

УДК 342.9:342.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.3.51>

## ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ПРОВЕДЕННЯ ЕЛЕКТРОННИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

**Ковач Я.В.,**  
кандидат юридичних наук,  
науковий співробітник відділу планування та  
координації науково-правових досліджень  
Національної академії правових наук України

**Ковач Я.В. Організація та проведення електронних консультацій органів державної влади з громадськістю.**

Забезпечення ефективної взаємодії між органами державної влади та громадськістю є важливим елементом демократичного процесу. У сучасних умовах, коли питання прозорості та підзвітності державних органів стають усе більш актуальними, зростає потреба в нових інструментах для залучення громадян до процесів прийняття рішень. Одним із таких інструментів є електронні консультації, що дозволяють ефективно та безпосередньо отримувати зворотний зв'язок від громадськості, знизити витрати та підвищити демократичність процесу прийняття рішень. Попри наявність численних переваг, таких як доступність, зручність та економія часу, процес організації та проведення електронних консультацій залишається не достатньо розвиненим і має низку викликів. У зв'язку з цим, важливо дослідити ефективність електронних консультацій як інструменту громадської участі, визначити ключові проблеми їх упровадження та використання, а також розробити рекомендації для вдосконалення процесів електронного консультування в контексті державного управління. *Мета статті* полягає у виокремленні ознак, розкритті сутності та визначенні особливостей проведення електронних консультацій із громадськістю як форми реалізації суб'єктивних публічних прав. Так, особливу увагу автором приділено аналізу ролі електронних консультацій у забезпеченні прозорості, підзвітності та участі громадськості в процесах прийняття рішень. Описано основні етапи проведення електронних консультацій, серед яких: підготовка запитів, вибір відповідних платформ, організація зворотного зв'язку та підсумування результатів. Розглянуто позитивні аспекти електронних консультацій, зокрема, доступність для широкої аудиторії, оперативність і зручність участі. Виділено потенційні проблеми, такі як обмежена активність громадян, технічні труднощі та ризики маніпуляцій із боку учасників процесу. Проаналізовано міжнародний досвід та законодавчі ініціативи, що сприяють розвитку електронних консультацій. Внесено пропозиції щодо покращення організації електронних консультацій в Україні, зокрема, вдосконалення платформ, підвищення цифрової грамотності населення, покращення інформування та залучення більше громадян до процесу та забезпечення захисту даних, забезпечення зворотного зв'язку, що дозволить максимально розширити можливості участі громадськості в управлінських процесах.

**Ключові слова:** органи державної влади, управлінські рішення, електронні консультації з громадськістю, форма реалізації.

**Kovach Y.V. Organization and conduct of electronic consultations between government authorities and the public.**

Ensuring effective interaction between government authorities and the public is an important element of the democratic process. In today's context, where issues of transparency and accountability of government bodies are becoming increasingly relevant, there is a growing need for new tools to involve citizens in decision-making processes. One such tool is electronic consultations, which enable efficient and direct feedback from the public, reduce costs, and enhance the democratic nature of decision-making. Despite the numerous advantages, such as accessibility, convenience, and time savings, the process of organizing and conducting electronic consultations remains underdeveloped and

faces a number of challenges. Therefore, it is important to investigate the effectiveness of electronic consultations as a tool for public participation, identify key issues related to their implementation and use, and develop recommendations for improving the processes of electronic consulting in the context of public administration. The aim of the article is to highlight the features, uncover the essence, and identify the specifics of conducting electronic consultations with the public as a form of realization of subjective public rights. In particular, the author focuses on analyzing the role of electronic consultations in ensuring transparency, accountability, and public participation in decision-making processes. The main stages of conducting electronic consultations are described, including: preparing inquiries, selecting appropriate platforms, organizing feedback, and summarizing the results. Positive aspects of electronic consultations, such as accessibility for a wide audience, efficiency, and convenience of participation, are considered. Potential issues such as limited citizen engagement, technical difficulties, and risks of manipulation by participants are highlighted. The article also examines international experience and legislative initiatives that promote the development of electronic consultations. Proposals are made to improve the organization of electronic consultations in Ukraine, including improving platforms, enhancing digital literacy of the population, improving information dissemination, increasing citizen participation in the process, ensuring data protection, and providing feedback, which will allow for the maximum expansion of public involvement in governance processes.

**Key words:** state authorities, management decisions, electronic consultations with the public, form of implementation.

