

**Фракційна структура Верховної Ради України
станом на листопад 2015 року**

■ Фракція ПАРТІЇ «БЛОК ПЕТРА ПОРОШЕНКА».....	139
■ Фракція Політичної партії «НАРОДНИЙ ФРОНТ»	81
■ Позафракційні	50
■ Фракція Політичної партії «Опозиційний блок»	43
■ Фракція Політичної партії «Об'єднання «САМОПОМІЧ»	26
■ Група «Партія «Відродження».....	23
■ Фракція Радикальної партії Олега Ляшка.....	21
■ Група «Воля народу»	20
■ Фракція політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	19

**Участь громадськості
у законодавчому процесі**

«Часопис ПАРЛАМЕНТ»
науково-популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ 5474 від 13.09.2001 р.,
видане Державним комітетом
інформаційної політики України

ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ



Лабораторія
законодавчих ініціатив
info@laboratory.kiev.ua
тел.: (044) 531 37 68
м. Київ, 04071,
вул. Нижній Вал 15,
оф. 303

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР
Роман КОБЕЦЬ

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР
Олександр ЗАСЛАВСЬКИЙ

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:
Олександр СИНЬООКИЙ
Світлана МАТВІЄНКО
Олександр ПЛАЧИНТА
Уляна ПОЛТАВЕЦЬ
Тетяна ЧЕРНУХА
Світлана БОЙКО

Наклад 1000 прим.

ОРИГІНАЛ-МАКЕТ
Роман МАРКОВЕЦЬ, Марк КАНАРСЬКИЙ

ДОДРУКАРСЬКА ПІДГОТОВКА
ФОП Врabelь М.

ВЕРСТКА
ФОП Врabelь М.

ДРУК
ФОП Жорін Р. В.

«Часопис ПАРЛАМЕНТ» № 3/2015



З М І С Т

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 3/2015

Участь громадськості
у законотворчому процесі 2

Автор: Заславський О.

Видання та розповсюдження Часопису «Парламент» є частиною проекту, що його реалізує Лабораторія законодавчих ініціатив в рамках Програми USAID «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво», що виконується Фондом Східна Європа.

Думки, викладені в цій публікації, є винятковою відповідальністю Лабораторії законодавчих ініціатив та не обов'язково відображають точку зору Програми USAID «РАДА», уряду США та Фонду Східна Європа.



USAID | УКРАЇНА
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАКОНОТВОРЧОМУ ПРОЦЕСІ

ВСТУП

**Олександр
ЗАСЛАВСЬКИЙ,**
експерт
Лабораторії
законодавчих
ініціатив

Значне розширення громадянських прав і свобод та поява плюралізму в публічній політиці після розпаду Радянського Союзу та здобуття Україною незалежності сприяли виникненню та розвитку громадянського суспільства, що стало одним з багатьох аспектів розповсюдження західних практик на Україну. Отож, вже постреволюційна влада задекларувала свою відданість європейським принципам державного будівництва. З огляду на те, що політична та правова культура України все ще перебувають в процесі розвитку та становлення, громадянське суспільство є одним з найпотужніших важелів впливу на дії офіційної влади. Таким чином, дослідження законодавчо закріплених механізмів *співпраці інститутів громадянського суспільства (надалі – ІГС) з органами державної влади* є вкрай актуальною та потрібною справою.

Однак, права громадського сектору часто лишуються суто декларативними, а владні кроки до співпраці – симулятивними. І, не зважаючи на вже наявну законодавчу базу, яка створила дуже сприятливе середовище для взаємодії громадськості з владою¹, промовисті факти, здебільшого з периферії, свідчать про те, що архаїчна система відштовхує чужорідні демократичні елементи. Участь громадського сектору в політиці блокує недосконалість законодавства та неготовність публічної адміністрації (а часто й самих представників ІГС) до якісної співпраці.

Втім, зовнішні і внутрішні умови примушують український державний механізм швидше реагувати на виклики, бути більш гнучким та мобільним. Таким чином, залучення інститутів громадянського суспільства, насамперед неурядових організацій (надалі – НУО), до участі в процесах має бути першим питанням порядку денного. В цій роботі ми зосередимось як на міжнародних стандартах залучення громадськості до прийняття владних рішень, так і на нормативній базі українського законодавства та правозастосовній реальності.

Так, ми розглянемо Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення, ухвалений на Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 року. У Кодексі запропоновано «...набір загальних принципів, директив, інструментів і механізмів участі громадськості у процесі прийняття політичних рішень»², його аналіз допоможе визначити принципи участі НУО в політиці та сформуванню категоріальний апарат для дослідження вже суто українських реалій.

Вивчення власне Української ситуації можемо поділити на дві умовні частини: аналіз нормативно-правової бази та даних емпіричного дослідження. Зокрема, виокремлюються положення конституції України та спеціальні закони України, які гарантують та регулюють участь громадськості в політиці, окремо розглядається питання нормативного регулювання участі громадськості в законодавчому процесі, її форм та стадій. Також, окремим блоком розглядається взаємодія з центральними органами виконавчої влади, тобто Президентом та Кабінетом Міністрів України.

Та частина дослідження, яка ґрунтується на емпіричних даних, стосується співпраці комітетів Верховної Ради України та НУО. Відповідні дані були зібрані

1 До відповідних документів можна віднести Закони України «Про об'єднання громадян», «Про соціальний діалог в Україні», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про інформацію», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про організації роботодавців», «Про органи самоорганізації населення», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про волонтерську діяльність», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про соціальні і послуги», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

2 Тут і надалі посилання на Кодекс кращих практик участі громадськості за цим посиланням: https://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Ukrainian_final.pdf

в результаті проведення анкетного опитування працівників секретаріатів комітетів ВРУ та представників НУО щодо практик співпраці комітетів ВРУ з громадськими об'єднаннями під час підготовки законопроектів, проведеного Лабораторією законодавчих ініціатив в рамках проекту USAID «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво» протягом грудня 2014 р. – травня 2016 р. Тож публікація містить детальний аналіз та інфографіку на основі зібраних даних.

1. КОДЕКС КРАЩИХ ПРАКТИК УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ ТА ОСНОВНІ КАТЕГОРІЇ

Як відомо, залучення НУО до процесу ухвалення законодавчих рішень є одним з принципів демократичного устрою, адже вони здійснюють неабияку роботу з обстоювання прав і свобод громадян, поінформованості населення загалом та висвітлення діяльності органів влади та місцевого самоврядування. Саме тому в червні 2007 року на Форумі Ради Європи з питань майбутнього демократії було вирішено створити Кодекс кращих практик участі громадськості. Цей документ повинен був охоплювати *механізми участі неурядових організацій в процесі прийняття рішень та залучення громадянського суспільства до державної політики*³. Створення документу було доручено Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи. Конференція розробила Кодекс, зручний для користувача, структурований і прагматичний. Він визначає на європейському рівні низку загальних принципів, директив, інструментів і механізмів участі насамперед НУО у процесі ухвалення політичних рішень.

З-поміж іншого, в Кодексі пояснено, що таке *рівні участі НУО в етапах прийняття політичних рішень*, які залежать від інтенсивності залучення НУО до конкретного політичного процесу. Така інтенсивність в свою чергу обумовлена можливостями організацій та зацікавленістю органів державної влади. Отож, виокремлено чотири рівні участі громадськості: *інформація, консультація, діалог та партнерство*. Ці рівні можна застосувати до всіх етапів процесу законодавства.

Отже, перший рівень – це *інформація*. Як зазначено в Кодексі, це основа для подальшого залучення НУО до законодавчого процесу. Проте це не надто ефективний спосіб залучення, адже він включає тільки одержання актуальної інформації від органів державної влади. Тому на цьому рівні НУО не можуть реально втручатися в процес.

По-друге, *консультація*. Цей рівень полягає в тому, що органи державної влади залучають НУО для висловлення останніми своєї професійної думки з певного політичного питання. Консультації властиві й інформування органами державної влади НУО про поточний політичний процес. Щоправда, тільки задля отримання фахових коментарів від НУО. Ініціаторами комунікації на цьому рівні також виступають органи державної влади. Консультація особливо використовується протягом складання проекту політики, моніторингу та повторного формулювання (етапи процесу прийняття політичного рішення буде розглянуто нижче).

Наступним, більш якісним рівнем є *діалог*. Концепція діалогу передбачає, що кожна сторона комунікації може бути ініціатором. Для глибшого розуміння діалогу Кодекс розрізняє два види: *необмежений та конкретний діалоги*. Необмежений діалог являє собою двостороннє спілкування, яке ґрунтується на взаємних інтересах та потенційно спільних цілях, з метою забезпечити регулярний обмін думками. Формат такого діалогу варіюється від громадських слухань до спеціалізованих нарад між НУО та органами державної влади. На обговорення може бути винесено будь-яке політичне питання.

3 Тут і надалі посилання на Кодекс кращих практик участі громадськості за цим посиланням: https://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Ukrainian_final.pdf

Позаяк політична дискусія необмеженого діалогу не може призвести до конкретного результату, *конкретний діалог* покликаний для вироблення спільної рекомендації, стратегії або законопроекту стосовно окремого політичного процесу. Такий діалог полягає в регулярних зустрічах та розробці основних політичних стратегій. Конкретний діалог використовується при встановленні порядку денного, складання проекту політики та повторного формулювання.

Заключним та найефективнішим рівнем взаємодії є *партнерство*. Воно передбачає спільну відповідальність суб'єктів взаємодії на кожному етапі прийняття політичних рішень. Як і рівень діалогу, партнерство передбачає спільні зустрічі представників НУО та органів державної влади для тісної співпраці. Партнерство унікальне тим, що НУО можуть бути наділені конкретними завданнями, і тим, що можливе створення органів для прийняття спільних рішень. Особливої актуальності партнерство набуває під час встановлення порядку денного та здійснення політики.

Окрім перелічених рівнів взаємодії між НУО та органами державної влади, Кодекс зосереджує увагу на *етапах процесу прийняття політичних рішень*. Це центральні категорії, якими ми будемо оперувати під час аналізу українського правового регулювання. Кодекс встановлює шість таких етапів: *встановлення порядку денного, складання проекту політики, прийняття рішення, здійснення політики, моніторинг та повторне формулювання політики*. Вони відображають політичний процес у динаміці. Кожному етапові характерні не всі, а лише деякі рівні взаємодії.

Першим в черговості є етап *встановлення порядку денного*. Переважно він визначається парламентом та/або урядом. Проте часто до нього долучаються й НУО шляхом проведення компаній та лобіювання окремих питань. Результатом такого втручання є нові політичні ініціативи.

Другим етапом є *складання проекту політики*. На цьому етапі важливо усвідомити, що органи державної влади володіють потужною та налагодженою практикою складання проекту політики. Тому тут роль НУО полягає у виявленні проблем, наданні варіантів рішень та обґрунтуванні наданих ними пропозицій. Поглиблені консультації та різні формати діалогу є доцільним рівнем взаємодії на цьому етапі.

Прийняття рішень є наступним, третім етапом. Тут можлива безліч варіантів, оскільки цей етап повністю залежить від національного законодавства. В нашому аналізі ми орієнтуємося тільки на законодавчу діяльність та здійснення урядової політики, оминаючи проведення загальнонаціонального чи місцевого референдумів. Отож, НУО повинні мати важелі для впливу та участі в прийнятті законопроектів. А тому органам державної влади, з огляду на позицію НУО, слід максимально виважено підходити до прийняття рішення. Відповідно, консультація є найдоцільнішим рівнем співпраці.

Найосновнішим, на думку укладачів Кодексу, є етап *здійснення політики*. Він передбачає посилену активність НУО, оскільки їхня основна робота спрямовується на отримання запланованого результату. Характерними рівнями взаємодії є доступ до інформації щодо очікувань і можливостей, а також активне партнерство.

П'ятим за черговістю є етап *моніторингу*. Він полягає в оцінці результатів політики. Якість проведеного моніторингу залежить від довершеності системи оцінки. Заключним, шостим етапом є *повторне формулювання*. Цей етап суттєво прив'язаний до результатів попереднього етапу, моніторингу, оскільки отримані оцінки часто ведуть до повторного формування політики. І останнє, відповідно, призводить до чергового етапу прийняття рішення.

Оже, ми розглянули визначені Кодексом *рівні взаємодії між НУО і органами державної влади та етапи процесу прийняття політичних рішень*. Ці концепції допоможуть віднайти логіку, зрозуміти та вдосконалити український законодавчий процес.

2. ОГЛЯД НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Конституція України:

Частина друга та третя статті 5 закріплюють, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами».

Стаття 38 закріплює право громадян на участь в управлінні державними справами шляхом участі у всеукраїнському та місцевих референдумах, участі у виборах (активно і пасивно) до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Стаття 40 закріплює право осіб направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів.

Стаття 69 передбачає, що «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії».

Стаття 93 Конституції України встановлює, що «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України, Національному Банку України».

Протокол 1 до Європейської конвенції з прав людини

Стаття 3 зобов'язує Високі Договірні Сторони проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечуватимуть вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу.

Закон України «Про звернення громадян»

Регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів.

Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Закон України «Про Регламент Верховної Ради України»

Визначає порядок роботи Верховної Ради України, її органів та посадових осіб, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності депутатських фракцій і груп у Верховній Раді.

Регламент встановлює порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради, її засідань, формування державних органів, визначає законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до повноважень парламенту, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради.

Закон України «Про комітети Верховної Ради України»

Визначає правовий статус комітетів Верховної Ради України, їх функції та організаційні основи діяльності.

Закон України «Про доступ до публічної інформації»

Визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, якою володіють суб'єкти владних повноважень, інші розпорядники публічної інформації, визначені цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес.

Закон України «Про громадські об'єднання»

Цей Закон визначає правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, гарантованого Конституцією України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань.

Закон набув чинності 1 січня 2013 року. В ньому закладено спрощення реєстраційних дій щодо громадських об'єднань, надання громадським організаціям права діяти на всій території України незалежно від їх статусу. Статті 21-22 Закону описують механізми співпраці між громадськими об'єднаннями та органами влади різних рівнів.

Закон України «Про статус народного депутата»

Визначає статус (права, обов'язки і відповідальність) народного депутата України у Верховній Раді України та за її межами, встановлює правові і соціальні гарантії здійснення народним депутатом України своїх депутатських повноважень.

Закон України «Про інформацію»

Регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони і захисту інформації.

3. ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС ТА УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ**3.1. СТАДІЇ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ**

Правове регулювання законодавчого процесу в Україні здійснюється Конституцією України, Регламентом Верховної Ради, Положенням про порядок роботи з документами у Верховній Раді України, Бюджетним кодексом та іншими нормативно-правовими актами. Проте Регламент виступає як найбільш деталізоване джерело регулювання. Помилково було б не зазначити, що законодавчий процес являє собою правове явище, із суттєво визначеним політичним елементом. Тому Регламентом та іншими релевантними актами неможливо охопити всі аспекти цього явища, і деякі з них (досить суттєві) перебувають поза правовим полем.

Водночас, законодавчий процес часто розглядають як прямолінійний шлях, в якому одна стадія по чергово змінює попередню. Звичайно, що чітка черговість присутня. Проте, на нашу думку, кожний етап процесу необхідно розглядати як самодостатню одиницю, сповнену своїми політичними нюансами, які здатні суттєво вплинути на швидкість проходження законопроекту, первинність тексту та інше. І саме з цих причин форми взаємодії громадськості та органів державної влади при ухваленні політичних рішень на різних етапах настільки варіюються. І на ці особливості представникам громадськості слід звернути особливу увагу.

