

Кохалик Х.М.

Національний університет «Львівська політехніка»

ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ КОНСЕНСУСНИХ КОНФЕРЕНЦІЙ ЯК ІНСТРУМЕНТА ДЕЛІБЕРАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

У статті здійснено аналіз досвіду застосування консенсусних конференцій як інструмента деліберативної демократії в зарубіжних країнах. Охарактеризовано модель данської консенсусної конференції та наведено приклад її практичного застосування. Зазначено, що в основі роботи консенсусних конференцій лежить деліберативний консультативний процес, для якого характерні такі риси, як деліберативна інклюзія, доступ учасників до актуальної та точної інформації, різноманітні способи дискусії, можливість рефлексії. На основі розгляду двох груп критеріїв оцінювання консенсусних конференцій, а саме критеріїв, які стосуються ефективної розробки процедури та її упровадження та критеріїв, які стосуються громадського сприйняття процедури, зазначено, що сильною стороною застосування метода консенсусних конференцій, у порівнянні з іншими методами громадської участі, є його відносна рентабельність, можливість раннього залучення учасників та чіткої постановки завдань. Виокремлено слабкі місця застосування інструмента консенсусних конференцій, а саме: складність відбору учасників панелі із забезпеченням їх широкою репрезентативності; вузьке окреслення проблеми виробниками політик, що унеможливує прийняття ширших рішень; відмінність потенціалу конференцій залежно від типу політичної системи; незначний вплив чи контроль учасників над тлумаченням вироблених рекомендацій у процесі ухвалення рішень тощо. Зроблено висновок, що консенсусні конференції виступають в ролі дискусійного майданчика, де громадяни мають змогу виробити поінформоване розуміння досліджуваного питання та донести свої усвідомлені погляди у вигляді напрацьованих рекомендацій до відомих ухвалювачів рішень. Зауважено, що здобутки консенсусної конференції можуть бути досягнуті за умови її належної організації та мають цінність у випадку їхнього врахування у процесі ухвалення рішень.

Ключові слова: консенсусні конференції, деліберативна демократія, інструмент деліберативної демократії, громадська участь, залучення громадян, процес ухвалення рішень.

Постановка проблеми. Недостатній розвиток процесів деліберативної демократії обмежує можливості громадської участі у вирішенні суспільно значущих проблемних питань. Важливого значення у цьому контексті набуває потреба підтримки політики деліберативної демократії. Як засвідчує досвід європейських країн, особливий акцент сьогодні робиться на впровадженні та застосуванні інноваційних інструментів деліберативної демократії, спрямованих на поглиблення залученості громадян у процеси ухвалення рішень на різних рівнях управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Модель деліберативної демократії перебувала в центрі уваги багатьох зарубіжних та вітчизняних дослідників таких, як Є. Батракіна, Ю. Габермас, О. Дем'яненко, Дж. Драйзек, Дж. Фішкін тощо. Водночас можна зауважити, що попри те, що в працях Т. Андрійчук [1], О. Волошенюк [2],

В. Медведської [3] зроблено акцент на світовому досвіді застосування деліберативного інструментарію, він залишається недостатньо дослідженим у вітчизняній науці та потребує подальших розвідок.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу досвіду застосування консенсусних конференцій як інструмента деліберативної демократії в зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні органи влади в зарубіжних країнах застосовують широкий спектр методів деліберативної демократії для залучення громадян у процеси ухвалення публічних рішень. Як наслідок громадяни можуть виконувати дорадчу роль у процесі ухвалення рішень, безпосередньо співпрацювати з виборними представниками задля ухвалення виважених рішень чи критично аналізувати ухвалені ними рішення [16, с. 8]. Мотиваційними

чинниками громадської участі є як внутрішні очікування, такі як бажання комунікації чи навчання, так і зовнішні, – можливість бути присутніми та донести своє бачення [10, с. 654].

Модель консенсусної конференції було розроблено в Данії данською Радою з технологій у 1987 році. В основі данської моделі лягла американська модель з оцінки технологій, зароджена в США в 60-х роках минулого століття, яка на той час не включала елементів процесу громадської деліберативності. Данські консенсусні конференції здійснюють свою роботу поетапно. Перший етап є навчальним. Випадково відібрані 16 громадян проводять 4 зустрічі впродовж 2 тижнів для глибшого пізнання проблемної тематики та визначення питань до експертів. До експертної панелі входять як науковці та практики, так і виробники політики. Упродовж першого дня конференції відбувається заслуховування та опитування експертів, а наступного дня відбувається процес обмірковування та написання рекомендацій. Специфікою таких конференцій є необхідність досягнення консенсусу щодо вироблених рекомендацій із зазначенням відсотку такого консенсусу. Упродовж заключного дня конференції громадяни презентують свої рекомендації панелі експертів та політикам. Такий дизайн конференції уможливорює миттєву реакцію експертів, а за допомогою участі запрошених ЗМІ та інших членів спільноти рекомендації стають публічними та відкритими для широкого обговорення та дебатів [13, с. 43].