**Постановка проблеми.** Забезпечення ефективної взаємодії між органами державної влади та громадськістю є важливим елементом демократичного процесу. У сучасних умовах, коли питання прозорості та підзвітності державних органів стають усе більш актуальними, зростає потреба в нових інструментах для залучення громадян до процесів прийняття рішень. Одним із таких інструментів є електронні консультації, що дозволяють ефективно та безпосередньо отримувати зворотний зв'язок від громадськості. Попри наявність численних переваг, таких як доступність, зручність та економія часу, процес організації та проведення електронних консультацій залишається не достатньо розвиненим і має низку викликів. У зв'язку з цим, важливо дослідити ефективність електронних консультацій як інструменту громадської участі, визначити ключові проблеми їх упровадження та використання, а також розробити рекомендації для вдосконалення процесів електронного консультування в контексті державного управління.

**Мета статті** полягає у виокремленні ознак, розкритті сутності та визначенні особливостей проведення електронних консультацій із громадськістю як форми реалізації суб'єктивних публічних прав.

**Стан опрацювання проблематики.** Стан наукового опрацювання проблематики можна охарактеризувати як недостатній. Однією з основних проблем є нестабільність і неповнота законодавчого забезпечення цього процесу. Більшість наукових праць зосереджені на описі існуючих практик і механізмів, а не на систематичному аналізі їх результативності чи рекомендаціях для вдосконалення процесу.

**Виклад основного матеріалу.** Участь громадян в управлінні державними справами – це правомірна публічна діяльність громадян з метою впливу на прийняття, виконання та контроль за реалізацією рішень державного значення безпосередньо або через представників в органах усіх гілок державної влади. Налагодження систематичного зворотного зв'язку з громадськістю вимагає належної компетентності фахівців органів державної влади, зокрема, щодо підготовки та проведення інформаційної кампанії з урахуванням потреб суспільства, у тому числі з використанням новітніх технологій, налагодження внутрішньо організаційних комунікацій та контролю за офіційними інформаційними потоками, проведення консультацій із громадськістю [1].

Основні вимоги до організації й проведення органами виконавчої влади консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики визначаються Порядком проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 (далі – Порядок). Зазначений Порядок визначає, що консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій із громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Консультації із громадськістю у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій із

громадськості та вивчення громадської думки з одних і тих самих питань можуть проводитись одночасно [2].

Для взаємодії з громадськістю в органів державної влади утворюються управління (відділи) з питань взаємодії (зв'язків) з громадськістю або/та засобами масової інформації. Завдання та функції таких структурних підрозділів визначаються з урахуванням положень нормативно-правових актів, які встановлюють обов'язок органів державної влади взаємодіяти з громадськістю. Основними етапами організації та проведення електронних консультацій є:

1) планування консультацій: визначення теми або питання для консультацій; оцінка цільової аудиторії та зацікавлених сторін; вибір каналу електронної комунікації (вебплатформи, соціальні мережі, спеціалізовані сайти тощо);

2) створення електронної платформи: розробка або використання вже існуючої платформи для проведення консультацій; забезпечення доступу до платформи та її зручності для користувачів; підготовка спеціальних інструментів для збору пропозицій, коментарів, голосувань або обговорень;

3) інформаційне забезпечення: публікація необхідної інформації про суть консультацій, цілі та правила участі; надання документів, аналізів чи проєктів, щодо яких проводяться консультації; оповіщення громадськості через офіційні канали, медіа та соціальні мережі;

4) ведення консультацій: збір і обробка думок, зауважень і пропозицій громадян; організація дискусій, обговорень або навіть онлайн-зустрічей для більш детального роз'яснення питань; забезпечення прозорості процесу: публікація результатів голосування або обговорень;

5) аналіз результатів та формулювання висновків: аналіз зібраних даних та підготовка звіту за результатами консультацій; урахування отриманих пропозицій при розробці або коригуванні державних політик чи нормативних актів; публікація результатів консультацій і висновків на доступних ресурсах;

6) зворотній зв'язок: інформування громадськості про вплив консультацій на рішення органів влади; роз'яснення, чому певні пропозиції були прийняті або відхилені.