За однією з популярних класифікацій, існують такі стадії законодавчого процесу:

1. Передпроектна стадія (законодавча пропозиція).
2. Проектна стадія.
3. Законодавча ініціатива.
4. Стадія розгляду законопроекту (перше, друге, третє читання, внесення альтернативних законопроектів, обговорення законопроектів тощо).
5. Стадія ухвалення законопроекту.
6. Засвідчувальна стадія.
7. Інформаційна стадія⁴.

Протягом нашого аналізу ми детально розглянемо кожен із запропонованих стадій, її юридичне закріплення, визначимо етап процесу прийняття політичного рішення і рівень участі НУО та розглянемо конкретні випадки вдалої та хибної політичної взаємодії.

4 Законотворчість: Участь громадськості у законотворчому процесі. Основні аспекти законодавчого процесу/ Базілевич Д.С., Валентайн Е., Вінокуров І.М., Гаращенко М.В., Жугай Н.С., Крижанівський В.П., Нечипоренко Л.О., Рахімкулов Е.Р., Руденко М.О., Суслова О.І., Фулей Т.І., Чередніченко С.Г. – К.: [ФООП Москаленко О. М.], 2013. – С. 15.

3.2. ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ

3.2.1. СТАДІЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ПРОПОЗИЦІЇ ТА ПРОЕКТНА СТАДІЯ

Законодавча пропозиція та проектна стадія – це початкові стадії законодавчого процесу. В площині впливу громадськості вони здебільшого полягають в інформуванні суб'єктів законодавчої ініціативи представниками НУО. Часто цим процесам передують, або протікають паралельно, соціальні маніпуляції через засоби масової інформації, загравання із суспільною думкою, намагання показати суспільству важливість та доцільність того чи іншого рішення.

Етап процесу прийняття політичного рішення: встановлення порядку денного, повторне формулювання.

Рівень участі: інформування, консультація.

В загальних рисах, НУО, працюючи над подоланням того чи іншого негативного суспільного явища та виявивши значні недоліки в чинному законодавстві, вступає в активний діалог з відповідним суб'єктом законодавчої ініціативи. Обов'язково визначення конкретного народного депутата повинно базуватися на його зацікавленні проблемою та політичних амбіціях. Готовність народного депутата до співпраці прямо пропорційно залежить від попиту на вирішення питання. Ці стадії не регулюються нормами права.

3.2.2. СТАДІЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ

Законодавча ініціатива – це врегульований нормами права порядок внесення законопроекту до Верховної Ради України уповноваженими суб'єктами законодавчої ініціативи.

Етап процесу прийняття політичного рішення: встановлення порядку денного.

Рівень участі: інформування, консультація та конкретний діалог.

Згідно з вимогами ст.93 Регламенту Верховної Ради, після внесення народним депутатом законопроекту та його реєстрації, Голова Верховної Ради в 5-денний строк визначає головний комітет законопроекту. На цій стадії головний комітет здійснюватиме попередній розгляд законопроекту та визначатиме його подальшу долю. Паралельно законопроект надсилається до Комітету з питань бюджету, Комітету з питань Євроінтеграції, Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України та Комітету з питань запобігання і протидії корупції.

Головний комітет протягом 30 днів здійснює попередній розгляд законопроекту. І протягом цього етапу *НУО безпосередньо впливають на результати попереднього розгляду*. Регламент надає їм право висловити свою думку залученим комітетам щодо доцільності прийняття законопроекту. НУО також можуть бути присутніми на засіданнях таких комітетів. Це ефективний інструмент взаємодії НУО з комітетами на цій стадії.

Більш опосередкований вплив громадськості може здійснюватися на етапі відкликання законопроекту. Відповідно до ст. 104 Регламенту, законопроект може бути відкликаний суб'єктом законодавчої ініціативи до його включення до порядку денного сесії шляхом подання письмової заяви на ім'я Голови Верховної Ради. Отож, *завдання, яке стоїть перед НУО, полягає в тому, аби змусити народного депутата відкликати законопроект шляхом проведення масових акцій, маніфестацій тощо*. В разі, якщо законопроект вже включено до порядку денного, його може бути відкликано до першого читання за рішенням Верховної Ради.

3.2.3. СТАДІЯ РОЗГЛЯДУ ЗАКОНОПРОЕКТУ ТА СТАДІЯ УХВАЛЕННЯ ЗАКОНОПРОЕКТУ

Законопроекти розглядаються Верховною Радою, як правило, за процедурою трьох читань. *Перше читання* включає обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу. *Друге читання* включає постатейне обговорення і прийняття законопроекту у другому читанні, і *третє читання* – це прийняття законопроекту, який потребує доопрацювання та узгодження, в цілому.

Етап процесу прийняття політичного рішення: ухвалення рішення.

Рівень участі: консультація.

Націй стадії ухвалення рішення НУО поєднують як ті заходи впливу, що перебувають у правовому полі, так і ті, що перебувають поза ним, проте не суперечать закону⁵. Для реалізації інтересів громадськості на цій стадії в Регламенті Верховної Ради та Законі «Про комітети Верховної Ради України» передбачені окремі положення. Відповідно, після включення законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради підготовка його до першого читання здійснюється головним комітетом в порядку, передбаченому для попереднього розгляду законопроектів (ст. 108 Регламенту). Таким чином, головний комітет в кожному окремому випадку зберігає право під час підготовки законопроекту до першого читання запропонувати громадським об'єднанням висловити свою думку, а також запрошувати їх та експертів на засідання комітету (ч. 5-6 ст. 93 Регламенту). Це право закріплене за головним комітетом і в подальших, другому та третьому, читаннях. Це впливає з положень ст.ст. 16, 48 Закону про комітети. Протягом читань НУО можуть здійснювати вплив на суб'єктів ухвалення рішень до голосування.

Паралельно НУО активно послуговуються й іншими методами вчинення впливу, іноді більш дієвими, ніж офіційно передбачені. Переважно це стосується акцій прямої дії: флеш-мобів, перфоменсів, пікетів, мітингів та протестних походів. Незважаючи на змістовну схожість та спрямованість на аналогічні результати, вони відрізняються за своєю суттю. *Флеш-моб* полягає в моментальній і блискавичній дії та використовується для висвітлення конкретних та всім зрозумілих проблем. Запорукою ефективності є часта повторюваність та географічна поширеність. *Перформенс* – це маленька вистава. Зазвичай, мета перформенсу є ширша, ніж у флеш-мобу, і тривалість є значнішою. Також заохочується залучення глядачів. Під час *пикету* відбувається демонстрація з приводу конкретних дій влади. Успіх пікету визначає кількість залучених учасників. Тому надзвичайно важливо мобілізувати якнайширше коло людей. *Мітинг* проводять для висвітлення політичної проблеми, аналогічно іншим формам акцій прямої дії. Проте організація мітингу потребує врахування більшої кількості важливих умов. Наприклад, організаторам мітингу варто окреслити коло промовців, регламент акції та її тривалість. Також необхідно визначитися з ведучим мітингу, який буде скеровувати учасників в потрібне русло. Наступним та заключним видом акцій є *протестні ходи*. Особливість таких заходів полягає в тому, що вони можуть застосовуватися як окремо, так і в сукупності з іншими акціями, зокрема як початок чи продовження мітингів). Це найбільш показовий різновид протесту, адже зі сторони колони, що організовано рухається вздовж наміченого шляху, наштовхує на висновок про злагоджений характер протесту⁶.

Найяскравіше акції прямої дії застосовувалися протягом Євромайдану, дарма що левова частка акцій організовувалася не НУО, а завдяки ініціативним групам в

5 Під «правовим полем» тут необхідно розуміти правове регулювання участі громадськості в законотворчій діяльності Верховної Ради України.

6 Кобець Р., Кушніренко В. Читанка тренінгу «Ефективне залучення до законодавчого процесу».

обмежених спільнотах. Проте, на нашу думку, кількість та якість організованих НУО акцій в період з березня 2014 до червня 2015 значно зросла. Тут необхідно згадати ухвалення Закону «Про вищу освіту» та люстраційного пакету законів. Варто також вказати на інші напрями впливу НУО на суспільну свідомість. Зокрема НУО інформують споживачів та ключові групи громадян про рішення, які ухвалюються, та про їх потенційні наслідки.

Нещодавня практика свідчить і про деякі провальні спроби вплинути на ухвалення рішень комітетами, з-поміж іншого, через опір секретаріатів комітетів. Наприкінці 2014 року конфлікт розгорнувся навколо розгляду Комітетом з питань охорони здоров'я законопроекту № 1594, який було зареєстровано 23 грудня 2014 року завдяки медичній групі «РПР». Він був покликаний продовжити дію Закону «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві», чинність якого спливала в кінці 2014 року. Отож, ефективність цього законопроекту про продовження дії обмежувалася 31 грудня, адже юридично неможливо продовжити дію закону, який втратив чинність. Втім, попри усвідомлення важливості ухвалення законопроекту, голова Комітету не спромігся мобілізувати ресурси для того, аби законопроект отримав позитивне рішення від комітету і потрапив на розгляд Верховної Ради.

Друга спроба «РПР» продовжити дію пілотів також була приречена на провал, цього разу у зв'язку з опором секретаріату Комітету з питань охорони здоров'я. Було розроблено новий аналогічний законопроект № 2050, зареєстрований у лютому 2015 року. Проте, незважаючи на згоду голови Комітету сприяти його ухваленню, завідувач секретаріату остаточно відмовився через політичні причини виносити законопроект на порядок денний комітету. Свою відмову він обґрунтував недоцільністю продовження дії тестового реформування охорони здоров'я на території, обмеженій трьома областями та Києвом, зберігаючи статус-кво. На його думку, проект себе виправдав, і варто поширювати таке реформування на територію всієї України. Таким чином, рішення завідувача секретаріату, посади суто адміністративної, превалювало над рішенням голови Комітету, який водночас є народним депутатом. На нашу думку, такі неприпустимі дії, коли неправомірно обмежуються права народного депутата працівником Апарату Верховної Ради, не повинні відбуватися в стінах українського парламенту.

3.2.4. ЗАСВІДЧУВАЛЬНА ТА ІНФОРМАЦІЙНА СТАДІЇ

Засвідчувальна та інформаційна стадії ухвалення законопроекту є завершальними. Відповідно до ст. 94 Конституції, Президент, після отримання ухваленого закону, підписує його протягом 15 днів та офіційно оприлюднює або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. Якщо Президент протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений. Або ж якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий не менш як 300 народними депутатами, Президент зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі, якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради і опубліковується за його підписом. Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Впродовж цих стадій роль НУО не регламентується нормативно. Проте це не свідчить про їх нездатність вплинути на ситуацію загалом. НУО переважно вдаються до масштабних акцій прямої дії, покликаних вплинути на рішення Президента та змусити його накласти вето на ухвалений закон. Практика застосування таких методів в Україні майже не зустрічалася, проте поодинокі випадки заслуговують на

особливу увагу. 16 січня Верховна Рада ухвалила так звані «диктаторські закони», які суттєво обмежували конституційні права громадян. Спосіб, у який їх було ухвалено, безсумнівно суперечив Регламенту. Вже за три дні, 19 січня, на Майдані було скликане народне віче. Однією з вимог було скасування ухвалених законів. На нашу думку, одним з каталізаторів великомасштабного віче стала активна робота НУО з мобілізації ресурсів.

Окремо, на цих стадіях можуть рідко траплятися й інші форми впливу на законодавчий процес, зокрема блокування видавництв, які здійснюють друк офіційних видань з ухваленими законами. Нагадаємо, що відсутність такого юридичного факту, як офіційне опублікування закону, тягне за собою відтермінування набрання ним чинності на період затримки у видавництві. До такого способу закликали вдатися деякі лідери ВО «Свобода» після ухвалення законів 16 січня. Проте, на нашу думку, такий спосіб є малоефективним і переважно застосовується політичними партіями.

3.3. ІНШІ ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ

3.3.1. СЛУХАННЯ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ

Слухання у Верховній Раді України – це одна із ключових форм роботи Парламенту та його комітетів, офіційний захід, під час якого народні депутати у стислій формі отримують інформацію з певних питань безпосередньо від структур виконавчої влади, представників громадськості та академічної спільноти, здійснюють стислий і ефективний інформаційний обмін.

Етап процесу прийняття політичного рішення: встановлення порядку денного, вироблення та ухвалення рішення, моніторинг.

Рівень участі: інформування, консультація.⁷

Організація та проведення парламентських та комітетських слухань в Україні регламентуються Законами України «Про Регламент Верховної Ради України» (в якому цим питанням присвячена окрема Глава 39 Розділу VI), «Про комітети Верховної Ради України» та «Про статус народного депутата України». Крім того, Апаратом ВРУ та Головним організаційним управлінням були розроблені «Методичні рекомендації щодо проведення парламентських слухань та слухань у комітетах Верховної Ради України сьомого скликання» (2013 р.).

Парламентські слухання у Верховній Раді проводяться «з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання і регулюються главою 39 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» – «Проведення у Верховній Раді України парламентських слухань».

Метою проведення **комітетських слухань**, відповідно до ст.29 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», є «...обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів Верховної Ради України з питань, віднесених до предметів відання комітету, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детального вивчення та обговорення, а також залучення широких кіл громадськості».

Варто відзначити, що крім парламентських та комітетських слухань, законодавство передбачає наявність таких їх видів: інформаційні, контрольні, законотворчі, відкриті та закриті слухання, виїзні.

7 Тут і надалі при визначенні етапу прийняття політичних рішень та рівня участі використовується методологія Кодексу кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень Ради Європи, https://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Ukrainian_final.pdf

Парламентські та комітетські слухання

<p>Хто ініціює</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ініціаторами парламентських слухань виступають народні депутати України, які у порядку, передбаченому Регламентом Верховної Ради України, вносять на розгляд парламенту проект відповідної постанови. • Комітетські слухання проводяться за ініціативи: <ul style="list-style-type: none"> - народних депутатів України – членів цих комітетів; - за дорученням Верховної Ради України; - згідно з планами роботи комітетів. • Також відповідно до Закону України «Про звернення громадян» та Закону України «Про громадські об'єднання» громадськість може вносити письмові обґрунтовані пропозиції про проведення слухань: <ul style="list-style-type: none"> - керівництву ВР; - керівництву комітету; - окремим народним депутатам.
<p>Хто має право брати участь</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Для участі в парламентських слуханнях запрошуються представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, представники громадськості, які виявили бажання взяти в них участь і подали не пізніше як за п'ять днів відповідну заявку до комітету, що проводить підготовку до слухань. • Комітети самостійно визначають список запрошених осіб для участі у комітетських слуханнях. У разі необхідності запрошують на слухання Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів України, керівників державних органів, органів місцевого самоврядування, представників об'єднань громадян, а також окремих громадян. • Представники громадськості, якщо їх не було запрошено, можуть повідомити працівників секретаріату відповідного комітету про своє бажання взяти участь у слуханнях. Письмове повідомлення має містити обґрунтування зацікавленості, а також список представників громадської організації для замовлення перепусток до комітетів ВР.
<p>Хто відповідає за проведення</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Комітет (секретаріат комітету) ВРУ, до відання якого відноситься питання, винесене на обговорення під час парламентських або комітетських слухань.
<p>Часові рамки</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Парламентські слухання проводяться в сесійний період, як правило, не більше одного разу на місяць. • Рішення про тему, день та час проведення парламентських слухань приймається Верховною Радою не пізніше як за 30 днів до їх проведення. • Рішення Верховної Ради про проведення парламентських слухань публікується в газеті «Голос України» у 10-денний строк після дня його прийняття.

