

Яременко О.І.,

кандидат наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри права і публічного управління Вінницький державний педагогічний університет

імені М. Коцюбинського

Одобецька І.С.

здобувач ступеня вищої освіти магістр

Вінницький державний педагогічний університет імені М. Коцюбинського

**ОРГАНІЗАЦІЙНО – ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ
ЕЛЕКТРОННИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ**

Належний розвиток цифрових трансформацій і проникнення у всі нові сфери суспільного існування, питання публічного управління не залишилися осторонь. З розвитком інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) ця сфера отримала додаткові інструменти, які дозволяють громадянському суспільству взаємодіяти з органами державної влади та органами місцевого самоврядування на новому рівні якості. Сучасні засоби комунікації зламали монополію засобів масової інформації як каналів комунікації між громадськістю та владою. Реалізація права громадян України брати участь в управлінні державними справами, що гарантовано статтею 38 Конституції України [1], активізувалася у зв'язку з появою інструментів електронної демократії. Ці інструменти при належному використанні можуть відновити довіру громадськості до демократичних інститутів, підвищити ефективність боротьби з корупцією тощо.

У концептуальних документах ЄС щодо електронної демократії зазначено, що мета електронної демократії- «не створити альтернативну демократичну систему, а сприяти, забезпечити та підвищити прозорість, підзвітність, ефективність, залучення, обговорення, інклюзивність нинішньої класичної демократії» [2]. У звіті Європейського парламенту зазначається, що «електронна демократія стосується використання ІКТ для

створення каналів для публічних консультацій та участі (наприклад, електронний парламент, електронні ініціативи, електронне голосування, електронні петиції, електронна консультації)» [2].

Ці канали участі громадськості в управлінні державними справами відображені у національному законодавстві України. Одним із основних документів, що регулюють еволюцію електронної демократії на національному рівні, є Концепція розвитку електронної демократії в Україні. У ньому зазначається, що «найпоширенішими інструментами електронної демократії, які сьогодні використовуються в Україні як на національному, так і на місцевому рівнях, є електронні звернення, електронні петиції, електронні консультації, бюджети участі (громадські бюджети)» [4].

Відповідно до глобальних оцінок розвитку електронного уряду ООН на основі таких показників, як індекс розвитку електронного уряду (EGDI), індекс електронної участі (EPI), які опосередковано характеризують динаміку управління електронним урядом та електронну демократію як його частину, Україна посідає 69 місце (індекс EGDI) та 46 місце (індекс EPI) [6]. Це підкреслює той факт, що, на думку міжнародних експертів, рівень розвитку електронної демократії в Україні продовжує демонструвати позитивну динаміку. Крім того, аналіз компонентів, включених до цих індексів та які впливають на підсумкові бали, відображає певний дисбаланс між підвищеним рівнем електронних послуг, що надаються державними органами, та рівень впровадження інструментів електронної демократії, які є основою для впровадження демократичних принципів у публічному управлінні. Це підкреслює необхідність підвищення ефективності електронної демократії за допомогою науково обґрунтованих підходів до вдосконалення організаційно-правового механізму публічного адміністрування функціонування та розвитку інструментів електронної демократії.

Мета цієї статті-оцінити стан організаційно-правового механізму публічного адміністрування електронних консультацій, а також надати науково-теоретичне обґрунтування рекомендацій українській владі щодо її вдосконалення з огляду на найкращий міжнародний та національний досвід та особливості нашої країни.

На основі Концепції розвитку електронної демократії в Україні найпоширенішими інструментами електронної демократії є електронні консультації та відкритий бюджет. Національне законодавство України у сфері електронної демократії ґрунтувалося на нормативно-правових актах та документах, що мають рекомендаційний характер від інституцій Європейського Союзу. Додаток 1 «Загальні інструменти та політика електронної демократії» до Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи містить визначення інструментів електронної демократії, включаючи електронні консультації та електронні дискусії. Термін «електронні консультації» визначається як «збирання поглядів визначених осіб або широкої громадськості на конкретне політичне питання без обов'язків осіб, що приймають рішення» [5]. Пояснюється, що існують різні форми консультацій, а саме: офіційні і неформальні, тобто регульовані та не регульовані державою.

