



ЦЕНТР ЕКСПЕРТИЗИ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ

Страсбург, 5 травня 2021 року
CEGG/LEX(2021)1

Висновок щодо проекту Закону України «Про публічні консультації»

(№4254)

Цей Висновок підготував Центр експертизи доброго врядування Департаменту з питань демократії і врядування Генерального директорату II з питань демократії

1. Вступ

1. Цей Висновок підготовлений на запит Голови Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Центром експертизи доброго врядування Ради Європи в рамках Програми «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні» на основі матеріалів, наданих експертками Антонеллою ВАЛЬМОРБІДОЮ та Оленою БОЙКО.

2. У Висновку розглянуто питання щодо відповідності нинішньої редакції законопроекту Європейській хартії місцевого самоврядування, рекомендаціям Комітету міністрів Ради Європи та усталеній практиці інших європейських країн. Хоча у Висновку не проводиться аналіз положень законопроекту на відповідність Конституції України, у ньому, серед іншого, вказано на деякі її статті, які, можливо, доведеться розглянути детальніше, щоб переконатись у тому, що остаточний текст законопроекту відповідає їм.

3. Щоб надати парламентському комітету допомогу, експертки застосували таку методику:

- a) сформулювали передумови і процеси, що призвели до розробки законопроекту, зокрема позиції установ, громадянського суспільства та інших зацікавлених сторін і провели глибинні аналітичні дослідження та інтерв'ю з ключовими представниками відповідних організацій;
- b) провели порівняльну оцінку законодавства та усталеної практики декількох держав-членів Ради Європи,¹ використавши їх в якості джерел для посилань;
- c) екстраполювали тенденції і усталену практику на сучасну ситуацію в Україні та підготували рекомендації.

4. В результаті аналізу текстів та зобов'язань України, процесу розробки та змісту проекту закону про публічні консультації зрозуміло, що цей проект є амбітним і призначений задовільнити очікування багатьох зацікавлених сторін. Для цього він має відповідати таким принципам:

- бути максимально чітким і зрозумілим,
- бути таким, щоб його можна було реалізувати на практиці, а не прийнятим «для галочки»,
- справді посилювати потенціал зацікавлених сторін для їхньої участі у процесі прийняття рішень,
- зосереджуватися на усталеній практиці та підвищувати цінність вже існуючих хороших прикладів,
- зосереджуватися на рівних можливостях для участі у публічних консультаціях, а отже, і на розширенні прав зацікавлених сторін, зокрема вразливих груп населення,
- використовувати законодавчу техніку уважно і обережно, як один із засобів сприяння залученню громадян,

¹ Країни, обрані для порівняльної оцінки: Албанія, Вірменія, Бельгія, Фінляндія, Франція, Грузія, Німеччина, Італія, Молдова, Нідерланди, Північна Македонія, Норвегія, Польща, Сербія та Іспанія.

- зосереджуватися на ключових елементах належних консультацій.

2. Європейські та міжнародні правові зобов'язання і джерела

5. Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія) була ратифікована Україною 15 липня 1997 року без зауважень та застережень; вона набрала чинності для України 1 січня 1998 року. Тому можна вважати, що всі зобов'язання за Хартією поширюються на всі рівні українського самоврядування. У статті 3 Хартії² та в [Додатковому протоколі про право участі у справах місцевого органу влади](#)³ зазначено про право і спроможність органів місцевого самоврядування (...) здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом. У статті 1 Додаткового протоколу зазначається, що «право участі у справах місцевого органу влади означає право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади.»

Іншими ключовими європейськими стандартами, інструментами та джерелами, що стосуються участі громадян в управлінні публічними справами, є:

6. [Рекомендація CM/Rec \(2018\)](#)⁴ і додаток до неї, в яких згадується, що «місцеве публічне життя» означає всі питання, послуги та рішення і, зокрема, управління та керівництво справами, що мають відношення до місцевої громади або стосуються її, а також, що «громадянин» означає будь-яку особу (включно з іноземними громадянами, де це є релевантним), яка належить до місцевої громади. В ній зазначено, що (...) демократія участі, яка поважає і визнає роль всіх учасників, може сприяти і доповнювати представницьку і пряму демократію, надаючи демократичним установам більшої сприйнятливості, а, отже, сприяючи формуванню інклюзивних і стабільних суспільств, в той час, коли (...) «сьогодні досить часто рівень довіри громадян до їхніх виборних установ йде на спад». В Рекомендації наголошено на тому, що (місцева) політика демократичної участі а) посилює громадянську свідомість та б) формує обізнаність про належність до громади. Однак місцевий підхід може прокласти шлях до більш загальної і національної перспективи. Рекомендація також закликає виробити всеосяжний підхід до питання участі громадян, «уникаючи надто жорстких рішень і дозволяючи експериментувати, надаючи пріоритет розширенню прав громадян».

7. Засоби та інструменти реалізації участі громадян/зацікавлених сторін можна знайти у Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, який включено до Керівних принципів участі громадськості у прийнятті політичних рішень,

² <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>, Україна ратифікувала Хартію в 1997 році, а Додатковий протокол до неї – в 2014 році.

³ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008482a>

⁴ <https://rm.coe.int/09000016807954c3>

схвалених Комітетом міністрів Ради Європи [CM\(2017\)83-final](#).⁵ Щодо засобів і важливих елементів участі громадян і громадських консультацій у Кодексі зазначено таке: відомі строки проведення консультації та належний час на відповідь, методи і засоби мають бути пропорційними масштабу (тут дається цікаве посилання на факт, що не всі засоби можуть застосовуватися до всіх питань), інклюзивними для всіх зацікавлених сторін, навіть соціально незахищених осіб (тут вводиться поняття розширення прав (empowerment) і рівного доступу, про які йтиметься далі).

