

# Публічні консультації як інструмент участі громадськості у державному управлінні

---

*У цьому матеріалі ми аналізуємо актуальний стан одного із напрямів реформи державного управління — ефективного врядування, зокрема у контексті проведення публічних консультацій, що є інструментом участі громадськості у державному управлінні.*

---

За підтримки:



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Confederation  
Швейцарська Конфедерація

Виконавець:



Лабораторія  
законодавчих  
ініціатив

*Ця публікація була підготовлена у межах проекту «Ініціатива покращення врядування в Україні: розширення можливостей формування політики для суспільного прогресу» за підтримки Швейцарії. Відповідальність за зміст цієї публікації несе виключно ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». Думка авторів не обов'язково відображає погляди донора.*

Участь громадськості є невіддільною частиною демократичного процесу формування державної політики. Залучення заінтересованих сторін до обговорення актуальних питань формування політики, зокрема й до проектів нормативно-правових актів, дає їм змогу висловити свої погляди, надати рекомендації або зауваження, а також сприяє налагодженню ефективного діалогу між органами державної влади та громадськістю. Один із [Принципів державного управління OECD/SIGMA](#) передбачає, що під час розробки політики проводяться активні консультації з ключовими зовнішніми та внутрішніми зацікавленими сторонами та громадськістю.

Нині основним актом, який регулює порядок проведення консультацій органами виконавчої влади, є затверджений Кабінетом Міністрів [Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики](#) (далі — Порядок).<sup>1</sup>

Згідно з цим Порядком орган виконавчої влади, який організовує та проводить консультації, щорічно складає орієнтовний план їх проведення, який формується з урахуванням:

- › основних завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України;
- › Державної програми економічного і соціального розвитку України;
- › плану законопроектних робіт та інших стратегічних документів;
- › результатів попередніх консультацій з громадськістю.

Водночас аналіз орієнтовних планів міністерств свідчить про відсутність єдиної практики їх формування. Наприклад, [орієнтовний план Міністерства оборони України](#) не містить жодного нормативно-правового акта, а на обговорення з громадськістю винесені лише загальні питання реалізації державної політики, як-от забезпечення житлом військовослужбовців чи антикорупційні обмеження при проходженні військової служби в умовах воєнного стану. Подібна ситуація і з [орієнтовним планом Міністерства юстиції України](#).

Порядок встановлює, що консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Частина міністерств здебільшого використовує лише одну форму консультацій. Наприклад, [орієнтовний план Міністерства цифрової трансформації України](#) передбачає лише електронні консультації з громадськістю.

Порядок припускає, що з питань, не охоплених орієнтовним планом, консультації можуть бути ініційовані самою громадськістю за умови подання відповідних пропозицій громадській раді або безпосередньо органу виконавчої влади.

Консультації з громадськістю у формі публічного обговорення проводяться обов'язково, наприклад, коли проект нормативно-правового акта стосується життєвих інтересів

---

<sup>1</sup> Проведення консультацій у тій чи іншій формі передбачають також різні нормативно-правові акти. Наприклад, [Закон України](#) «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» містить обов'язок оприлюднювати кожен проект регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань. Громадського обговорення також потребують звіти з оцінки впливу на довкілля, проекти професійних стандартів тощо.

громадян чи правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування, діяльності тощо.

У [Моніторинговому звіті Програми SIGMA за 2023 рік](#) публічні консультації з питань державної політики отримали низьку оцінку за відповідним індикатором,<sup>2</sup> зокрема через недостатню урегульованість цього процесу та відсутність вимоги обов'язкового проведення консультацій з громадськістю щодо всіх законопроектів та підзаконних актів, які схвалює Уряд.

Обмеження кола питань, які обов'язково мають виноситися на обговорення,<sup>3</sup> дозволяє органам влади на власний розсуд визначати проекти, які потребують консультацій. Такий підхід перетворює інструмент залучення громадян до ухвалення рішень на формальність, оскільки звужує їхні можливості брати участь в обговоренні питань, які можуть вплинути на суспільство, знижує ефективність консультацій та загалом зменшує прозорість процесу формування політики.

