

## **Стратегічні Пріоритети залучення громадянського суспільства у процес прийняття рішень в Україні**

### **Вступ**

Нинішній період реформ в Україні є найкращим часом для підведення підсумків взаємодії між громадянським суспільством та органами влади, а також для пошуку консенсусу між усіма зацікавленими сторонами щодо стратегічних напрямків для побудови публічної сфери та сприяння демократичній культурі через залучення громадянського суспільства до процесів прийняття рішень.

Враховуючи вищесказане, Рада Європи, у тісній взаємодії і співпраці із основними зацікавленими сторонами, запропонувала свою допомогу в написанні «Стратегічних Пріоритетів залучення громадянського суспільства в процес прийняття рішень в Україні». Метою цих Пріоритетів є інституціоналізація ефективної, результативної та сталої участі громадянського суспільства в процесах прийняття рішень. Дії, які передбачені цими Стратегічними Пріоритетами повинні враховувати потреби та цілі реформи публічної адміністрації в Україні і таким чином стати її невід'ємною частиною. Безумовно, зазначені пріоритети мають базуватись на таких принципах, як прозорість, підзвітність, участь, залучення, недискримінація та рівність, а також внести вклад у боротьбу із корупцією.

Після численних дискусій та аналізу, проведеного українськими та міжнародними експертами, були розроблені основні елементи для проекту такої Стратегії. Протягом 24-25 листопада 2014 року, на запрошення Ради Європи, представники громадянського суспільства з Києва, Харківської, Рівненської, Сумської, Львівської, Івано-Франківської, Запорізької, Волинської, Вінницької та Кіровоградської областей України, представники органів влади та міжнародні експерти зустрілись в Києві для обговорення запропонованих елементів. Результати цієї зустрічі відображені в запропонованому документі *«Стратегічні пріоритети залучення громадянського суспільства в процес прийняття рішень в Україні»*. Ці пріоритети були розроблені багатосторонньою групою та подані для обговорення на круглому столі 08 грудня 2014 р., у м. Київ для розгляду та рекомендацій щодо наступних дій.

Після досягнення консенсусу між усіма зацікавленими сторонами, Рада Європи представить Українським органам влади «Стратегічні пріоритети залучення громадянського суспільства в процес прийняття рішень» для їх можливого включення в План Дій Ради Європи для України на 2015-2017 роки. Після затвердження Плану Дій, Рада Європи буде готова підтримати виконання цих Стратегічних Пріоритетів громадянським суспільством та владою України.

Зацікавленими сторонами (стейкхолдерами), на які направлені дані Стратегічні Пріоритети є: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та громадянське суспільство.

## **Ключові пріоритети**

### **I. Забезпечення сприятливого правового середовища для ефективної участі громадянського суспільства**

Розробка та прийняття законодавства про публічні консультації, допомога в його виконанні щоб:

- Забезпечити прозорість владних рішень;
- Забезпечити участь громадян на ранніх етапах політичного та нормотворчого процесів;
- Розробити процедури для консультацій, діалогу та співпраці.

### **II. Інституціоналізація консультацій, діалогу та співпраці між громадянським суспільством та владою**

Розвиток ефективних механізмів взаємодії громадськості та влади через:

- Моніторинг та оцінку ефективності існуючих практик «громадських рад» та інших консультативно-дорадчих органів;
- Нарощування спроможності консультативно-дорадчих органів для взаємодії влади та громадянського суспільства, як засобу ефективної участі в процесі прийняття рішень;
- Запровадження кращих європейських практик взаємодії громадян та органів влади.

### **III. Побудова культури участі: підвищення обізнаності та створення потенціалу**

Інформаційна кампанія щодо участі громадськості в процесах прийняття рішень, з акцентом на:

- Фундаментальну цінність участі громадськості в процесах прийняття рішень в умовах демократії;
- Європейські стандарти участі громадськості в процесах прийняття рішень;
- Сприяння більш широкому залученню громадян та громадських організацій
- Обмін кращими українськими практиками ефективної участі громадян в процесах прийняття рішень;
- Підтримку ЗМІ у висвітленні історій успіху, зокрема в регіонах.

Нарощування потенціалу організацій громадянського суспільства, в тому числі щодо:

- Інструментів участі в процесах прийняття рішень;
- Моніторингу процесу прийняття рішень;
- Адвокації, діалогу та створення довгострокових партнерств;
- Роботи із засобами масової інформації.

Нарощування потенціалу публічної адміністрації, зокрема в:

- Цінностях, принципах та перевагах участі громадськості;
- Механізмах залучення громадських організацій та окремих осіб;
- Навиках комунікації, інструментах та практиках.