Електронна дискусія-це «обговорення питань, що хвилюють громадян, серед громадян, органів державної влади та інших осіб за допомогою використання ІКТ та інших засобів електронної демократії з метою полегшення обговорення та участі громадян у демократії» [8].

Різниця між електронними дискусіями та електронними консультаціями полягає в тому, що громадськість може розпочати обговорення з важливих питань. Електронні дебати вважаються відправною точкою для інших демократичних ініціатив. Крім того, участь громадськості закріплена у Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з екологічних питань (Орхуська конвенція).

У Концепції розвитку електронної демократії поняття «електронні консультації» визначається як «форма публічних консультацій, яка передбачає, зокрема, оприлюднення проектів актів органів державної влади або питань, які необхідно вирішити в порядку отримувати пропозиції та зауваження» [4]. Крім того, цей документ містить загальну мету використання електронних консультацій, яка полягає у збільшенні участі громадян у прийнятті рішень.

Регулювання громадських консультацій на національному рівні відображено у низці законів та нормативних актів. Так, Положення Кабінету Міністрів України № 95010 передбачає участь представників громадськості у процесі прийняття рішень. Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про Регламент Верховної Ради (парламенту) України», «Про принципи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про Принципи внутрішньої та зовнішньої політики», «Про громадські об'єднання», Указ Президента України «Про Положення про порядок підготовки та подання проектів актів Президента України» визначають підходи залучення громадянського суспільства у процедурах прийняття державних рішень, а також загальних принципах громадських консультацій.

Крім того, концептуальні та стратегічні документи, такі як Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки та Національна стратегія прав людини на 2015–2020 роки, містять положення про «забезпечення ефективних процедур залучення громадськості до процесів формування та впровадження політики», а також інформацію про механізми співпраці органів державної влади з громадянським суспільством.

Порядок проведення консультацій визначається постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (Постанова). Ця Резолюція роз'яснює процедури електронних консультацій.

Відповідно до Постанови, «Громадські консультації проводяться з метою залучення громадян до управління суспільними справами, надання їм вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення прозорості, відкритості та прозорості цих органів.

Громадські консультації мають допомогти налагодити систематичний діалог між органами виконавчої влади та громадськістю, покращити якість підготовки рішень з важливих питань державного та громадського життя на основі громадської думки, а також створити умови для участі громадян у складанні таких проектів рішення» [7].

Оскільки електронні консультації – це лише одна з форм публічних консультацій, яка використовує потенціал ІКТ, вони служать зазначеним вище цілям. Водночас електронні консультації розширюють участь громадськості в управлінні громадськими інтересами шляхом віддаленості, інклюзивності та інших видів залучення представників інститутів громадянського суспільства (CSI).

На відміну від центральних (місцевих) органів виконавчої влади на рівні органів місцевого самоврядування, електронні консультації регулюються методами, розробленими відповідно до Постанови та затвердженими відповідними розпорядженнями органів місцевого самоврядування.

Безпосереднє проведення електронних консультацій регулюється Резолюцією [8]. У той же час, на думку автора, збільшення ефективності інструменту електронних консультацій можлива за наявності Закону про електронні консультації або Закону про громадські консультації, які повинні регулювати електронні консультації».

Іншим аспектом вдосконалення законодавства у сфері, що розглядається, є необхідність врахування питань електронних консультацій у концептуальних та стратегічних документах на національному рівні, таких як Національна стратегія розвитку громадянського суспільства в

Україні на 2021 рік- 2024 р. та Національною стратегією прав людини на 2021–2025 рр.

Аналіз організаційно-правового механізму забезпечення функціонування електронних консультацій дозволив виявити наявні недоліки, а саме:

-зниження ефективності використання електронних консультацій через низьку якість їх проведення. Це відображено в організаційних та штатних структурах відповідних підрозділів, які повинні забезпечувати повний цикл електронних консультацій. Таким чином, ті ж фахівці, які займаються «гарячими лініями», обробкою звернень (петицій) та публічними заходами, проводять аналіз результатів, звітність про консультації здійснює. Це знижує рівень об'єктивного реагування на пропозиції та коментарі в процесі їх подання;

-недостатня увага до інструментів впровадження електронних консультацій простежується у небажанні суб'єктів влади досягати участі громадськості в управлінні державними справами, що є одним із принципів електронної демократії. На практиці це спостерігається в неоднорідній структурі офіційних веб-сайтів публічних органів; іноді за відсутності необхідної інформації, незручностей та/або несвоєчасного розміщення на належних ресурсах;

