

УДК 340.12

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.1.3>

ПУБЛІЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ ЯК ЕТАП ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ЕФЕКТИВНІСТЬ ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ТА МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ

Волохов О.С.,
*кандидат юридичних наук,
докторант відділу теорії держави і права
Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України
ORCID: 0009-0007-7559-3567*

Волохов О.С. Публічні консультації як етап правотворчої діяльності в Україні: ефективність правових механізмів та міжнародні стандарти.

Стаття присвячена дослідженню правових механізмів проведення публічних консультацій під час здійснення правотворчої діяльності, виявлення їх недоліків. Зазначається, що низький рівень залучення суспільства до державних справ відображається на сприйнятті законодавства, адже закони та підзаконні акти, що приймаються без участі та належного інформування громадськості, часто не відповідають його потребам, що порушує баланс інтересів держави та суспільства. Здійснено аналіз міжнародних універсальних та регіональних стандартів, а також міжнародного досвіду, які вказують на важливість не лише дотримання методології здійснення публічних консультацій, але і ефективного використання їх результатів у правотворчості. Міжнародні стандарти у сфері здійснення публічних консультацій та позитивна зарубіжна практика свідчать про необхідність залучення суспільства до всіх процедур обговорення та узгодження самих правових проблем, які потребують нового правового регулювання в контексті здійснення правової реформи. Важливість публічних консультацій для розроблення ефективного законодавства полягає у активному пошуку кращого правового регулювання, яке буде забезпечувати баланс інтересів держави та суспільства. При цьому участь суспільства має бути не формальною, а реальною. Як бачимо, Закон № 3841-ІХ не передбачає механізмів залучення суспільства до публічних консультацій, а відсутність обов'язку їх проведення народними депутатами та комітетами ВРУ під час законотворення не стимулюватиме враховувати думку активних членів суспільства на різних етапах правотворчості, як того вимагають міжнародні стандарти. В контексті застосування міжнародних стандартів, вбачаємо доцільність створення окремого Комітету ВРУ для оцінки результатів проведених публічних консультацій, формування активної взаємодії законодавців із громадськістю. Такий Комітет мав би забезпечувати контроль врахування результатів публічних консультацій у майбутніх текстах законопроектів.

Ключові слова: публічні консультації, правотворчість, ефективність законодавства, міжнародні стандарти.

Volokhov O.S. Public consultations as a phase of lawmaking in Ukraine: effectiveness of legal mechanisms and international standards.

The article is devoted to the study of legal mechanisms for conducting public consultations during the lawmaking process, and to identifying problems in this sphere. It is noted that the low level of public involvement in public affairs affects the perception of legislation, as laws and regulations adopted without public participation and proper information often fail to meet the public's needs, thereby disrupting the balance of interests between the State and society. The author analyses international, universal, and regional standards, as well as international experience, which indicate the importance of not only compliance with the methodology of public consultations but also the effective use of their results in lawmaking. International standards in the field of public consultations and positive foreign practice

demonstrate the need to involve society in all procedures for discussing and agreeing on the legal issues that require new legal regulation in the context of legal reform. The importance of public consultations for the development of effective legislation lies in the active search for the best legal regulation that will balance the interests of the state and society. At the same time, public participation should not be formal, but real. As we can see, Law No. 3841-IX does not provide mechanisms to engage society in public consultations, and the absence of an obligation for MPs and VRU committees to hold them during lawmaking will not encourage active members of society to consider the opinion of active members of society at various stages of lawmaking, as required by international standards. In the context of the application of international standards, we see the expediency of establishing a Parliament Committee to evaluate the results of public consultations and to promote active interaction between legislators and the public. Such a committee should ensure that the results of public consultations are considered in future draft laws.

Key words: public consultations, lawmaking, legislative effectiveness, international standards.