## ПОЯСНЕННЯ

Ці пояснення, зокрема, розроблені для ілюстрації того, як зазначені Стратегічні Пріоритети можуть бути переведені в конкретні дії.

### **I. Забезпечення сприятливого правового середовища для ефективної участі громадянського суспільства**

Основною перешкодою для активної та ефективної участі громадянського суспільства в розробці публічної політики в Україні є брак демократичних традицій і політичної культури. Цю перешкоду можна частково компенсувати за рахунок прогресивного законодавства, яке буде заохочувати консультації з громадськістю. На даний час, основні недоліки законодавства наступні:

- Немає загальних законодавчих вимог щодо проведення консультацій з громадськістю, які б чітко визначали правила як на національному, так і на місцевому рівнях
- Немає ніяких юридичних наслідків за недотримання процедури консультацій з громадськістю.

Наразі органи виконавчої влади керуються Постановою Кабінету Міністрів «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (остання версія від 3 листопада 2010 р. №996). Будучи внутрішнім урядовим документом, вона не передбачає жодних юридичних наслідків у випадках недотримання вимог, а також є недосконалою з точки зору механізмів проведення консультацій. Також, ця Постанова не регулює діяльність Президента України та Верховної Ради України, а для органів місцевого самоврядування, вона має тільки рекомендаційний характер.

Тим не менш, Україна також має позитивну практику, зокрема, в сфері правил розробки законодавства для бізнесу. Відповідно Закону України «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року, всі проекти «регуляторних актів» повинні обов'язково оприлюднюватися для громадського обговорення протягом періоду від 1 до 3 місяців. Недотримання цієї процедури має юридичні наслідки, в тому числі зупинення та втрату чинності регуляторним актом.

Таким чином, щоб підвищити роль громадськості у виробленні політики, пропонується розробити нову нормативну базу, яка, зокрема, повинна врегулювати наступне (на національному та місцевому рівнях):

- Оприлюднення щорічних планів з розробки документів політики (програм, концепцій, стратегій тощо), а також проектів нормативно-правових актів (законів або підзаконних актів) кожним органом, що здійснює розробку таких проектів;
- Встановлення загальних правил, які зобов'язуватимуть завчасного оприлюднювати розроблені проекти для публічних консультацій. Винятки з цього правила повинні бути чітко визначені і можуть стосуватися, наприклад, питань національної безпеки, стихійного лиха тощо;
- Визначення кола питань, щодо яких органом влади вживаються активні заходи для залучення потенційних зацікавлених груп до публічних консультацій, інформаційні заходи для привернення уваги громадськості тощо (наприклад, щодо питань екології);
- Оприлюднення дати початку підготовки проекту та експертних (службових) напрацювань, підготовлених для проекту;
- Визначення кола основних потенційних заінтересованих осіб (груп осіб), які можуть бути зачеплені ухваленим рішенням;
- Визначення основного джерела для оприлюднення проектів актів – офіційні веб-ресурси органів влади. Можливо також розглянути питання про створення інтегрованої «Інтернет-платформи», де публікуватимуться проекти;
- Встановлення вимог до формату документів, що виносяться для обговорення;

- Достатній час для консультацій з громадськістю щодо конкретного проекту. Цей час має бути визначено диференційовано з урахуванням специфіки типів органів влади та потреб раціонального поєднання оперативності у прийнятті рішень і необхідно часу для реагування громадськості;
- Оприлюднення всіх отриманих зауважень і пропозицій;
- Оприлюднення зворотного зв'язку щодо отриманих зауважень і пропозицій (із розглядом і аргументами на користь того, чому вони були чи не були взяті до уваги);
- Визначення органу, наділеного повноваженнями слідкувати за тим, чи дотримані правила та норми щодо публічних консультацій, та повертати проект органу, відповідальному за його підготовку у випадках їх недотримання (тобто, «контролер на вході»);
- Правові наслідки за порушення правил консультацій з громадськістю.

Метою такого регулювання є, зокрема:

- Забезпечити прозорість політичного процесу та нормотворчої процедури;
- Змістити акцент з пізнього (коли проекти вже готові) на раннє залучення. Досвід інших країн чітко показує, як важливо включати основні зацікавлені сторони вже на ранніх стадіях розробки рішень, тому що на цих, перших, етапах визначаються загальний курс запропонованих змін і нові рішення, а на більш пізніх стадіях їх вже практично неможливо переглянути;
- Дати можливість громадянському суспільству якісно залучатися до прийняття рішень. Необхідними умовами цього є: доступність підготовчої експертної роботи для використання органами влади та достатній час для виявлення додаткових пропозицій, розробки допоміжних аргументів і доцільного, нормативно вірного формулювання пропозицій;
- Зміцнення суспільної довіри до нормотворчого процесу, і тим самим зростання готовності громадськості брати участь у процесі прийняття рішень.