Щодо «консультування» зазначено таке. 1) консультування дозволяє органам публічної влади збирати думки індивідуумів, неурядових організацій та громадянського суспільства в цілому щодо конкретної політики чи теми в рамках офіційної процедури. 2) Консультації можуть проводитися за допомогою різних методів та інструментів, як-от зустрічей, громадських слухань, фокус-груп, соціологічних досліджень, опитувальників та цифрових інструментів. 3) Органи публічної влади мають надавати загальнодоступні коментарі про результати консультацій, особливо інформацію щодо причин прийняття остаточних рішень. Європейський Союз характеризує консультації як: «офіційний процес, за допомогою якого Комісія збирає думки і міркування зацікавлених сторін щодо своєї політики». Це інструмент, який «використовується для розширення взаємодії із зацікавленими сторонами головним чином у процесі підготовки чи оцінки політичної ініціативи або реалізації існуючого втручання.»⁶

8. Організація економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР) вказала на корисну процедуру публічних консультацій,⁷ яку можна релевантно використовувати для України. Вона встановлює єдині та чіткі вимоги щодо консультування, які мають відображатися в усіх нормативно-правових актах на національному рівні, зокрема:

- процедура повідомлення і надання коментарів з мінімальними умовами щодо строків, змісту, перебігу та обсягу консультаційних процесів,
- визначення єдиної, зручної для пошуку, безкоштовної, консолідованої бази даних, розміщеної в інтернеті, для всіх субнаціональних і національних законів та підзаконних актів,
- визначення процедури повідомлення і коментування на заміну або в доповнення існуючої практики консультування з обраними сторонами,
- надання вказівки на те, що відповіді на консультаційні документи мають бути доступними для широкого загалу,
- вдосконалення та розширення доступної для громадськості інформації про плановані зміни законодавства, наприклад, використовуючи інформацію, яка вже існує у внутрішніх системах державного планування.

9. [12 принципів доброго демократичного врядування](#),⁸ які промотує Центр експертизи доброго врядування Ради Європи, закріплені в Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, схваленій рішенням Комітету міністрів Ради Європи в 2008 році. Серед цих 12 принципів – представництво та участь, відкритість і прозорість.

⁵ <https://rm.coe.int/16802eed5c>

⁶ Публічні консультації ЄС в епоху цифрових технологій: Посилення ролі ЄСЕК та організацій громадянського суспільства; Європейський соціально-економічний комітет, 2017 рік; опубліковано підрозділом «Візити і публікації», EESC-2017-110-EN.

⁷ За запитом Німеччини. Кращі регуляторні практики в ЄС, ОЕСР, Париж., див. приклад Німеччини.

⁸ <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>

Принцип 1 Стратегії – «Чесне проведення виборів, представництво та участь» – передбачає залучення громадян до місцевої публічної діяльності у чітко визначені способи і визначає, що кожен або кожна можуть висловитися в процесі прийняття рішень, а також, що приймаючи рішення, слід вислухати і врахувати думку всіх, навіть тих, хто менш привілейований і найбільш вразливий.

Про електронну демократію та участь:

10. Рекомендація CM/Rec(2009)1 Комітету міністрів державам-членам щодо електронної демократії (е-демократії):

- a) наголошує на важливості збереження та вдосконалення демократичних інститутів та підвищує їхню цінність в контексті нових можливостей та викликів, що виникають в інформаційному суспільстві, та надає рекомендації, як-от «розглянути та впровадити е-демократію для підтримки та посилення демократії, демократичних інститутів і демократичних процесів за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, пов'язаних із залученням та повторним залученням громадян до демократії»;
- b) глибоко зосереджується на важливості існування довіри між інституціями і громадянами та заявляє, що технологія – це не самоціль, що вирішує всі питання й проблеми, а засіб; «при застосуванні, реалізації та розгляді е-демократії слід переконатися, що вона: (...) підтримує та зміцнює довіру громадян до демократії, демократичних інститутів та демократичних процесів» (...). При застосуванні, розгляді та вдосконаленні е-демократії основну увагу слід зосередити на демократії та зацікавлених сторонах, а не на технології;
- c) наголошує на необхідності цифрової освіти, тобто «допомагає зменшити цифрову нерівність за допомогою інклюзивного і недискримінаційного підходу та розширення прав людей шляхом підтримки їхньої освіти та навчання, включно з просвітою і навчанням у галузі комп'ютерної грамотності та заходами у сфері публічної інформації, а також поєднуючи електронний та неелектронний підходи».⁹ В ній також наголошено на потребі у сприятливих факторах.

11. Ця Рекомендація нагадує про компліментарність електронного підходу, тобто «е-демократія є однією з декількох стратегій підтримки демократії, демократичних інститутів і демократичних процесів та поширення демократичних цінностей. Вона є додатковою, взаємопов'язана з традиційними демократичними процесами і доповнює їх. Кожен процес має свої переваги: жоден не є універсальним.»¹⁰ Інформаційні технології мають збільшити кількість та покращити якість участі.

⁹ «Хоча е-демократія може й не бути панацеєю у вирішенні недоліків демократичної практики, вона має допомогти у вирішенні існуючих демократичних проблем, як-от зменшення кількості учасників, соціальної, расової і регіональної сегрегації та формування груп, що відокремились і в яких не проводиться жодних обговорень, а також посприяти формуванню стійкої інклюзивності».

¹⁰ Електронне консультування – це спосіб збирання думок посадових осіб чи громадськості в цілому щодо конкретного політичного питання, який не зобов'язує особу, що приймає рішення, діяти відповідно до отриманого результату. Існують різні форми електронних консультацій: офіційні та неофіційні, такі, що регулюються державними органами, і такі, що не регулюються. Електронне консультування вітає та збирає різні думки, забезпечуючи при цьому всебічний простір для обговорення чи простих дебатів; це дозволяє прямо чи опосередковано впливати на прийняття рішень.