Часові рамки	<ul style="list-style-type: none"> • Комітети приймають рішення про тему, день та час проведення комітетських слухань, як правило, не пізніше ніж за тридцять днів до їх проведення. • Комітети повідомляють учасників слухань про дату слухань, місце їх проведення та питання, що вносяться на обговорення, не пізніше як за тиждень до початку їх проведення.
Результати	<ul style="list-style-type: none"> • За результатами парламентських слухань Верховна Рада на пленарному засіданні приймає постанову Верховної Ради, якою схвалює відповідні рекомендації. • Результатом комітетських слухань є отримання членами комітету всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом. Цю інформацію комітети <i>мають право</i> використовувати при прийнятті рішень, наданні висновків, рекомендацій комітетом з питань, віднесених до предмета відання комітету, та розповсюджувати її серед народних депутатів України.

Протягом періоду з лютого 2014 до червня 2015 відбулося 12 парламентських слухань, присвячених таким темам: військово-медична доктрина України; перспективи запровадження Європейським Союзом безвізового режиму для громадян України; роль, значення та вплив громадянського суспільства на формування етнопатрістичної політики єдності в Україні; зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС, об'єкт «Укриття» та перспективи розвитку зони відчуження; шляхи стабілізації банківської системи України; обороноздатність України у XXI столітті; стан та законодавче забезпечення розвитку науки та науково-технічної сфери держави; законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні; соціальне забезпечення дітей з порушенням психофізичного розвитку; забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків; Тарас Шевченко як постать світового значення, а також – Загальноукраїнський круглий стіл національної єдності.

Також за цей період було проведено 15 слухань у комітетах з найбільш актуальних соціально-економічних та правових питань. Загалом можна стверджувати, що механізм парламентських та комітетських слухань працює, свідченням чого є десятки успішно проведених заходів. Прикладом успішної співпраці є проведення Комітетом євроінтеграції 3 травня 2015 року слухань на тему «Посилення ролі євро регіонів у здійсненні транскордонної співпраці України». Участь у слуханнях взяли народні депутати, представники євро регіонів «Карпати-Україна», «Буг», «Дністер», «Верхній Прут», «Нижній Дунай», «Слобожанщина», представники місцевих органів влади, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та інфраструктури, МЗС, Урядового офісу з питань європейської інтеграції, Українська школа політичних студій, науковці та партнери з Німеччини. За результатами комітетських слухань було розроблено проект рекомендацій Верховній Раді України, Кабінету Міністрів, органам центральної і місцевої влади, керівництву самих євро регіонів. Крім того, учасники слухань рекомендували провести парламентські слухання на ту ж тему: «Посилення ролі євро регіонів у здійсненні транскордонного співробітництва».

Проте, незважаючи на значну кількість проведених комітетських слухань, регулярно їх проводять не більше третини комітетів, в той час як решта або не організовують комітетські слухання взагалі, або не наповнюють веб-сайти оновленою інформацією. Це свідчить про недостатню відкритість парламентських комітетів.

Варто зазначити, що в багатьох активних громадських організацій склалися партнерські відносини з профільними комітетами через працівників секретаріатів. Завдяки цьому **комітетські слухання** (чи будь-які інші заходи у комітетах – круглі столи, конференції) часто організуються спільно з відповідними ІГС і проводяться на дуже пристойному рівні. Однак, при всьому цьому, в самій процедурі комітетських слухань дуже слабо прописаний механізм впровадження озвучених на цих заходах ідей, зауважень та рекомендацій. Отримана на слуханнях інформація може бути використана при подальшій роботі комітету і розповсюджена серед інших суб'єктів політичного процесу. По факту, в кращому випадку, комітетські слухання (і пов'язана з цим комунікація з ІГС) стали ефективними майданчиками обміну інформації без жодних гарантій якихось конкретних політико-правових змін.

Що ж стосується **парламентських слухань**, то тут також незадовільною є ситуація з впровадженням результатів. Проведений Апаратом та Головним організаційним управлінням Верховної Ради України аналіз практики реалізації парламентських слухань засвідчив той факт, що лише третина доручень виконується повністю, інша третина частково, а ще третина зовсім не виконується. Значною мірою, як зазначається в «Методичних рекомендаціях щодо проведення парламентських слухань та слухань у комітетах Верховної Ради України сьомого скликання», це пов'язано з недостатнім рівнем контролю з боку парламентських комітетів.

У багатьох експертів цілком обґрунтовано викликає застереження практика завчасної (до проведення парламентських слухань) підготовки проекту рекомендацій. Сам проект рекомендацій на парламентських слуханнях, як правило, не обговорюється (лише може розповсюджуватися) і ніколи не голосується. За підсумками обговорення проект рекомендацій подається (часто через кілька місяців) до ВР України, яка приймає його більшістю від свого конституційного складу у вигляді постанови.

Дотичним до цього є питання відкритості. Так, відповідно до ст.235 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» допускається поширення інформаційних матеріалів, у тому числі – отриманих від державних органів влади, серед народних депутатів мінімум за п'ять днів, проте серед інших учасників парламентських слухань – лише під час реєстрації в день проведення слухань. Не існує обов'язкових умов розміщення інформаційних матеріалів до проведення заходу.

Крім того, у «Методичних рекомендаціях щодо проведення парламентських слухань та слухань у комітетах Верховної Ради України сьомого скликання» Апарат та Головне організаційне управління ВР України вказують на той факт, що часто для заповнення сесійної зали (розрахованої на 500 осіб) запрошуються представники навчальних закладів (в основному студенти). В результаті цього не завжди забезпечується належний порядок у сесійній залі. Сам рівень представництва також не вповні відповідає поставленій меті. Натомість існує негативна практика ігнорування депутатами парламентських слухань. Адже фракції та депутатські групи не зобов'язані брати участі у парламентських слуханнях (Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» не передбачає відповідних положень), в результаті чого не відбувається повноцінних консультацій громадян з народними депутатами.

Результати слухань, висловлені рекомендації не обов'язкові до імплементації парламентом, вони не обов'язково враховуються комітетами при опрацюванні законодавчих рішень. Значною мірою це консультації без правових наслідків. Практика демонструє: коли це є політично вигідним – на тематику слухань можуть посилатися депутати, але це не гарантує втілення результатів в площину рішень.

3.3.2. КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧІ СТРУКТУРИ ПРИ ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ

Під даний формат співпраці підпадають **робочі групи, громадські (науково-експертні) ради** при комітетах, **експертно-консультативні органи** міжфракційних об'єднань. При цьому не існує чіткої процедури створення відповідних органів і

можливостей залучення представників громадянського суспільства до їх діяльності. Так, відповідно до Закону України «Про Комітети Верховної Ради України» (ст.15, п.1) «Комітет при здійсненні законопроектної функції має право створювати робочі групи і призначати їх керівників із числа членів комітету для підготовки проектів актів Верховної Ради України, питань, що обговорюються на засіданнях комітетів, проектів рішень, рекомендацій, висновків комітетів».

Громадські ради при комітетах формуються, засновуючись на правилах, викладених у «Положенні про позаштатного консультанта у Верховній Раді України та в її органах», яке було затверджено розпорядженням Голови Верховної Ради України від 7 липня 2003 року № 701.

Етап процесу прийняття політичного рішення: встановлення порядку денного, вироблення та ухвалення рішення, моніторинг.

Рівень участі: інформування, консультація, діалог.

Хто ініціює	<ul style="list-style-type: none"> Комітет або міжфракційне депутатське об'єднання
Хто має право брати участь	<ul style="list-style-type: none"> Члени комітету; Інші народні депутати України; Співробітники науково-дослідних інститутів і навчальних закладів; Автори проектів законодавчих актів та інші фахівці; Посадові та службові особи державних органів та органів місцевого самоврядування за згодою керівника відповідного органу.
Часові рамки	<ul style="list-style-type: none"> Законодавчо не визначено. Як правило, на першому засіданні робочої групи (чи іншого утворення) її члени обирають власний регламент та вирішують питання частоти проведення засідань.
Результати	<ul style="list-style-type: none"> Законодавчо не визначено, однак, як правило, ухвалені на засіданнях робочої групи (чи іншого утворення) рішення виконуються комітетом в рамках своїх повноважень. Якщо ж є положення про Громадську раду в окремому комітеті, то воно може містити таке положення: прийняті Громадською радою в межах її компетенції рішення підлягають розгляду на засіданні Комітету з обов'язковим наданням слова уповноваженому представнику Громадської ради.

Чітких критеріїв залучення представників ІГС в процедурах не визначено. На практиці працівники секретаріатів в результаті своєї роботи мають напрацьовану базу громадських організацій, з якими вони постійно співпрацюють, і, відповідно, саме ці організації в першу чергу отримують запрошення до участі у робочій групі. При цьому, будь-яка громадська організація потенційно може делегувати свого представника до складу відповідної групи, письмово звернувшись до керівника робочої групи, голови відповідного профільного комітету, завідувача секретаріатом профільного комітету. Після отримання письмового звернення питання про участь зазвичай розглядається на засіданні комітету. Але й тут визначених критеріїв стосовно ухвалення рішення комітетом не існує.

Інформація про наявність відповідних структур міститься на сайтах окремих комітетів. Наповнення цих сайтів часто дуже різниться, а в деяких випадках сайти досі не створені. Відповідно до наявної інформації станом на початок вересня 2014 року 7 з 30-ти комітетів ВРУ мають громадські (науково-експертні чи спеціалізовані) ради. Ще при одному комітеті утворено 3 робочі групи з окремих питань.

Якщо говорити про реальну дієвість цього механізму, то постає аналогічна до комітетських слухань проблема – механізм передбачає досить ефективний обмін думками (при цьому їх якість дуже залежить від експертного і фахового потенціалу складу групи або ради), імплементацію у політико-правовому полі відстежити буває досить важко.

Можна навести приклад з доопрацюванням законопроекту «Про місцевий референдум». У 2012-2013 роках громадська організація Лабораторія законодавчих ініціатив активно працювала над доопрацюванням деяких положень ухваленого у першому читанні законопроекту про місцевий референдум. Весь цей час експерти ЛЗІ вели комунікацію з Комітетом з питань державного будівництва та місцевого самоврядування. Результатом співпраці стало проведення 13 березня 2013 року в стінах Верховної Ради України круглого столу, присвяченого проблемі місцевого референдуму в Україні та недосконалості законопроекту.

За результатами круглого столу ухвалено рішення про формування робочої групи з доопрацювання законопроекту із залученням провідних асоціацій органів місцевого самоврядування, неурядових організацій, науковців, експертів. Експерти ЛЗІ також були включені до цієї робочої групи. Найбільш показовим результатом є те, що приблизно 80-90% громадських рекомендацій, напрацьованих експертами ЛЗІ до законопроекту, були подані депутатами у вигляді правок.

Однак на етапі опрацювання у робочій групі всіх внесених до другого читання пропозицій почали виникати проблеми. По-перше, склад робочої групи сягав майже півсотні людей, а при змістовній дискусії постатейно (і при частоті засідань раз на 1-2 місяці) процес затягнувся на кілька місяців. По-друге, експертний рівень учасників дуже різнився, що призводило до кількаразового обговорення одних і тих самих положень законопроекту. В результаті було вирішено утворити більш фахову і менш репрезентативну робочу групу, яка на початку 2014 року в черговий раз опрацювала законопроект. Однак, у зв'язку з об'єктивними обставинами політичної кризи і через відсутність політичної волі суб'єктів законодавчої ініціативи, це питання досі залишається невирішеним.

Існують робочі групи стосовно розгляду тих чи інших законів, наприклад, про мирні збори в 2013 році. Майданчик парламенту тут є полем для дискусій між громадськими структурами і депутатами та між самими громадськими структурами. Втім, це можливість внести відповідні позиції в закон. Часто трапляється так, що робота таких робочих груп може не враховувати всієї палітри громадських побажань повною мірою. Так, наприклад, відбулося з ухваленням закону про статус внутрішньо переміщених осіб у 2014 році. Незважаючи на тісну роботу з громадськими організаціями закон було ухвалено у версії, і він абсолютно не задовольняв громадські об'єднання та міжнародні організації. Хоча згодом ситуацію було змінено після вето Президента.

Загалом можна стверджувати, що практика участі громадськості у законодавчому процесі через консультативно-дорадчі органи при комітетах Верховної Ради України не є достатньо поширеною. Часто якість роботи залежить від ініціативи, фахового рівня залучених експертів і готовності працівників комітетів співпрацювати з представниками громадянського суспільства.

4. СПІВПРАЦЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА З ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ У ФОРМАТІ КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ СТРУКТУР

Актуальними є консультативно-дорадчі структури при Президентові України. Серед них можна виділити такі, як новоутворені Національна рада з питань антикорупційної політики, Конституційна комісія та Національна рада реформ (разом з Міжнародною дорадчою радою реформ та Виконавчим комітетом реформ). На протипагу створенню нових інституцій, за аналізований період було або ліквідовано, або реорганізовано низку інших. Відповідно до Указу Президента № 701 від 2 вересня 2014 року було ліквідовано 20 консультативно-дорадчих структур, у тому числі Комітет з економічних реформ, Міжвідомчу робочу групу з аналізу стану додержання законодавства про свободу слова та захист прав журналістів, Раду регіонів та інші.

Одним з прикладів достатньо ефективної консультації з організаціями громадянського суспільства у 2013 році була *Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства*, до складу якої входили представники неурядових організацій, виконавчої та законодавчої гілок влади. Відповідно до Указу Президента «Про питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» №32 від 25 січня 2012 року, до функції цієї консультативно-дорадчої структури відносяться наступні завдання:

- розробка напрямів і механізмів державного сприяння розвитку громадянського суспільства;
- сприяння проведенню громадських обговорень, наукових конференцій, круглих столів із питань розвитку в Україні громадянського суспільства, забезпечення та захисту прав і свобод людини, а також вивчення громадської думки з питань, віднесених до її відання;
- здійснення аналізу ефективності реалізації Стратегії розвитку громадянського суспільства;
- підготовка, розгляд законопроектів щодо сприяння розвитку в Україні громадянського суспільства;
- сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів з ІГС.

Етап процесу прийняття політичного рішення: встановлення порядку денного, вироблення та ухвалення рішення, моніторинг.

Рівень участі: інформування, консультація, діалог.

Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства

Хто ініціює	<ul style="list-style-type: none"> • Президент України
Хто має право брати участь	<ul style="list-style-type: none"> • Персональний склад Координаційної ради затверджується Президентом України. У разі потреби голова Координаційної ради вносить Президентові України пропозиції про зміни до персонального складу Координаційної ради. • По факту членами Координаційної ради є представники виконавчої влади, а також депутати (за згодою) та представники організацій громадянського суспільства (за згодою). • Крім того, Координаційна рада формує робочі групи, керівництво яких самостійно може комплектувати свій склад (обираючи відомих експертів у різних сферах).

