



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

м. Страсбург, травень 2016 року

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

Огляд стандартів та практик у країнах — членах Ради Європи

Підготовано Європейським центром некомерційного права (Івана Розензвегова (Ivana Rosenzweigova) і Ваня Скоріч (Vanja Skoric)), за підтримки Ганни Асіповіч (Hanna Asirovich) під керівництвом Катеріни Хаджі-Міцевої (Katerina Hadzi-Miceva), Виконавчого Директора

для

Європейської комісії з питань демократії та державного управління (ЄКДДУ) з метою підготовки рекомендацій щодо участі громадськості у процесі прийняття політичних рішень

Відмова від відповідальності:

Цей документ є неофіційним перекладом на українську мову, підготованим Європейським центром некомерційного права (ECNL). Рада Європи не несе жодної відповідальності за документ. Переклад ECNL будь-яких матеріалів на інші мови має на меті виключно зручність ознайомлення з ними. У разі виникнення будь-яких питань щодо точності перекладу, будь ласка, ознайомтеся з офіційною версією документа мовою оригіналу.



Виконання цього перекладу стало можливим завдяки щедрій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Публікація не обов'язково відображає точку зору Агентства США з міжнародного розвитку чи уряду Сполучених Штатів.

ЗМІСТ

I.	ВСТУП	4
II.	ОПИС ТА ПРИНЦИПИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ	5
1.	Опис та визначення участі громадськості	5
2.	Цінності та принципи участі громадськості	7
III.	СТВОРЕННЯ СПРИЯТЛИВОГО СЕРЕДОВИЩА ЯК ПЕРЕДУМОВИ ДЛЯ ЕФЕКТИВНОЇ УЧАСТІ	9
IV.	СТАНДАРТИ ЕФЕКТИВНОЇ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ	10
1.	Міжнародний рівень	11
2.	Рада Європи	13
3.	Європейський Союз	18
4.	ОБСЄ БДПІЛ	19
V.	НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ДЛЯ ЕФЕКТИВНОЇ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ	20
1.	Стадії політичного циклу	20
1.1	Формулювання політики (визначення порядку денного, підготовка проекту, прийняття рішення)	21
1.2	Реалізація політики (впровадження, розповсюдження)	21
1.3	Вивчення політики (моніторинг, оцінювання)	22
2.	Рівні участі	22
2.1	Доступ до інформації	22
2.2	Консультації	25
2.3	Активне залучення до участі (партнерство)	27
2.4	Діалог	30
VI.	ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ НА ПРАКТИЦІ	33
1.	Запровадження гарантій участі в державній законодавчій структурі	33
2.	Комплексні інструменти та практики для забезпечення гарантій ефективною та успішною участі ..	37
2.1	Електронна форма участі	37
2.2	Покращення розуміння та запровадження моніторингу	42
2.3	Структури для налагодження співпраці	43
VII.	Засоби правового захисту на випадок недотримання принципів участі	45
VIII.	ЗАГАЛЬНІ СУДЖЕННЯ ТА ВИСНОВКИ	48
VIII.	БІБЛІОГРАФІЯ	51

I. ВСТУП

«...представницька демократія повинна укріплюватись як процес, у межах якого всі люди, а не лише громадяни, залучені до ведення державної політики на місцевому, регіональному, державному та європейському рівнях»

У звіті Генерального Секретаря Ради Європи за 2015 рік² особливо відзначаються «ефективні та стійкі механізми для побудови діалогу, проведення консультацій та співпраця між громадянським суспільством та органами влади на всіх рівнях» як важливі фактори, які «надають можливість усім фізичним особам та суспільним групам брати участь у процесі прийняття демократичних рішень». Дійсно, у країнах Європи все більше визнається необхідність запровадження законодавчих механізмів чи різноманітних моделей, які сприятимуть участі громадськості. Тим не менш у звіті Генерального Секретаря слушно відзначено, що в деяких країнах «*модель працює досить успішно. У інших країнах як модель, так і заклади, відповідальні за надання громадських консультацій та загальну участь громадськості, є малоефективними та часто існують скоріше формально*». У «найгірших випадках» уряд намагається «*контролювати громадські ініціативи*». Спостерігається скорочення простору для участі та в цілому залучення громадських організацій (ГО); при цьому в деяких країнах-учасницях Ради Європи це визнається як завдання, в інших — стає потенційною проблемою.