Аналіз пояснювальних записок до урядових законопроектів свідчить, що міністерства, які не проводили консультації з громадськістю, не обґрунтовують такі рішення або навіть не згадують це питання.

Хоча Порядок і передбачає строк оприлюднення звіту за результатами консультацій з громадськістю (два тижні), він пов'язує цей строк з моментом ухвалення відповідного рішення за підсумками обговорення, не встановлюючи при цьому чіткої часової межі для самого ухвалення рішень після завершення консультацій. Це створює ризик затягування як процесу ухвалення рішень, так і публікації звітів.

Деякі органи не дотримуються вимог Порядку щодо звітування про результати проведених консультацій, зокрема оприлюднюють звіти, які не містять інформації про те, чи були враховані пропозиції громадськості, та як вони вплинули на ухвалене рішення, або ж взагалі не оприлюднюють їх. За відсутності прозорого звітування щодо впливу консультацій з громадськістю на формування політики, цей процес як спосіб залучення громадськості до участі в управлінні державними справами зводиться до формальності.

[Стратегія реформування державного управління на 2022–2025 роки](#) (далі — Стратегія) передбачає перегляд процедур й робочих процесів у державних органах, насамперед

---

<sup>2</sup> Значення цього індикатора становить **один бал** за п'ятибальною шкалою.

<sup>3</sup> Порядок визначає десять категорій проектів актів, щодо яких консультації з громадськістю проводяться обов'язково, зокрема з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів тощо.

процес проведення публічних консультацій з формування та реалізації державної політики та процес моніторингу і контролю виконання управлінських рішень. Проведення аудиту процесів дасть змогу виявити загальні негативні тенденції та зробити процеси зручнішими для громадян, зокрема шляхом використання сучасних інформаційно-технологічних рішень.

**Завданнями** з реалізації цього напряму Стратегії є удосконалення процесу проведення публічних консультацій та консультацій з громадськістю щодо питань формування та реалізації державної політики.

План заходів з реалізації Стратегії містить два **складники**, які безпосередньо стосуються процесу проведення публічних консультацій:

- супроводження у Верховній Раді України проєкту Закону України «Про публічні консультації» ([№ 4254](#) від 23 жовтня 2020 року);
- забезпечення реінжинірингу процесу проведення публічних консультацій та консультацій з громадськістю щодо питань формування та реалізації державної політики.

## Стан справ та прогрес реформи

### › Закон України «Про публічні консультації»

У червні 2024 року Верховна Рада ухвалила [Закон України «Про публічні консультації»](#) (Закон [№ 3841-IX](#)), який набере чинності через 12 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану.

Закон [№ 3841-IX](#) встановлює принципи та порядок проведення публічних консультацій. Зокрема, суб'єкт проведення публічних консультацій має оприлюднювати консультаційний документ на онлайн-платформі для публічних консультацій та/або на своєму офіційному вебсайті з інформуванням заінтересованих сторін. За наслідками проведення публічних консультацій орган має оприлюднювати надані пропозиції, **аналізувати їх**, складати та публікувати звіт про результати проведення консультацій. Строк проведення публічних консультацій не може становити менше як 15 робочих днів, а звіт про їх проведення оприлюднюється протягом 30 робочих днів після дня їх завершення.

Закон [№ 3841-IX](#) визначає виключний перелік форм проведення публічних консультацій:

- 1) електронні консультації;<sup>4</sup>
- 2) адресні консультації;<sup>5</sup>
- 3) публічне обговорення.<sup>6</sup>

Публічні консультації можуть проводитися у різних формах одночасно, однак Закон [№ 3841-IX](#) визначає електронні консультації як обов'язкову форму. Для деяких органів публічне обговорення є обов'язковим у певних випадках, наприклад, якщо проект акта стосується конституційних прав, свобод та обов'язків громадян або впливає на стан навколишнього природного середовища, екологічну, біологічну чи генетичну безпеку тощо.

Законом чітко визначено відповідальність суб'єктів державної влади, що можуть ухилятися від публічних консультацій або порушувати порядок їх проведення, — у такому разі ухвалення акта може стати підставою для його скасування або визнання судом нечинним.