Якщо держава і громадянське суспільство будуть готові, то запропонований закон може регулювати також питання:

- Різних методів та засобів, які можуть бути використані для консультацій із громадськістю;
- Методів залучення зацікавлених сторін на ранніх стадіях розробки політик, підготовки проектів;
- Спільного моніторингу та оцінки за результатами впровадження ухвалених рішень.

Отже, нова законодавча база може впливати не лише на питання публічних консультацій, а й на питання публічної участі (участі громадськості у формуванні публічної політики), в тому числі через законодавче унормування порядку створення консультативних, дорадчих, експертних, моніторингових органів. Окрема увага може приділятися специфіці публічних консультацій та публічної участі у різних державних органах та органах місцевого самоврядування, а також відповідна адаптація їх положень.

Дані Стратегічні Пріоритети, все-таки, охоплюють не лише питання участі громадськості в процесі ухвалення законодавчих актів. Не менш важливими є конкретні (індивідуальні) ситуації, особливо з великою кількістю учасників (наприклад, випадки, пов'язані із зведенням будівель). Україна – одна з останніх країн в Європі, яка ще не прийняла закон про адміністративну процедуру та, як наслідок, не має правил щодо відповідних стандартів справедливої процедури. Тим не менш, існує відповідний урядовий законопроект, який має шанс бути ухваленим у 2015 році. Він передбачає, зокрема, й регулювання адміністративних процедур, які стосуються великої кількості осіб (на основі Рекомендації Ради Європи (87) 16). Відповідно, допомога в практичній реалізації цих норм також може бути корисним компонентом активізації громадянського суспільства.

## **II. Інституціоналізація консультацій, діалогу та співпраці між громадянським суспільством та владою**

Сьогодні, в Україні, основним видом консультативно-дорадчих органів є «громадські ради», які утворюються при кожному органі виконавчої влади на два роки. Кількість членів цього органу необмежена, а на практиці громадські ради можуть включати в себе до 200 осіб. Їхня можливість впливати на прийняття політичних рішень досить обмежена через труднощі, пов'язані з формуванням та організацією їхньої роботи.

Дані Стратегічні Пріоритети передбачають поглиблену оцінку поточної практики теперішніх громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів. Ця оцінка повинна включати рекомендації щодо того, як найкраще підвищити їх ефективність та створити нові механізми взаємодії влади та громадськості. Специфіка органів влади повинні братись до уваги: роль громадськості у взаємодії із владою може відрізнятись в залежності від того, чи це орган з формування політики, як-от міністерства, чи це орган із суто адміністративними функціями, як наприклад служби (відповідальні за надання послуг) або інспекції (органи контролю).

Крім того, увага має приділятися розробці різних інструментів електронної демократії, як на національному, так і місцевих рівнях. Це може включати створення єдиної платформи («єдиного вікна») для консультацій громадськості із владою, впровадження системи електронних петицій та форумів для обговорення.

Широкий огляд кращих Європейських практик участі в процесі прийняття рішень є першим кроком для їх можливого впровадження. Це передбачає поглиблений аналіз сильних та слабких сторін, а також оцінку їх придатності для українського контексту. Цей огляд повинен бути направлений не тільки на перевірені та випробувані механізми, але й на інноваційні моделі та традиційні форми демократичної участі в Україні. Потім, вибрані практики повинні бути випробувані в пілотних регіонах і на національному рівні з метою вирішення конкретних питань, що мають пріоритетне значення.

## **III. Побудова культури участі: підвищення обізнаності та створення потенціалу**

Інформаційна кампанія щодо участі громадськості в процесах прийняття рішень

Однією із передумов для демократичної культури є підвищення обізнаності громадськості в демократичних принципах та цінностях співпраці між різними секторами суспільства. Одним із способів побудови суспільних цінностей полягає через здійснення широкої інформаційної кампанії, направленої на просування участі громадськості в процесах прийняття рішень на всіх рівнях владної структури України. Інформаційна кампанія повинна включати найбільш впливові джерела інформації – телебачення (через соціальну рекламу). Телевізійні відеоролики повинні бути розміщені з ідеєю сприяння кращому розумінню громадянської участі у демократичному процесі прийняття рішень. Особливий акцент повинен бути направлений на прозорість процесів прийняття рішень.