Постановка проблеми. Пошук оптимальних напрямів залучення суспільства до здійснення правотворчості є пріоритетним вектором розвитку державної правової політики, яка спрямована на створення ефективного законодавства. Участь громадськості на різних етапах розробки проєктів нормативно-правових актів, включаючи виявлення самої правової проблеми, для вирішення якої пропонується прийняти відповідний закон чи підзаконний акт, забезпечує прозорість та соціальну орієнтованість дій влади. Публічні консультації, як інструмент громадської участі в державних справах, дозволяє аналізувати та погоджувати законодавчі ініціативи із безпосередніми адресатами дії законодавства, що позитивно відображається на рівні його сприйняття та дотримання. Як зазначає С. Сунегін, публічні консультації «надають можливість донести до органів публічної влади позицію громадян з різних питань суспільного та/або політичного життя, створити умови для систематизації та впорядкування інтересів, вимог громадян» [1, с. 413]. Створення спеціалізованого законодавства у цій сфері можна віднести до пріоритетних напрямів правової реформи. Наприклад, План заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, затверджений Розпорядженням КМУ № 133-р від 09 лютого 2024 року [2], передбачає розроблення та прийняття Закону України «Про публічні консультації». На виконання цього Плану 20 червня 2024 року було прийнято Закон України «Про публічні консультації» № 3841-IX¹ (надалі – Закон № 3841-IX), який декларує своєю 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. Попри заявлену мету, Закон № 3841-IX має певні недоліки та не містить належних механізмів реалізації, а отже його можливості подолати притаманний проведенню публічних консультацій формалізм, вкрай обмежені.

Мета дослідження полягає в проведенні комплексного аналізу існуючих правових механізмів та міжнародних стандартів у сфері проведення публічних консультацій, виявлення правових проблем щодо залучення суспільства до участі у правотворчості для створення ефективного і сучасного законодавства.

Стан опрацювання проблематики та актуальність. Питання створення нових правових механізмів для здійснення публічних консультацій та врахування інтересів суспільства з метою розроблення ефективного законодавства отримали аналіз як у вітчизняній, так і у зарубіжній правовій доктрині. Дослідженню особливостей процесів, що складають публічні консультації, залучення громадськості на різних етапах правотворчості свої праці присвятили: Бойко О., Крайній П., Мартін М., Оніщенко Н., Панкратова В., Сунегін С., Чальцева О., Швець К. та інші. Незважаючи на кількість наукових розробок, присвячених різним питанням розвитку правових механізмів здійснення публічних консультацій, все ж таки ця проблематика потребує подальших досліджень. Це пов'язане передусім з вкрай низьким рівнем залучення суспільства до державних справ, що відображається на сприйнятті законів суспільством, адже закони та підзаконні акти, що приймаються без участі та належного інформування громадськості, часто

¹ Варто зазначити, що Закон № 3841-IX набирає чинності через 12 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, але вже через 6 місяців з цієї дати встановлює вимогу щодо оновлення нормативних актів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування для дотримання його положень. Це, на думку авторів закону, дозволить як закону, так і необхідним для його реалізації правовим актам одночасно набрати чинність.

не відповідають його потребам, що порушує баланс інтересів держави та суспільства. Власне й саме суспільство не зацікавлене в активній участі у вирішенні правових проблем, адже законодавча база щодо мотивації залучення громадськості до державних справ майже відсутня або ж має фрагментарний характер, а здійснення публічних консультацій чи обговорень державними органами під час нормопроєктування має здебільшого формальний характер як з боку відповідальних посадовців, так і зі сторони активних членів суспільства. Універсальні та регіональні міжнародні стандарти правотворчості, які формалізовані у численних актах міжнародних організацій, також передбачають активну участь суспільства в державних справах, зокрема, формуванні правової політики, розробленні проєктів законів, підзаконних актів та актів органів місцевої влади. Все вищезазначене, у своїй сукупності, свідчить про актуальність обраного напрямку дослідження.

Виклад основного матеріалу. Проведення публічних консультацій в процесі правотворчої діяльності в Україні, формування методології та навіть певної правової культури щодо організації цього процесу є пріоритетним завданням для України. Участь суспільства в правотворчості має стати цілком нормальною практикою, яка відповідає міжнародним стандартам у цій сфері. Наприклад, П. Крайній стверджує, що публічні консультації, поряд із діяльністю консультативно-дорадчих органів, проведенням громадських слухань та громадської експертизи нормативних актів, підсилять відповідний механізм реалізації права на участь в управлінні державними справами [3, с. 366]. Такий механізм, вважає О. Бойко, є інструментом реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами через залучення до прийняття рішень органами влади, що посилює рівень довіри громадян до владних інститутів [4, с. 32].