Хто відповідає за організацію	<ul style="list-style-type: none"> Голова Координаційної ради відповідає за організацію роботи. Організаційно-технічне забезпечення діяльності Координаційної ради здійснюється Адміністрацією Президента України, Державним управлінням справами.
Часові рамки	<ul style="list-style-type: none"> Основною організаційною формою роботи Координаційної ради є засідання, які проводяться за потребою, але не рідше одного разу на квартал.
Формат	<ul style="list-style-type: none"> Фактично основною формою роботи є засідання робочих експертних груп, які розбиті за такими сферами: <ul style="list-style-type: none"> правове забезпечення діяльності інститутів громадянського суспільства; державна фінансова підтримка інститутів громадянського суспільства, їх оподаткування та залучення до надання соціальних послуг; благодійництво та волонтерство; місцева демократія та самоорганізація населення; дослідження стану громадянського суспільства; відкритість органів державної влади та залучення громадськості до формування політики і громадянської освіти; моніторинг стану виконання Закону України «Про громадські об'єднання» та Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації»; доопрацювання проекту Національної стратегії соціальної відповідальності бізнесу в Україні. Підготовлені в робочих групах аналітичні матеріали та напрацьовані нормативно-правові акти виносяться на обговорення та затвердження під час засідання Координаційної ради.
Результати	<ul style="list-style-type: none"> Рішення Координаційної ради оформлюється протоколом, який підписується головою Координаційної ради. У разі необхідності Координаційна рада подає пропозиції щодо видання в установленому порядку актів Президента України, надання Главою держави доручень, внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України відповідних законопроектів.

Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства була найбільш «громадянською» з точки зору членів як самої ради, так і її робочих груп. Цим Рада якісно відрізнялась від інших консультативно-дорадчих структур при Президентові України, адже в переважній більшості до складу таких структур входила незначна кількість представників ІГС, а в їх складі переважають представники ЦОВВ. Наприклад, в Комітеті з економічних реформ, в Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, в Національному антикорупційному комітеті⁸. Крім того, відсутні чіткі критерії залучення представників ІГС до відповідних дорадчих груп та органів.

⁸ Була ліквідована після Указу Президента Порошенка П. про створення Національної ради з питань антикорупційної політики, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/808/2014>

При цьому, як свідчать вітчизняні та міжнародні експерти, оцінюючи специфіку консультативно-дорадчих структур, голоси представників громадянського суспільства в багатьох випадках були проігноровані, особливо коли йдеться про питання, які зачіпають той чи інший політичний (або економічний) інтерес.

Таким чином, Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства якісно відрізнялася від своїх аналогів. Думки громадських експертів і представників НУО в цілому знаходили своє відображення у рішеннях і робочих груп, і самої Ради. Загалом, можна стверджувати, що ця структура стала платформою для ефективного обміну думками і напрацювання узгоджених рішень.

Втім, цей інститут був елементом системи попереднього Президента Віктора Януковича і часто оцінювався в громадянському середовищі як недостатньо прозорий і недостатньо дієвий з точки зору конкретних реформ та ухвалених законопроектів. Після ж трагічних подій Революції гідності діяльність цієї структури дещо втратила актуальність через появу нових ініціатив і необхідність відповідати на нові виклики. Проіснувавши ще трохи більше року, Координаційна рада була ліквідована, разом з Громадською гуманітарною радою та Комітетом з реформування і розвитку Збройних Сил України та оборонно-промислового комплексу, згідно з Указом Президента «Про ліквідацію деяких консультативно-дорадчих органів, утворених Президентом України» № 246 від 28 квітня 2015 року.

В контексті сучасних перетворень та реформаторських настроїв як в суспільстві, так і в рядах політичної еліти, необхідно згадати про новоутворену новим Президентом Петром Порошенком консультативно-дорадчу структуру – Національну раду реформ. Відповідно до Указу Президента «Про питання Національної ради реформ, Дорадчої ради реформ та Виконавчого комітету реформ» № 644, метою її діяльності є забезпечення впровадження єдиної, узгодженої державної політики реформ в Україні, налагодження ефективного механізму взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ із залученням до співпраці з цих питань міжнародної спільноти, впровадження системного підходу до стратегічного планування, узгодження позицій та моніторингу реалізації реформ щодо забезпечення сталого розвитку України як передумови зростання добробуту її населення, досягнення європейських стандартів забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина.

Етап процесу прийняття політичного рішення: встановлення порядку денного, вироблення та ухвалення рішення, моніторинг.

Рівень участі: інформування, консультація, діалог, партнерство.

Національна рада реформ

Хто ініціює	<ul style="list-style-type: none"> Президент України
Хто має право брати участь	<ul style="list-style-type: none"> Головою Національної ради реформ є Президент України, який затверджує персональний склад Національної ради реформ. До складу Національної ради реформ входять: Голова Верховної Ради України (за згодою), Прем'єр-міністр України та інші члени Кабінету Міністрів України, які очолюють міністерства, – за погодженням із Прем'єр-міністром України, а також за згодою: Голова Національного банку України, голови комітетів Верховної Ради України, чотири представники від громадських об'єднань, представник Дорадчої ради реформ.
Хто відповідає за організацію	<ul style="list-style-type: none"> Голова Координаційної ради відповідає за організацію роботи. Організаційно-технічне забезпечення діяльності Координаційної ради здійснюється Адміністрацією Президента України, Державним управлінням справами.

Часові рамки	<ul style="list-style-type: none"> • Організаційною формою роботи Національної ради реформ є засідання, які проводяться в міру потреби, але не рідше одного разу на два місяці, і скликаються директором Виконавчого комітету реформ за дорученням Голови Національної ради реформ.
Формат	<ul style="list-style-type: none"> • Рішення Національної ради реформ приймається більшістю голосів присутніх на засіданні членів Національної ради реформ за умови підтримки рішення Головою Національної ради реформ – Президентом України, а також членами Національної ради реформ – Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України.
Результати	<ul style="list-style-type: none"> • Рішення Національної ради реформ в разі потреби реалізуються шляхом видання в установленому порядку актів Президента України, внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України відповідних законопроектів або • Взяття відповідними членами Національної ради реформ публічних зобов'язань реалізувати право законодавчої ініціативи, право ініціативи у прийнятті актів Кабінету Міністрів України, ініціювати прийняття актів Національного банку України, що оформлюються публічними угодами таких членів Національної ради реформ.

Наразі важко сказати, чи буде ця структура дієвою чи ні, і які перепони чекають її ініціаторів та учасників на шляху реалізації поставленої амбітної мети. Однак однозначно позитивні оцінки отримує один з ключових принципів діяльності Національної ради реформ – консультації з експертним середовищем та забезпечення прозорості діяльності державної влади. Крім того, позитивним моментом є і запровадження прозорого конкурсу серед неурядових організацій щодо делегування своїх представників у Національну раду. У засобах масової інформації було чітко розписано вимоги до кандидатів, пакет необхідних документів і строки подання.

Втім, не всі схвально ставляться до цієї ініціативи Президента. Були озвучені застереження, що у нинішньому варіанті створення Нацради при Президентові має місце ризик певної узурпації важелів прийняття рішень представниками чинної влади, які так чи інакше виступають довіреними людьми Петра Порошенка: голова оргкомітету Дмитро Шимків, прем'єр Арсеній Яценюк і голова НБУ Валерія Гонтарева, а за представниками громадянського суспільства було закріплено лише чотири місця, два з яких були віддані представникам бізнес-асоціацій. Така ситуація провокує ризик того, що рішення щодо реформ будуть радше занадто політичними (в сенсі politics) та не враховуватимуть інтереси значної частини українського суспільства.

5. СПІВПРАЦЯ ГРОМАДСЬКОСТІ З КАБІНЕТОМ МІНІСТРІВ ТА ОРГАНАМИ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У ФОРМІ КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ СТРУКТУР

Серед комплексу консультативно-дорадчих структур, куди входять представники аналітичних центрів та неурядових організацій, можна виділити:

- колегії при ЦОВВ;
- громадські ради;
- експертні ради (Експертна рада з формування державного замовлення на випуск книжкової продукції Держкомтелерадіо України та ін.);

- робочі групи, експертні групи, міжвідомчі робочі групи;
- спеціалізовані ради (наприклад Музейна рада при Міністерстві культури);
- дорадчі комітети (наприклад, представники 14 всеукраїнських громадських об'єднань інвалідів увійшли до складу Дорадчого комітету при Урядовому уповноваженому з прав інвалідів в липні 2013 р.).⁹

Однією із форм консультативно-дорадчих структур при ЦОВВ також можна вважати й Колегії міністерств та агенцій. Започаткування формату колегій, як консультативно-дорадчих структур при органах виконавчої влади, було формалізовано у 2005 році. Пізніше ця форма отримала свій розвиток в законодавстві. Так, відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань міністерства може утворюватися колегія міністерства як консультативно-дорадчий орган. Згідно з *Постановою КМУ «Про затвердження Типового положення про колегію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації» № 1569* функціями колегій є:

- обговорення і ухвалення рішення щодо перспектив і найважливіших напрямів діяльності відповідного міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, місцевої держадміністрації;
- розгляд пропозицій щодо удосконалення законодавства, а також формування та реалізації державної політики у відповідній галузі (сфері діяльності), регіоні, на території;
- розробка пропозицій щодо вдосконалення діяльності міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, їх територіальних органів, місцевої держадміністрації, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління;
- розгляд результатів роботи міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, їх територіальних органів, місцевої держадміністрації тощо.

Етап процесу прийняття політичного рішення: встановлення порядку денного, вироблення та ухвалення рішення, моніторинг.

Рівень участі: інформування, консультація, діалог.

Голова державного органу виконавчої влади

Хто ініціює	<ul style="list-style-type: none"> • Міністр, керівник іншого центрального органу виконавчої влади, голова місцевої держадміністрації
Хто має право брати участь	<ul style="list-style-type: none"> • До складу колегії міністерства, центрального органу виконавчої влади входять міністр/керівник органу (голова колегії), перший заступник міністра/керівника, заступник міністра – керівник апарату, <i>можуть</i> входити керівники самостійних структурних підрозділів апарату міністерства, територіальних органів міністерства, а також за згодою – представники інших державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових і навчальних закладів, громадських об'єднань, всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців, інші особи. • Кількісний та персональний склад колегії міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади затверджує відповідно міністр, керівник іншого центрального органу виконавчої влади.

⁹ Див. матеріали семінару «УЧАСТЬ ГРОМАДЯН У ПРОЦЕСІ РОЗРОБКИ ТА УХВАЛЕННЯ ВЛАДНИХ РІШЕНЬ: ШЛЯХ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТИВ», 12-13 листопада 2013 року, м. Київ. http://www.usps.org.ua/news-466-vidbuvsya_seminar_uchast_gromadyan_u_protsezi_rozrobki_ta_uhvalennya_vladnih_rishen_shlyah_ukraini_do_evropeiskih_standartiv.html

Часові рамки	<ul style="list-style-type: none"> • Організаційною формою роботи колегії є засідання. Періодичність проведення засідань колегії визначається її головою. • Робота колегії проводиться відповідно до затвердженого її головою плану засідань на півріччя (рік). • Затверджений план засідань колегії розсилається не пізніше ніж за два тижні до початку півріччя (року) членам колегії.
Результати	<ul style="list-style-type: none"> • Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом видання відповідного наказу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади або розпорядження голови місцевої держадміністрації. • Контроль за виконанням рішень колегії здійснює структурний підрозділ (окремий працівник), визначений міністром, керівником іншого центрального органу виконавчої влади, головою місцевої держадміністрації.

Прикладами такої консультативно-дорадчої структури може бути колегія Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів або колегія Міністерства освіти і науки України, до яких, окрім керівництва установи та представників органів влади і народних депутатів, входять і представники наукових і навчальних закладів, громадських організацій, всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців тощо.

Примітно, що за офіційними даними в 2012-2013 рр. 80 % органів виконавчої влади включили голів громадських рад до складу колегій відповідних органів. Втім, аналіз роботи колегій демонструє брак залучення ІГС, «мозкових центрів» до роботи колегій, в їх складі більшість складають представники органів влади. Експерти мають доволі обмежений доступ в цілому до діяльності цих дорадчих структур, зокрема спостерігаються:

- недостатність поширення інформації про роботу колегій;
- не завжди в публічному режимі розміщено плани роботи колегій;
- брак звітів про реалізацію політики, рішення в ході роботи колегій;
- нечіткі критерії запрошення до складу колегій представників НУО, експертів.
- превалювання в складі Рад організацій, які не спеціалізуються в своїй діяльності на політиці інституту влади.

6. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО КОМІТЕТСЬКИХ СЛУХАНЬ

Взаємодія НУО та парламентських комітетів, як зазначалося, є однією з основних форм співпраці між громадянським суспільством та парламентом загалом. Тож у формуванні підвалин такої співпраці великого значення набуває досвід іноземних парламентів. В цій частині дослідження проілюстровано спільні риси правового регулювання участі громадськості в діяльності комітетів та підкреслено незначні, але помітні відмінності в такому регулюванні.

По-перше, в проаналізованих регламентах парламентів європейських держав існує два підходи до залучення представників громадськості загалом та НУО зокрема до участі в комітатах. Деякі країни не закріпили в регламентах право громадськості брати участь в засіданнях комітетів (Франція), а інші, яких переважна більшість, передбачили таке право в різних модифікаціях. Наприклад, в таких країнах, як Естонія, Німеччина,

Фінляндія та Польща комітетам дозволено залучати сторонніх осіб, проте не уточнено, чи можуть вони при цьому бути членами НУО: експерти, зацікавлені особи, інші особи. В другій групі країн передбачена участь експертів та/або представників НУО (Хорватія, Румунія), а в третій групі – представників НУО, профспілок та інших організацій без виокремлення індивідуальних експертів (Болгарія).

По-друге, комітети практично всіх аналізованих парламентів не несуть юридичного обов'язку залучати НУО до своєї роботи. З перелічених випадків тільки у регламенті парламенту Болгарії зроблено найбільший поступ назустріч відкритості. І хоча в ньому не розкрито чіткого порядку залучення організацій, проте загальне правило свідчить про те, що НУО та профспілки *за своєю ініціативою* можуть брати участь в засіданнях комітетів з питань, що стосуються їхньої діяльності. Порядок такого залучення мав би регулюватися кожним з комітетів окремо.

Проте аналіз діяльності комітету Парламенту Болгарії не дав результатів, адже порядок залучення НУО там не визначено. З чого ми робимо висновок, що така співпраця визначається комітетом в кожному конкретному випадку. І у випадку участі НУО в обговоренні воно набуває низки суттєвих прав, у порівнянні з іншими парламентами: НУО можуть подавати письмові заяви, а комітети *зобов'язані* досліджувати кожну пропозицію та зауваження з боку НУО та відповідати на них.

Отож, закордонні законодавці не встановлюють юридичного обов'язку для комітетів залучати НУО під час розгляду законопроектів. Проте у випадку залучення деякі з них передбачають певні права.

