

Важливим елементом цих практик є обов'язкове проведення консультацій через портал *Internetconsultatie.nl*, створений Міністерством юстиції та безпеки Нідерландів.

Отже, зарубіжний досвід засвідчує, що інституціоналізація деліберативного врядування є важливим напрямом еволюції сучасного публічного права, спрямованим на підвищення якості публічних рішень, а адаптація найкращих практик до національних умов є актуальним завданням розвитку української правової системи.

Домінантні норми, які формують ціннісно-процедурну основу для впровадження деліберативних механізмів у публічне врядування, містить Конституція України [6]. Насамперед вони притаманні статтям 1, 3, 5, 6, 8, 19, 36, 38, 69 та іншим. Вони формують конституційну рамку, у межах якої можлива нормативна легітимація деліберативних процедур у публічному праві України. Виявлення таких засад є необхідною умовою для оцінки допустимості, релевантності й перспективності інституціоналізації деліберації у національному правопорядку.

Так, стаття 1 Основного Закону проголошує Україну демократичною, соціальною і правовою державою. Демократичність у цьому контексті не зводиться лише до періодичних виборів, а охоплює постійний процес комунікації між державою і громадянським суспільством. Деліберація, як відкритий обмін аргументами між рівноправними суб'єктами, є однією з форм реалізації демократичного змісту державності.

Окрім конституційних засад, локації деліберативного врядування поступово знаходять відображення в поточному законодавстві та підзаконних нормативно-правових актах України. Хоча чинна нормативна база ще не містить усталеного поняття «деліберація» як юридичної категорії, її змістовні ознаки – участь громадськості, відкритість процесів, аргументованість рішень, процедурна справедливість – усе частіше інкорпорується у регулювання діяльності органів влади та нормотворчих процедур.

Зокрема, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 12) вимагає від міністерств забезпечення участі громадськості в розробці проектів нормативно-правових актів. Ці положення конкретизуються в Порядку проведення публічного громадського обговорення проектів рішень центральних органів виконавчої влади, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996. Цей документ визначає строки, способи публікації, правила обліку зауважень та порядок оприлюднення результатів консультацій [7].

У сфері регіонального і місцевого врядування деліберативні елементи закріплені в Законах України «Про місцеве самоврядування» та «Про громадські об'єднання». Останній передбачає право громадських організацій брати участь у підготовці рішень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Окрім того, у багатьох муніципалітетах України прийняті статuti територіальних громад, які встановлюють процедури громадських слухань, місцевих ініціатив, консультацій з мешканцями щодо проектів регуляторних актів.

Деліберативне врядування не обмежується декларативним закріпленням у нормативних актах – його реальна дієвість визначається практикою застосування. У цьому контексті адміністративна діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та рішень судів відіграє ключову роль у формуванні стандартів участі, відкритості та обґрунтованості рішень.

Згідно з аналізом Кабінету Міністрів України, станом на 2024 рік понад 80% проектів нормативно-правових актів публікувались для консультацій через сайт Мін'юсту та відповідні міністерські платформи. Найбільш активною є практика Міністерства охорони здоров'я, Міністерства освіти і науки, Міністерства енергетики, які системно організовують публічні консультації щодо стратегічних документів, реформ та бюджетних програм [8].

Судова практика також відіграє важливу роль у захисті процедурної справедливості як основи деліберативної культури. Так, у рішеннях адміністративних судів визнається обов'язковість дотримання процедури громадських обговорень як умови легітимності регуляторного акту. Наприклад, у справі № 640/12365/20 Окружний адміністративний суд м. Києва скасував рішення КМДА через порушення вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю, встановлених постановою КМУ № 996. Суд дійшов висновку, що відсутність належного повідомлення та публікації проекту акта є істотним процесуальним порушенням, яке порушує право громадян на участь [9].

Аналогічну позицію висловив Верховний Суд у справі № 826/20221/18, де вказано, що орган публічної влади не має права ухвалювати рішення без надання заінтересованим сторонам реальної можливості бути почутими. Суд підкреслив, що порушення обов'язку врахування результатів громадського обговорення свідчить про імітаційний характер участі, що є несумісним із принципом належного врядування [10].

Таким чином, адміністративна і судова практика України демонструють наявність зачатків деліберативної культури у врядуванні, однак її розвиток потребує посилення інституційних гарантій, удосконалення процедурної бази та формування усталеної судової доктрини щодо публічної участі.

Попри нормативну відкритість до деліберативних процедур та позитивні приклади адміністративної і судової практики, інституціоналізація деліберативного врядування в Україні стикається з низкою глибоких проблем. Їхній характер є комплексним: юридичним, організаційним, процедурним, а в окремих випадках і ціннісним.

Однією з ключових проблем є формалізація процедур участі. У багатьох випадках громадські консультації, слухання чи публічні обговорення проводяться номінально — без належного інформування, без реального зворотного зв'язку та без впливу на остаточні рішення. Такі форми деліберативності втрачають змістовну природу і перетворюються на інструменти адміністративного легітимування наперед визначених дій.