Щодо важливості зосередження на рівності можливостей та зусиль для залучення соціально незахищених осіб:¹¹

12. Рекомендація CM REC(2018)4:

- a) зосереджується на активній підтримці залучення тих, хто менше здатний брати участь у консультаціях, «звертаючи особливу увагу на ті категорії громадян, які постають перед серйознішими труднощами в процесі участі, або на ті категорії, які *de facto* залишаються на узбіччі місцевого публічного життя»;¹²
- b) в частині «Кроки і заходи» визначає необхідність «покращувати просвіту громадян і включати до шкільних програм та програм підготовки цілі підвищення обізнаності про відповідальність, що покладена на кожну людину в демократичному суспільстві»;
- c) щодо іноземних громадян, зокрема, заохочує їхню активну участь в житті місцевої громади на недискримінаційних засадах шляхом дотримання положень Конвенції Ради Європи 1992 року про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні.

13. Потрібно також брати до уваги: Рекомендацію [CM/Rec\(2011\)14](#) щодо участі осіб з інвалідністю у політичному та громадському житті, щоб розглянути можливості (та ризики), що існують для цих осіб з огляду на електронні консультації, а також Рекомендацію Комітету міністрів [CM\(2006\)14](#) щодо громадянства та участі молоді у суспільному житті,¹³ щоб відзначити необхідність залучення молоді та неформальні засоби, що використовуються з цією метою.

14. У висновку Ради Європи CSD/LEX(2019)1 щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення та статутної нормотворчості» (№10158) рекомендується врахувати деякі важливі рекомендації, наприклад:

- обов'язковий характер статуту громади, який включає, серед іншого, питання щодо демократії участі,
- внесення положень щодо «партисипативного бюджетування» («громадського бюджету») та проведення консультацій щодо нього – як механізму, який все частіше використовується в Європі та Україні.

15. Крім того, варто звернути увагу на тези неофіційного огляду нового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо участі дітей, підготовленого в рамках проекту «Сприяння участі громадян у демократичному процесі прийняття рішень в Україні» у 2020 році. У ньому, зокрема, зазначено, що важливо «створити умови, які дозволять дитині реалізовувати своє право бути почутим.»

¹¹ Див. також [Рекомендацію CM/Rec\(2012\)2](#) Комітету міністрів про участь дітей і молоді віком до 18 років.

¹² В Рекомендації також зазначено про збалансовану участь жінок і чоловіків у місцевій політиці та місцевому громадському житті, визнано потенціал дітей та молоді для сталого розвитку місцевих громад, визнано і посилено роль асоціацій та груп громадян як ключових партнерів у розвитку та підтримці культури участі та рушійної сили у практичному застосуванні демократичної участі; в ній визначено, як інклюзивні суспільства, основою яких є культурне розмаїття, можуть посприяти участі кожного у житті громади.

¹³ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805b251a

16. Рекомендується використовувати інструментарій Ради Європи «Участь громадськості у процесі прийняття рішень»¹⁴, розроблений з метою нарощення потенціалу органів публічної влади для розширення участі на всіх рівнях. Інструментарій – це комплексна система, яка слугує керівництвом для місцевих органів влади в процесі розробки й реалізації контекстно-орієнтованих стратегій для розширення громадської участі у справах громади.

17. Крім того, слід нагадати, що Україна є країною-підписантом міжнародної ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд», яка встановила декілька відповідних критеріїв публічного та прозорого, партисипативного і цифрового управління.

3. Порівняльна аналіз: основні висновки, тенденції та відповідні здобутки окремих європейських країн

18. Парламентський комітет звернувся із запитом на отримання тематичної інформації стосовно правових засад та практик інших європейських країн. Як результат, Україна має можливість виробити свій власний, новітній та інноваційний підхід до формування політики за участі усіх зацікавлених сторін, враховуючи досвід інших країн-членів.

19. Для порівняльного аналізу було обрано ряд країн: Албанія, Вірменія, Бельгія, Фінляндія, Франція, Грузія, Німеччина, Італія, Молдова, Нідерланди, Північна Македонія, Норвегія, Польща, Сербія та Іспанія.

20. Усі держави-члени Ради Європи поділяють однакові цінності щодо консультацій з громадянами та за участі усіх зацікавлених сторін, які є сучасним засобом подолання недовіри до публічних інституцій та підвищення ефективності публічного врядування. У багатьох країнах Західної Європи законотворча робота щодо партисипації та проведення консультацій з громадянами розпочалася ще понад 30-ти років тому, як результат історичного розвитку і трансформацій. Однак зрозуміло, що відповідне законодавство – це лише перший крок, і що його реалізація не завжди гарантована. Наприклад, не всі національні консультації щодо політики або законопроектів в дійсності повною мірою забезпечують дотримання положення про початок публічних консультацій принаймні за 14 днів до їх обговорення або прийняття відповідними органами, що нерідко насправді призводить до протестів і скарг з боку громадянського суспільства.¹⁵

21. Загальні закони щодо публічних консультацій існують майже в усіх досліджених країнах, але рівень їх систематизації є різним:

- a) деякі з них є більш орієнтованими на формулювання основних принципів і залишають владі різних рівнів свободу вибору щодо організації проведення

¹⁴ Див. <http://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-toolkit-/168075c1a5>

¹⁵ Наприклад, у червні 2019 року Уряд Республіки Сербія провів зустріч з організаціями громадянського суспільства (ОГС) для обговорення змін до Закону «Про фінансову підтримку сім'ям і дітям». Представники громадського об'єднання «Матері – це закон», які найбільше критикували згаданий закон, спочатку не були запрошені, хоча інші ОГС, які ніколи не опікувалися цим законом, запросили. Після публікації, розміщеної згаданим громадським об'єднанням у соціальних мережах, їм було направлено запрошення взяти участь у зустрічі усього за день до його проведення (джерело: <https://monitoringmatrix.net/serbia-report/area-3-sub-areas/standard-3-2-3-csos-representation-in-cross-sector-bodies/>).

публічних консультацій (у Нідерландах, Фінляндії та Німеччині). Такі закони фокусовані на важливості партисипативного підходу: наприклад у Фінляндії це стосується загалом процесу законотворчості; в Італії існують керівні принципи щодо участі громадян в управлінні.