Держава	Форма взаємодії
Болгарія	<ul style="list-style-type: none"> Комітети можуть засновувати громадські ради, які включають представників НУО та носять консультативний характер. Представники профспілок та НУО можуть подавати письмові заяви, та, за їхньою ініціативою, відвідувати засідання комітетів і брати участь в обговоренні законопроектів, які стосуються їх професійної діяльності. В Парламенті існує Комітет співпраці з НУО та зверненнями громадян, який забезпечує діалог з представниками НУО шляхом проведення громадських слухань¹⁰.
Естонія	<ul style="list-style-type: none"> Комітети мають право запрошувати посадовців та <i>інших</i> осіб на засідання, аби вони інформували та давали поради комітетам¹¹.
Німеччина	<ul style="list-style-type: none"> Комітети з метою отримання важливої для обговорюваного питання інформації можуть залучати до відкритого засідання експертів, представників зацікавлених груп та інших осіб, які можуть надати інформацію¹².
Польща	<ul style="list-style-type: none"> На вимогу президії комітетів, або їх НУО, може бути запрошено осіб, які <i>не є НУО органів державної влади</i>, (тобто представників громадськості в тому числі) на засідання комітету для отримання необхідної інформації або пояснень¹³.

10 <http://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations>

11 <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/840/file/119732bf0f34c85d40dcec979024.htm/preview>

12 <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>

13 <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/831/file/87114cc7b009b8f0f06ad8308873.htm/preview>

Румунія	<ul style="list-style-type: none"> Комітети можуть запрошувати заінтересованих осіб, представників НУО та експертів на засідання. Запрошені можуть висловлювати свої думки з обговорюваного питання або можуть передати НУО комітету документи з обговорюваного питання¹⁴.
Фінляндія	<ul style="list-style-type: none"> Комітети можуть заслуховувати думку експерта¹⁵.
Франція	<ul style="list-style-type: none"> Залучення громадськості в особі НУО в Процедурних правилах Парламенту не передбачено¹⁶.
Хорватія	<ul style="list-style-type: none"> Комітет Парламенту може залучати наукові та <i>інші організації</i> та індивідуальних експертів при підготовці законодавства в межах їх компетенції, якщо це стосується релевантних питань¹⁷.

7. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ В РАМКАХ УРЯДУ ТА ІНШИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЕРТИКАЛІ

Цей матеріал був підготований на базі перекладів документів, які регулюють публічні консультації в різних країнах ЄС, здійснених в рамках реалізації проекту «Вдосконалення інституційної спроможності Уряду України та громадянського суспільства для ефективної співпраці у процесах прийняття рішень», що впроваджується Офісом координатора проектів ОБСЄ за фінансової підтримки Уряду США.

Взаємодія ІГС з органами виконавчої вертикалі не є українським нововведенням. Практика залучення різних зацікавлених груп з'явилася в Європі десятиліття тому і продовжує поетапно вдосконалюватися. Про це свідчать численні нормативно-правові акти європейських парламентів та/або урядів та опубліковані звіти з докладним аналізом таких практик. Примітно, що більшість з них концептуально базуються на ідеях Кодексу кращих практик участі громадськості, про який йшлося раніше. Зокрема, держави Європи орієнтуються на модель чотирьох рівнів участі громадськості в ухваленні політичних рішень (інформація, консультація, діалог та партнерство). Передусім, найбільше уваги в них приділено консультації як формі залучення громадськості. Це пояснюється тим, що консультація є тим ефективним механізмом, що переважно застосовується при виробленні проекту політики. Нагадаємо, що на цьому етапі органи державної влади, а подекуди й органи місцевого самоврядування, залучають ІГС для висловлення професійної думки щодо певного проекту. Також консультації застосовуються для інформування зацікавлених груп про поточний політичний процес.

В європейській практиці застосовується декілька підходів до формального закріплення вимог щодо проведення консультацій: у формі закону, нормативно-правового акту або рекомендацій уряду. З-поміж аналізованих держав перший підхід властивий Угорщині, Румунії, Польщі та Молдові. Такий формат забезпечує загальнообов'язковість консультацій, підвищені правові гарантії дотримання та юридичну відповідальність за недодержання вимог. Оскільки така участь громадськості є, по суті, реалізацією права на участь у державному житті, вона повинна визначатися винятково законом. Відповідно, такий формат є найбільш прийнятним для максимального гарантування прав громадськості на консультації.

14 <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=234&idl=2>

15 https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_3+2013.pdf

16 <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#chap10>

17 <http://www.sabor.hr/working-bodies-of-parliament>

Другий підхід застосовується в Хорватії, Німеччині, Болгарії, Чорногорії, Боснії і Герцеговині. Як зазначалося, він полягає в регулюванні процесу консультацій нормативно-правовими актами урядів. Такі акти набувають різноманітних назв, згідно з національною правовою системою (резольції, накази тощо). Їх об'єднує підзаконний характер, прогресивність, деталізоване правове регулювання. Ці ознаки відображають загальне порівняння ознак законів і актів уряду. Такий підхід використано і в Україні (див. Постанову Кабінету Міністрів України № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»). Важливо, що акти уряду також мають обов'язковий характер для адресатів урядового рішення.

Третій підхід характерний для Естонії, Чехії, Великобританії та Австрії. Особливістю є рекомендаційний характер актів, в яких закріплюються вимоги щодо проведення консультацій. Такий формат відповідає такому поняттю в праві ЄС, як «soft law», або «м'яке право». Такі акти носять більше рекомендаційний характер, ніж зобов'язуючий. Почасти такі рекомендації можуть набувати і більш значної юридичної сили, якщо певний орган державної влади визнає для себе обов'язковим дотримуватися таких вимог. Проте на практиці вони носять еталонний характер.

Протягом аналізу відповідної практики ми визначили декілька критеріїв, за якими ми будемо порівнювати закордонний досвід для кращого розуміння консультацій:

1. *Суб'єкти, яких залучають до консультацій.*
2. *Обсяг рішень, які потребують громадського обговорення.*
3. *Строки залучення громадськості.*
4. *Конкретні форми залучення громадськості.*

Зазначимо, що саме форми залучення громадськості знайшли свій унікальний вияв майже в кожній державі, в той час як суб'єкти залучення та обсяг рішень є майже стандартними.

Отож, *суб'єкти залучення до громадського обговорення* – це широка категорія, що охоплює фізичних та юридичних осіб різного віку, статі, роду занять, фахової підготовки, з різними політичними позиціями, які зацікавлені або на яких впливатиме те чи інше політичне рішення, що наразі обговорюється. Вибір суб'єктів в кожному конкретному випадку тісно пов'язаний з природою політичного рішення. Їх приблизний перелік закріплено в кожній проаналізованій державі, в тому чи іншому ступені. Наприклад, в Естонії обмежилися таким формулюванням: «Групи із захисту інтересів, представники установ/організацій, громадськості тощо, які беруть участь в процесі залучення та прийняття рішень, в т.ч. неприбуткові, приватні та громадські організації». Ще вужче до категорії суб'єктів підійшли в Румунії («Громадяни, об'єднання громадян»), Молдові («Організації громадянського суспільства, зареєстровані в Республіці Молдова»), Чорногорії («Органи, організації, асоціації та особи, які, на думку міністерства, зацікавлені у питанні»). На наш погляд, такий узагальнений підхід не здатний сприяти залученню найширшого кола суб'єктів для обговорення політичного питання.

На противагу, інші країни більш творчо підійшли до виокремлення певних категорій суб'єктів. В Чехії, попри наявність окремої дефініції суб'єкта консультування, передбачена і вказівка на детальний перелік можливих суб'єктів: громадські неприбуткові організації, підприємства та їх асоціації, наукова спільнота, органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, інші суб'єкти, окремі громадяни. До цього переліку додано другий, зі специфічними та менш організованими категоріями: діти та молодь, громадяни літнього віку, інваліди, етнічні, релігійні, сексуальні та інші меншини, групи населення з низьким рівнем доходів, малі підприємства, благодійні та волонтерські організації та біженці. Така гарантія є суттєвим кроком назустріч захисту інтересів найширших соціальних груп.

В Болгарії також цікаво підійшли до суб'єктів: «Підприємства (місцеві, іноземні, великі, малі), працівники, споживачі, економічні та соціальні партнери, НУО, академічне

середовище, аналітичні центри та публічні управління (центральні і місцеві)». В Боснії і Герцеговині пропонують долучати також і юридичну спільноту, включаючи практикуючих юристів, прокурорів, суддів та професійні асоціації. Такий підхід в змозі забезпечити всебічне обговорення законопроекту, оскільки принаймні вислуховуватимуться думки якнайбільшої кількості зацікавлених сторін. Принагідно зауважимо, що в Чорногорії передбачено спеціальні правила, що стосуються осіб з обмеженими можливостями. Якщо закон, що обговорюється, безпосередньо стосується прав, обов'язків та законних інтересів осіб з порушеннями слуху та мовлення, а також осіб з порушеннями зору, міністерство повинне забезпечити проведення обговорень з використанням мови жестів, тобто, щоб текст закону був наданий в аудіозаписі або алфавітом Брайля.

Важливим функціональним фактором якісного залучення громадськості до обговорення того чи іншого проекту політики є наявність спеціальних баз даних із потенційно зацікавленими суб'єктами, насамперед НУО. Наприклад, в Чехії передбачено, що джерелами для відбору суб'єктів консультування можуть слугувати База даних консультаційних організацій (DataKO1), списки громадських асоціацій та організацій, розміщені на веб-сайтах міністерства внутрішніх справ, а також бази даних неприбуткових організацій, інформація про які міститься на урядовому порталі. Такі бази даних використовуються і в інших європейських країнах.

Як зазначалося раніше, в Україні процес співпраці органів виконавчої вертикалі та громадськості забезпечує урядова *Постанова № 996*. В ній відсутній вичерпний перелік суб'єктів консультацій. Проте п.7 Постанови дає підстави охопити певну частину таких суб'єктів. До них належать громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації, інші непідприємницькі товариства та установи. Ці інституції охоплюються поняттям «інститути громадянського суспільства» і наділяються правом ініціювати проведення консультацій з невиключених до орієнтовного плану органу виконавчої влади питань. Очевидно, що органи влади можуть залучати й інших суб'єктів, зацікавлених в консультаціях щодо певного акта чи державної політики. Проте в Постанові відсутні критерії, які б дозволили виокремити такі заінтересовані групи. Це не дозволяє досягти найширшого залучення громадськості до консультацій, незважаючи на зазначений перелік інститутів громадянського суспільства.

Наступний критерій, за яким ми аналізували європейський досвід, – це *коло рішень, до обговорення яких залучається громадськість*. Традиційно, їх поділяють на ті, які потребують проведення консультацій, та ті, для яких консультації не потрібні. В деяких країнах посадові особи зобов'язані письмово пояснити відмову від проведення консультації з того чи іншого питання, якщо проведення консультацій в цьому випадку є обов'язковим. В Угорщині, наприклад, проекти законів, постанов Уряду, наказів міністерств обов'язково повинні передаватися на громадські консультації. Також відповідний міністр може передати на громадські консультації концепцію майбутнього проекту. В той же час передбачено і перелік проектів, які не супроводжуються консультаціями. Це проекти щодо фінансових зобов'язань, державних субсидій, бюджету та його виконання, коштів, отриманих від Європейського Союзу та міжнародних джерел, ратифікації міжнародних договорів та створення установ та організацій. Також передбачено, що проект або концепція може не передаватися на громадські консультації у випадку, якщо таке обговорення може негативно вплинути на захист особливо важливих інтересів щодо оборони, національної безпеки, фінансів, міжнародних відносин, збереження довкілля, екології або захист національної та культурної спадщини Республіки Угорщина. Виняток закріплено і для випадків, коли існує переважний суспільний інтерес, що вимагає його якнайшвидшого прийняття.

В Естонії більш глобально визначили обсяг обговорюваних питань. До них, зокрема, належать проекти законів та поправок до них, проекти положень та директив

Уряду, проекти наказів міністерств, документи, концепції, стратегії, плани розвитку та програми, що мають важливе значення для розвитку країни (наприклад, зелені та білі книги), проекти законів установ Європейського Союзу та інших стратегічних документів, а також інструкції та процедури для надання державних послуг, конвенцій та міжнародних угод, а також документів, вироблених у їхніх рамках, які впливають на суспільство. На наш погляд, консультації щодо не тільки внутрішньодержавних актів, а також міжнародних актів, дозволяє такій взаємодії досягати максимальної користі для зацікавлених груп.

В деяких державах тип консультації варіюється в залежності від змісту законопроекту. Наприклад, в Боснії і Герцеговині розширені консультації обов'язково проводяться щодо проекту закону, якщо він змінює правовий статус, змінює економічний статус, передбачає гармонізацію з міжнародними стандартами, впливає на навколишнє середовище або містить законодавчі новели. Водночас в цій державі більш виважено підійшли до випадків, коли проводити консультації недоречно: надзвичайні обставини, непередбачувані міжнародні зобов'язання чи скасування судом законодавства цілком або частково. Такий вичерпний перелік підстав є зрозумілим та передбачуваним, і тому повністю відповідає принципу правової визначеності. Державній практиці також відомі випадки, коли міністр зобов'язаний надати уряду пояснення, чому не проводилось громадське обговорення, навіть за наявності чітких підстав не проводити таке обговорення (Чорногорія). В Чехії винятки зокрема охоплюють документи, позначені грифом «обмежений доступ», «конфіденційний», «секретний», «надсекретний».

Серед європейських держав тільки законодавство Румунії найширше окреслює коло суб'єктів, які залучають громадськість. До таких суб'єктів належать центральні органи державного управління: міністерства, інші центральні органи державного управління, підпорядковані уряду або міністерствам, їхні децентралізовані служби, автономні органи адміністративної влади, а також місцеві органи державного управління: окружні ради, місцеві ради, мери, державні установи та служби місцевого або окружного рівня.

Повертаючись до українських реалій, зазначимо, що в Постанові № 966 окреслено орієнтовну низку питань, щодо вирішення яких обов'язково проводяться консультації. Ці питання включають проекти нормативно-правових актів, які:

- стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян;
- стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища;
- передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері;
- визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання);
- стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;
- визначають порядок надання адміністративних послуг;
- стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності;
- передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства;
- стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій;
- стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік).

Дійсно, коло охоплених рішень, з обов'язковістю консультацій, є вагомим. Проте поза регулюванням залишився значний масив інших видів управлінської діяльності

держави, щодо яких консультації є бажаними, але факультативними. В чинній Постанові спромоглися вирішити таку проблему не шляхом розширення обов'язковості проведення консультацій, а в дещо «послабленому» вигляді. Відповідно, якщо пропозиція щодо проведення консультацій з громадськістю з одного питання надійшла не менше ніж від трьох інститутів громадянського суспільства, такі консультації проводяться обов'язково, незалежно від характеру обговорюваного питання. Вочевидь, процес громадських консультацій настільки формальний, що в урядовій Постанові не відображено перелік питань, з яких консультації не допускаються, на відміну від європейських держав.

Наступним критерієм аналізу є *строки проведення консультацій*. Від обґрунтованості строків часто залежить ступінь підготовленості суб'єктів консультації до дискусій, а отже, і якість, і ефективність консультації. Тому вкрай важливо, аби перелік строків було закріплено в акті, який регулює консультації загалом. Більшість держав у своєму регулюванні погоджуються з тим, що розмір строків прямо залежить від характеру документа. Окрім цього, залучення громадськості – тривалий процес, який повинен розпочинатися якнайраніше, оптимально – до розробки самого документа. В Чехії для поточних консультацій мінімальний строк надання відповіді становить 20 робочих днів, а оголошення про проведення консультацій з громадськістю оприлюднюється за 21 робочий день до початку консультацій. В Болгарії до визначення строків підійшли диференційовано. У разі консультацій в режимі онлайн знадобиться не менше 30 робочих днів, а у разі проведення консультацій зі складніших чи гостріших питань може знадобитися кілька місяців. Належною практикою в Європі вважається передбачення довшого періоду, ніж 30 робочих днів.