Електронні консультації можуть бути не лише важливим інструментом залучення громадян до процесу ухвалення рішень, а й суттєво підвищують довіру до органів влади, якщо вони організовані прозоро, ефективно та з урахуванням реальних інтересів громадян. Дають можливість громадянам активно брати участь у формуванні політики, що дозволяє врахувати різноманітні думки та інтереси при розробці законодавчих актів чи інших державних ініціатив. За допомогою електронних консультацій органи влади можуть продемонструвати свою готовність до діалогу та відповідальність перед громадянами, адже процес є доступним, відкритим і прозорим для всіх учасників. Громадяни можуть взяти участь у консультаціях з будь-якої точки, що робить цей процес доступним для широкої аудиторії. Це особливо важливо в умовах обмеженого доступу до традиційних форм комунікації. Електронні платформи дозволяють оперативно збирати, систематизувати й аналізувати пропозиції та зауваження громадян, що значно скорочує час, необхідний для опрацювання результатів консультацій. Завдяки відкритості процесу електронні консультації сприяють розвитку довіри до органів влади. Участь громадськості в процесі ухвалення рішень допомагає урядам та органам влади краще розуміти потреби та проблеми населення, що, у свою чергу, дозволяє ухвалювати більш обґрунтовані й ефективні рішення [3].

Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Результати проведення консультацій із громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час ухвалення остаточного рішення або в подальшій його роботі. Консультації з громадськістю – це ключовий елемент процесу вироблення політики, коли учасники можуть відкрито впливати на рішення одне одного, але консультації не є заміником процесу ухвалення рішень. Ефективні консультації поєднують два елементи: спрямовують процес ухвалення рішень і відкриті для поглядів та інформації заінтересованих сторін. Консультації зрідка досягають консенсусу, але допомагають апробувати запропоновані варіанти політики. Консультації – це комплекс взаємодій між урядом і заінтересованими сторонами: від вислуховування громадян до діяльності щодо спільно узгоджених рішень. Між ними розміщуються вислуховування, діалог, дискусія, аналіз, спільно погоджені рішення.

Електронні консультації спрямовані на залучення органами влади звичайних громадян до участі в розробці та що найважливіше в прийнятті політичних рішень шляхом надання власних про-

позицій і «зворотного зв'язку» через використання спеціально створених для цього онлайн-платформ або ж через офіційні вебсайти чи сторінки органів влади в соціальних мережах. У широкому розумінні електронні консультації варто сприймати й як окремий етап розвитку е-участі, і як інструмент для інтерактивної комунікації уряду з громадськістю, з'ясування позиції громадян і «градуса суспільної напруги» з приводу запропонованого для обговорення питання; залучення громадян до процесів формування політики та ухвалення рішень.

У практиці різних країн сформувалися різні способи електронних консультацій:

- дискусійні форуми, інтегровані з урядовими сайтами, де консультації представлені у форматі «питання – відповідь». На таких дискусійних майданчиках громадян заохочують залишати свої запитання/зауваження/пропозиції, на які потім дають відповіді від уповноважених урядових працівників;

- електронні опитування використовуються для швидкого оцінювання позиції громадської думки стосовно запропонованого питання;

- е-петиції та е-свідчення використовуються для надсилання одноосібних або колективних пропозицій/скарг із описом запропонованого рішення безпосередньо урядові;

- е-панелі передбачають залучення експертів для надання коментарів і рецензій щодо соціально значущих питань, озвучених на онлайн дискусійних форумах, в е-опитуваннях. Такі експерти виступають як фасилітатори для налагодження діалогу між самими громадянами і взаємодії з органами влади);

- «редакторські» консультації громадян і представників громадських організацій запрошують надати коментар щодо винесеного на обговорення питання. Зазвичай це добре промодеровані платформи, де підсумком обговорення має стати консенсусне рішення або ж поодинокі рекомендації [4].

Згідно з визнаними міжнародними практиками найефективнішим інструментом для забезпечення е-участі є розробка державних порталів, які поєднують одразу декілька напрямів: доступ до інформації, консультації та залучення до прийняття рішень. Також деякі країни об'єднують інструменти е-участі та е-послуг у єдиному кабінеті. Державні інтегровані портали в багатьох країнах наразі модернізуються саме в цьому напрямку [5].

Під час проведення електронних консультацій із громадськістю орган виконавчої влади оприлюднює на своєму офіційному вебсайті інформаційне повідомлення про проведення електронних консультацій, текст проєкту акта, винесеного на обговорення. В інформаційному повідомленні про проведення електронних консультацій із громадськістю зазначаються: найменування органу виконавчої влади, який проводить електронні консультації з громадськістю; назва проєкту акта або стислий зміст пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного й суспільного життя, винесеної на обговорення; соціальні групи населення та заінтересовані сторони, на які поширюватиметься дія рішення, яке планується ухвалити за результатами електронних консультацій із громадськістю; можливі наслідки проведення в життя рішення для різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; електронна адреса, строк і форма подання пропозицій і зауважень; номер телефону, за яким надаються консультації з питання, що винесено на обговорення; прізвище, ім'я відповідальної особи органу виконавчої влади; строк і спосіб оприлюднення результатів обговорення. Пропозиції та зауваження учасників електронних консультацій з громадськістю подаються в письмовій формі на електронну адресу, зазначену в інформаційному повідомленні про проведення електронних консультацій із громадськістю, а також за допомогою офіційних вебсайтів органів виконавчої влади за їх наявності [6].