Публічні консультації, стверджує М. Мартін, є формою колективного «мозкового штурму» для визначення самих пріоритетів розвитку законодавства. Ці заходи здійснюються до публікації проєкту тексту акта на стадії визначення його змісту або навіть більш ранній стадії його розробки. При цьому, консультації з активними членами суспільства після оприлюднення проєкту нормативного акта, на думку вченого, мають бути більш інтенсивними, адже вони передбачають вирішення більшої кількості спірних питань [5, р. 5]. М. Мартін також розподіляє публічні консультації на: консультації до публікації тексту нормативного акта для обговорення правової проблеми (Pre-draft consultation) та консультації після його публікації щодо узгодження самого змісту (Post-draft consultation) [5, р. 7]. Найбільш ефективними, автор вважає поєднання цих двох видів публічних консультацій, що на його думку, дозволить суспільству оцінити рівень сприйняття та врахування сформованих під час цих заходів зауважень та пропозицій. На думку експертів ОБСЄ публічні консультації це – один із способів забезпечення ефективності та інклюзивності законотворчого процесу. Публічні консультації являють собою засіб відкритого та демократичного врядування; вони сприяють більшій прозорості та підзвітності державних установ, а також допомагають забезпечити виявлення потенційних суперечностей, перш ніж політика, закон чи інше рішення державних органів буде схвалене [6, с. 5]. Варто відзначити таку ознаку законотворчого процесу, як інклюзивність, яка на думку експертів ОБСЄ забезпечується шляхом проведення публічних консультацій та передбачає створення безпечного середовища, побудованого на взаємній довірі.

У п. 5 частини третьої статті 29 Закону України «Про правотворчу діяльність» проведення публічних консультацій визначено одним із шести ключових етапів розробки проєкту нормативно-правового акта. Згідно зі статтею 45 цього ж Закону публічні консультації проводяться суб'єктом правотворчої діяльності та/або іншим уповноваженим законом суб'єктом з метою реалізації принципів відкритості та прозорості правотворчої діяльності. Крім цього, чинне законодавство містить поняття «громадські обговорення», які здійснюються щодо проєктів регуляторних актів відповідно до вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Так, Стаття 5 цього Закону передбачає оприлюднення проєктів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також проведення відкритих обговорень за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю. Аналогічні за змістом положення містяться у Постанові Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Разом з тим,

ці норми належним чином майже не виконуються, про що свідчить практика розробки актів міністерствами та іншими органами виконавчої влади². Окремі механізми взаємодії та реалізації права суспільства на участь в ухваленні рішень передбачені у ряді інших нормативних актів: Закони України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про оцінку впливу на довкілля» тощо. На думку П. Крайнього, саме наявність різних підходів до розуміння того які нормативні акти закріплюють можливість реалізації права індивіда шляхом залучення до публічних консультацій було однією з передумов прийняття окремого Закону України «Про публічні консультації» [3, с. 364], який варто детально проаналізувати.

Так, пункт 7 статті 1 Закону № 3841-IX визначає публічні консультації як етап постановки проблеми, розроблення, формування чи реалізації державної політики, вирішення питання місцевого значення, у ході якого суб'єкт проведення публічної консультації збирає, опрацьовує пропозиції заінтересованих сторін щодо предмета публічної консультації та оприлюднює результати аналізу таких пропозицій. Вважаємо таке нормативне визначення складним та контрверсійним, адже публічні консультації передбачають врахування думки / позиції суспільства та заінтересованих сторін для виявлення та постановки проблеми, розроблення, формування чи реалізації державної політики, вирішення питання місцевого значення щодо предмета публічної консультації. Публічні консультації - це не лише певний етап щодо різних відокремлених процесів, адже його мета полягає в покращенні якості правотворчості та правозастосування, шляхом врахування позиції заінтересованих сторін, а не інформування суспільства про її (правотворчість) напрямки чи заплановані результати. Наприклад, експерти ОБСЄ визначають публічні консультації як офіційний процес, який органи державної влади використовують для отримання інформації від окремих осіб та організацій щодо наявної або запропонованої політики, закону чи рішення, щоб забезпечити їхню ефективність у досягненні цілей, коректність формулювань і повне розуміння всіма зацікавленими сторонами [7, с. 198]. Основним завданням для проведення публічної консультації є отримання інформації щодо сприйняття обраних напрямів вирішення правових проблем суспільством, її узагальнення та формування проєктів нормативно-правових актів із врахуванням позиції суспільства.