- b) у деяких законах їх предметом є питання землекористування і територіального планування: наприклад ділянки для видобутку нафти у Норвегії; управління водними ресурсами і затоплення у Нідерландах;
- c) деякі закони стосуються тільки окремих питань: наприклад, питання навколишнього природного середовища потребують консультацій з громадянами у Франції¹⁶ та Бельгії; регіон Апулія в Італії визначає обов'язковість публічних консультацій для проектів з бюджетами понад 50 мільйонів євро;
- d) інші закони мають більш жорсткі норми і наводять чіткі правила щодо проведення консультацій, так, як це робиться у поточному проекті Закону України, законах у Албанії та Молдові;
- e) є також правові системи, які не передбачають вбудованих положень щодо участі. Вони більш покладаються на практику і традиції участі та виявляються доволі ефективними, наприклад у Норвегії. Інші системи скоріше не передбачають нечітко сформульованих норм, а зазначають про «важливість» консультацій, як у Польщі.

22. Загалом можна констатувати, що чим більш жорстким і складним є законодавство, тим менше воно застосовується чи повною мірою виконується. Саме такий випадок у Молдові, яка має закон дуже схожий на законопроект, що наразі пропонується в Україні. Коли більше уваги зосереджено на формулюванні загальних принципів та створенні можливостей для участі зацікавлених сторін з використанням різних засобів, тоді принципи краще реалізуються, як це відбувається у Фінляндії, Норвегії чи Німеччині. Безумовно, важливим також є рівень демократичного досвіду, довіри та спроможності громадян та органів влади працювати разом. Варто відзначити, що ОЕСР рекомендувала Німеччині, де відсутні жорсткі норми з даного питання, законодавчо врегулювати процес проведення консультацій. Цікавим також є загальний підхід Європейського Союзу з положеннями Лісабонського договору щодо важливості консультацій, закріпленими у статті 11: «Європейська комісія проводить широкі консультації із зацікавленими сторонами з метою забезпечення узгодженості та прозорості дій Європейського Союзу». Протокол № 2 щодо застосування принципів субсидіарності та пропорційності, який є додатком до згаданого Договору, у свою чергу посилює вищенаведене положення, передбачаючи, що «перед внесенням на розгляд законодавчих актів Комісія має провести широкі консультації» та, якщо це можливо, опублікувати документи про їх результати.¹⁷

23. В усіх досліджених випадках практика застосування підходу із залученням усіх зацікавлених сторін і проведення консультацій розширюється. Це є ефективним шляхом врахування думок громадян через групи зацікавлених сторін та організації громадянського суспільства, такі як консультативні групи у Бельгії чи робочі групи у

¹⁶ Закон від 2 лютого 1995 року (або Закон Барнье) посилив використання публічних консультацій у конкретних сферах.

¹⁷ Публічні консультації ЄС в епоху цифрових технологій: Посилення ролі ЄСЕК та організацій громадянського суспільства; Європейський соціально-економічний комітет, 2017 рік; опубліковано підрозділом «Візити і публікації», EESC-2017-110-EN.

Сербії або науково-консультативні ради в Грузії. У Північній Македонії уряд може також запросити різні зацікавлені сторони до обговорення пунктів порядку денного своїх засідань. Подекуди ми також стикаємося з плутаниною у визначеннях: наприклад у Вірменії, консультації та обговорення дуже схожі через подібність концепцій; деякі питання щодо визначень потрібно вирішити і у проекті закону України. Іншим аспектом є потенційна нерівність: наприклад щодо того, хто може приєднатися до процесів участі, якщо не кожен має змогу це зробити, як це щойно констатували у Північній Македонії. Існують також і дискримінаційні аспекти, які не часто зустрічаються при формуванні інституційної політики: для вирішення цього питання у Німеччині передбачене існування «комісії високого рівня». У деяких країнах є більш інституціоналізовані та організовані структури, як-от Національна рада з участі Молдови, яка, однак, більше не функціонує, припинивши свою діяльність в 2016 році. У Польщі парламент може організувати «публічні слухання». У Іспанії, консультації повинні відбуватися навіть перед розробкою проектів законів, що, дійсно, є ефективним підходом до консультацій із зацікавленими сторонами.

24. В усіх досліджених випадках рівень участі громадськості та проведення консультацій у процесі формування політики є більш суттєвим та ефективно артикульованим на місцевому рівні.¹⁸ Це досягається завдяки використанню вебсайтів, прямих консультацій, соціологічних досліджень та інноваційних способів проведення консультацій (наприклад, консультації «на міських вітряках» в Амстердамі). Умови проведення таких консультацій є також більш жорсткими та обов'язковими для виконання, наприклад це стосується місцевої нормативної бази Фінляндії. У Польщі існує низка цікавих ініціатив щодо громадських бюджетів. Ефективні політики, спрямовані на розвиток участі громадян і консультаційних процесів також розроблені на регіональному рівні.

25. Цифровізація та роль електронних консультацій у забезпеченні доступу до інформації та взаємодії в рамках процесу формування політики також є загальною тенденцією. Однак ці інструменти ще не стали факторами реального розширення участі. Цифровізація також залишає відкритими питання щодо рівних можливостей з огляду на існування нерівності доступу до інформаційно комунікаційних технологій.

26. У публічних консультаціях із жорсткими правилами увага часто зосереджена на інформуванні та прозорості. У цих випадках існує загальне розуміння того, що закони мають бути оприлюднені, проте немає чітких механізмів коментування та участі.

27. Деякі країни, наприклад Молдова, мають централізовані електронні платформи для публічних консультацій щодо усіх нормативно-правових актів. Централізовані платформи потребують попереднього тестування, щоб стати повністю функціональними, а їх запуск має супроводжуватися заходами із забезпечення можливості громадян та різних зацікавлених сторін. У деяких країнах, наприклад у Франції, вебсайтам для консультацій пропонується така альтернатива, як громадські комітети. Для Франції посилання на публічні консультації на сайті *vie-publique.fr* є

¹⁸ Демократія участі та залучення громадян: вирішення місцевих проблем на місцевому рівні в Молдові та Україні, Антонелла Вальморбіда. Опубліковано англійською та російською мовами видавництвом «Susil Edizioni», жовтень 2020 року, ISDN, 978-88-5550-155-5.