Проведення консенсусних конференцій стартувало в Данії наприкінці 80-х років ХХ століття. Їх метою було вироблення порад парламентарям з наукових та технологічних питань. З того часу відбулось більше 10 конференцій. Так метою однієї із нещодавніх конференцій «Консенсусна конференція щодо данського морського середовища: наш океан», організованої данською Радою з технологій 23–24 жовтня 2020 року було підвищити обізнаність громадян щодо стану океанічного середовища. До початку конференції було обрано панель із 14 громадян різної статі, віку, місця проживання, освіти та інтересів. Після отримання громадянами початкової інформації щодо стану океанічного середовища, ними було сформульовано низку запитань стосовно впливу людей та їхньої діяльності на океанічну екосистему, які були адресовані експертам та стейкхолдерам на початку конференції. Члени панелі виразили стурбованість станом екосистеми океану, відмітили низький рівень обізнаності громадян щодо цієї проблеми та наголосили на потребі про-

ведення освітніми, культурними та громадськими організаціями відповідних комунікаційних заходів з огляду на її важливість та актуальність. Рекомендації громадської панелі були відображені у кінцевих рекомендаціях данському уряду та органам влади задля вжиття ними ефективних заходів з управління ресурсами океану [5].

Хоча більшість консенсусних конференцій відбулось саме в Данії, вони набули поширення і в низці інших країн, зокрема в Австралії, Аргентині, Новій Зеландії, Кореї, Ізраїлі, Японії, Канаді, Великобританії та Америці. Найчастіше конференції стосуються проблематики менеджменту, науки та технологій. Так тематикою консенсусних конференцій були майбутнє рибальства (Данія, 1998 р.), управління радіоактивними відходами (Великобританія, 1999 р.), нанотехнології (США, 2005 р.), нейропсихологія (Бельгія, 2005–2006 рр.) тощо.

На основі аналізу наукових праць Л. Дендлером узагальнено критерії, за якими може здійснюватись оцінювання роботи консенсусних конференцій, зокрема це критерії:

- рівності – надання однакової можливості вираження власних думок усім учасникам; забезпечення доступу до зрозумілої та збалансованої інформації, а також до професійного бачення експертів; неупередженість процесу фасилітації;
- колективного вирішення проблеми, зокрема відкритість до переоцінки власної думки; надання підтримки модератором; досягнення аргументованого консенсусу чи спільності поглядів;
- транспарентності – забезпечення прозорості цілей, робочого процесу та власної ролі учасників [6, с. 630–633].

Науковці Дж. Роу та Л. Фруер провели оцінку різних методів (інструментів) громадської участі виходячи з таких двох видів критеріїв:

1) критерії, які стосуються ефективної розробки процедури та її упровадження, зокрема це критерії: а) репрезентативності – забезпечення широкої репрезентативності учасників; б) незалежності – учасницький процес повинен відбуватись незалежно та неупереджено; в) раннього залучення – якомога раннє залучення учасників до процесу; г) впливу – результати повинні мати справжній вплив на політику; д) прозорості – громадяни повинні мати можливість спостерігати за процесом роботи та ухвалення рішень;

2) критерії, які стосуються громадського сприйняття процедури, зокрема це критерії: а) доступності ресурсів – учасники повинні мати доступ до відповідних ресурсів; б) постановки

завдання – природа та об'єм завдань повинен бути чітко визначеним; в) структурованого ухвалення рішень – використання відповідних механізмів структурування та висвітлення процесу ухвалення рішень; г) рентабельності. Оцінюючи метод консенсусних конференцій за означеними критеріями науковці отримали наступні результати: репрезентативність учасників є помірною; незалежність дійсних учасників – висока; раннє залучення – потенційно високе; вплив на кінцеву політику – змінний, але не гарантований; транспарентність процесу для громадськості – висока; доступність ресурсів – висока; чіткість постановки завдання – загалом висока; структуроване ухвалення рішень – помірне; рентабельність – помірна або висока. Із проведеної оцінки видно, що сильною стороною застосування метода консенсусних конференцій є можливість раннього залучення учасників та можливість чіткої постановки завдань, а також він вбачається відносно рентабельним у порівнянні з іншими методами громадської участі такими, як громадські слухання чи референдум [15, с. 11–22].

