

*Хальота Андрій Іванович,
кандидат юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник
відділу дослідження проблем правотворчості
та адаптації законодавства України до права ЄС
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8505-0055>*

ПУБЛІЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ ЯК ФОРМА УЧАСТІ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ ОСІБ У ПРАВОТВОРЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ: ЕФЕКТИВНІСТЬ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

У статті здійснено комплексний аналіз публічних консультацій як форми участі заінтересованих осіб у правотворчій діяльності. Досліджено теоретичні підходи до розуміння консультаційних процедур у контексті партисипативної та деліберативної демократії, а також їх значення для забезпечення легітимності, прозорості та якості нормативно-правових рішень. Визначено, що сучасні міжнародні стандарти, сформовані Організацією економічного співробітництва та розвитку, Європейським Союзом та системою ООН, розглядають публічні консультації як важливий механізм залучення громадськості до процесу формування державної політики та правотворення.

Особливу увагу приділено аналізу Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-IX та його співвідношенню із Законом України «Про правотворчу діяльність». Встановлено, що прийняття зазначеного Закону стало важливим етапом інституціоналізації консультаційних процедур в Україні та створило нормативні передумови для розвитку відкритого врядування й підвищення рівня участі громадськості у правотворчому процесі. Водночас виявлено низку проблем законодавчого регулювання, зокрема надмірну кількість винятків зі сфери дії Закону, факультативний характер консультацій щодо законопроектів народних депутатів України, недостатню деталізацію вимог до консультаційних документів, обмеженість механізмів зворотного зв'язку та відсутність ефективного інституційного контролю.

Проаналізовано сучасну українську практику проведення консультацій та встановлено, що однією з ключових проблем залишається формальний характер багатьох консультаційних процедур і недостатній вплив поданих пропозицій на зміст нормативно-правових актів. Обґрунтовано необхідність удосконалення законодавчого дизайну консультацій, розвитку цифрової інфраструктури, запровадження диференційованих строків консультацій, посилення інклюзивності та впровадження деліберативних форм участі громадськості.

Ключові слова: *публічні консультації, правотворча діяльність, участь громадськості, демократичне врядування, правотворчий процес, відкритий уряд, електронні консультації, деліберативна демократія.*

Постановка проблеми. Тематика наукових досліджень щодо публічних консультацій в українській науці набула якісно нового значення у зв'язку з одночасною дією кількох факторів. По-перше, після початку агресії Росії проти України з 2014 року держава була змушена ухвалювати значну кількість рішень з ви-

сокою інтенсивністю та швидкістю, що об'єктивно скорочувало участь громадськості у процесі правотворчості. По-друге, євроінтеграційний курс і зобов'язання в межах відкритого урядування підвищили вимоги до прозорості та підзвітності публічної влади. По-третє, саме право людини на участь в управлінні державними справами має не лише політичний, а й виразний правотворчий вимір, оскільки зміст цього права дедалі частіше формується у взаємодії між державою, громадянським суспільством, науковою спільнотою та різними групами суб'єктів правового регулювання.

У цьому контексті публічні консультації постають не просто як ефективна практика, а як процесуальна гарантія якісного правотворення. За сучасними підходами Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), участь заінтересованих сторін підвищує якість політик і послуг, прозорість, відповідність адресатів і довіру до публічних інституцій [1, с. 27–28]. Водночас міжнародна практика переконливо показує, що сам факт існування консультаційної процедури не гарантує її змістовності: процедури можуть бути надмірно короткими, технократичними, захопленими вузькими групами впливу або зведеними до формального оприлюднення проєкту нормативно-правового акта без реального зворотного зв'язку.

Саме тому прийняття Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-IX треба оцінювати як спробу організувати процес залучення заінтересованих сторін до прийняття рішень в державі. Він проголошує метою упорядкування залучення заінтересованих сторін до участі у прийнятті рішень на всіх етапах постановки проблеми, розроблення, формування і реалізації державної політики та вирішення питань місцевого значення [2]. Одночасно Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX уже закріпив тезу про публічні консультації як форму громадського обговорення у правотворчому процесі, що робить надзвичайно важливим питання узгодженості двох актів [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика публічних консультацій як форми участі заінтересованих осіб у правотворчій діяльності останніми роками посідає важливе місце у сучасних юридичних і політико-правових дослідженнях. Особлива увага приділяється питанням відкритого урядування, демократичної участі громадськості, цифровізації консультаційних процедур та забезпечення легітимності правотворчих рішень.

Теоретичні основи участі громадськості у процесі прийняття рішень були закладені у працях Ю. Габермаса, який пов'язував легітимність права з дискурсивними процедурами суспільного обговорення, а також Ш. Арнстайн, яка у концепції «драбини громадянської участі» обґрунтувала відмінність між формальною консультацією та реальним впливом громадськості на зміст публічних рі-

шень. Проблеми формалізації консультаційних процедур та ризику домінування організованих груп інтересів у процесі вироблення рішень досліджуються у працях М. Мартін.

У вітчизняній науці окремі аспекти публічних консультацій досліджували О. Бойко, П. Крайній, О. Чальцева, К. Швець, Р. Стефанчук. Водночас аналіз наукової літератури свідчить, що комплексні дослідження публічних консультацій саме як форми участі заінтересованих осіб у правотворчій діяльності залишаються недостатніми. Потребують подальшого наукового опрацювання питання ефективності консультаційних процедур, юридичних наслідків їх порушення, інституційного контролю за проведенням консультацій, а також функціонування консультацій в умовах воєнного стану та цифрової трансформації публічного управління. Це зумовлює актуальність і практичну значущість подальших досліджень у зазначеній сфері.