обов'язковим лише для відкритих консультацій, які «заміняють» консультації з дорадчим комітетом. У випадках інших консультацій таке посилення не є обов'язковим. Реальне функціонування цих державних платформ нерідко ставиться під сумнів через недостатню участь або використання, як наприклад у Сербії. У контексті Європейського Союзу¹⁹ процедури онлайн консультацій використовуються дуже часто та дозволяють залучати громадян. Водночас, результати цих консультацій часто не такі значущі, як очікувалося, що говорить про обмеженість дії подібного інструменту.

28. Основні правила участі громадян подекуди чітко сформульовані у нормах і законодавстві, в тому числі щодо інформування, стислого викладу та наслідків. Наприклад, у Франції діє Кодекс взаємодії між громадськістю й адміністративними органами²⁰ та органічний закон № 2009-403 від 15 квітня 2009 року.

29. У більшості країн міністерства або установи, які пропонують проект законодавчого акту, на своїх вебсайтах запрошують до участі у консультаціях.

30. Відповідальність за недотримання законодавства про публічні консультації часто передбачена у тих випадках, коли йдеться про потребу в інформації та прозорість. У деяких країнах відповідальність публічних установ є менш суворою (наприклад у Молдові). На рівні ЄС Стаття 11 Лісабонської Угоди визначає, що консультації з громадянами мають застосовуватися під час ухвалення політик та стратегій. Контролювання процесу консультацій здійснює міжвідомча група, яка погоджує їх результати та уповноважена перевіряти, чи відповідають консультації встановленим вимогам.

31. Відповідальність іноді передбачені за непроведення консультацій або більш чітко – за ненадання інформації, що легше довести. Такі випадки були на місцевому та регіональному рівні в Іспанії, де, серед іншого, настала особиста відповідальність за непроведення публічної консультації. Більш жорсткі норми застосовуються на регіональному рівні у Польщі. У деяких випадках, наприклад у Албанії, незважаючи на той факт, що усі проекти законів мають проходити процедуру консультацій, на інформаційні запити громадян щодо порушення цієї норми не завжди реагують.

32. В усіх країнах публічні консультації, в принципі, носять консультативний характер, у той час як рішення завжди залишається в руках демократично обраних органів.

33. Стосовно тих, з ким потрібно проводити консультації, загальним підходом зазвичай є залучення «осіб, на яких чинитиметься вплив». Це підтверджує той факт, що публічні консультації є відкритими для більшої кількості громадян/зацікавлених осіб, у порівнянні з кількістю осіб, які мають право голосу (з яких виключаються іноземці або особи, які тимчасово проживають у відповідному населеному пункті або території). В Андалусії (регіон Іспанії) законодавство надає право участі громадянам, яким

¹⁹ Публічні консультації ЄС в епоху цифрових технологій: Посилення ролі ЄСЕК та організацій громадянського суспільства; Європейський соціально-економічний комітет, 2017 рік; опубліковано підрозділом «Візити і публікації», EESC-2017-110-EN.

²⁰ [Розділ III: Приєднання громадськості до рішень, прийнятих адміністрацією \(статті L131-1 - L135-2\)](#), Кодекс взаємодії між громадськістю й адміністративними органами.

виповнилося 16 років, запроваджуючи цікавий але доволі унікальний віковий ценз для участі у публічних консультаціях. Такий підхід відкриває можливості для отримання думки громадян, які не володіють правом обирати і бути обраними: наприклад за законом Ломбардії (регіон Італії) мають право брати участь у консультаціях громадяни, які проживають у даному регіоні; іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають на території, якої стосуються процеси, засновані на участі; особи, які працюють, навчаються або проживають на відповідній території, або мають певне відношення до самої території чи до теми, яка піднімається в рамках процесів, заснованих на участі; компанії, об'єднання, організації або інші соціальні групи, які мають центральні офіси на території, де відбуваються процеси, засновані на участі, або які мають певний інтерес до процесу, заснованого на участі.

34. Прикладом реалістичного та прагматичного підходу до консультацій є регіони Іспанії. Що стосується здатності керувати консультаціями, Андалусія визначила, що протягом року не можна проводити більше 3 (трьох) консультацій на регіональному рівні, а з того самого питання консультації можуть проводитися повторно не раніше, ніж через 2 (два) роки. Регіональні законодавчі акти пропонують набагато більше варіантів та цікавих інструментів. У Валенсії законодавство забезпечує залучення громадян, що проживають за кордоном, і забезпечує компенсацію витрат, пов'язаних з участю в консультаціях.

35. У загальних рисах, консультації мають чітко і завчасно визначені часові рамки їх проведення (виключенням є приклад Німеччини, де часові рамки визначає міністерство).

36. На федеральному рівні (Бельгія) мета участі громадян чітко визначається як така, що спрямована на розв'язання проблеми з метою врегулювання конфліктів. «Консультації з користувачами є недорогим і ефективним рішенням, яке сприяє виявленню проблем, оцінці необхідності дій з боку уряду та визначає як діяти найкращим чином.»

37. Існує загальна згода стосовно того, що обмеження у проведенні консультацій пов'язані з виникненням надзвичайної ситуації (Північна Македонія), навіть якщо питання «надзвичайної ситуації» не завжди належним чином визначене та викликає низку запитань. Часто згадується також причина, що формулюється як «публічний інтерес». Поряд з цим, обмеження можуть застосовуватися також у випадку «незначущості» законопроєкту (на прикладі Іспанії йдеться про ситуації, коли запропоновані стандарти не матимуть значного впливу на економічну діяльність або не покладають відповідне зобов'язання на зацікавлену сторону, на яку ці стандарти можуть потенційно вплинути, або регулюють окремий аспект предмету дослідження). Було також піднято питання, що «неможливість участі» може бути не тільки формальною (викликана положеннями закону), але й суттєвою, тобто через «неможливість участі» пов'язаної також з такими прагматичними аспектами як способи і засоби (робочі години, приміщення тощо).

38. Формами безпосередньої демократії є також референдум, петиції та ініціативи громадян, як наведено у прикладі з Італії.