- чинне законодавство не передбачає обов'язкового публічного обговорення законопроектів, які подаються на розгляд депутатів Верховної Ради України;

- не передбачена відповідальність за порушення вимог Процедури електронних консультацій (терміни оприлюднення інформації про консультації, їх зміст тощо);

-немає мотивації представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування проводити електронні консультації на високому рівні;

- низька ефективність механізмів інформування громадськості про заходи щодо електронних консультацій;

-відсутність механізму обов'язкового обґрунтування підстав для ігнорування пропозицій від суб'єктів, залучених до електронних консультацій.

Більша ефективність розвитку електронної демократії можлива за рахунок вдосконалення організаційно-правового механізму інструменту електронної консультації. Розвиток цього інструменту електронної демократії можливий у таких областях:

-залучення спеціалістів з питань права до впровадження інструментів електронної демократії у відділ зв'язків з громадськістю;

-юридичний обов'язок щодо проведення електронних консультацій щодо законопроектів, ініційованих депутатами Верховної Ради України;

-залучення представників ПК до надання правової підтримки громадянам, організаціям громадянського суспільства з метою реалізації права на участь у суспільно-політичному житті країни за допомогою інструменту електронних консультацій.

На підставі результатів вивчення механізму електронних консультацій було виявлено, що необхідно вдосконалити такі складові процедури електронних консультацій:

-слід підняти гласність процесу електронних консультацій, який часто залишається «чорною скринькою» для громадянського суспільства. Навіть у разі, якщо представники виконавчої влади належним чином ставляться до електронних консультацій, громадянське суспільство має обмежену інформацію про те, які пропозиції, коментарі вже були подані, відхилені вони чи ні, з якої причини вони були відхилені. Це, якщо воно буде опубліковано в процесі електронних консультацій, дозволить представникам влади своєчасно реагувати на ситуації, а також остаточно доопрацювати (змінити) пропозиції щодо їх врахування.

- низька юридична якість пропозицій від ОМС, що свідчить про недостатню публічно-правову освіту. Персональні комп'ютери, які існують при центральних (регіональних, місцевих) органах виконавчої влади, за

винятком виконання статистичних функцій під час електронних консультацій, можуть брати участь в ініціативі легалізації пропозицій від ОМС.

-відсутність механізму оскарження щодо ігнорування пропозицій керівних органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо проектів нормативно-правових актів та регуляторних актів, які подаються на розгляд у формі електронної консультації.

Електронні консультації, як складова електронної демократії, повністю охоплюються її принципами тому, необхідно забезпечити їх відкритість та прозорість, що запобіжить маніпулюванню даними та підвищить довіру до виконавчої влади. З технічної точки зору відображення процесу електронних консультацій-це ретельне дублювання на офіційному веб-сайті виконавчого органу всіх пропозицій та зауважень, отриманих у процесі консультацій. Наявність інтернет -інтерфейсу для подання таких пропозицій та коментарів покращить якість повідомлення учасників про власну позицію з питань, що розглядаються. Крім того, публічне відображення процесу електронних консультацій дозволить зацікавленим сторонам дізнатися, які пропозиції та зауваження вже були подані, тим самим не створюючи непотрібного навантаження на ініціаторів консультацій.

Станом на кінець 2020 року лише трохи більше половини офіційних веб -ресурсів С (Л) ІВ мали рубрику «Електронні публічні консультації» [4].

Серед рекомендацій рекомендації центральним органам влади, органам місцевого самоврядування, громадським радам та інститутам громадянського суспільства щодо вдосконалення організаційних, правових та інформаційних (технічних) механізмів державного управління, формування та впровадження електронних консультацій можна виділити наступні: - нові версії Національної стратегії розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021- 2024 роки та Національної стратегії прав