Для проведення ефективних електронних консультацій однаково важливими є як технічний бік забезпечення процесу (створення спеціальних платформ для проведення е-консультацій, розробка зрозумілого й доступного інтерфейсу таких платформ, використання зрозумілої мови), так і загальний підхід до організації е-консультацій (залучення заінтересованих сторін на ранніх стадіях прийняття рішення, вибір сфер залучення, популяризація е-консультацій, відкритість аналізу результатів). Окрім упровадження онлайн-ресурсів для проведення е-консультацій громадян має проводитися паралельна адекватна, професійна офлайн-робота з громадськими групами, представниками громадськості при державних органах, у відповідних форматах (конференцій, рад, круглих столів, ідеатонів і т. ін.). Саме такий повний цикл співпраці може забезпечити результативність громадської участі.

Оскільки електронні консультації є порівняно новою практикою е-участі в Україні, на разі важливо поширити просвітницьку й інформаційну кампанію стосовно ефективних механізмів реалізації цього інструменту. Інакше є ризик суто формального впровадження, коли е-консультації де-юре впроваджені, але де-факто малоефективні. Тут визначальну роль матиме професійність модераторів електронних консультацій на всіх етапах зі сторони відповідних органів влади. Якщо громадськість, активні мешканці, соціально відповідальний бізнес переконані, що «їх чують», то рівень долучення і якість зворотного зв'язку від громадськості помітно зростатиме.

Електронні консультації активно розвиваються в інших країнах. Відповідно до Протоколу (№ 2) про застосування принципів субсидіарності та пропорційності, що містяться в додатку до Договору про функціонування Європейського Союзу (*Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU*), загальним обов'язком Європейської Комісії є широкі консультації як обов'язковий етап перед законодавчою пропозицією. Також у ст. 11 Договору про Європейський Союз (*Treaty on European Union, TEU*) визначається необхідність відкритого, прозорого, регулярного діалогу та широких консультацій. Таким чином, Європейській Комісії надана роль із консультації громадян для формування подальших напрямків розвитку. Для покращання ефективності консультацій Європейською Комісією було розроблено документ, що містить основні принципи та мінімальні стандарти для консультацій зацікавлених сторін (Основні принципи). Саме відтоді в Європейському Союзі існує організований апарат, який дозволяє будь-якому громадянину ЄС брати участь у процесі формування політики Союзу [7].

Предметом електронних консультацій можуть бути різні питання. Наприклад, Європейською комісією проводились електронні консультації щодо шляхів зменшення викидів вуглекислого газу транспортними засобами; опитування щодо структури, змісту та зручності користування вебсайтом Єврокомісії з питань охорони здоров'я; консультації з питань ефективності застосування та проблемних аспектів законодавства ЄС щодо якості повітря, консультації щодо негативних наслідків для здоров'я штучних джерел освітлення; щодо розвитку фондів соціального інвестування; вільного переміщення робочої сили; азартних ігор у мережі Інтернет; майбутніх інвестиційних відносин між ЄС та КНР; майбутньої долі податку на додану вартість; перегляду окремих найбільш важливих правових актів ЄС. На відміну від України в ЄС на консультації виносяться не стільки проекти певних актів, скільки документи стратегічного характеру, питання, пов'язані з доцільністю перегляду чи ухвалення законодавчих актів у певній сфері, механізмами реалізації ухвалених рішень, а також проблеми особливої складності, які торкаються багатьох соціальних груп.

Форми надання пропозицій під час електронних консультацій можуть бути різними, наприклад:

1) заповнити онлайн-анкету, обравши один із запропонованих розробниками анкети варіантів відповіді на включене до анкети запитання. Цей спосіб консультацій застосовується, як правило, для попереднього вивчення певних проблем, обговорення документів стратегічного характеру та з'ясування громадської думки щодо них. У такий спосіб, наприклад, проводились консультації щодо проекту Стратегії розвитку відновлюваних джерел енергії;

2) заповнити опитувальну анкету з відкритими варіантами відповідей та надіслати її за вказаною адресою на вебсайті. Цей спосіб збору пропозицій використовується для виявлення позицій заінтересованих сторін щодо певного питання чи певних проблем політики, можливих економічних та інших наслідків упровадження політики для заінтересованих сторін, можливих шляхів забезпечення реалізації прийнятих рішень на рівні ЄС та на рівні країн-членів тощо. У такий спосіб, наприклад, на вебсайті «Твій голос в Європі» ([http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm)) проводився збір пропозицій для виявлення позицій щодо певних проблем політики, можливих економічних та інших наслідків упровадження політики для заінтересованих сторін, можливих шляхів забезпечення реалізації;