4. Законодавство України

39. Діапазон законодавчого регулювання питань взаємодії між державними органами та громадянським суспільством в Україні є доволі широким. Стаття 38 Конституції України визначає, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Згідно зі статтею 69 Конституції народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії.

40. Питання консультацій та взаємодії з громадськістю врегульовується численними законами України, підзаконними нормативними актами, актами допоміжного характеру. Отже, у контексті реалізації законодавчої ініціативи у Верховній Раді України в якості консультацій з громадськістю передбачається проведення парламентських слухань та слухань у комітетах. Спілкування між органами влади і громадянським суспільством також передбачається у формі діяльності громадських об'єднань, консультативних і дорадчих органів, всеукраїнських та місцевих референдумів, в інших формах безпосередньої демократії (загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання, електронні петиції, органи самоорганізації населення тощо). Певні форми, наприклад, консультації з питань бюджетів участі органів місцевого самоврядування, є популярною практикою в Україні, але до цього часу вони не мають законодавчого закріплення та врегульовуються окремими нормативними актами органів місцевого самоврядування. В Україні відсутня законодавча база для організації місцевих референдумів.

41. Термін «публічних консультацій» не закріплений у законодавстві України. Водночас концепція «електронних консультацій» визначена як «вид публічних консультацій, що передбачає, зокрема, оприлюднення проєктів рішень державних органів або питань, які вимагають вирішення, з метою отримання пропозицій і коментарів». В інших випадках застосовуються різні концепції: «громадські слухання», «громадські обговорення», «відкриті обговорення» та інші. Важливість правового регулювання порядку проведення публічних консультацій викликана потребою уніфікувати їх юридичне забезпечення, створити дієві механізми проведення таких консультацій і підвищити ефективність спілкування між урядом і громадянами для належного управління процесом формування політики. Спробою подібного врегулювання був попередній законопроект (№ 7453 від 27 грудня 2017 року з аналогічною назвою), внесений до Верховної Ради України та згодом повернений на доопрацювання.

42. Питання демократії на основі участі також були підняті у проєкті Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення та статутної нормотворчості» (№10158 від 15 березня 2019 року), який був відкликаний суб'єктами законодавчої ініціативи.

5. Коментарі та рекомендації до законопроекту

5.1 Позитивні елементи:

43. Стандартизація: законопроект визначає єдині правила здійснення публічних консультацій між установами та різними суб'єктами; формування та реалізацію регіональної та національної політики; вирішення питань місцевого значення, підготовку проєктів документів, що мають програмний і стратегічний характер, законодавчих актів щодо угод про державні та приватні інтереси. Важливим аспектом є потенційні можливості уніфікації та, як наслідок, гармонізації всього переліку законодавчих актів, що регулюють публічні консультації.

44. На основі принципів законопроект визначає принципи проведення публічних консультацій. Зокрема, він зосереджується на необхідності звітування та отримання пропозицій за результатами публічних консультацій: стаття 14 проєкту передбачає, що «за результатами публічних консультацій суб'єкт владних повноважень готує звіт, до якого включено інформацію про всі заходи, проведені в рамках публічних консультацій», що є новацією в організації публічних консультацій в Україні.

45. Консультації стають обов'язковими для державних установ: стаття 4 проєкту визначає обов'язки суб'єктів владних повноважень у правовідносинах, пов'язаних з проведенням публічних консультацій, що, безумовно, є позитивною рисою законопроекту. Отже, громадяни та зацікавлені сторони мають права (стаття 5) у правовідносинах, пов'язаних із публічними консультаціями.

46. Згадування соціально незахищених груп: стаття 3 чітко вказує на соціально незахищену групу; з іншого боку, закон також повинен зазначити, що завдання полягатиме в тому, щоб забезпечити їй можливості брати участь в публічних консультаціях.

5.2 Проблемні питання та рекомендації

5.2.1. Коментарі до тексту: питання та рішення

47. Текст законопроекту містить певні структурні повторення, що ускладнює його розуміння. Рекомендується переглянути структуру тексту, щоб спростити його і зробити більш зрозумілим.

48. Визначення «публічні консультації» не досить чітке. Посилання на Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, розроблений Радою Європи, може додатково це прояснити.

49. Щодо згадки про Кабінет Міністрів України, доцільно оновити перелік «державні органи влади/суб'єкти владних повноважень»: він містить дефініцію «Секретаріат Кабінету Міністрів України», тоді як словосполучення «Кабінет Міністрів України» в ньому відсутнє.

50. Певні норми законопроекту суперечать одна одній. Наприклад: 1) частина 1 статті 4 – частина 1 статті 16 – прикінцеві положення щодо внесення змін до Закону України «Про

Регламент Верховної Ради України» (щодо механізму публічних консультацій в законодавчому процесі), 2) частина 1 статті 9 – частина 2 статті 1 (принцип визначення зацікавлених сторін).

51. Частина 7 статті 1 проекту визначає, що «публічні консультації проводяться органами місцевого самоврядування відповідно до вимог цього Закону з урахуванням особливостей, визначених відповідною місцевою радою». Рекомендується додатково зазначити про право органів місцевого самоврядування проводити консультації через асоціації органів місцевого самоврядування (Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»).

52. Стаття 1 законопроекту містить загальні вказівки щодо особливостей проведення публічних консультацій, визначених актами Президента України, регламентом Верховної Ради України, але не містить конкретних посилань на відповідні положення таких актів, що б не залишало невизначеності чи можливості різного тлумачення. Рекомендується вказати відповідні положення таких актів, щоб не залишати невизначеності.

53. Частина 2 статті 2 проекту визначає, що «положення цього Закону не поширюються на підготовку проектів актів у частині положень, що містять інформацію з обмеженим доступом». Беручи це до уваги, варто чіткіше визначити в тексті цього законопроекту поняття «інформація з обмеженим доступом».