Предметом публічної консультації, як вказано у Законі № 3841-IX, є питання, що виникло на етапі постановки проблеми, розроблення, формування чи реалізації державної політики у відповідній сфері, здійснення місцевого самоврядування (в тому числі на етапі обрання одного з альтернативних варіантів розв'язання проблеми, підготовки проєкту акта), щодо якого суб'єкт пропонує заінтересованим сторонам надати свої пропозиції під час публічних консультацій.

Суб'єктом проведення публічних консультацій відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону № 3841-IX може бути:

- 1) народний депутат України;
- 2) комітет ВРУ;
- 3) КМУ, міністерство, інший центральний орган виконавчої влади, місцевий орган виконавчої влади;
- 4) орган влади Автономної Республіки Крим;
- 5) орган місцевого самоврядування;
- 6) державний колегіальний орган, що забезпечує формування та/або реалізує державну політику;
- 7) Національний банк України;
- 8) інший державний орган під час виконання ним владних повноважень відповідно до закону;
- 9) підприємство, установа, організація, саморегулювна організація під час виконання ними визначених законом владних повноважень.

² Наприклад, Міністерство юстиції України проводить консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики згідно Постанови Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Такі консультації полягають у надсиланні зацікавленими особами своїх зауваження та пропозиції до проєктів наказів Міністерства на електронну адресу vdks741@ukr.net протягом двох тижнів з моменту публікації оголошення із проєктом наказу та додатками. Попри використання для проведення консультацій приватних поштових сервісів, знайти самі ці оголошення на сайті Міністерства юстиції України досить складно, що свідчить про формальне проведення процедури. Очевидно, що майже всі Звіти про результати проведення електронних консультацій з громадськістю у Міністерства містять шаблонну фразу: «Зауваження та пропозиції до проєкту наказу до Міністерства юстиції України не надходили». Див. Міністерство юстиції України. Електронні консультації з громадськістю URL: https://minjust.gov.ua/consultations/obgovorennya_norm_prav_aktiv/e-consultation

При цьому, згідно із ст. 1 Закону № 3841-IX, заінтересована сторона визначається, як громадяни України, громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, асоціації органів місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, непідприємницькі товариства, суб'єкти господарювання, їх об'єднання, організації роботодавців, їх об'єднання, організації, на яких вплине прийняття рішення, інші особи, прав, свобод, інтересів чи обов'язків яких стосується рішення, а також інші особи, які виявили бажання брати участь у публічних консультаціях.

Стаття 9 Закону № 3841-IX визначає три форми проведення публічних консультацій:

1. Електронні консультації 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. Адресні консультації 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) [8].

Виходячи із аналізу положень Закону № 3841-IX, саме електронні консультації є основною формою проведення публічних консультацій, що відповідає позитивному європейському досвіду, адже 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 [9, с. 49]. Наприклад, Європейська Комісія у законодавчих пропозиціях має посилатися на результат публічних консультацій із зацікавленою стороною. ЄК публікує минулі, поточні та майбутні дані щодо публічних консультацій на спеціалізованому порталі «Have Your Say» або «Висловіть свою думку». Період таких консультацій становить 12 тижнів, що дозволяє отримати оцінку впливу проєкта акта та визначити його можливу ефективність [10].

Враховуючи специфіку законодавчого процесу, зокрема, реалізації права законодавчої ініціативи народними депутатами, Закон № 3841-IX розмежовує порядок проведення публічних консультацій народними депутатами та комітетами ВРУ від проведення аналогічних заходів іншими державними органами, зокрема, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Цим самим Закон № 3841-IX фактично звільняє народних депутатів України та їх комітети від обов'язку здійснення публічних консультацій, а отже, законотворчість ними може здійснюватися без обов'язкового проведення таких заходів.