Постановка мети. Мета наукової статті полягає у комплексному аналізі публічних консультацій як форми участі заінтересованих осіб у правотворчій діяльності, оцінці їх фактичної та потенційної ефективності, критичному аналізі Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-ІХ, дослідженні української практики та формулюванні конкретних пропозицій щодо вдосконалення нормативної й організаційної моделі консультацій.

Виклад основного матеріалу. У класичній теорії демократії участь громадян у виробленні публічних рішень не обмежується механізмом їх голосування під час здійснення різних форм безпосередньої демократії. Консультації виступають проміжною ланкою між суто представницькою моделлю і моделями партисипативної та деліберативної демократії. Якщо представницька демократія легітимує владу через вибори, то консультаційна демократія легітимує конкретне рішення органів публічної влади через відкриту процедуру залучення заінтересованих осіб. У цьому сенсі публічні консультації виконують щонайменше три функції: інформаційну, коли орган публічної влади отримує релевантні дані з питання, що обговорюється; коригувальну, коли орган публічної влади змінює проєкт нормативно-правового акта; та легітимаційну, коли процедура публічних консультацій створює підстави для сприйняття рішення як належно обґрунтованого.

Ю. Габермас пов'язував легітимність права з дискурсивними процедурами, в яких норми можуть бути раціонально прийнятними для адресатів [4, с. 28–41]. Для сучасної правотворчості це означає, що консультація не є «зовнішнім» суспільно-політичним компонентом щодо права, а є частиною правової раціональності. Якщо суб'єкти, на яких поширюються конкретні норми права, не мають змоги впливати на її формування хоча б у консультаційному форматі, ці норми права втрачають частину своєї комунікативної легітимності. Звідси випливає

важливий висновок для українського контексту: процедура консультацій має оцінюватися не за кількістю формально проведених заходів, а за тим, чи забезпечує вона публічну можливість зважування альтернатив і обґрунтованого врахування інтересів суб'єктів правовідносин.

Ш. Арнстайн у сформульованій концепції «Драбина громадянської участі» показала, що між інформуванням, консультацією та реальним впливом існує принципова різниця: участь може бути як механізмом перерозподілу символічного впливу, так і засобом фактичного включення громадськості у прийняття рішень [5, с. 216–224]. Для правотворчості ця теза особливо важлива, оскільки консультація, яка не змінює ні проєкт нормативно-правового акта, ні обґрунтування рішення, часто перетворюється на ритуал легітимації вже ухваленого курсу. Саме тому одним із ключових критеріїв ефективності консультацій є не кількість отриманих коментарів, а наявність прозорого зв'язку між поданими пропозиціями і фінальним текстом нормативно-правового акта.

Методологічно це зближує сучасні підходи ОЕСР і Управління Верховного комісара ООН з прав людини. ОЕСР послідовно розмежовує інформування, консультацію і активну участь; наголошує на юридичному закріпленні права на участь, консультацій на ранніх стадіях, достатності часу, доступності інформації, ресурсному забезпеченні та обов'язку влади пояснювати, як використано отриманий внесок [1, с. 23–25]. Управління Верховного комісара ООН з прав людини підкреслює, що участь громадян у позаелекторальних контекстах може відбуватися на різних рівнях – від інформування та консультації до партнерства або спільної діяльності – і на різних стадіях рішення: від встановлення питань до моніторингу та переформулювання рішення [6, с. 12–16]. У правотворчій площині це означає: чим раніше запускається консультація і чим чіткіше окреслені альтернативи, тим вищою є ймовірність її реального впливу.

На цьому тлі важливим є і критичний підхід. Новіші дослідження показують, що консультації можуть використовуватися стратегічно: як інструмент елітного маневрування, вибіркового підтвердження вже ухваленої позиції або канал, який непропорційно добре використовують організовані та ресурсні групи. ОЕСР у сфері лобіювання прямо фіксує обмежену прозорість цілей впливу та неповноту розкриття даних про суб'єктів впливу [7]. М. Мартін, аналізуючи глобальний досвід конституційного консультування, показує, що публічні консультації можуть мати не лише демократичну, а й суто інструментальну цінність для певних груп еліт [8, с. 25–34]. Отже, ефективність консультацій залежить не тільки від відкритості доступу, а й від дизайну самої процедури: хто повідомлений, у які строки, на якій стадії, з якою повнотою даних, за якими правилами фіксується та оцінюється внесок.

Українська доктрина загалом розвиває ті самі ідеї. О. Бойко обґрунтовує, що публічні консультації є важливим інструментом реалізації конституційного

права людини на участь в управлінні державними справами [9, с. 32–38]. П. Крайній показує, що новий Закон України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-ІХ впливає на еволюцію права людини на участь в управлінні державними справами і створює передумови для ширшого розуміння управління державними справами [10, с. 361–366]. О. Чальцева та К. Швець акцентують на тому, що цифровий формат консультацій дозволяє охопити ширше коло учасників, але сам по собі не усуває проблему формалізму [11, с. 62–67]. У новішій українській літературі також наголошується на зв'язку правотворчості з технологічними і цифровими інструментами, однак підкреслюється, що технологія без належного нормативного дизайну не гарантує змістовної участі осіб у консультаціях.