54. Частина 2 статті 1 проекту передбачає, що під зацікавленими особами маються на увазі, серед інших категорій, «іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України». Хоча ця ідея є прогресивною та вітається, загалом, вона може суперечити статті 38 Конституції України, яка передбачає, що лише громадяни України мають конституційне право брати участь в управлінні державними справами. Публічні консультації є однією з форм реалізації конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами. Однак це питання слід розглядати як важливу проблему та вивчити його в контексті інших ширших реформ, що проводяться в Україні. Дійсно, участь громадян і публічні консультації – це спосіб залучення тих громадян, які не мають права брати участь у виборах, – як резидентів, так і тих, хто тимчасово проживає в країні. Це також європейський стандарт, який реалізується у багатьох європейських країнах.

55. Пункт 3 частини 2 статті 6 законопроекту містить обов'язки зазначати в консультаційному документі «відомості про зацікавлені сторони та можливий вплив на них у разі прийняття відповідного рішення». Однак цей статус сторона набуває лише після подання відповідної заяви. Цей пункт видається загалом дуже обтяжливим для заявника, якому потрібно сформулювати досить складне обґрунтування. Рекомендується переформулювати його як «актуальність їхньої участі в процесі прийняття відповідного рішення».

56. Перелік форм проведення публічних консультацій у статті 7 законопроекту представлений як вичерпний (електронні консультації, публічне обговорення, адресні консультації). Однак він не враховує інші наявні форми консультацій, а також право

органів місцевого самоврядування вибирати оптимальну форму консультацій. Це правило звужує право на демократію участі. Рекомендується залишити цей перелік відкритим, додавши фразу «інші форми механізмів консультацій» (з посиланням на «Кодекс кращих практик», про який йшлося вище).

57. Стаття 9 законопроекту визначає особливості адресних консультацій. Проте питання про те, хто формує перелік зацікавлених сторін, потребує додаткового роз'яснення. Рекомендується зазначити не суб'єкта, який відповідає за складання переліку зацікавлених сторін, а те, за якими критеріями визначаються зацікавлені сторони, знову ж посилаючись на «Кодекс кращої практики щодо участі громадськості у процесі прийняття рішень» Ради Європи чи інші джерела, про які йшлося раніше.

58. Стаття 10 передбачає процедуру проведення публічного обговорення. Ця стаття є слушною і її слід зберегти в нинішньому формулюванні. Однак у примітці може бути доречним послатися на «Кодекс кращої практики» і відповідну рекомендацію Комітету міністрів.

59. Стаття 13 передбачає, що «зацікавлені сторони під час подання пропозицій зазначають такі відомості: прізвище, ім'я, по батькові, контактну інформацію (електронну адресу, засоби телефонного зв'язку)». Однак проєкт не передбачає ідентифікацію відповідної особи під час подання пропозицій. Рекомендується забезпечити чітку ідентифікацію особи, а також уможливити перевірку цієї інформації, щоб верифікувати реєстрацію та уникнути можливих маніпуляцій.

60. У статті 13 згадуються коментарі, що подаються громадянами. Законопроєкт не передбачає механізму, критеріїв, принципів прийняття (неприйняття) пропозицій і коментарів, що подаються зацікавленими сторонами.

61. Прикінцеві положення законопроекту передбачають внесення змін до низки законів України з метою уніфікації законодавства, однак цей перелік не є вичерпним і потребує суттєвих уточнень. Рекомендується синхронізувати законодавство з питань консультацій. Кабінет Міністрів мав би підготувати необхідні поправки до статей і законів у межах певного реалістичного терміну, наприклад протягом одного року.

5.2.2 Дані порівняльної оцінки

5.2.2.1 Позитивні аспекти:

62. Пропонуючи цей законопроєкт, Україна рухається у напрямку покращення відповідності своєї законодавчої бази стандартам і рекомендаціям Ради Європи, а також виконання своїх зобов'язань як держави-члена ОЕСР та ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд». Прагнення прийняти закон, який забезпечить чіткий, загальний, всеохоплюючий та інноваційний набір принципів і процедур публічних консультацій, є позитивним моментом і рухом у правильному напрямку. Проєкт закону про публічні консультації в Україні, що став предметом дослідження Ради Європи, узгоджується із загальними тенденціями та вимогами в Європі та світі. Він підкреслює та забезпечує

спрямування країни на розширення демократії підходами на основі участі та залучення громадян, особливо на етапі розробки рішень.

63. Закон належним чином бере до уваги технології, передбачаючи використання ІТ-платформи для консультацій, як це відбувається в більшості європейських держав – централізовано чи за більш конкретними напрямками. Електронна демократія й електронна участь – це, мабуть, незворотний процес у сучасному суспільстві, й цей законопроект щодо публічних консультацій, безумовно, долучає Україну до цього перспективного процесу.

64. Законопроект дуже амбіційний, у ньому робиться спроба «охопити максимум можливого»: він передбачає принципи, деталі та всі можливі позитивні елементи публічних консультацій, включно з усіма можливими зацікавленими сторонами та всім можливим регулюванням, без зазначення тем і рівня такого регулювання. Це свідчить про рішучість політичного вибору, намір здійснити «прорив» і націлитися на максимальні результати. Ця пропозиція є одним із найамбіційніших законопроектів про публічні консультації, які розглядали експерти Ради Європи.

5.2.2.2. Ризики та способи їхньої мінімізації, що пропонуються

65. Відповідно до законопроекту, усі законодавчі акти підпадають під дію Закону «Про публічні консультації». Це може становити проблему з точки зору управління таким великим обсягом даних, що може зробити процедуру неефективною. Одним із можливих варіантів вирішення цієї проблеми було б надати пріоритетного значення ключовим питанням, які потребують розгляду в межах загальних публічних консультацій (наприклад, територіальне планування, екологічні чи спеціальне землекористування), щоб не «перевантажувати» систему. Покриття одразу всіх нормативно-правових актів може бути ризиковим через їх кількість, а тому існує ризик того, що від цього документа можуть швидко відмовитися або ж він перетвориться у формальну процедуру. Також можна розглянути критерії, прийняті в Іспанії, а саме запровадження поняття «важливості закону/акта»: *«тобто виключаючи запропоновані стандарти, які не мають суттєвого впливу на економічну діяльність чи не накладають відповідних зобов'язань на зацікавленні сторони, що потенційно можуть зазнати впливу, або не регулюють часткові аспекти предмета регулювання»*. Інший варіант – залишити акти регіонального й місцевого рівня на розсуд цих рівнів, уникаючи централізації всієї системи. На даний момент видається, що всі законопроекти повинні вноситися до централізованої системи консультування.