Так, у ст. 8 Закону № 3841-IX передбачено, що народний депутат України може проводити публічні консультації щодо законопроекту до внесення його на розгляд ВРУ у певному спрощеному порядку. Публічні консультації у формі електронних консультацій щодо законопроекту, підготовленого народним депутатом України, проводяться шляхом його оприлюднення на офіційному вебсайті народного депутата України та/або його вебсторінці у соціальній мережі з одночасним розміщенням на онлайн-платформі для публічних консультацій посилання на відповідну сторінку.

Усі інші суб'єкти проведення публічних консультацій згідно із ст. 7 Закону № 3841-IX проводять відповідні консультації шляхом попереднього складання плану проведення публічних консультацій та консультаційного документу, який містить опис проблеми, яка потребує розв'язання, альтернативні варіанти її розв'язання та оприлюднюється на онлайн-платформі на своєму офіційному веб-сайті. Потім здійснюється інформування заінтересованих сторін та, власне, проведення публічних консультацій, яке завершується оприлюдненням пропозицій, отриманих під час публічних консультацій. За результатом аналізу цих пропозицій складається та оприлюднюється звіт про результати проведення публічних консультацій, що супроводжується доопрацьованим проєктом акта [8].

Фактично процедура, передбачена у ст. 7 Закону № 3841-IX, відповідає світовій практиці формування та попереднього розгляду законопроектів, яка чомусь до розроблення законів народними депутатами не застосовується.

На думку експертів швейцарсько-українського проєкту «децентралізація для розвитку демократичної освіти» – DECIDE, існує ряд положень Закону № 3841-IX, які можуть перешкоджати реалізації певних його норм на практиці:

- Існування у законопроекті дискреційної, а не імперативної норми щодо проведення публічних консультацій народними депутатами України: народний депутат може, а не зобов'язаний проводити публічні консультації щодо законопроекту до внесення його на розгляд ВРУ;

- Закон № 3841-IX прирівняв асоціації органів місцевого самоврядування до інших заінтересованих осіб, що не узгоджується з положенням Європейської хартії місцевого самоврядування та нормами Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», який передбачає обов'язкові спеціальні консультації органів державної влади як із всеукраїнськими асоціаціями, так і органами місцевого самоврядування;

- Для ефективного впровадження запропонованих норм необхідно розробити інструменти його функціонування на практиці, особливо на рівні місцевого самоврядування [11].

Щодо останнього пункту, то варто відзначити активну допомогу міжнародних партнерів, які в рамках Програми USAID «РАДА: наступне покоління» у співпраці з Комітетом ВРУ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування розробили Методичні рекомендації щодо проведення публічних консультацій (відповідно до норм Закону України «Про публічні консультації»). У цих Методичних рекомендаціях розкрито принципи та форми проведення публічних консультацій, визначено алгоритм їх проведення та навіть передбачено окремі форми документів тощо [12].

Як вже зазначалося раніше, суттєвим недоліком залишається низька поінформованість / низький рівень зацікавленості громадян у правотворчості, як результат – низькі показники залучення. Не всі члени суспільства розуміють тексти, написані юридичною мовою, і тим більше їхню суть, що теж знижує зацікавленість потенційних учасників обговорення відповідних правових проблем [13, с. 63]. При цьому в Україні, громадськість залучається до консультацій уже на стадії створеного законопроекту, що на думку окремих вчених, негативно впливає на можливість внесення змін [13, с. 65] та не відповідає міжнародній практиці.

В цьому ж контексті варто перейти до аналізу міжнародних стандартів та міжнародного досвіду, які вказують на важливість не лише дотримання методології здійснення публічних консультацій, але і ефективного використання їх результатів у правотворчості.

Одним із перших міжнародно-правових актів, в якому регламентуються окремі питання участі громадськості в державних справах взагалі, є Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року, ратифікований Указом Президії Верховної Ради УРСР 19 жовтня 1973 року. Зокрема в п. а) статті 25 Пакту вказано, що кожний громадянин повинен мати ... право і можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників.