У Великобританії рекомендується проводити консультації не менше 12 тижнів. Такий термін необхідний з огляду на те, що багато організацій, перш ніж підготувати пропозиції для уряду, звертаються до осіб, інтереси яких вони представляють або з якими співпрацюють, а це потребує часу. Якщо консультація проводиться тоді, коли особи, залучені до консультацій, мають менше можливостей надати відповідь, наприклад, улітку чи на різдвяні свята, або якщо питання політики, що розглядається, є особливо складним, консультації можуть продовжити. Водночас у Великобританії також передбачені випадки скорочення встановлених строків: наприклад, у період застосування надзвичайних заходів, або за необхідності дотримання строків, передбачених міжнародними правовими документами, або коли потрібно вкласти у фіксований графік (під час розробки бюджету). Відповідне міністерство має дати згоду на скорочення термінів консультації. В Румунії оголошення про підготовку законодавчого акту повинне бути доведене до відома громадськості не пізніше ніж за 30 днів до передачі проекту на експертизу або погодження та затвердження органами державної влади, а в Боснії і Герцеговині – 30 днів.

В Україні строк проведення таких консультацій з громадськістю визначається органом виконавчої влади і повинен становити не менш як 15 календарних днів, тобто 3 робочих тижні. Така тривалість консультацій, згідно з рекомендаціями Єврокомісії та практикою європейських держав, є неприйнятною для якісного обговорення питань. Такий строк не дозволяє суб'єктам консультацій достатньо ефективно налагодити діалог з владою в рамках консультації. Тому, на нашу думку, такий строк повинен бути збільшений до 25-30 робочих днів, тобто 5-6 робочих тижнів. Це відповідатиме європейським стандартам та дозволить якомога краще налагодити співпрацю між громадськістю та органами виконавчої вертикалі.

Ключовим критерієм аналізу є *форми проведення консультацій*. Як продемонстрував досвід деяких держав, можливості залучити громадськість до обговорення проектів політики є суттєвими, якщо спиратися на використання сучасних комунікаційних технологій. Проте не всі аналізовані держави творчо підійшли до форм, в яких відбувається співпраця з громадськістю. Наприклад, в

Угорщині громадські консультації переважно проводяться в таких формах, як надання коментарів за посиланням, розміщеним на веб-сайті, та надання коментарів особами, установами та організаціями, залученими міністром, відповідальним за підготовку проектів законів. В Чорногорії обговорення тексту закону проводиться у вигляді організації круглих столів, фазових дискусій, презентацій; надання порад, пропозицій та зауважень у письмовому та електронному вигляді. В Німеччині законопроекти надсилаються до «парасолькових» об'єднань та експертної спільноти якомога раніше, якщо вони впливають на їхні інтереси.

Натомість в інших державах комплекс заходів, що забезпечують ефективність консультацій, набагато ширший. Наприклад, в Боснії та Герцеговині консультації розділено за двома умовними категоріями. До першої належать мінімальні консультації, які включають публікацію попереднього проекту документу на веб-сайті установи з можливістю надавати зауваження та надсилання копій пропонованого законопроекту особам та організаціям, включеним до списку зацікавлених сторін, із проханням надати зауваження. До другої категорії включають такі методи збору письмових і усних зауважень: повідомлення або публікація законопроекту у друкованих ЗМІ, інформаційні та освітні кампанії в рамках підтримки законопроекту на радіо та телебаченні, повідомлення та публікація законопроекту в Інтернеті, адресне поширення законопроекту серед організацій та осіб, проведення зустрічей з громадськістю або круглих столів з визначеними організаціями та особами, залучення експертів, залучення представників організацій і асоціацій та створення робочих груп.

Найбільш різносторонньо до процесу взаємодії поставилися у Чехії. В цій державі вироблено стандарти більше 10 видів формальних та неформальних форм взаємодії з громадськістю. Формальне залучення громадськості спрямовується на якнайбільшу кількість суб'єктів, які можуть висловлювати свою думку щодо змісту запропонованого документа. Результати цього процесу реєструються та оцінюються. Типовим прикладом формального залучення є публічні збори та опитування. Неформальне ж залучення громадськості спрямовується на обмежену кількість суб'єктів. Його метою є збір думок щодо вирішення певної проблеми. Неформальне залучення громадськості відбувається, наприклад, за допомогою телефонних дзвінків, опитування або онлайн-анкетування. Консультації є лише однією з багатьох таких форм. Вони можуть проводитися на різних етапах підготовки документа. Окрім консультацій, широко застосовують такі форми, як робочі групи, публічні збори, офіційні інформаційні дошки, інформаційні матеріали: листівки, офіційні листи, анкети, опитування та ЗМІ.

Форми консультацій з громадськістю в Україні умовно розподілені на дві категорії: публічне громадське обговорення та електронні консультації з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Згідно з Постановою, публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення публічних заходів: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю, Інтернет- та відеоконференцій. Додатково у рамках публічного громадського обговорення можуть проводитися засідання громадських рад, інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади. В свою чергу, електронні консультації з громадськістю проводяться у підрубриці «Електронні консультації з громадськістю» рубрики «Консультації з громадськістю» офіційного веб-сайту органу виконавчої влади. А для проведення електронних консультацій з громадськістю з питань, щодо яких проведення консультацій є обов'язковим, використовується також урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада».

Опосередкована форма консультацій з громадськістю полягає у вивченні громадської думки. Воно здійснюється декількома шляхами: проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-

аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо); створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питань, що потребують вивчення громадської думки. Отже, в Україні передбачено залучення різних за формою і порядком проведенням громадських консультацій. Проте не вироблений єдиний підхід до їхнього проведення, відсутні методичні матеріали до найефективнішого проведення таких заходів.

Окремо від європейських держав, ми продемонструємо процес взаємодії Єврокомісії з громадськістю, адже її не можна охарактеризувати як суто виконавчий орган влади. Як відомо, на відміну від держав, в Європейському Союзі по факту відсутній чіткий поділ влади на три гілки. Співпраця між органами Європейського Союзу та суспільством може відбуватися у різних формах: через Європейський Парламент у якості обраного представника громадян ЄС, через офіційні консультативні органи ЄС (Європейський соціально-економічний комітет та Комітет регіонів) та через менш офіційні прямі контакти із зацікавленими сторонами.

Як вказано в Повідомленні Єврокомісії, консультаційний механізм є складовою частиною роботи усіх органів Європейського Союзу на всіх етапах законодавчого процесу – від визначення загального спрямування політики перед поданням Комісією відповідних пропозицій до остаточного затвердження такої політики шляхом прийняття та імплементації законодавства. Залежно від питання, про яке йде мова, метою проведення консультацій є залучення до співпраці представників регіональних та місцевих органів влади, громадських організацій, суб'єктів господарювання та їх асоціацій, окремих громадян, яких стосується таке питання, науковців, технічних експертів та іноземних зацікавлених сторін.

Попри те, що цільові групи, з якими проводяться консультації, відрізняються залежно від ситуації, усім відповідним зацікавленим членам суспільства повинна надаватися можливість висловити свою думку. У цьому контексті громадські організації відіграють важливу роль для забезпечення широкого діалогу. Така особлива роль громадських організацій в сучасному демократичному суспільстві тісно пов'язана з основним правом громадян об'єднуватися в асоціації для досягнення спільних цілей. Відсутність загальноприйнятого поняття «громадські організації» може породжувати певні проблеми. Однак, водночас із цим, така ситуація може використовуватися як інструмент для залучення цілої низки організацій, серед яких: організації у сфері праці, соціально-економічні організації, громадські організації, які займаються питаннями загального характеру, такі як: із захисту довкілля, прав людини, благодійні, освітні та навчальні організації тощо; місцеві громадські організації, тобто організації, утворені на місцевому рівні для досягнення цілей їх членів, наприклад молодіжні організації, сімейні асоціації та решта організацій, через які громадяни беруть участь у місцевому управлінні, релігійні об'єднання.

Як і в окремих європейських державах, в процесі консультацій Єврокомісія покладається на бази даних постійних суб'єктів консультації. Дані щодо офіційних та структурованих консультативних органів зберігаються у базі даних під назвою CONECCS (Консультація, Європейська Комісія і громадянське суспільство). Її мета – надавати інформацію щодо комітетів та інших підрозділів Комісії, які проводять офіційні планові консультації з громадськими організаціями. Окрім цього, на веб-сайті CONECCS на сервері ЄС міститься інформація про неприбуткові громадські організації загальноєвропейського рівня.

Водночас Єврокомісією розроблені мінімальні стандарти щодо консультацій. Навіть якщо ці стандарти стосуються суто органів ЄС, інші європейські держави можуть вважати їх за взірцеві. Щодо змісту консультацій, усі повідомлення в ході консультацій

мають бути чіткими та лаконічними і містити всю необхідну інформацію для надання коментарів. Наприклад:

- стислий опис умов, предмета і завдань консультації, у тому числі вказівку на окремі питання для обговорення або питання виняткової важливості для Комісії;
- за потреби, докладну інформацію щодо будь-яких слухань, засідань або конференцій;
- контактні дані та кінцеві терміни;
- роз'яснення процедур розгляду коментарів Комісією, очікуваного зворотного зв'язку та опис подальших етапів розробки політики;
- посилання на пов'язані документи (у тому числі, за потреби, супровідні документи Комісії), якщо вони не додаються.

При визначенні цільової групи (груп) консультацій, Комісія повинна дати можливість відповідним сторонам висловити свою думку. Для забезпечення рівності в ході проведення консультації Комісія повинна забезпечити належне представництво інтересів таких осіб:

- тих, на кого впливає політика;
- тих, хто братиме участь у реалізації політики;
- органів, які довели, що вони безпосередньо зацікавлені у відповідній політиці.

У ході визначення кола учасників консультації Комісія також повинна враховувати такі фактори:

- поширення впливу політики на інші політичні сфери, наприклад, як у випадку з вимогами щодо охорони довкілля або політикою у сфері захисту прав споживачів;
- у разі необхідності, потребу у використанні спеціального досвіду, експертної оцінки або технічних знань;
- за потреби, необхідність залучення неорганізованих груп інтересів;
- історію участі в попередніх консультаціях;
- за потреби, необхідність забезпечення належно збалансованого представництва:
 - органів соціально-економічного спрямування;
 - великих і малих організацій або компаній;
 - ширших груп інтересів (наприклад церков і релігійних общин) і окремих цільових груп (наприклад жінок, осіб похилого віку, безробітних або етнічних меншин);
- організацій, які діють у Європейському Союзі та країнах, що не входять до ЄС (наприклад у країнах-кандидатах на вступ до ЄС, країнах, що розвиваються, або країнах, які є основними торговельними партнерами Європейського Союзу).

Останній критерій аналізу співпраці Єврокомісії з громадськістю є строки взаємодії. Відповідно до опублікованої Комісією інформації, вона повинна надати достатньо часу для планування, надсилання відповідей на запрошення та письмових коментарів. Комісія має надати принаймні 8 тижнів для надсилання відповідей у разі проведення письмових громадських консультацій і 20 робочих днів для проведення зустрічей. Основне правило передбачає надання учасникам консультацій із Комісією достатньо часу для підготовки та планування. Строк проведення консультацій має забезпечити досягнення оптимального балансу між необхідністю отримання належних коментарів і швидкого прийняття рішення. За нагальних обставин або якщо сторони вже мали достатню можливість висловити свою думку, такий строк може бути скорочено. З іншого боку, строк проведення консультацій може перевищувати вісім тижнів, враховуючи такі фактори:

- потреба європейських або національних організацій у проведенні консультацій зі своїми учасниками, щоб сформувану консолідовану позицію;
- наявні обов'язкові інструменти (це стосується, зокрема, вимог щодо повідомлення відповідно до Угоди СОТ);
- специфіка конкретної пропозиції (наприклад залучення різних зацікавлених сторін або складність питання, що розглядається);
- основні свята.

8. АНАЛІЗ ГОТОВНОСТІ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ ДО ВЗАЄМОДІЇ З НЕУРЯДОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

Для повного розуміння практик залучення НУО до плідної співпраці в рамках комітетів, необхідно враховувати низку факторів. І в цьому контексті не варто недооцінювати так званий «людський фактор», який суттєво впливає на цю та інші проблеми українського парламентаризму. Тому з метою якнайповніше охопити аспекти взаємодії, експертами ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» (надалі – ЛЗІ) у 2015 році було проведене анкетне опитування працівників секретаріатів комітетів Верховної Ради України та представників НУО. Ця частина публікації є звітом за результатами даного анкетного опитування. Найцікавішим є те, як різні респонденти (працівники секретаріатів та представники НУО) відповідали на одні і ті самі запитання.

Отже, ЛЗІ отримала заповнені анкети (факсом, поштою та електронною поштою) від 20 комітетів:

- Комітет з питань фінансової політики і банківської діяльності;
- Комітет з питань промислової політики та підприємництва;
- Комітет з питань культури і духовності;
- Комітет з питань національної безпеки і оборони;
- Комітет з питань запобігання і протидії корупції;
- Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму;
- Комітет у закордонних справах;
- Комітет з питань правової політики та правосуддя;
- Комітет з питань транспорту;
- Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності;
- Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин;
- Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування;
- Комітет з питань бюджету;
- Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки;
- Комітет з питань інформатизації та зв'язку;
- Комітет у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю;
- Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України;
- Комітет з питань охорони здоров'я;
- Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення;
- Комітет з питань науки і освіти.

Решта комітетів (7 комітетів та Спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації) відмовились від участі в опитуванні.

Зі сторони представників НУО в опитуванні взяли 70 організацій.

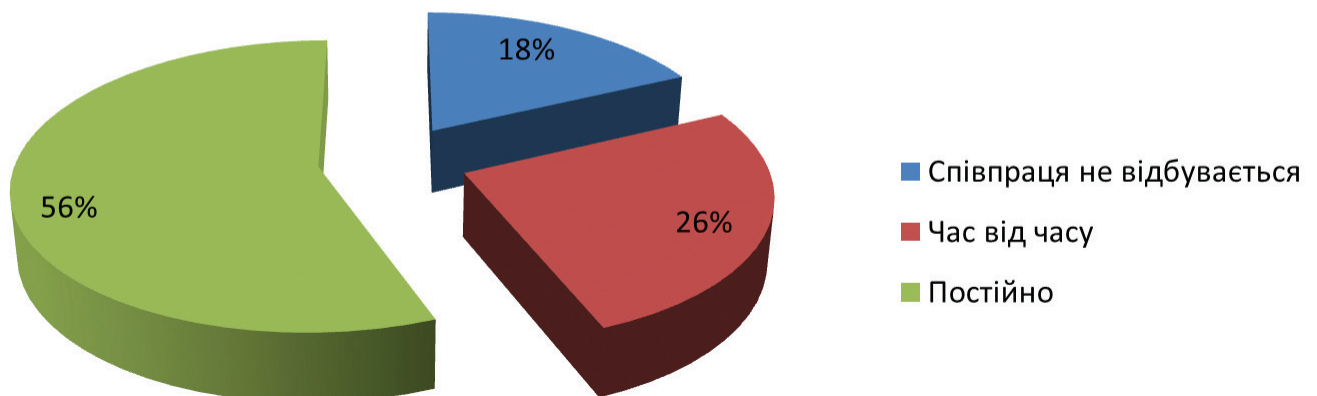
За результатами опитування можна зробити такі узагальнюючі висновки:

1. Жоден з комітетів ВРУ не вказав, що співпраця з НУО не відбувається взагалі. Як виняток можна відзначити Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України, який надіслав не одну, а шість заповнених анкет (від кожного підкомітету), і в 3-х з цих анкет зазначалося, що співпраця не відбувається взагалі. Приблизно порівну поділилися відповіді щодо того, як часто відбувається співпраця комітетів з НУО: а) постійно (під час підготовки кожного законопроекту) – 9 комітетів та б) час від часу (під час підготовки деяких законопроектів) – 11 комітетів.