З метою забезпечення повного охоплення аудиторії, зокрема в сільській місцевості та малих містах, пропонуємо також залучити до кампанії і радіо. Беручи до уваги важливість молодого покоління в активній громадській участі, соціальних медіа, такі як Youtube та Facebook повинні бути також використані. Кампанія буде направлена на позитивні історії. Особлива підтримка українським ЗМІ повинна бути надана для поширення таких історій з досвіду України та інших країн.

Кампанія може складатись із наступних трьох етапів:

- Телевізійні та радіо ролики про громадянську участь в процесах прийняття рішень як європейський стандарт;

- Телевізійні та радіо ток-шоу та дебати;
- Телевізійні передачі про кращі (успішні) українські практики

З метою оптимізації охоплення аудиторії, інформаційна кампанія повинна бути здійснена у партнерстві з національними телеканалами, комерційними телеканалами, FM радіо та блогерами. Додаткові зусилля необхідно спрямувати на регіональні та місцеві ЗМІ, особливо в пілотних регіонах.

### **Нарощування потенціалу організацій громадянського суспільства**

Для підвищення ефективності взаємодії із представниками органів влади в процесі прийняття рішень, організації громадянського суспільства повинні отримати підтримку. Нарощування їх потенціалу повинно фокусуватись на українських та європейських стандартах громадської участі, інструментів з оцінки реалізації цих стандартів та шляхів взаємодії із владою для адвокації впровадження змін.

Отже, нарощування потенціалу організацій громадянського суспільства має включати:

- Навчання у сфері моніторингу та оцінки державної політики та прийняття рішень;
- Навчання з адвокати, наприклад стратегії та інструменти для взаємодії із владою;
- Розробка посібників;
- Навчання роботі зі ЗМІ

Пілотні проекти з конкретних питань, таких як права меншин, недискримінації та боротьби із корупцією тощо, повинні бути підтримані для втілення громадської участі на практиці. Після пілотної фази, моделі, які пройшли успішну перевірку, повинні бути консолідовані та поширені в більш широкому масштабі. Громадські організації можуть вирішити зосередити свою увагу на конкретних політиках, процесах законодавчих реформ, функціонуванні консультативно-дорадчих органів або виконанні Угоди про Асоціацію з ЄС.

Підтримка існуючих мереж повинна бути доповнена через зміцнення комунікації між організаціями на національному, регіональному та місцевих рівнях, створення координуючих структур та розвиток індивідуальних здібностей. Це допоможе організаціям громадянського суспільства у наданні експертних знань у процесі прийняття політичних рішень та покращити як горизонтальну, так і вертикальну комунікацію. Таким чином, нарощування потенціалу передбачає співпрацю між громадянським суспільством та владою, із переходом від інформування та консультування до діалогу та довгострокових партнерських відносин.

### **Нарощування потенціалу публічної адміністрації**

Нарощування потенціалу публічних службовців на національному та місцевому рівнях є ще однією дуже важливою передумовою успішної співпраці. Досвід інших країн показує, що політичної відданості ідеї відкритого врядування, впровадження процедур і досвідчених та обізнаних ОГС недостатньо для якісного впровадження консультативних процесів і, отже, кращого законодавства. Зазвичай у відкритих процесах прийняття рішень бере участь велика кількість зацікавлених сторін, які представляють низку різних, часто діаметрально протилежних поглядів. Для того, щоб публічні службовці, що розробляють законодавство, могли належним чином почути, розглянути та дати відповідь на їхні думки, вони мають знати про різні методи залучення громадськості та їх використання в різних обставинах, а також мати навички ведення переговорів та вирішення конфліктів.

Отже, зміцнення потенціалу публічної адміністрації повинне включати в себе, зокрема:

- Регулярні тренінги з проведення консультацій на національному та на місцевому рівнях (починаючи з декількох пілотних «тренінгів для тренерів», тобто для публічних службовців,

- які в майбутньому будуть відповідати за популяризацію та подальше навчання своїх колег в органах влади, а також зможуть надавати підтримку під час індивідуальних консультацій);
- Підготовка посібника з впровадження консультацій із громадськістю на всіх рівнях прийняття рішень в Україні;
  - Створення електронного інформаційного хабу з питань участі громадськості (Інтернет-бази даних, яка пропонуватиме консультації та інформацію щодо того, як планувати, здійснювати й оцінювати процес участі громадськості, які переваги участі громадськості, які методи потрібно використовувати, як працювати з конкретними групами і т.д.);
  - Поглиблене навчання навикам комунікації, інструментам та практикам, включаючи роботу зі ЗМІ з метою створення прозорості прийняття рішень та підвищення громадської довіри.