Комітет ООН з прав людини прийняв зауваження загального порядку № 25 (57) згідно п. 4 статті 40 Міжнародного пакта про громадянські і політичні права та вказав, що ведення державних справ є широким поняттям, яке стосується здійснення законодавчої, виконавчої та адміністративної влади, охоплює всі аспекти державного управління, а також формування та реалізацію політики на міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях. Розподіл повноважень та засоби, за допомогою яких окремі громадяни здійснюють право участі у веденні державних справ, що захищається статтею 25 Пакту, повинні бути встановлені конституцією та іншими законами [14]. Згідно п. 6 Зауважень загального порядку № 25 (57) громадяни можуть брати безпосередню участь у народних зборах, які мають право приймати рішення з місцевих питань або щодо справ певної громади, а також в органах, створених для представництва громадян під час консультацій з урядом.

Більш детальні положення, що стосуються участі громадськості в процесі вирішення правових проблем у сфері довкілля, містяться в Конвенції ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція), яка була ратифікована Україною 06 липня 1999 року. Так, у ч. 2 статті 6 цієї Конвенції визначено, що зацікавлена громадськість адекватно, своєчасно та ефективно одержує інформацію залежно від обставин шляхом публічного повідомлення або в індивідуальному порядку на початковому етапі процедури прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, зокрема, про характер можливого рішення або проект такого рішення. Згідно ч. 4 статті 6 Орхуської Конвенції, кожна зі Сторін забезпечує участь громадськості в процесі прийняття рішень вже на ранньому етапі, коли є всі можливості для розгляду різних варіантів і коли участь громадськості може бути найефективнішою [15].

Важливим універсальним документом у сфері публічних консультацій є Конвенція ООН проти корупції, ухвалена резолюцією 58/4 Генеральної Асамблеї від 31 жовтня 2003 року та ратифікована Україною 18 жовтня 2006 року. У ст. 13 цієї Конвенції визначено, що кожна держава-учасниця

зобов'язується вживати належних заходів відповідно до своїх можливостей та основоположних принципів свого внутрішнього законодавства, щоб сприяти активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектору, таких як громадянське суспільство й неурядові та громадські організації, у запобіганні корупції та боротьбі з нею, а також у підвищенні обізнаності громадськості про існування, причини, серйозність та загрозу, яку становить корупція. Цю участь слід зміцнювати такими заходами, як:

- a) підвищення прозорості та сприяння участі громадськості у процесах ухвалення рішень;
- b) забезпечення ефективного доступу громадськості до інформації;
- c) інформування громадськості та сприяння нетерпимості до корупції, а також впровадження програм державної освіти, зокрема, шкільних і університетських навчальних програм;
- d) повага, підтримка й захист свободи пошуку, отримання, публікації та поширення інформації про корупцію [16].

Окремий інтерес представляють регіональні стандарти. Значну кількість правових інструментів для сприяння участі громадськості в публічних консультаціях було ухвалено в рамках діяльності Ради Європи. Так, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування передбачає право участі суспільства у справах місцевого органу влади, згідно з яким держави-сторони в рамках своєї юрисдикції повинні забезпечувати кожному право участі у справах місцевого органу влади. У Рекомендації РЕСМ/Rec(2001)19 про участь громадян у місцевому публічному житті також міститься перелік конкретних кроків й заходів, спрямованих на заохочення громадян до участі в місцевому публічному житті та на необхідності зростання такої участі. У численних зобов'язаннях у рамках ОБСЄ наголошується на ролі прозорості в державних справах, а також міститься обов'язкова передумова – забезпечення підзвітності держав за свої дії; у цьому контексті, концепція «законодавчої прозорості» вважається особливо важливою. Держави-учасниці ОБСЄ прямо зобов'язалися забезпечувати «безпечну обстановку та відповідні інститути для мирної дискусії і вираження своїх інтересів усіма особами і суспільними групами» (Маастрихтський документ ОБСЄ від 2003 року) [6, с. 7-8].