В той же час лише 18 % з опитаних громадських об'єднань зазначили, що ніколи не співпрацювати з комітетами ВР (див. Діаграму 1). Відповідно, більшість опитаних постійно співпрацюють з комітетами ВРУ, 56 %, а 26 % співпрацюють час від часу.

Вочевидь, таке співвідношення не є показовим для України загалом, оскільки вибірка власне стосувалася активних громадських організацій та аналітичних центрів, що мало наслідком велику частку опитаних організацій, які *постійно* у той чи інший спосіб працюють з комітетами ВР. Однак є ряд об'єднань, які мають актуальні ініціативи, реалізація яких передбачає співпрацю з парламентом (це, зокрема, Благодійний фонд інформаційних та освітніх ініціатив «Розвиток», Всеукраїнська громадська організація інвалідів «Центр туризму інвалідів України», громадська організація «Міжнародний правозахисний альянс», Закарпатська асоціація територіальних громад). Цей момент сигналізує про те, що існує ціла низка громадських ініціатив, які потребують каналів зв'язку з Верховною Радою України.

Співвідношення НУО, які співпрацюють з Комітетами Верховної Ради України



2. За результатами опитування працівників секретаріатів найпоширенішими виявилися такі форми співпраці комітетів з НУО:

- а) співпраця в рамках робочих груп щодо підготовки конкретних законопроектів – 17 комітетів;
- б) співпраця в рамках експертних/громадських рад – 10 комітетів;
- в) звернення до НУО за інформацією/експертизою – 12 комітетів;
- г) надання НУО інформації у відповідь на запит – 18 комітетів;
- г) запрошення НУО до участі у комітетських слуханнях – 16 комітетів;

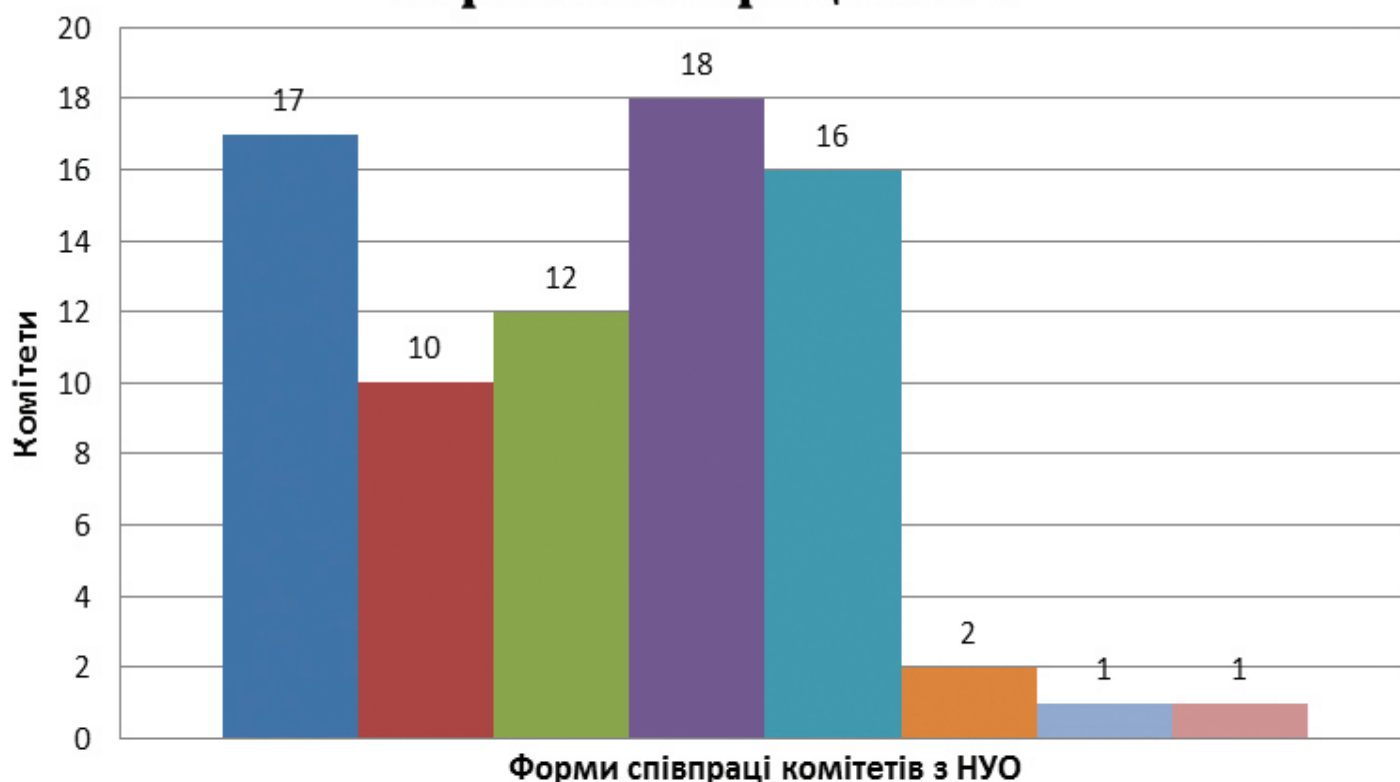
Менш поширеними виявилися такі форми співпраці:

- Участь представників НУО у засіданнях комітетів – Комітет з питань правової політики та правосуддя та Комітет у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю;
- Участь депутатів та працівників секретаріату у тренінгах, семінарах, круглих столах та навчальних поїздках, які організують НУО – Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України;
- Наявність позаштатних консультантів від НУО – Комітет з питань науки і освіти.

За результатами опитування представників НУО найпоширенішими виявилися такі форми співпраці ГО з комітетами:

- а) співпраця в рамках робочих груп щодо підготовки конкретних законопроектів – 36 НУО;

Форми співпраці з НУО



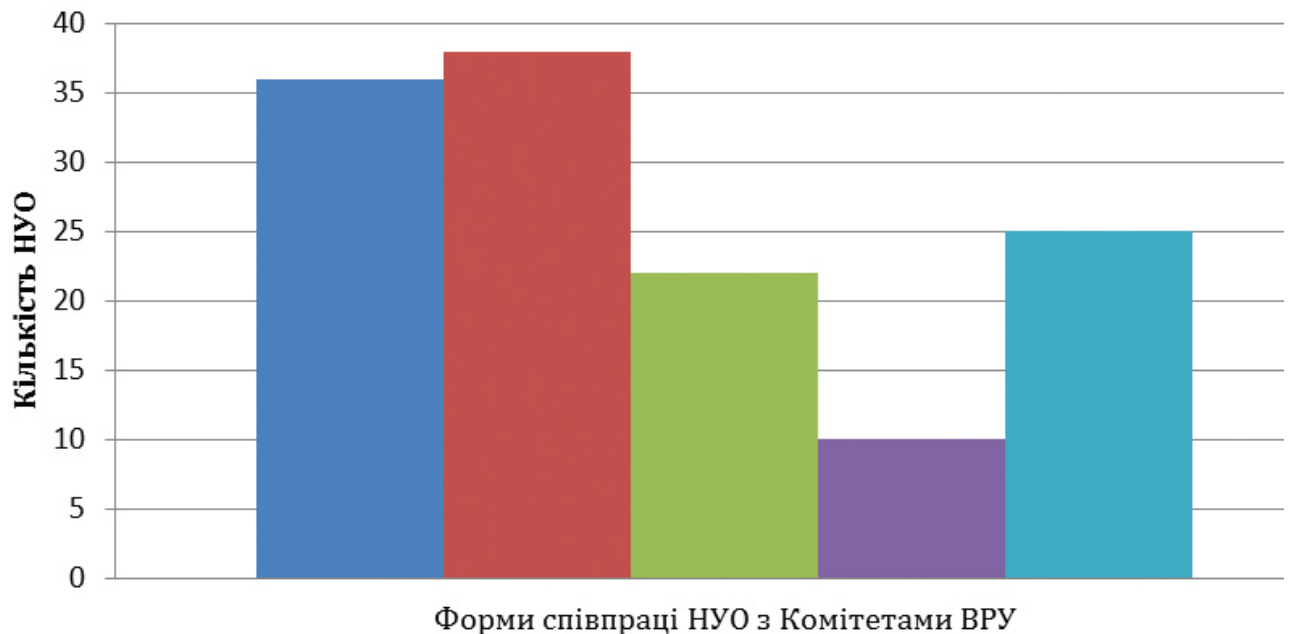
- Співпраця в рамках робочих груп щодо підготовки конкретних законопроектів
- Співпраця в рамках експертних/громадських рад
- Звернення до НУО за інформацією/експертизою
- Надання НУО інформації у відповідь на запит
- Запрошення НУО до участі у комітетських слуханнях
- Участь представників НУО у засіданнях комітетів
- Участь депутатів та працівників секретаріату у тренінгах, семінарах, круглих столах та навчальних поїздках, які організують НУО
- Наявність позаштатних консультантів від НУО

б) співпраця в рамках експертних/громадських рад – 38 НУО;
 в) звернення до комітетів за публічною інформацією – 22 НУО;
 г) інше – 25 НУО.

Менш поширеними виявилися такі форми співпраці:

- Участь у парламентських і комітетських слуханнях – Миколаївська обласна молодіжна громадська організація «Зелений рух»;

Форми співпраці НУО з Комітетами ВРУ



- Співпраця в рамках робочих груп щодо підготовки конкретних законопроектів
- Співпраця в рамках експертних/громадських рад
- Звернення до комітетів за публічною інформацією
- Співпраця не відбувається
- Інше

- участь депутатів та працівників секретаріату у тренінгах, семінарах, круглих столах та навчальних поїздках, які організують ГО – МГО «Європейська медіа платформа» MSH-UA, ГО «Форум видавців», ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив».

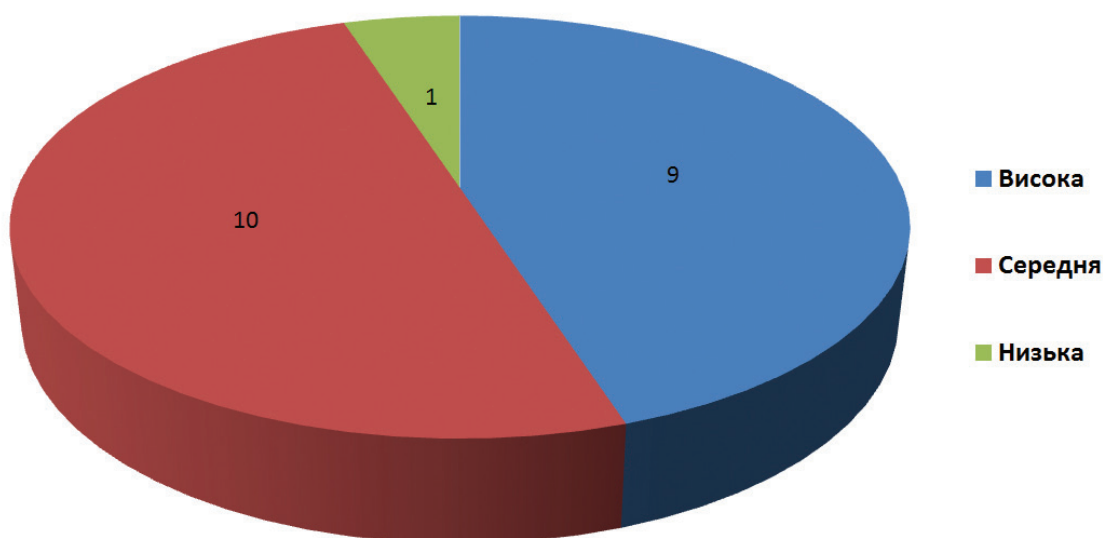
3. За даними відповідей працівників секретаріатів ініціаторами співпраці виступають як комітети ВРУ, так і НУО. Лише два комітети вказали, що переважно ініціаторами виступають НУО: Комітет з питань бюджету та Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України.

За результатами опитування представників НУО ініціаторами співпраці також виступають як комітети ВРУ, так і ГО (48, 4 %). Доволі немало, 29, 7 %, НУО вказали, що переважно ініціаторами співпраці виступають вони. Лише одна з опитаних громадських організацій вказала, що ініціатором співпраці в більшості випадків є комітет – Харківська ГО «Народна ініціатива».

4. Відповіді на питання щодо ефективності співпраці комітетів з НУО, отримані від працівників секретаріатів, розділилися таким чином (Див. таблицю 2): у 9-ти

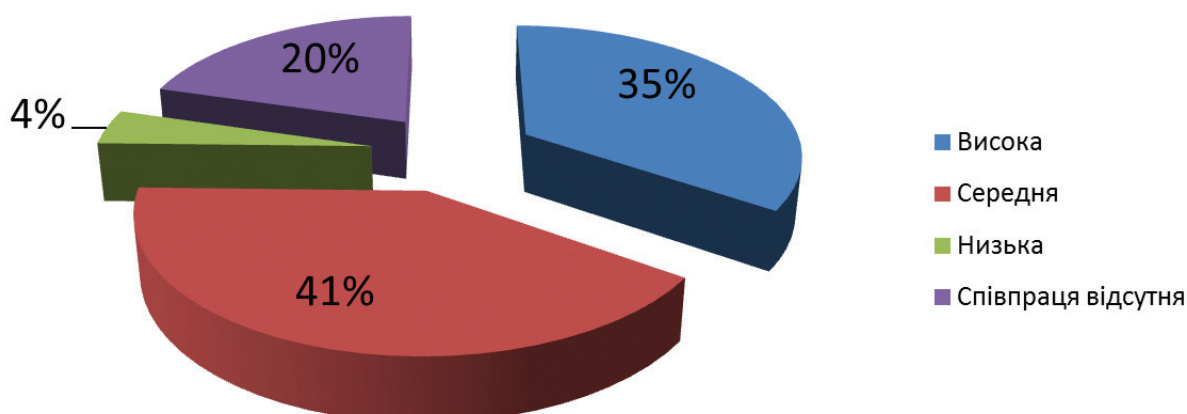
комітетах співпрацю оцінюють як високоефективну (відбувається ефективний обмін інформацією, ухвалене в результаті рішення повністю враховує інформацію і експертизу, надану громадськими об'єднаннями, а у разі, якщо не враховує, то НУО погоджуються з аргументацією Комітету), у 10-ти комітетах вважають, що ефективність співпраці є середньою (відбувається обмін інформацією, однак з тих чи інших причин ухвалене в результаті рішення може не враховувати інформацію і експертизу, надану НУО) і в Комітеті з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України низько оцінюють ефективність співпраці з НУО (обмін інформацією майже не відбувається, ухвалене в результаті рішення майже (або взагалі) не враховує інформацію і експертизу, надану НУО).