Прийнятий 20 червня 2024 р. Закон України «Про публічні консультації» визначає власною метою упорядкування залучення заінтересованих сторін до участі у прийнятті рішень «... на всіх етапах постановки проблеми, розроблення, формування та реалізації державної політики» [2]. Уже ця формула є сильною стороною цього Закону: він виходить за межі вузького уявлення про консультацію як коментування готового тексту акта і, принаймні концептуально, орієнтує суб'єкта владних повноважень на ранню фазу формування політики. У поєднанні з положеннями Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 № 3354-ІХ, який визнає публічні консультації формою громадського обговорення у процесі розроблення проєктів нормативно-правових актів, утворюється нормативна основа для інтеграції участі заінтересованих осіб у правотворчу діяльність [3].

Позитивною рисою Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-ІХ є також закріплення в статті 4 принципів участі та відкритості, прозорості, доступності, підзвітності, дієвості і пропорційності. У цій статті прямо допускається можливість участі заінтересованих сторін на всіх етапах вирішення питання, і забороняється необґрунтована відмова їм в участі у цьому процесі [2]. У доктринальному сенсі це означає перехід від адміністративного дозволу до презумпції відкритого доступу до консультаційної процедури. Таке рішення відповідає як Рекомендації ОЕСР щодо відкритого уряду, що вимагає забезпечувати інклюзію, якість та вплив партисипативних процесів, так і міжнародним стандартам права людини на участь у публічних справах [12].

Водночас уже на рівні предмета регулювання закон демонструє низку слабких місць. Статтею 2 Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-ІХ визначено, що його положення не поширюються на процедуру призначення виборів та референдумів, бюджетний процес, питання оборони, зовнішньої політики, значну частину міжнародно-правових питань, проєкти регуляторних актів відповідно до спеціального закону, а також проєкти актів у сфері дер-

жавного регулювання ринків фінансових послуг [2]. Частина таких вилучень є зрозумілою в силу спеціального регулювання або вимог безпеки, однак сукупно вони створюють ризик фрагментації правового регулювання. Особливо дискусійними видаються тотальне вилучення з предмета правового регулювання бюджетних правовідносин і сфери фінансових послуг: саме ці сектори мають високий суспільний вплив, значний вплив економічних політик на розподіл доходів та добробуту між різними групами населення і підвищені ризики регуляторного впливу. У міжнародній практиці, навпаки, саме рішення з високим суспільним ефектом зазвичай вимагають сильнішого, а не слабшого консультативного режиму [12].

Статтею 7 Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-IX пропонується загалом раціональний процесуальний каркас: суб'єкт консультацій складає план, консультативний документ, оприлюднює його на платформі та/або власному сайті, збирає та аналізує пропозиції, а за результатами складає звіт [2]. Суттєвим є те, що консультативний документ має містити не лише опис проблеми, а й альтернативні варіанти її розв'язання та обґрунтування того варіанта, який пропонується обрати. Це зближує українську модель з європейською логікою вимагання аргументів та консультативних документів, у яких обговорюється не лише проєкт тексту, а й можливі стратегії, підходи або заходи, які розглядаються урядами чи організаціями для вирішення конкретної проблеми. Така вимога потенційно дуже сильна, оскільки вона змушує орган влади робити видимою не лише власну позицію, а й поле можливих рішень, що є передумовою осмисленої участі.

Однак ефективність цієї норми обмежується відсутністю достатньо деталізованих законодавчих вимог до якості консультативного документа. Закон України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-IX не фіксує обов'язку додавати стандартизовану оцінку впливу на різні групи суб'єктів правового впливу, не вимагає чіткої позиції щодо проблеми, не встановлює мінімумів щодо візуалізації або доступності для осіб з інвалідністю, а також не містить чіткої вимоги розкривати дані, на яких ґрунтується вибір найкращого варіанта вирішення питання. На відміну від підходу Європейської Комісії, де консультативні стандарти прямо передбачають чіткість, цілеспрямованість, всеохоплення, достатність часу та публікацію результатів консультацій [13], Закон України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-IX закладає основу, але недостатньо деталізує методiku забезпечення цих стандартів.

Статтею 9 Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-IX передбачено три форми публічних консультацій: електронні консультації, адресні консультації та публічне обговорення [2]. Це вирішує давню проблему невизначеності формату, але водночас створює питання про достатність та-

кого переліку. Нормативне закріплення лише трьох форм може бути прочитане надто вузько і не стимулює розвиток деліберативних форматів – громадянських асамблей, публічних панелей, фокусованих форумів, консультативних груп громадян, які дедалі активніше застосовуються в країнах ОЕСР та ЄС для складних або конфліктних питань [12]. Хоча такі інструменти можна частково вбудовувати в межах публічного обговорення, але цей Закон не визначає їх ані як метод, ані як цільовий інструмент для вирішення важливих питань публічного управління.

Окремого критичного аналізу потребує стаття 8 Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-ІХ, яка регулює консультації народного депутата України та комітетів Верховної Ради, де прямо передбачено, що народний депутат може проводити публічні консультації до внесення законопроекту на розгляд парламенту; мінімальний строк при цьому становить 15 робочих днів [2]. Саме слово «може» є принципово важливим. У сегменті депутатської законодавчої ініціативи законодавство фактично не встановлює загального обов'язку народного депутата консультиватися з громадськістю щодо законопроектів, які потенційно мають великий регуляторний, соціальний чи правозахисний ефект. Через це проведення консультацій по законопроектах, що ініціюють народні депутати для розгляду Верховною Радою України, буде реалізовано на основі політичної доброї волі, а не на системному процесуальному стандарті. Для України, у якій значна частина законодавчих ініціатив виходить саме від народних депутатів, це один із найслабших вузлів усієї конструкції.