Досить розвинутою є правова база для публічних консультацій у Європейському Союзі. Перш ніж запропонувати правовий акт, Європейська Комісія проводить широкі консультації, публікує минулі, поточні та майбутні публічні дані щодо таких консультацій на порталі «Have Your Say», де можна здійснити пошук за сферою політики, темою, етапом, ключовими словами, датою, типом акта та документами. Відповідно до Міжвідомчої угоди про вдосконалення законотворчості 2016 року три Інституції ЄС - Європейська Комісія, Рада ЄС та Європейський парламент регулярно інформують одна одну протягом законодавчого процесу про їхню роботу та про результати консультацій із зацікавленими сторонами, оцінки впливу тощо [10].

Варто зазначити, що населення в більшості країнах ЄС не лише бере активну участь в обговоренні та погодженні правових ідей та текстів законопроектів, але й наділене реальним правом законодавчої ініціативи та має дієві механізми його реалізації. Наприклад, портал громадянських ініціатив Естонії дає змогу громадянам подавати пропозиції щодо нового законодавства чи внесення змін до нього, проводити обговорення, складати та надсилати підписані цифровим підписом колективні звернення – щонайменше 1 000 підписів громадян Естонії віком від 16 років – до парламенту Естонії (Рійгікогу) та органів місцевого самоврядування (не менш ніж 1 % від усього зареєстрованого населення) [17]. У Фінляндії публічні консультації повністю інтегровані у законотворчий процес. Після етапу нормативної підготовки урядовий законопроект розповсюджується серед зацікавлених сторін для отримання коментарів. Консультації із зацікавленими сторонами відбуваються і на етапах попередньої підготовки та розробки нормативних документів. Урядові проекти актів надсилаються до Фінської ради з аналізу регуляторного впливу, а потім поширюються для консультацій [18]. У Великобританії електронні консультації проводяться через веб-сайт <https://www.gov.uk>. Щоб консультаційні документи були зрозумілими для громадськості, при їх підготовці використовується проста й чітка англійська мова [19].

На тлі вищезазначених універсальних та регіональних міжнародних стандартів, було розроблено низку методичних документів та рекомендацій, які є більш деталізованими і містять конкретні кроки, яких слід вживати для поліпшення участі громадян у державних справах.

Такі міжнародні рекомендаційні документи включають, зокрема:

- Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень РЄ (2009)20, що містить низку принципів щодо участі громадськості в державних справах, таких як: участь, довіра, підзвітність, прозорість та незалежність;

- Посібник з інформації, консультацій та громадської участі у формуванні та проведенні політичного курсу Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР);
- Настанови ОЕСР щодо публічних онлайн-консультацій;
- Настанови ЄС щодо консультацій із заінтересованими особами;
- Рекомендації щодо поліпшення участі об'єднань у процесі прийняття державних рішень (2015), підготовлені експертами з питань громадянського суспільства за підтримки БДПЛ ОБСЄ [6, с. 7-8].

Ці та інші міжнародні документи можуть використовуватися як для формування методології здійснення публічних консультацій, так і для створення звітів та відображення результатів таких заходів з метою їх врахування та відображення у проєктах нормативно-правових актів.

Висновки. Міжнародні стандарти у сфері здійснення публічних консультацій та позитивна зарубіжна практика свідчать про необхідність залучення суспільства до всіх процедур обговорення та узгодження самих проблем, які потребують нового правового регулювання в контексті здійснення правової реформи. Тобто, публічні консультації необхідні на етапі виявлення правової проблеми та пошуку шляхів її вирішення для створення ефективного закону. Публічні консультації, створення звітів щодо оцінки проблем, оцінки поглядів щодо існуючих напрямів їх вирішення – усі ці інструменти необхідні для успішного здійснення євроінтеграційних реформ, адже нові закони, що створюються шляхом гармонізації із правом ЄС, мають враховувати сформований у ЄС правопорядок, що неможливо без якісної комунікації на рівні «держава-суспільство».