3) поєднання двох способів надання пропозицій. Громадянам надавалась можливість заповнити онлайн-анкету із закритими переліками варіантів відповідей, тоді як незалежні експерти, представники галузевих асоціацій, профспілок, органів влади, суб'єкти підприємницької діяльності та інші заінтересовані суб'єкти мали можливість самостійно сформулювати позиції щодо конкретних питань. У такий спосіб проводилися консультації з окремих питань (наприклад, проблемних аспектів та ефективності застосування права ЄС щодо якості повітря).

Мінімальними стандартами консультацій Єврокомісії передбачено восьмижневий строк для надання письмових пропозицій щодо документів, винесених на консультації. Разом з тим у зв'язку із збільшенням кількості консультацій цей строк в окремих випадках є меншим за 30 днів. Однак скорочення строків подання пропозицій усе одно є швидше винятком, аніж усталеною практикою – для документів стратегічного характеру або проєктів, які передбачають внесення кардинальних змін у правове регулювання певних суспільних відносин, строк проведення консультацій може становити близько 3 місяців. Як бачимо, законодавцем визначаються різні форми проведення консультацій із громадськістю, що дає можливість органами публічної влади при прийнятті рішень використати різні способи отримання громадської думки.

Попри значні переваги, система електронних консультацій стикається з низкою проблем, зокрема: 1) технічні проблеми: не всі платформи мають достатню потужність для обробки великої кількості користувачів, що може призводити до технічних збоїв. Рішенням може бути регулярне тестування платформи, використання резервних серверів, забезпечення достатнього обсягу ресурсів для очікуваного навантаження; 2) недостатня інклюзивність: не всі громадяни мають доступ до Інтернету або навички для ефективної участі в онлайн-консультаціях; 3) маніпуляція результатами: є ризик використання електронних платформ для маніпуляцій результатами консультацій, наприклад, через створення фальшивих акаунтів або масові голосування; 4) необхідність інтеграції з іншими механізмами державного управління: ефективність електронних консультацій залежить від того, наскільки добре ці процеси інтегровані в загальну систему управління [8].

**Висновки.** З розвитком інформаційних технологій та процесів цифровізації електронні консультації стали важливим інструментом для підвищення ефективності комунікації між органами державної влади та громадськістю. Вони дозволяють забезпечити більшу прозорість і відкритість в управлінні, залучати громадян до процесу прийняття рішень і відповідати на їх потреби та запити. Умови воєнного стану поставили нові виклики перед органами державної влади та місцевого самоврядування щодо реалізації консультативно-дорадчої демократії. Наразі для України важливими кроками для вдосконалення системи електронних консультацій є розробка стандартів для проведення онлайн-консультацій під час війни, включаючи вимоги щодо кібербезпеки та захисту даних; поширення цифрових платформ, що дозволяють залучати громадян до обговорень щодо відновлення та розвитку країни після закінчення війни; підвищення рівня цифрової грамотності серед населення, зокрема через навчальні ініціативи та волонтерські програми, які можуть допомогти громадянам ефективно брати участь в електронних консультаціях. Після закінчення війни роль електронних консультацій стане ще важливішою, оскільки вони дозволять реалізувати програми відновлення таких як участь громадян у визначенні пріоритетів відновлення інфраструктури, реформи економіки, охорони здоров'я та освіти.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
2. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постановка Каб. Міністрів України від 03.11.2010 № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.
3. Лобойко С., Гречко О., Медведенко О., Томкова Й., Ємельянова А., Літвінова К. Е-консультації, як елемент публічних консультацій / Центр розвитку інновацій. URL: <https://cid.center/wpcontent/uploads/2019/02/%D0%95%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%96%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97.pdf>.
4. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 року. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb>.
5. Посібник щодо проведення публічних консультацій / Міжнародний центр перспективних досліджень, 2004. 66 с. URL: [http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/manual\\_on\\_public\\_consultations\\_icps\\_.pdf](http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/manual_on_public_consultations_icps_.pdf).
6. Про публічні консультації: Закон України від 20.06.2024 № 3841-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841-IX#Text>.

7. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, European Commission, 2002.
8. Світлична А., Лобойко С., Смелянова А. Електронні консультації. Європейська практика: аналітична записка. Київ: Центр розвитку інновацій, 2018. 37 с.