Не менш суттєвою є проблема строків проведення публічних консультацій. Стаття 13 Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-ІХ встановлює загальний мінімум на їх проведення 15 робочих днів [2]. Для проєктів актів, які потребують лише усунення лінгвістичних, техніко-юридичних та інших неточностей, цього строку в окремих випадках достатньо, однак для системних законопроектів або проєктів, що мають значні бюджетні, соціальні чи антикорупційні наслідки, такий строк видається недостатнім. Практика Європейської Комісії виходить із 12-тижневого стандарту для багатьох законодавчих консультацій, а ОЕСР послідовно наголошує на необхідності достатнього часу, який відповідає складності питання, що обговорюється [13; 1]. Закон України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-ІХ не вводить диференціації строків за типами рішень, що означає фактичне зрівнювання технічної поправки і системної реформи у часовому вимірі. Саме це створює простір для формально законного, але змістовно недостатнього спеціально відведеного проміжку часу для отримання консультацій, порад або фахової оцінки.

Найбільш інноваційною частиною Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-ІХ є стаття 14 щодо онлайн-платформи для публіч-

них консультацій. Вона передбачає машинозчитувальний формат документів, електронне подання пропозицій, оприлюднення пропозицій і звітів, а також отримання інформації про перебіг розгляду поданих пропозицій. Для органів виконавчої влади та державних колегіальних органів використання платформи визначене як виключний канал для проведення електронних консультацій [2]. У разі якісної реалізації це може стати одним із найсильніших інструментів деперсоналізації доступу, стандартизації процедури та формування цифрового сліду для подальшого моніторингу. Проте саме тут може виникнути найбільша практична проблема: реалізація положень статті 14 цього Закону базується на цифровій інфраструктурі, яка ще не завершена, а акти Кабінету Міністрів України 2025–2026 років свідчать, що концепція та технічні вимоги платформи ще перебувають на стадії розроблення [14].

Перехідні положення Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-ІХ підсилюють цю проблему. Закон набирає чинності лише через 12 місяців після припинення або скасування воєнного стану, а до створення технічних можливостей електронні консультації можуть проводитися на веб-сайтах і сторінках у соціальних мережах [2]. Таке рішення зрозуміле з огляду воєнного контексту, але воно має високу ціну. Фактично Україна отримала рамковий закон, який не буде негайно регулювати суспільні відносини у сфері проведення публічних консультацій, а тому ще тривалий час процес проведення публічних консультацій функціонуватиме у старій, неоднорідній моделі. З погляду теорії права, це створює «нормативний коридор відкладеної дії»: стандарт є проголошеним, але його суб'єкти не зобов'язані повною мірою його виконувати. Саме це знижує потенціал цього Закону як інструменту швидкої зміни практики.

Статтею 15 Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-ІХ врегульовано порядок подання пропозицій проведення публічних консультацій заінтересованими особами. Її положення водночас містять корисні і суперечливі елементи. Корисним є положення про те, що закріплено можливість оприлюднення пропозицій їх проведення, а також вивчення та аналіз суб'єктом проведення публічних консультацій пропозиції, що надійшли під час публічних консультацій. Натомість суперечливими виглядають положення про те, що закріплено, по-перше, обов'язок ідентифікації фізичних осіб, які ініціюють проведення консультацій, із подальшим оприлюдненням їхніх даних з урахуванням законодавства про захист персональних даних, а по-друге, правило, за яким індивідуальні відповіді щодо результатів розгляду пропозицій не надаються [2]. У суспільстві з неоднаковим рівнем громадянської безпеки та високою поляризованістю окремих тем повне розкриття імені заінтересованої особи може мати ефект побоювання цієї особи мати негативні наслідки за результати висловлення своєї позиції під час публічного обговорення питання. Водночас відмова від

індивідуалізації заінтересованих осіб послаблює діалогічний компонент консультацій. ОЕСР прямо застерігає, що брак ефективної комунікації між ініціатором консультацій та членами суспільства демотивує сторони брати участь у майбутніх консультаціях [15].

У статті 16 Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-ІХ міститься положення, що допускають прийняття акта без консультацій у терміновому порядку щодо запобігання надзвичайним ситуаціям та інших питань, пов'язаних із загрозами життю, здоров'ю, свободі та безпеці людини, за умови публічного оприлюднення обґрунтування і тексту акта в день його прийняття [2]. Ця модель логічно виправдана у надзвичайних умовах. Однак конструкція «інше питання, пов'язане з необхідністю запобігання...» є доволі широкою і може відкрити простір для розширювального тлумачення. Закон України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-ІХ не передбачає проведення консультацій після прийняття акта чи обов'язкового перегляду такого акта після стабілізації ситуації, що видається його очевидною прогалиною. У порівняльному вимірі навіть там, де право допускає винятки щодо загальної процедури обговорення за наявності поважних причин, як у США, відповідні винятки підлягають вузькому тлумаченню і часто стають предметом судового контролю.