На нашу думку, важливість публічних консультацій для розроблення ефективного законодавства полягає у активному пошуку кращого правового регулювання, яке буде забезпечувати баланс інтересів держави та суспільства. При цьому участь суспільства має бути не формальною, а реальною. Як бачимо, Закон № 3841-IX не передбачає механізмів залучення суспільства до публічних консультацій, а відсутність обов'язку їх проведення народними депутатами та комітетами ВРУ під час законотворення не стимулюватиме враховувати думку активних членів суспільства на різних етапах правотворчості, як того вимагають міжнародні стандарти. В контексті застосування міжнародних стандартів, вбачаємо доцільність створення окремого Комітету ВРУ для оцінки результатів проведених публічних консультацій, формування активної взаємодії законодавців із громадськістю. Такий Комітет мав би забезпечувати контроль врахування результатів публічних консультацій у майбутніх текстах законопроектів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Сунегін С.О. Правотворчість і сучасні технології: концептуальні проблеми взаємозв'язку та перспективи їх вирішення. *АЛЬМАНАХ ПРАВА*. 2024. Випуск 15. С. 411–424. URL: <http://jnas.nbuv.gov.ua/article/UJRN-0001525932>.
2. Про затвердження плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року: Розпорядження КМУ № 133-р від 09 лютого 2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133-2024-%D1%80#Text>.
3. Крайній П.І. Закон України «Про публічні консультації» та його вплив на еволюцію права на участь в управлінні державними справами: теоретичний та практичний аналіз. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. Том 3 № 86. С. 361–367. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2025/01/57.pdf>
4. Бойко О.П. Правове регулювання публічних консультацій в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2021. Том 32 (71) N 2. С. 32–38. URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2021/2_2021/8.pdf.
5. Martin M. Elite Fractures, Public Capture: The Strategic Use of Public Consultation in Global Constitution-Making. *Journal of Law and Courts. Published online* 2025. № 9. P. 1–34. DOI: 10.1017/jlc.2024.9.
6. Висновок БДПЛ ОБСЄ щодо проєкту Закону України «Про публічні консультації» Варшава, 1 вересня 2016 року Висновок No GEN-UKR/295/2016 [ET]. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/5/313121.pdf>.
7. Керівництво з демократичного законотворення для вдосконалення законодавства. Бюро ОБСЄ. 2024. 200 с. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/d/570906.pdf>.

8. Про публічні консультації: Закон України № 3841-IX від 20 червня 2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841-IX#Text>.
9. Панкратова В.О. Електронні консультації як засіб залучення громадян до прийняття рішень. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2025. Випуск 1. С. 48–52. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2025/02/8.pdf>.
10. Consultation in the EU law-making process. URL: <https://www.niassembly.gov.uk/globalassets/committee-blocks/windsor-framework-democratic-scrutiny-committee/useful-resources/information-paper-on-consultation-in-the-eu-law-making-process-13-mar-24.pdf>.
11. ГО «Портал «Децентралізація». Новели проекту Закону України «Про публічні консультації» (законопроект № 4254 від 23 жовтня 2020 року, прийнятий 20 червня 2024 року). URL: https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1448/Draft_Law_4254_note.pdf.
12. Методичні рекомендації щодо проведення публічних консультацій (відповідно до норм Закону України «Про публічні консультації»). URL: <https://internews.ua/storage/app/media/rang/2024/10/Public-consultation-recommendations.pdf>.
13. Чальцева О.М., Швець К.А. Досвід впровадження публічних е-консультацій у європейських країнах. *Політичне життя*. 2021. № 3. С. 62–68. URL: <https://jpl.donnu.edu.ua/article/view/11101/10997>.
14. General Comment Adopted By The Human Rights Committee Under Article 40, Paragraph 4, Of The International Covenant On Civil And Political No. 25 (57). CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 27 August 1996. URL: <https://docs.un.org/en/CCPR/C/21/Rev.1/Add.7>.
15. Конвенція ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text.
16. Конвенція ООН проти корупції, ухвалена резолюцією 58/4 Генеральної Асамблеї від 31 жовтня 2003 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.
17. The Citizen Initiative Portal Rahvaalgatus.ee URL: <https://rahvaalgatus.ee/>
18. Comparative Analysis of European Practices On Public Consultations. URL: <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42965.pdf>.
19. Heat networks regulation: consumer protection. URL: <https://www.gov.uk/government/consultations/heat-networks-regulation-consumer-protection>.