Робота консенсусних конференцій включає такі основні активності:

- надання організаторами учасникам панелі інформативних матеріалів;
- підготовчі вихідні, впродовж яких тривають дискусії між учасниками панелі за підтримки фасилітатора та, за потреби, із залученням експертів;
- презентація інформації експертами та її обговорення учасниками панелі, експертами та членами громадськості;
- публічна конференція, яка надає змогу громадськості долучитись до дебатів, а також уможливорює присутність ЗМІ, які можуть донести те, що відбувається на конференції до широкого загалу;
- формування кінцевого звіту на основі розширеного обговорення членами панелі [11, с. 318–319].

В основі роботи консенсусних конференцій лежить деліберативний консультативний процес, для якого характерні такі риси:

- деліберація (обмірковування) – надання часу для уважного осмислення інформації, різноманітних поглядів;
- інклюзія – публічний діалог та деліберація ґрунтуються на широті поглядів різноманітних учасників;
- доступ учасників до актуальної та точної інформації;

- різноманітні способи дискусії – поєднання особистого спілкування з аудіо-візуальними засобами комунікації;

- можливість рефлексії – переоцінка свого бачення в світлі різноманітних поглядів та нової інформації [11, с. 317–318].

Вкрай важливим є забезпечення злагодженої деліберативної взаємодії між непрофесійними членами панелі та експертами. Вагому роль відіграє тут модератор, який повинен мати добрі комунікативні навички, бути чесним та нейтральним. Модератор повинен запобігати диспропорційності в обговореннях та сприяти якомога глибшому дослідженню усіх поглядів та вирішенню спірних моментів шляхом аргументованої дискусії [12, с. 30–34].

Застосування інструменту консенсусних конференцій для обговорення та оцінки суспільно важливих питань може мати наступні переваги:

- інклюзія може слугувати зменшенню демократичного дефіциту громадян та наданню їм відчуття співучасті в демократичному процесі;
- консенсус, досягнутий громадською панеллю, відображає ідеї та стурбованості звичайних громадян;
- думки громадян можуть відображати погляди, які не є у полі зору політиків;
- обізнаність та знання, які лежать в основі рекомендацій громадської панелі можуть по-новому впливати на процес ухвалення рішень, зокрема робити його обміркованішим;
- консенсусна конференція може допомогти окреслити проблемну сферу, яка не є широко обговорюваною на політичному рівні; також вона придатна для обговорення тематики, яка потребує нового погляду чи розвитку [9, с. 47].

Рекомендації консенсусної конференції слугують багатим джерелом соціально важливих доказів/знань з відповідної тематики, врахування яких у процесі ухвалення рішень сприяє створенню політик чи проєктів, які відображають суспільні потреби, і, як наслідок, є легітимнішими та стійкішими [9, с. 46].

Водночас слабкими місцями застосування інструменту консенсусних конференцій можуть бути: високі організаційні витрати; складність відбору учасників панелі із забезпеченням їх широкої репрезентативності; вимога швидкого продукування результатів [8, с. 26]; вузьке окреслення проблеми виробниками політик унеможливорює прийняття ширших рішень [14, с. 34]; відмінність потенціалу конференцій залежно від типу політичної системи [7, с. 874]; можливість активізації

участі лише обмеженої кількості громадян, що не сприяє підвищенню суспільної активності серед населення загалом [4, с. 28]; незначний вплив чи контроль учасників над тлумаченням вироблених рекомендацій у процесі ухвалення рішень [17, с. 856].

Висновки. Консенсусні конференції є чітко спланованим та організованим залученням широких верств непрофесійних громадян у процес вироблення спільного консенсусного бачення

щодо вирішення важливого та складного проблемного питання. Вони виступають в ролі дискусійного майданчика, де громадяни мають змогу виробити поінформоване розуміння досліджуваного питання та донести свої усвідомлені погляди у вигляді напрацьованих рекомендацій до відома ухвалювачів рішень. Здобутки консенсусної конференції можуть бути досягнуті за умов її належної організації та мають цінність у випадку їхнього врахування у процесі ухвалення рішень.

Список літератури:

1. Андрійчук Т.С. Деліберативна демократія: сучасні нормативні підходи та особливості практичного втілення. *Політикус*. 2020. Вип. 2. С. 31–35.
2. Волошенюк О.В. Дорадча демократія: модернізація чи криза народовладдя? *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2021. Вип. 66. С. 36–41.
3. Медведська В.Ю. Деліберативні механізми взаємодії влади та громадянського суспільства. *Молодий вчений*. 2019. № 9 (73). С. 18–23.
4. Abels G. Citizens' deliberations and the EU democratic deficit. Is there a model for participatory democracy? *Tübinger Arbeitspapiere zur Integrationsforschung (TAIF)*. 2009. №1. 38 p. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2131362> (дата звернення 15.05.2023).
5. Danish citizens lead push up on inviting civil society to join the Ocean Decade. 2020. URL: <https://ioc.unesco.org/news/danish-citizens-lead-push-inviting-civil-society-join-ocean-decade#:~:text=On%20October%2023-24%2C%20the%20Danish%20Board%20of%20Technology,citizens> (дата звернення: 15.05.2023).
6. Dendler L. Participatory Science Communication Through Consensus Conferences: Legitimacy Evaluations of a German Consensus Conference on Genome Editing. *Science Communication*. 2022. Vol. 44, Issue 5. P. 621–655. DOI: 10.1177/10755470221133130.
7. Dryzek J.S., Tucker A. Deliberative Innovation to Different Effect: Consensus Conferences in Denmark, France, and the United States. *Public Administration Review*. 2008. Vol. 68, Issue 5. P. 864–876. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2008.00928.x.
8. Effective Engagement: building relationships with community and other stakeholders: the engagement toolkit. Book 3. Department of Sustainability and Environment. 2005. URL: <https://www.betterevaluation.org/sites/default/files/2022-07/effective%20engagement%20book%203.pdf> (дата звернення: 17.05.2023).
9. Engage 2020. Tools and instruments for a better societal engagement in “Horizon 2020”. Applied Research and Communications Fund (ARC Fund). 2014. URL: <https://tekno.dk/app/uploads/2021/04/D3-2-Public-Engagement-Methods-and-Tools-3.pdf> (дата звернення 17.05.2023).
10. Jacquet V. The Role and the Future of Deliberative Mini-publics: A Citizen perspective. *Political Studies*. 2019. Vol. 67, Issue 3. P. 639–657. DOI: 10.1177/0032321718794358.
11. Medlock J., Downey R., Einsiedel E. Governing Controversial Technologies: Consensus Conferences as a Communications Tool. In *The Media, the Public and Agricultural Biotechnology* / ed. D. Brossard et al. Wallingford, Oxfordshire: CABI, 2007. P. 308–326. DOI: 10.1079/9781845932046.0308.
12. Nielsen A.P., Hansen J., Skorupinski B., Ingensiep H.-W., Baranzke H., Lassen J., Sandoe P. Consensus Conference: Manual. Agricultural Economics Research Institute, The Hague: LEI, 2006. 40 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/241868279_Consensus_Conference_Manual (дата звернення 15.05.2023).
13. OECD. Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave. Paris: OECD Publishing, 2020. 196 p. DOI: 10.1787/1339306da-en.
14. Ozanne J.L., Corus C., Saatcioglu B. The Philosophy and Methods of Deliberative Democracy: Implications for Public Policy and Marketing. *Journal of Public Policy & Marketing*. 2009. Vol. 28, Issue 1. P. 29–40. DOI: 10.1509/jppm.28.1.29.
15. Rowe G., Frewer L.J. Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology & Human Values*. 2000. Vol. 25, Issue 1. P. 3–29. DOI: 10.1177/016224390002500101.
16. Setälä M. Advisory, Collaborative and Scrutinizing Roles of Deliberative Mini-Publics. *Frontiers in Political Science*. 2021. Vol. 2, P. 1–10. DOI:10.3389/fpos.2020.591844.
17. Setälä M. Connecting deliberative mini-publics to representative decision making. *European Journal of Political Research*. 2017. Vol. 56, P. 846–863. DOI: 10.1111/1475-6765.12207.

Kokhalyk Kh.M. THE EXPERIENCE OF USING CONSENSUS CONFERENCES AS A DELIBERATIVE DEMOCRACY TOOL IN FOREIGN COUNTRIES

This paper analyzes the experience of using consensus conferences as a tool of deliberative democracy in foreign countries. The paper characterizes the model of the Danish consensus conference and illustrates an example of its practical application. It is noted that the work of consensus conferences is based on the deliberative consultation process with the following common features: deliberation, inclusion, access of participants to the most current and accurate information, diverse discussion modes, and the opportunity for reflection. Taking into account two types of criteria for consensus conference evaluation: acceptance criteria, related to the effective construction and implementation of a procedure, and process criteria, related to its public acceptance, it is stated that the moderate cost-effectiveness, possibility of early involvement and high task definition are among strengths of consensus conferences in comparison to other public participation methods. The following weaknesses of using the consensus conference tool are highlighted: difficulty with selecting panel members representing various backgrounds; narrow problem framing by policy makers, thus foreclosing broader solutions; different potential of consensus conferences due to the various political system type; little influence or control of participants over how their recommendations are interpreted in decision-making, etc. The paper concludes that consensus conferences perform the role of a discussion forum where citizens possess an opportunity to develop a profound understanding of the issue under research and to inform the decision makers of their well-informed views in the form of recommendations produced. It is stated that the outcome of the consensus conference may be achieved under conditions of its proper organization and be of value if it is taken into account in decision-making.

Key words: *consensus conferences, deliberative democracy, deliberative democracy tool, public participation, citizen engagement, decision-making.*