Ефективність співпраці з НУО



З огляду на відповіді представників НУО найвищий відсоток, хоч і не більшість, серед опитаних НУО оцінюють ефективність співпраці з комітетами ВРУ як середню – 43,4 %. Високо ефективною такої співпраці оцінили 34,8 % опитаних НУО. Неefективно з комітетами ВРУ співпрацює всього 3 % анкетованих громадських об'єднань.

Ефективність співпраці НУО з Комітетами Верховної Ради України



5. Серед запропонованих в анкеті причин неефективної співпраці працівники секретаріатів виділили такі (Див. таблицю 3):

а) недосконале законодавство (нормативно-правові акти, що регулюють взаємодію ВРУ з НУО) – 4 комітети;

б) відсутність зацікавленості НУО у співпраці з комітетами – 3 комітети;

в) відсутність зацікавленості/потреби комітетів у співпраці з НУО – 2 комітети (Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності та Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України);

г) неспроможність НУО ефективно залучатись до співпраці з комітетами – 6 комітетів;

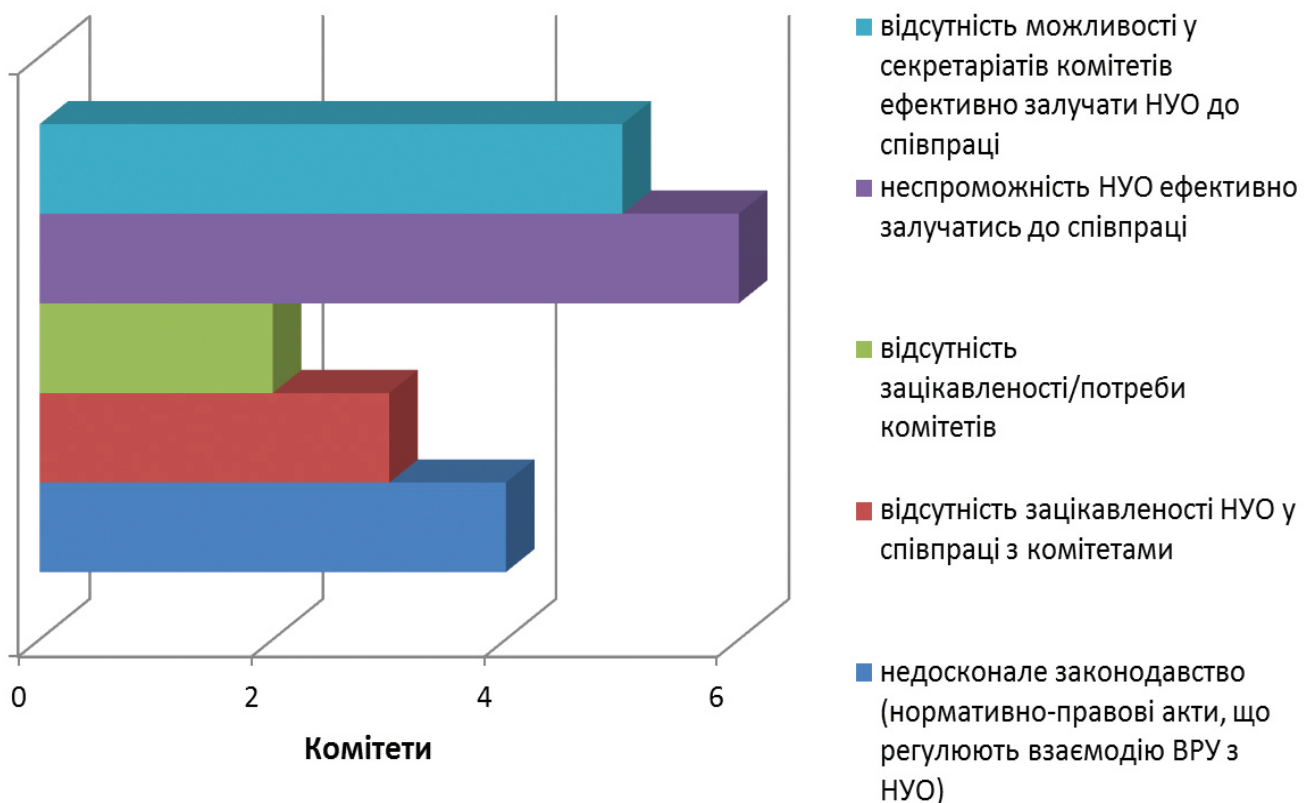
г) відсутність можливості у секретаріатів комітетів ефективно залучати НУО до співпраці – 5 комітетів.

Крім того, респонденти також самостійно формулювали причини, які можна віднести до пункту (г):

- НУО не завжди чітко та конкретно визначають свою позицію з певного питання, інколи така позиція не є системною;
- низький рівень фахових знань у переважній більшості представників НУО та відсутність в їх позиції необхідності досягнення балансу між бажаннями та інтересами НУО з одного боку та можливостями й обов'язками держави – з іншого.

Окремо було зазначено, що працівникам секретаріатів та членам комітетів часто бракує інформації про діяльність відповідних профільних НУО (Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України).

Основні причини неефективності співпраці з НУО



Зі сторони представників НУО відповіді розподілились таким чином:

- а) недосконале законодавство (нормативно-правові акти, що регулюють взаємодію ВРУ з ГО) – 38 комітетів;
- б) відсутність зацікавленості ГО у співпраці з комітетами – 2;
- в) відсутність зацікавленості/потреби комітетів у співпраці з ГО – 48;
- г) неспроможність ГО ефективно залучатись до співпраці з комітетами – 12;
- ґ) відсутність можливості у секретаріатів комітетів ефективно залучати ГО до співпраці – 27;
- д) низька спроможність НУО, брак необхідних навичок у їх членів та ін. – 12;
- е) небажання / невіра НУО у власну спроможність ефективно взаємодіяти з парламентарями – 13.

Причини неефективної співпраці НУО з комітетами ВРУ



Крім того, респонденти також самостійно формулювали причини, які можна віднести до пункту (є):

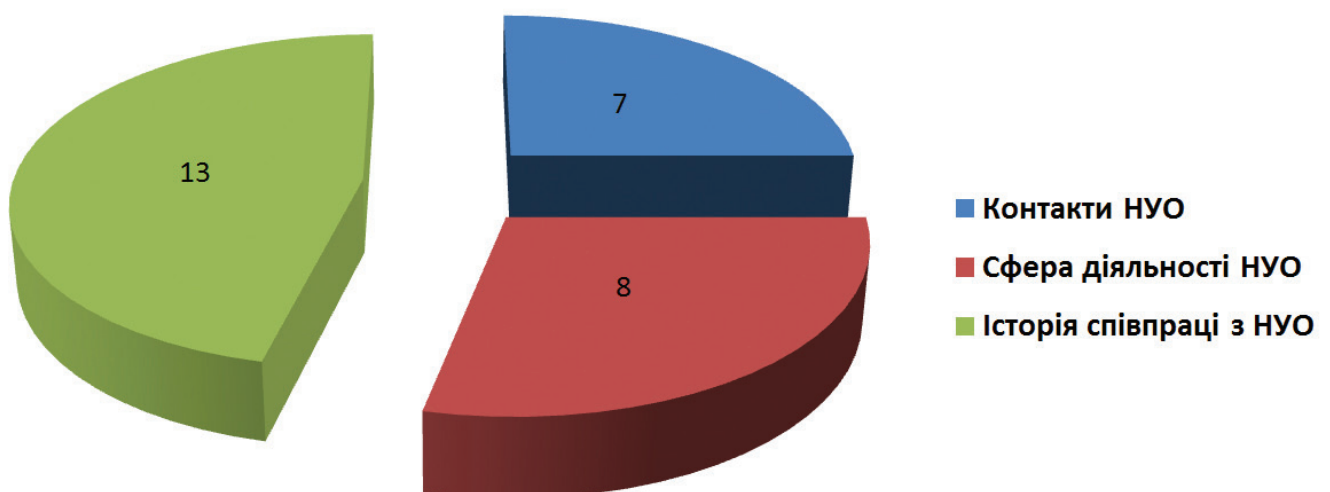
- Секретаріати комітету закриті до думки громадськості, важко йдуть на співпрацю, ігнорують результати експертизи та запити на публічну інформацію;
- Слабка комунікація між суб'єктами законодавчої ініціативи та NGO.

6. В 7-и з 20-ти комітетів зберігається систематизована інформація про НУО, діяльність яких в тій чи іншій мірі пов'язана з предметом відання комітету, і які наразі або в перспективі можуть долучатись до співпраці:

- Комітет з питань культури і духовності;
- Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності;
- Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин;
- Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування;
- Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки;
- Комітет у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю;
- Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення.

7. В тих комітетах, де зберігається систематизована інформація про НУО, ця інформація зберігається у форматі Microsoft Office Word (Див. таблицю 4). Як правило, зберігається така інформація: контакти НУО (7 комітетів) та сфера діяльності НУО (6 комітетів). Ще у двох комітетах (Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин та Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки) зберігається інформація про історію співпраці з різними НУО.

Інформація про НУО



8. Серед причин відсутності систематизованої інформації в 5-ти (з 13-ти) комітетах працівники секретаріатів схилилися до відсутності можливості у працівників приділяти цьому час. Також були виділені такі причини:

- відсутність потреби комітету зберігати систематизовану інформацію;
- наявна в комітеті інформація розрізнена та потребує значних зусиль для систематизації;
- динамічний розвиток громадянського суспільства, що потребує значних зусиль для відстеження діяльності нових НУО, або старих НУО, але реально діючих;
- застаріле програмне забезпечення та відсутність підготовлених людей для роботи з базами даних.

9. Більшість комітетів (17 з 20-ти опитаних) і більшість представників НУО (91% з 70-ти опитаних НУО) підтримали ініціативу створення Єдиної універсальної бази даних НУО, яка містила б виключну інформацію про НУО, і доступ до якої мали б усі комітети ВРУ.

За результатами анкетного опитування ЛЗІ планує розробити у 2015 році та передати у користування комітетам Верховної Ради України сучасну електронну базу даних громадських об'єднань з метою її подальшого використання у роботі. Планується розробити сучасну електронну базу НУО (найімовірнішим варіантом є інтерактивна програма (або он-лайн ресурс, прив'язаний до сайту Верховної Ради) з можливістю мапування за сферами діяльності, досвідом співпраці з Верховною Радою, регіональною ознакою тощо).

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Українське законодавство надає інститутам громадянського суспільства досить широкі можливості в питаннях формування та реалізації політики. З іншого боку, активна громадськість не обмежує себе наявними формами співпраці, але й продукує власні механізми, про що свідчить досвід і Реанімаційного пакету реформ, і активної громадськості на місцевому рівні у згаданих прикладах.

Проте навіть після стрімкого зростання активності громадян після подій Революції гідності все ще значною мірою можна говорити про превалювання одностороннього характеру комунікації НУО та інститутів влади. Про це можуть свідчити дані урядових структур: так, у 2014 році у II кварталі міністерствами було здійснено 253 електронні консультації та проведено лише 5 громадських слухань, значну частину комунікативних заходів складають прес-конференції та заходи, які не передбачають отримання зворотного зв'язку від громадськості.

В багатьох випадках органи влади формально намагаються дотримуватись законодавства, хоча часто ігнорують думку громадськості. Дуже часто виконавчі органи влади видають за форми участі громадян звичайні «різдвяні зустрічі доброї волі», які проводяться посадовими особами цих органів. З іншого боку – громадськість дійсно часто не може продукувати ідеї, які можливо включити у процесі вироблення політики. Як показав досвід функціонування громадських рад в деяких областях і при деяких міністерствах – Постанова № 996 випереджає реальний розвиток самого громадянського суспільства: нормативна база є, а можливостей її застосувати належним чином не так багато. Крім того, сама Постанова № 996, за великим рахунком, не містить критичних вад. Але існує серйозна проблема з «якістю» як представників влади, так і громадянського суспільства, яку майже неможливо вирішити юридичним шляхом.

Загалом можна стверджувати, що практика участі громадськості у процесі ухвалення політичних рішень часто залежить від ініціативи, фахового рівня залучених експертів і готовності працівників владних структур співпрацювати з представниками громадянського суспільства. Є чимало прикладів, коли у активних громадських організацій склалися партнерські відносини з органами виконавчої або законодавчої влади.

Крім того, виходячи з досвіду успішних практик участі громадськості у процесі вироблення політичних рішень, саме активна позиція громадян може сприяти вирішенню нагальних проблем навіть за браком бюджетних коштів, а при готовності органів влади та місцевого населення до співпраці можуть встановитися тривалі партнерські відносини.

Насамкінець можна відзначити, що на фоні трагічних подій лютого 2014 року громадськість отримала великий мотиваційний поштовх, а політична еліта здобула можливість виправдати очікування людей, які їх підтримали, і ці суб'єкти з різними можливостями і з різною швидкістю, і не без помилок намагаються реалізувати необхідні країні реформи.

Серед основних рекомендацій щодо вдосконалення законодавства можна виділити такі:

1. Щодо налагодження ефективної співпраці громадянського суспільства з Верховною Радою України:

- для більш ефективної комунікації та партнерства НУО з Верховною радою України врегулювати питання відкритості щодо організації, проведення та поширення інформації навколо парламентських слухань. Зокрема внести до регламенту ВР пропозиції стосовно обов'язкових умов розміщення інформаційних матеріалів за 10 днів до проведення заходу з метою ознайомлення учасників;
- зобов'язати фракції політичних партій та депутатські групи брати участь у роботі парламентських слухань шляхом внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»;
- визначити механізми та процедури включення представників неурядових організацій до діяльності Робочих груп в ВР, що працюють над проектами законодавчих актів, в публічному режимі розміщувати інформацію про загальну кількість та склад робочих груп, які опрацьовують законодавчі ініціативи, можливості залучення до участі експертів, представників НУО, результати обговорень та звіти про діяльність робочих груп.

2. Щодо налагодження ефективної співпраці громадянського суспільства з ЦОВВ (Президент, Кабмін та інші):

- врегулювати питання поширення інформації про роботу колегій ЦОВВ, розміщувати в публічному доступі на сайтах ЦОВВ плани роботи колегій, звіти про реалізацію політики, рішення, ухвалені в ході роботи колегій;
- сформуванню при ЦОВВ консультативно-дорадчі структури для проведення анти-дискримінаційної експертизи нормативно-правових актів, антикорупційної експертизи;
- розвивати створення та діяльність експертних рад при ЦОВВ, запровадити механізми формування експертних рад при органах влади на прозорих відкритих засадах, куди б входили представники аналітичних центрів, існували професійні критерії входження, зокрема спеціалізація та пріоритети діяльності ІГС в сфері, за яку відповідальний орган виконавчої влади;
- створити прозорі умови для роботи ініціативних груп, що формують потенційний склад ГР;
- визначити в нормативно-правових документах механізми залучення до консультацій з питань формування та реалізації політики цільові групи та експертне середовище в питаннях, які стосуються життєдіяльності цільових груп, їхніх інтересів.