людини на 2021–2025 роки повинні зобов'язувати взаємодію між урядом та громадськістю, у тому числі шляхом електронних консультацій; - Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні до 2025 р. Має включати питання розвитку електронної демократії з точки зору електронних консультацій для покращення взаємодії між органами державної влади та громадськістю; - прийняти Закон про громадські консультації з окремим абзацом, присвяченим питанням електронних консультацій; - перелік обов'язкових проектів, що підлягають громадському обговоренню (у формі електронних консультацій), має містити законопроекти, подані на розгляд народними депутатами Верховної Ради України; - вдосконалення механізму електронних консультацій з урахуванням вимог Європейського союзу має бути постійно включене до закону; - розширити діючу законодавчу базу за допомогою механізму обов'язкового обґрунтування представниками ОМС та представниками ГС їх підстав для ігнорування пропозицій, громадських рад та інших сторін електронних консультацій; - розробити та законодавчо запровадити механізм оскарження нерозгляду пропозицій ОМС та ГС щодо проектів нормативно-правових актів та регуляторних актів, поданих на розгляд у формі електронної консультації; - вдосконалити організаційну та штатну структуру підрозділів ОМС та підрозділів ГС, інших суб'єктів електронних консультацій, щоб забезпечити їх укомплектованість спеціалістами, сфера відповідальності яких визначатиметься лише шляхом громадських консультацій; - запровадити короткострокові національні інформаційні кампанії із залученими державними ЗМІ з метою попередження інформування громадськості про найважливіші електронні консультації щодо проектів нормативно-правових актів, зазначених у пункті Порядку проведення громадських консультацій з питань формування та впровадження державної політики; - внести зміни до Порядку проведення громадських консультацій з питань формування та реалізації державної політики шляхом процедури, яку ініціюючий орган електронної консультації має опублікувати на своєму офіційному веб-сайті

процес подання пропозицій та отриманих зауважень; -накласти адміністративні санкції за недотримання законодавства щодо належного використання засобів електронної демократії, Порядку проведення електронних консультацій (терміни оприлюднення інформації про консультації, їх зміст тощо); - надати бюджетне фінансування акредитованим інститутам громадянського суспільства для проведення інформаційної роботи із зацікавленими сторонами щодо ефективності інструментів електронної демократії, надавати їм експертну допомогу в процесі підготовки та подання пропозицій, зауважень у рамках участі в е – консультації.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України (1996). Зі змінами від 01 2020. Режим доступу:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Рекомендація CM/Rec (2009) 1 Комітету міністрів державам –членам про електронну демократію (електронну демократію). Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ ViewDoc.jsp?id=1410627>
3. Report on e-democracy in the European Union: potential and challenges (2016/2008(INI)). (2017). Committee on Constitutional Affairs Rapporteur: Ramón Jáuregui Atondo, p. 14.
4. Concept of e-democracy development in Ukraine. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, November 8, 2017 № 797-р. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/797-2017-%D1%80> [in Ukrainian].
5. United Nations E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. With addendum on COVID-19 Response. (2020). United Nations. Retrieved from: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20EGovernment%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20EGovernment%20Survey%20(Full%20Report).pdf).
6. Indicative Guide No. 1 to Recommendation Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on e-democracy Generic tools and policies for an

electronic democracy. (2009). The Council of Europe's Ad Hoc Committee on e-democracy. Retrieved from:

https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Source/EDemocracy/CAHDE_IV/CAHDE%20indicative%20guide%20no%201%20Eonly_23Feb09.pdf.

7. Concept of e-democracy development in Ukraine. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, November 8, 2017 № 797-r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80> [in Ukrainian].

8. On approval of the Regulations of the Cabinet of Ministers of Ukraine. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, July 18, 2007 № 950. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF> [in Ukrainian].

9. On ensuring civil society participation in the formation and implementation of public policy. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, November 03, 2010 (revision on May 07, 2019) № 996. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> [in Ukrainian]

УДК 305.08:417.011

Кононенко В.В.,

*доктор історичних наук, професор кафедри права і публічного управління
Вінницького державного педагогічного університету*

ім. Михайла Коцюбинського

Найда Т.М.,

*Здобувач ступеня магістр, Вінницький державний педагогічний
університет імені М.Коцюбинського*

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У сучасному глобалізованому світі гендерна демократія знаходиться на порядку денному як нагальне завдання розвитку суспільства. Вона зумовлена практичним втіленням основних принципів і положень Декларації Тисячоліття ООН, що затверджена 189-ма державами світу в 2000 р. на Саміті Тисячоліття ООН. Шлях усвідомлення необхідності