Другим суттєвим викликом є відсутність процедурної щирості з боку органів влади. Навіть за наявності нормативних підстав для врахування думки громадськості, реальне ставлення до участі часто залишається суто інструментальним. Недостатність мотивації чиновників до прозорості комунікації, брак навчання щодо деліберативних форматів, формально прописані, але нефункціональні консультаційні органи — усе це знижує довіру до процедур участі.

Також гострою є проблема нерівності доступу до деліберативних процесів. Участь у консультаціях фактично обмежується для соціально вразливих, маргіналізованих, сільських або технічно менш забезпечених груп. Це суперечить самій ідеї деліберативності як рівного і неієрархічного обговорення. Існує ризик закріплення «участі для обраних» — тих, хто має знання, час, доступ до інструментів і адміністративних зв'язків.

Крім того, технічна і інституційна неготовність органів влади до впровадження деліберативних механізмів (недостатнє фінансування, відсутність платформ, неуніфіковані процедури) часто робить навіть добре виписані інструменти неефективними. Цифрові сервіси функціонують вибірково, а паперові консультації — часто залишаються без належної реєстрації та публічної реакції.

Водночас перспективи розвитку деліберативності в Україні є цілком реалістичними. По-перше, вже існує нормативна база, яку можна систематизувати, розширити і поглибити в напрямі запровадження обов'язкових деліберативних процедур для певних категорій рішень (наприклад, регуляторних актів, містобудівних документів, рішень у сфері довкілля чи публічних фінансів). По-друге, розвиток цифрової демократії та існуючих платформ («ВзаємоДія», «Громадський бюджет», «Дія») відкриває можливості для прозорості, масштабної і документованої участі. По-третє, зміцнення судової доктрини, що визнає обов'язковість реальної участі як елементу належного врядування, поступово перетворює деліберативність на юридично значущу категорію.

Особливої уваги заслуговує потенціал освітньої, академічної і правничої спільноти у формуванні культури деліберативності. Розвиток спеціальних освітніх програм, підготовка посадових осіб, використання стандартів процедурної справедливості у внутрішньовідомчих актах, аналітична підтримка консультацій — усе це є необхідними умовами для стійкої інституціоналізації.

Таким чином, інституціоналізація деліберативного врядування в Україні можлива лише за умови поєднання нормативного вдосконалення, інституційного зміцнення, цифрового розвитку і формування довіри до участі як до реального інструменту впливу на публічні рішення. Деліберативність не може бути нав'язаною — вона має стати нормою адміністративної поведінки, цінністю врядування і базовим індикатором демократичної якості публічного адміністрування.

Висновки. Аналіз українського нормативно-правового поля, адміністративної та судової практики свідчить про наявність суттєвих передумов для становлення деліберативного врядування як елемента сучасного публічного адміністрування. Конституційні принципи, законодавчі положення, секторальні процедури участі та окремі позитивні приклади правозастосування створюють норма-

тивну рамку, у межах якої можлива інституціоналізація деліберації. Водночас, системна реалізація цих механізмів стримується низкою структурних проблем – від формалізму процедур до дефіциту довіри та інституційної щирості. Це вимагає критичного переосмислення нормативного дизайну участі, а також чіткішого формулювання процесуальних стандартів деліберативного врядування. Подальший аналіз має бути зосереджений на загальних ризиках, викликах і умовах, за яких деліберація може трансформуватись із декларативної формальності у реальний інструмент демократичного врядування.

У підсумку, деліберація як демократична практика не є універсальним розв'язанням усіх проблем публічного адміністрування. однак її ігнорування або формалізація здатні створити додаткові ризики для легітимності влади, довіри до інституцій та ефективності регуляторної політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Baugesetzbuch (BauGB): Gesetz über die bauliche Nutzung der Grundstücke vom 23. Juni 1960. Bundesgesetzblatt Teil I, S. 341. URL: <https://dejure.org/gesetze/BauGB/3.html> (дата звернення: 28.04.2025).
2. Holtkamp L. Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen im Kontext der Energiewende aus der Perspektive kommunaler Entscheidungsträger. Holstenkamp L., Radtke J. (Hrsg.). Handbuch Energiewende und Partizipation. Wiesbaden: Springer VS, 2018. С. 125–142.
3. Bertrand Dorléac L., Lecalle A. Le débat public en France: démocratie participative et gouvernance. Paris : Presses de Sciences Po, 2014. 240 p.
4. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado. Nº 80, 3 de abril de 1985. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392> (дата звернення: 28.04.2025).
5. Wet open overheid. 6 October 2021. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. 2021, Nr. 482. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045337/2021-10-06> (дата звернення: 28.04.2025).
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Кабінет Міністрів України. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова від 3 листопада 2010 р. № 996. *Офіційний вісник України*. 2010. № 84. Ст. 2934. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення: 28.04.2025).
8. Кабінет Міністрів України. Розділ «Публічні консультації». Офіційний вебсайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/consultations> (дата звернення: 28.04.2025).
9. Окружний адміністративний суд м. Києва. Постанова від 04.12.2020 у справі № 640/12365/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93206349> (дата звернення: 28.04.2025).
10. Верховний Суд. Постанова від 21.03.2020 у справі № 826/15334/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88476110> (дата звернення: 28.04.2025).