Стаття 18 Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-ІХ є однією з найсильніших норм закону, оскільки встановлює, що розгляд і прийняття актів, щодо яких не проведено консультацій, відкладаються до завершення таких консультацій, а прийняття акта без консультацій або порушення процедури може бути підставою для його скасування чи визнання нечинним судом [2]. Це переводить консультацію з площини прояву «м'якого» врядування в площину значимого дотримання юридичних процедур. Проте цей Закон не деталізує критерії істотності порушення, не вводить спеціального механізму процесуального оскарження до набрання актом чинності і не створює незалежного органу, який міг би фіксувати порушення на досудовому етапі. Отже, процесуальний захист існує, але його фактична ефективність уже зумовлена судовою практикою, яку ще належить сформувати.

Нарешті, статті 19 і 20 Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-ІХ про звітність та моніторинг концептуально закладають правильний вектор. Цей Закон вимагає узагальненої інформації про пропозиції, обов'язку пояснення врахування або відхилення пропозицій, а також щорічного звіту з кількісною та якісною оцінкою впливу консультацій на прийняті рішення [2]. Утім без уніфікованих індикаторів якості, аудиту звітів, відкритих баз даних і зовнішнього контролю ці норми можуть бути зведені до комплаєнс-звітності. Інакше кажучи, Закон України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-ІХ правильно визнає звітність основною частиною проведення консуль-

тацій, але поки що не гарантує перетворення звітності на інструмент підзвітності, відповідальності та прозорості, а не на архівування процедурного сліду.

Отже, Закон України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-IX треба оцінити як якісно важливий, але не завершений інституційний продукт. Його нормативна архітектура істотно краща за попередню фрагментарність, однак для того, щоб він справді став формою участі заінтересованих осіб у правотворчій діяльності, а не лише новою рамкою «про належну комунікацію», потрібне суттєве доопрацювання як законодавчих положень, так і підзаконної та цифрової інфраструктури.

До прийняття Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-IX в Україні існувала правова основа щодо порядку проведення консультацій, яка поєднувала норми постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 № 996 [16] та окремих галузевих нормативно-правових актів. Саме ця постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 тривалий час залишалася базовим документом, що регулювала питання проведення консультацій з громадськістю для органів виконавчої влади і закріплювала інструменти електронних консультацій, орієнтовного планування й оприлюднення їх результатів [16]. Отже, розробка положень Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-IX базувалася на практиці реалізації адміністративних консультаційних процедур, що врегульовані постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 № 996.

Сучасний досвід реалізації консультаційних процедур гостро нерівномірний. Частина органів державної влади формувала відносно сталу консультаційну інфраструктуру, інші ж обмежувалися номінальним розміщенням проекту документа на вебсайті з мінімальним налагодженням контактів з громадськістю. Уже саме існування роз'яснювальних матеріалів Кабінету Міністрів України про те, «що таке електронні консультації» і як вони мають проводитися, свідчило, що механізм ще не став органічною частиною адміністративної культури [16].

Однією з хронічних проблем української практики проведення консультацій є формалізація їх через модель «оприлюднено – зауважень не надійшло». Такі випадки не означають автоматично, що проект був якісним або що суспільство не мало заперечень. Значно частіше вони свідчать про низьку видимість консультацій, нерелевантний формат комунікації, надмірно технічну мову документів або відсутність довіри до того, що коментар вплине на результат. Саме цю проблему виявляє і ОЕСР, коли говорить про ризик розчарування заінтересованих сторін через брак пояснення, як використано їхній внесок у розробку рішення [1].

У практиці органів виконавчої влади окрему роль відіграє цифрова інфраструктура. Ще у 2021 році Мінцифри оприлюднило проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Про онлайн-платформу взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства», що передбачалася як правова основа для здійснення електронної демократії, комунікації та формування складу громадських рад [19]. Пізніше шляхом аналізу документів урядового планування з'ясувалося, що впровадження цієї єдиної онлайн-платформи залишається незавершеним проєктом: у 2025–2026 роках ще передбачено вивчення практик, розроблення концепції та технічних вимог [17–19]. Звідси випливає важливий практичний висновок, що правова модель консультацій уже значно випередила інфраструктурну готовність держави її реалізувати. Це створює ризик, що перші роки після повного набрання чинності Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-IX будуть роками «налагодження техніки», а не підвищення якості участі громадськості у прийнятті рішень.

Ще один сегмент практики – консультації у спеціальних сферах, де вони мають окреме нормативне забезпечення. Так, Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV передбачає спеціальні вимоги до оприлюднення проєктів регуляторних актів, аналізу регуляторного впливу та участі суб'єктів господарювання [18]. Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23.05.2017 № 2059-VIII закріплює особливу модель громадського обговорення екологічно чутливих проєктів [19]. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI спеціально передбачає громадське обговорення проєктів містобудівної документації на місцевому рівні [20]. Це демонструє, що в правовій системі України процес проведення консультації розвивався секторально. Перевага такого підходу – у вищому рівні залежності процедури проведення консультації до специфіки самого рішення, а його недолік полягає у тому, що загальна система участі громадськості у консультаціях тривалий час не мала єдиного правового стрижня. Закон України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-IX намагається такий стрижень створити, але водночас сам вилучає з поля свого регулювання частину вже наявних спеціальних напрямів консультацій.

З огляду на це з метою ефективної реалізації Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-IX можна виділити основні напрями вдосконалення цього процесу:

1. Першочергового вдосконалення потребує саме законодавчий дизайн. Передусім треба звузити та чіткіше сформулювати винятки зі сфери дії цього Закону. Винятки, пов'язані з обороною, безпекою або невідкладними загрозами, мають тлумачитися вузько, а виняток для бюджетного процесу не повинен означати автоматичне виведення з консультацій усіх рішень із високим перерозподільчим

ефектом. Доцільним є підхід, за якого спеціальні режими проведення консультацій зберігаються, але базові стандарти консультацій, як-от своєчасність, прозорість, обґрунтованість і звітність, застосовуються також і до них, якщо спеціальне законодавство не встановлює більш високі стандарти участі громадськості у процесі консультацій. Це дає змогу уникнути фрагментації та забезпечити більш цілісне функціонування системи проведення консультацій.