66. Немає згадок про спосіб фінансування як платформ, так і загалом групи, яка над цим працює. Рекомендується чіткіше вказати, хто/які підрозділи будуть відповідальними, а також, якщо можливо, вказати доступні джерела ресурсів.

67. Важливі визначення та методи участі громадськості. Вони згадуються в декількох місцях (надмірно), проте недостатньо деталізовані. Вирішенням цієї проблеми може бути пряме посилання в тексті на Кодекс кращих практик та рекомендації Ради Європи.

68. Статус «зацікавленої особи» слід уточнити. Можна скористатися елементами, які пропонує Кодекс кращих практик Ради Європи.

69. Обов'язкове використання електронної централізованої платформи є проблематичним питанням:

- a) Це технологічно дуже складно та виявилось нереалістичним із точки зору експлуатації. Цією вимогою згодом нехтують через її складність, і це суттєво не сприяє участі.
- b) Можлива нестача ресурсів може заблокувати впровадження публічних консультацій. У заключних положеннях сказано: «Цей Закон набирає чинності через шість місяців від дня його опублікування». Є ризики нереалістичності повної реалізації платформи в межах цих термінів.
- c) Це створює нерівність для учасників, які не матимуть доступу до платформ із різних причин.

Тому пропонується:

- i. Що стосується технологій, пропонується передбачити для платформи тестовий період, що дозволить адаптувати її в ході роботи. Вона повинна бути дуже інтуїтивно зрозумілою та надзвичайно зручною для користувача, щоб уникнути можливого цифрового розриву в апаратному забезпеченні, а також враховуючи можливі освітні прогалини в сфері цифрових технологій. Дехто рекомендував використовувати операційні платформи центральних органів виконавчої влади.
- ii. Технологічна частина цього процесу також високовартісна, її слід чітко виокремлювати як окремий елемент. Слід чітко передбачити ресурси, доступні в середньо- та довгостроковій перспективі, використовуючи різні мовні засоби, опції тощо.
- iii. Чітко зафіксувати принцип необхідності публічних консультацій, але запропонувати альтернативні способи їхнього проведення, включно з варіантами особистої присутності чи іншими способами, та представити платформу як варіант, якому «надається перевага» (варіант IT-платформи, коли інші форми впроваджені не були, практикувався декількома країнами). Як альтернативу також можна вказати практику «консультативних і робочих груп» на рівні міністерств, що представлятимуть групи за інтересами та суб'єктів громадянського суспільства.
- iv. Зосередити увагу на тому, щоб підштовхувати всі органи влади працювати над факторами сприяння участі громадян і залучення зацікавлених сторін шляхом навчання й освіти у сфері громадянської участі, рівного доступу всіх соціально незахищених осіб до публічних консультацій і підвищення рівня цифрових навичок.
- v. Зберегти практику централізованої платформи для інформування про цей закон і законодавство з метою забезпечення прозорості (що широко визнається суттєвою умовою).
- vi. Продовжувати співпрацю з регіональним і місцевим рівнями, щоб забезпечити проведення публічних консультацій із можливим зв'язком з централізованою електронною платформою.

70. Законопроектом чітко визначено відповідальність суб'єктів державної влади, що не проводять публічні консультації. Передбачається визнання акту, ухваленого без проведення консультації, недійсним. По суті, жодних вказівок на те, хто контролюватиме, чи відбувається процес консультацій, немає. Жодного моніторингу чи оцінки публічних консультацій не передбачено. Немає жодних положень, які б прописували санкції, окрім визнання акту недійсним у разі непроведення консультацій.

71. Наявна практика полягає в тому, що якщо закон вимагає консультацій, відповідальність пов'язують із наслідками непроведення консультацій. Однак реалістичним підходом було б передбачити певну гнучкість. На практиці, безумовно, можливо забезпечити контроль над прозорістю інформації щодо законодавчого процесу. Рекомендується вказати в законі «особу, організацію чи систему», яка контролюватиме, чи відбувається участь. Пропозиція щодо подання скарг Уповноваженому з прав людини також може бути варіантом, вартим уваги (як, наприклад, на рівні Європейського Союзу). Рекомендується додати частину, пов'язану із зазначеними вище структурами, там, де йдеться про моніторинг та оцінку процесу публічних консультацій.

72. Закон встановлює дуже жорсткі умови, що створює ризики постійного скасування процесу. Пропонується передбачити гнучкіші часові межі консультацій, що зробили б цей процес реалістичнішим.

73. Закон визначає конкретні обмеження та сфери застосування консультацій. Пропонується додати той факт, що проведення консультацій слід обмежити під час виборчої кампанії, щоб не завадити обом процесам.

74. Закон вказує на можливість непроведення консультацій у разі виникнення певних надзвичайних ситуацій. Рекомендується передбачити особливості публічних консультацій у разі підготовки нормативно-правових актів у терміновому або спеціальному порядку (наприклад, регламент Верховної Ради України дозволяє приймати рішення за спеціальною процедурою).

75. Рекомендується врахувати практику, яка вже існує та діє в Україні, коли органи влади забезпечують консультації через громадські ради (та інші допоміжні органи).

6. Висновок

76. Нинішній проект Закону «Про публічні консультації» представляє чудову можливість активізації та консолідації практик і законодавчих актів щодо участі громадян, які вже існують в Україні. Це амбіційна пропозиція, яка також викликає багато очікувань. Хоча деякі аспекти законопроекту потребують доопрацювання й адаптації відповідно до європейських стандартів і принципів, законопроект закладає тверде підґрунтя та являє собою важливий крок на шляху впровадження демократії участі та підходу до врядування із залученням зацікавлених сторін.