Отже, один із заходів Плану реалізації Стратегії повністю виконаний.

Водночас між першим та другим читанням у Парламенті законопроект [№ 4254](#) втратив деякі важливі норми. Зокрема, Закон [№ 3841-IX](#) **не передбачає обов'язку** проводити публічні консультації для народних депутатів та комітетів Верховної Ради. Народні депутати **можуть** проводити публічні консультації щодо законопроекту до внесення його на розгляд Верховної Ради, а парламентський комітет **може** проводити публічні консультації після прийняття законопроекту у першому читанні за основу. Президент серед суб'єктів проведення публічних консультацій не згадується взагалі.

Закон [№ 3841-IX](#) **не передбачає можливості ініціювання публічних консультацій громадськістю**, як це нині встановлено [Порядком](#). Закон залишив заінтересованим особам лише право подавати суб'єкту проведення публічних консультацій пропозиції щодо предмета публічних консультацій відповідно до вимог, визначених законом.

---

<sup>4</sup> Оприлюднення консультаційного документа на онлайн-платформі для публічних консультацій та/або на офіційному вебсайті суб'єкта проведення публічних консультацій щодо предмета консультацій.

<sup>5</sup> Надсилання заінтересованим сторонам консультаційного документа, проведення опитування, анкетування.

<sup>6</sup> Проведення публічних заходів (засідань у формі круглих столів, слухань, конференцій, фокус-груп, зустрічей, інтернет-, відеоконференцій).

На відміну від чинного Порядку<sup>7</sup> Закон [№ 3841-IX](#) дещо **обмежив сферу застосування публічних консультацій** — лише для підготовки проєктів програмних документів та нормативно-правових актів, тоді як поточні питання реалізації державної політики залишилися поза цією процедурою.

Крім того, вимога обов'язкового проведення публічних консультацій охоплює значну кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили та важливості. Це передбачає збільшення навантаження на державні органи та потенційний ризик не впоратися з великим обсягом публічних консультацій, зокрема з якісним опрацюванням отриманих пропозицій у встановлений Законом [строк](#), що може знівелювати сутність та мету цієї процедури.

Закон [№ 3841-IX](#) визначає, що у звіті про результати проведення публічних консультацій подається лише *узагальнена* інформація про пропозиції, що надійшли до суб'єкта проведення публічних консультацій, та *узагальнена* інформація про врахування або відхилення пропозицій з обґрунтуванням прийнятого рішення. Однак Закон не визначає, наскільки узагальненими можуть бути отримані пропозиції (їх кількість, суть тощо). Через це органи влади можуть звітувати у довільній формі, що не гарантує заінтересованим сторонам отримання чіткої інформації про врахування чи відхилення їхніх пропозицій.

Закони України [«Про публічні консультації»](#) та [«Про правотворчу діяльність»](#) взаємопов'язані, оскільки публічні консультації є важливим елементом правотворчої діяльності, хоча й останній дещо оминає їхню роль. Крім того, ці закони послуговуються різною термінологією (як-от термін «програмний документ»), що створює нормативну неузгодженість та потребує їх гармонізації.

Особливої уваги потребує узгодження принципів, на яких ґрунтується правотворча діяльність та проведення публічних консультацій. Зокрема, Закон України «Про правотворчу діяльність» декларує, що публічні консультації проводяться з метою реалізації принципів відкритості та прозорості правотворчої діяльності.<sup>8</sup> Проте сам перелік принципів правотворчої діяльності, визначений цим же Законом, таких понять не містить.<sup>9</sup> Натомість саме Закон [№ 3841-IX](#) закріплює принципи участі, відкритості та прозорості, але лише в контексті проведення публічних консультацій.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Порядок визначає, що консультації проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, тобто не обов'язково лише щодо нормативно-правових актів.

<sup>8</sup> [Стаття 45](#) Закону України «Про правотворчу діяльність».

<sup>9</sup> [Стаття 3](#) Закону України «Про правотворчу діяльність».

<sup>10</sup> [Стаття 4](#) Закону України «Про публічні консультації».