2. Реформувати парламентський сегмент консультацій. Закон України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-IX має змінити факультативну модель консультацій народного депутата на його диференційований обов'язок для законопроектів визначеної значущості. Законодавчо має бути врегульоване правило, за яким проекти законів, що мають системний вплив на права людини, бюджет, ринкову конкуренцію, місцеве самоврядування, антикорупційну політику чи реалізацію євроінтеграційних зобов'язань, підлягають обов'язковим публічним консультаціям до першого читання або до розгляду профільним комітетом. Саме тут сьогодні міститься найбільший розрив між правотворчою вагою рішення та імперативністю консультації.

3. Необхідно запровадити диференціацію строків проведення консультацій. Мінімум у 15 робочих днів доцільно зберегти лише для низькоризикових або вузькоспеціалізованих проектів актів, що потребують лише технічних правок. Для законопроектів зі значним впливом на права людини, для рамкових законів, кодексів, стратегічних документів або проектів з істотним соціально-економічним ефектом доцільно встановити мінімум 30 календарних днів, а для окремих категорій проектів актів – 45 днів.

4. Консультаційний документ повинен бути стандартизований значно глибше, ніж це є зараз. Окрім проблеми, альтернатив і пропозицій удосконалення положень, обов'язковими елементами мають стати: короткий виклад простою мовою; карта груп суб'єктів, на які вплине рішення; опис очікуваних позитивних і негативних ефектів; дані, на яких ґрунтується пропонований варіант; перелік питань, щодо яких орган влади справді запрошує до дискусії; спосіб подання пропозицій у доступних форматах. Без цього консультаційний документ залишатиметься для багатьох заінтересованих осіб лише технічним файлом, а не запрошенням до змістовної участі.

5. Треба суттєво посилити зворотний зв'язок. Сама вимога звітувати про врахування або відхилення пропозицій є правильною, але її треба трансформувати у стандартизований інструмент, що систематизує відгуки чи рекомендації експертів / менторів щодо певних проектів актів у форматі відкритих даних. Для кожної суттєвої пропозиції має існувати публічно доступна позначка: враховано повністю, враховано частково, відхилено – з коротким мотивуванням. Доцільно також забезпечити для учасника можливість відстеження статусу його пропози-

ції на платформі без обов'язкового публічного розкриття повного набору персональних даних. Саме такого типу прозорість зменшує ризик розчарування, про який прямо говорять ОЕСР.

6. Винятки для термінових рішень мають супроводжуватися постфактумним проведенням консультацій. Якщо проєкт акта було прийнято без консультацій через надзвичайність, після стабілізації ситуації орган влади повинен провести у визначений строк консультації або публічний перегляд правового регулювання вже після офіційного завершення правотворчого процесу. Це особливо актуально для воєнного та кризового контексту України, де обґрунтована потреба у швидкості прийняття рішень не повинна перетворюватися на повне тривале блокування участі громадськості у здійсненні публічної влади.

7. У Законі України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-IX має бути передбачений інституційний нагляд щодо проведення публічних консультацій. Цей Закон сьогодні покладається переважно на самомоніторинг суб'єктів консультацій і подальший судовий контроль за законністю його проведення [2]. Проте цього недостатньо. Доцільно створити в Секретаріаті Кабінету Міністрів України окремий міжвідомчий координаційний центр публічних консультацій з повноваженнями на здійснення методичного аудиту, формування індикаторів якості, перевірки щорічних звітів, ведення публічної інтерактивної панелі, яка візуалізує ключові показники ефективності консультацій, підготовку загальнодержавного аналітичного огляду щодо практики консультацій. Альтернативно частину таких функцій може здійснювати спеціально уповноважений підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів України у співпраці з Мінцифри та Мін'юстом. Без такого інституційного елемента система ризикує залишитися розосередженою і невимірюваною.

8. Необхідно прискорити створення єдиної цифрової платформи та не чекати повного завершення війни для підготовки всієї нормативної та технічної інфраструктури. Офіційні документи вже передбачають окремі кроки щодо концепції і технічних вимог платформи. Отже, варто вже зараз завершити архітектуру функціоналу: єдиний кабінет консультанта; автоматичні сповіщення за тематичними підписками; оприлюднення консультаційних документів, доданих до них документів та матеріалів у машинозчитувальному форматі; розроблення інтерфейсу прикладного програмування (API) для повторного використання даних; модуль взаємозв'язку між ініціаторами консультацій та заінтересованими особами, що беруть участь у консультаціях; модуль статистики щодо консультативної активності; модуль інклюзивності та адаптації контенту до різних соціальних груп. Важливо, щоб платформа не стала лише «сайтом для розміщення документів», а справді підтримувала життєвий цикл консультації.