Інший захід, передбачений Планом щодо забезпечення реінжинірингу процесу проведення публічних консультацій та консультацій з громадськістю, безпосередньо пов'язаний із виконанням Закону [№ 3841-IX](#). Однак згідно з прикінцевими та перехідними положеннями цього Закону Уряд має вжити заходів щодо ухвалення та/або оновлення нормативних актів, що випливають з цього Закону, лише через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану для того, щоб ці підзаконні акти набрали чинності одночасно з набранням чинності самим Законом.<sup>11</sup> Отже, поки що залишаються чинними поточні вимоги до проведення консультацій з громадськістю, врегульовані Порядком.

› Онлайн-консультації

Закон [№ 3841-IX](#) передбачає функціонування онлайн-платформи публічних консультацій для взаємодії з громадянами та інститутами громадянського суспільства, порядок функціонування, вимоги до функціональних можливостей та технічного адміністратора, що має визначити Кабінет Міністрів.<sup>12</sup>

Впровадження єдиної платформи є корисним, оскільки заінтересована особа матиме доступ до консультацій усіх державних органів чи органів місцевого самоврядування. Це також спростить ідентифікацію та верифікацію заінтересованих сторін та допоможе уніфікувати практику подання пропозицій. Нині кожне міністерство та інші центральні органи виконавчої влади публікують інформацію про проведення консультацій з громадськістю та звіти за їх результатами на власних вебсайтах.

Проте майбутнє такої платформи є доволі невизначеним. Закон [№ 3841-IX](#) передбачає, що до моменту створення технічних можливостей для проведення електронних консультацій на спеціалізованій онлайн-платформі вони проводяться суб'єктами проведення публічних консультацій на їхніх вебсайтах та/або вебсторінках у соціальних мережах.<sup>13</sup> Водночас Закон не встановлює ні кінцевого строку створення онлайн-платформи, ні дати початку функціонування онлайн-платформи, а також не конкретизує, що означає «створенням технічних можливостей». Отже, існує ризик затягування «створення технічних можливостей», що фактично заблокує запуск онлайн-платформи на невизначений час.

---

<sup>11</sup> Пункти 1, 4 Розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону [№ 3841-IX](#).

<sup>12</sup> Стаття 14 Закону [№ 3841-IX](#).

<sup>13</sup> Пункт 2 Розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону [№ 3841-IX](#).

На порталі «[Взаємодія](#)» мав з'явитися модуль публічних консультацій, однак нині цей портал працює лише як платформа для конкурсів проєктів інститутів громадянського суспільства і подання петицій до органів місцевого самоврядування.

Водночас у грудні 2022 року до Стратегії були внесені [зміни](#), які звузили обсяг одного з завдань у межах блоку «Ефективне врядування» — з нього вилучено положення щодо впровадження модуля публічних консультацій на онлайн-платформі для взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства. Це дає підстави для висновку, що запровадження онлайн-консультацій нині не є пріоритетом у сфері державного управління.

## Рекомендації

Публічні консультації є інструментом участі громадськості у процесі формування та реалізації державної політики та ухвалення рішень. Для забезпечення ефективної комунікації між органами влади, які проводять консультації, та заінтересованими сторонами, потрібно вжити заходів щодо:

- 1) визначення обов'язкового проведення публічних консультацій народними депутатами та комітетами Верховної Ради України, оскільки саме народні депутати є ініціаторами більшості законопроєктів;
- 2) встановлення чіткого строку для створення онлайн-платформи для публічних консультацій;
- 3) забезпечення наявності у процесі публічних консультацій аналітичного та звітного компонентів: публічні консультації мають бути не лише механізмом збору пропозицій від заінтересованих сторін, але й інструментом для їхнього якісного аналізу. Органи влади мають обов'язково розглядати отримані пропозиції, обґрунтовувати рішення щодо їхнього прийняття або відхилення, а також оприлюднювати звіт за результатами проведених консультацій;
- 4) взаємного узгодження Закону [№ 3841-IX](#) та Закону України «Про правотворчу діяльність»;
- 5) відповідних змін до Закону [№ 3841-IX](#) та Закону України «Про правотворчу діяльність», які потрібно внести ще до набрання чинності/введення в дію, що сприятиме повноцінній реалізації урегульованих ними процесів.