9. Потрібна системна робота з інклюзивністю проведення консультацій. Закон України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-IX формально

відкриває участь усім, але реальна інклюзія потребує спеціальних зусиль. Варто в законодавстві передбачити обов'язковий аналіз того, чи консультація потенційно зачіпає вразливі, маргіналізовані або недостатньо представлені групи населення, і, якщо так, то реалізувати спеціальні заходи встановлення контактів із заінтересованими особами шляхом подання спрощених матеріалів у доступних форматах, проведення консультації офлайн, роботи через посередників довіри, проведення цільових зустрічей, здійснення перекладу матеріалів, надання технічної допомоги, встановлення часу проведення консультацій, який реально дозволяє їх участь у цьому процесі.

10. Україні треба цілеспрямовано вбудовувати елементи деліберативної демократії в інструментарії консультування. Йдеться не про заміну класичних видів консультацій, а про доповнення їх форм проведення. Для тем із високим рівнем конфлікту або для питань, що потребують довгострокового обговорення, доцільно ініціювати проведення консультацій у формі: громадянських асамблей, публічних панелей, фасилітованих діалогів, громадських журі. Їх інституціоналізація дасть змогу перейти від простої агрегації коментарів до більш глибокого зважування аргументів, а відтак – підвищити якість правотворчих рішень.

11. Варто зробити акцент на професійному навчанні суб'єктів консультацій. Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, секретаріати місцевих рад і виконавчих комітетів, працівники юридичних служб органів публічної влади повинні отримати стандартизоване навчання з дизайну консультацій, підготовки консультаційних документів, модерації дискусій та аналізу коментарів, оприлюднення відкритих даних, забезпечення захисту персональних даних, врахування ризиків конфлікту інтересів, а також застосування запобіжників проти інституційного впливу заінтересованих груп. Відповідно реформа публічних консультацій має бути не лише нормативною, а й кадрово-організаційною.

Висновки. Публічні консультації у сучасній правотворчій діяльності перестають бути факультативним інструментом комунікації між державою та суспільством і поступово трансформуються у процесуальну гарантію демократичного та якісного правотворення. Їх значення особливо зростає в умовах одночасної дії воєнного стану, інтенсивного реформування державного управління та виконання Україною євроінтеграційних зобов'язань. У такому контексті участь заінтересованих осіб у формуванні нормативно-правових рішень є не лише елементом політичної легітимації влади, а й важливим компонентом правової раціональності, відкритості та підзвітності держави.

Проведене дослідження показує, що сучасні міжнародні підходи, сформовані ОЕСР, Європейським Союзом та системою ООН, розглядають консультації не як формальне інформування громадськості, а як багаторівневий механізм залучення заінтересованих сторін до всіх етапів вироблення рішень – від постанов-

ки проблеми до оцінки результатів реалізації політики. Відповідно ефективність консультацій визначається не кількістю проведених заходів або отриманих коментарів, а здатністю процедури забезпечити реальний вплив учасників на зміст остаточного рішення, прозоре обґрунтування врахування чи відхилення пропозицій, а також довіру до самого процесу правотворчості.

Аналіз Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-IX дає підстави оцінити його як важливий етап інституціоналізації участі громадськості у правотворчій діяльності. Позитивними рисами Закону є: нормативне закріплення принципів відкритості, доступності, підзвітності та участі; визначення процедурного каркасу проведення консультацій; встановлення вимоги щодо підготовки консультаційного документа із зазначенням альтернативних варіантів вирішення проблеми; створення правових передумов для функціонування єдиної цифрової платформи консультацій; а також визнання порушення консультаційної процедури потенційною підставою для оскарження нормативно-правових актів. Уперше в українському законодавстві консультації отримують не декларативний, а процесуально значущий характер.

Водночас дослідження дає змогу констатувати, що Закон України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-IX містить низку концептуальних та практичних недоліків, які можуть суттєво обмежити його ефективність. Насамперед проблемними є: надмірно широкі винятки зі сфери дії Закону; факультативний характер консультацій щодо законопроектів народних депутатів України; недостатня диференціація строків проведення консультацій; відсутність стандартизованих вимог до змісту консультаційних документів; слабкість механізмів зворотного зв'язку; відсутність обов'язкових постфактумних консультацій щодо термінових рішень; а також відсутність незалежного інституційного механізму моніторингу та оцінки якості консультацій. Окремим ризиком є відкладений характер набрання чинності Законом та незавершеність створення цифрової інфраструктури, необхідної для його повноцінної реалізації.

Практика проведення консультацій в Україні до прийняття Закону свідчить про домінування фрагментарної та нерівномірної моделі участі громадськості. У багатьох випадках консультації фактично зводилися до формального оприлюднення проектів актів без належної комунікації із заінтересованими сторонами та без реального врахування отриманих пропозицій. Це підтверджує, що сама наявність нормативної процедури ще не гарантує змістовної участі громадськості у правотворчості. Вирішальне значення має якість інституційного дизайну консультацій, рівень цифрової та організаційної спроможності держави, професійна підготовка суб'єктів консультацій і рівень суспільної довіри до механізмів участі.

У зв'язку з цим удосконалення системи публічних консультацій в Україні має здійснюватися комплексно. Ключовими напрямками реформування повинні

статі: звуження та чітко визначення винятків із процедури консультацій; запровадження обов'язкових консультацій щодо суспільно значущих законопроектів; диференціація строків залежно від складності та впливу рішень; поглиблення стандартизації консультаційних документів; створення ефективного механізму зворотного зв'язку та відкритого моніторингу; розвиток єдиної цифрової платформи; інституціоналізація деліберативних форм участі; а також професійна підготовка посадових осіб, відповідальних за організацію консультацій.

Отже, публічні консультації мають розглядатися не як допоміжна адміністративна процедура, а як один із ключових механізмів демократичного правотворення, що забезпечує узгодження інтересів держави та суспільства, підвищує якість нормативно-правових актів, зміцнює легітимність рішень органів публічної влади та сприяє формуванню культури відкритого врядування. Ефективність Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024 № 3841-IX у перспективі залежатиме не лише від формального введення його в дію, а передусім від здатності держави забезпечити реальну, інклюзивну та змістовну участь заінтересованих осіб у правотворчій діяльності.

Список використаних джерел

1. Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. Paris: OECD Publishing, 2001, 267. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2001/10/citizens-as-partners_g1gh14ab/9789264195561-en.pdf (дата звернення: 04.05.2026).
2. Про публічні консультації: Закон України від 20 червня 2024 р. № 3841-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2024. № 47. Ст. 266.
3. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364.
4. Habermas J. Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge, MA: MIT Press, 1996. URL: <https://teddykw2.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/07/jc3bcrgen-habermas-between-facts-and-norms.pdf>
5. Arnstein S. R. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 1969. Vol. 35, № 4. P. 216–224. DOI: 10.1080/01944366908977225. URL: https://www.history-ofsocialwork.org/1969_ENG_Ladderofparticipation/1969,%20Arnstein,%20ladder%20of%20participation,%20original%20text%20OCR%20C.pdf (дата звернення: 04.05.2026).
6. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs. Geneva: OHCHR, 2018, 19. URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web.pdf (дата звернення: 04.05.2026).
7. Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access. Paris: OECD Publishing, 2021. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/05/lobbying-in-the-21st-century_bb7a371a/c6d8eff8-en.pdf (дата звернення: 04.05.2026).
8. Martin M. Elite Fractures, Public Capture: The Strategic Use of Public Consultation in Global Constitution-Making. *Journal of Law and Courts*. 2025. Vol. 13, № 1. P. 1–34. DOI: 10.1017/jlc.2024.9.
9. Бойко О. П. Правове регулювання публічних консультацій в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2021. Т. 32(71), № 2. С. 32–38. DOI: 10.32838/TNU-2663-6468/2021.2/06.

10. 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. Вип. 86(3). С. 361–366. DOI: 10.24144/2307-3322.2024.86.3.55.
11. Чальцева О. М., Швець К. А. Досвід впровадження публічних е-консультацій у європейських країнах. *Політичне життя*. 2021. № 3. С. 62–68. DOI: 10.31558/2519-2949.2021.3.10.
12. Recommendation of the Council on Open Government. Paris: OECD, 2017. URL: <https://legal-instruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438> (дата звернення: 04.05.2026).
13. European Commission. Better regulation. Brussels: European Commission, 2021. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en (дата звернення: 04.05.2026).
14. Про затвердження плану заходів з реалізації у 2025–2026 роках Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 березня 2025 р. № 246-р. *Урядовий кур'єр*. 04.04.2025. № 70.
15. OECD Regulatory Policy Outlook 2025. Paris: OECD Publishing, 2025. DOI: 10.1787/56b60e39-en.
16. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p#Text> (дата звернення: 04.05.2026).
17. Повідомлення про оприлюднення проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про онлайн-платформу взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства». *Міністерство цифрової трансформації України*. 27.08.2021. URL: <https://thedigital.gov.ua/documents/legislation/povidomlennya-pro-oprilyudnennya-proektu-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-pro-onlajn-platformu-vzayemodiyi-organiv-vikonavchoyi-vladi-z-gromadyanami-ta-institutami-gromadyanskogo-suspilstva> (дата звернення: 04.05.2026).
18. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. Ст. 79.
19. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 29. Ст. 315.
20. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

Andrii Khalota. Public consultations as a form of stakeholder participation in law-making: effectiveness and implementation challenges

This article provides a comprehensive analysis of public consultations as a form of stakeholder participation in law-making. It examines theoretical approaches to understanding consultation procedures in the context of participatory and deliberative democracy, as well as their significance for ensuring the legitimacy, transparency and quality of regulatory and legal decisions. It is established that contemporary international standards, developed by the Organisation for Economic Co-operation and Development, the European Union and the United Nations system, regard public consultations as an important mechanism for engaging the public in the process of shaping public policy and law-making.

Particular attention is paid to an analysis of the Law of Ukraine ‘On Public Consultations’ of 20 June 2024 № 3841-IX and its relationship with the Law of Ukraine ‘On Law-Making Activities’. It has been established that the adoption of this Law marked an important stage in the institutionalisation of consultation procedures in Ukraine and created the regulatory framework for the development of open government and the enhancement of public participation in the law-making process. At the same time, a number of problems with legislative regulation have been identified, in particular the excessive number of exceptions to the scope of the Act, the optional nature of

consultations on draft laws submitted by Members of the Ukrainian Parliament, insufficient detail in the requirements for consultation documents, limited feedback mechanisms, and the absence of effective institutional oversight.

The current practice of public consultation in Ukraine has been analysed, and it has been established that one of the key problems remains the formal nature of many consultation procedures and the insufficient impact of the proposals submitted on the content of legislative acts. The paper justifies the need to improve the legislative design of consultations, develop digital infrastructure, introduce differentiated consultation periods, enhance inclusivity, and implement deliberative forms of public participation.

Keywords: *public consultations, law-making, public participation, democratic governance, law-making process, open government, e-consultations, deliberative democracy.*

*Дата першого надходження статті до видання: 02.03.2026 р.
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 14.03.2026 р.*