Тенденції необхідно змінювати, наявний передовий досвід потребує наголошення та висвітлення, необхідно сприяти доведенню до відома громадськості переваг такої участі. З цієї причини Генеральний Секретар рекомендує «*Раді Європи підготувати нові принципи забезпечення ефективної участі громадськості у прийнятті політичних рішень на основі передового досвіду та загально визнаних стандартів*». Окрім того, він вимагає розглянути питання на національному рівні для того, щоб пересвідчитись у «*забезпеченні активної участі громадськості у процесі прийняття рішень з формальними гарантіями, що відповідають стандартам Ради Європи*».

Відповідно до звіту, Завдання Європейської комісії з питань демократії та державного управління на 2016–2017 рр. включають «*розробку нових принципів для забезпечення ефективної участі громадськості у процесі прийняття політичних рішень, заснованих на передовому досвіді та загально визнаних стандартах*». З метою розробки Принципів Комісія повинна прийняти загальний огляд наявного досвіду та стандартів країн-учасниць Ради Європи. Зазначені огляд та принципи спонукатимуть країн-учасниць до здійснення діяльності з метою досягнення ефективної участі громадськості у процесі прийняття політичних рішень.

Представлений нижче документ³ містить необхідний огляд для розробки принципів Ради Європи та їх впровадження на національному рівні. Документ розроблено на основі формальної перевірки наявних матеріалів щодо участі, при цьому береться до уваги існування певної кількості теоретичних доповідей та досліджень, проведених з метою вивчення досвіду та моделей, що існують у країнах Європи.

¹ Рада Європи, ПАРС, Постанова № 1746 (2010 р.) Демократія в Європі: криза та перспективи, доступно за посиланням: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17882&lang=en>.

² Генеральний Секретар Ради Європи, *Стан демократії, прав людини та верховенства права в Європі. Загальна відповідальність за демократичну безпеку в Європі*, 2015 р. <https://edoc.Council of Europe.int/en/an-overview/6455-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html>

³ Розроблено Європейським центром некомерційного права (ЄЦНП)

Опис громадської участі, внесений до огляду, охоплює участь фізичних осіб та їх організацій у процесі прийняття рішень. Огляд охоплює політичний цикл, у якому можливо брати участь, та описує стандарти і практики з позиції трьох основних рівнів участі: доступ до інформації, консультації та активне партнерство. Огляд також містить приклади механізмів та моделі, які сприяють розширеному діалогу як узагальненій формі участі, що застосовується на всіх рівнях та етапах.

Стандарти участі розроблялись протягом останніх років, не лише у Європі, але й на міжнародному рівні. Таким чином, огляд описує стандарти та принципи участі, що існують, шляхом посилання на ключові документи, ухвалені органами Організації Об'єднаних Націй (ООН), а також міжнародні конвенції та документи, затверджені Радою Європи, Європейським Союзом та ОБСЄ.

Огляд містить приклади механізмів та моделей, що діють у різних країнах на усіх рівнях від національного (парламент, уряд, міністерства), до регіонального та місцевого, та надає приклади досвіду країн-учасниць Ради Європи. Ці приклади було відібрано відповідно до таких критеріїв:

- підтримка конструктивної участі у межах механізмів та ініціатив, тобто відомо, що вони є ефективними на практиці або мають потенціал стати такими у разі виконання відповідних умов;
- вони містять певний інноваційний підхід;
- вони можуть потенційно бути моделями та можуть бути передані;
- було отримано певний досвід у процесі їх реалізації;
- вони можуть потенційно зробити внесок у сталу та довгострокову перспективу участі, партнерства та діалогу.

Найголовніше, огляд має на меті сприяння міжнародному навчанню та надання підтримки Раді Європи з питань розробки керівних принципів, які допоможуть формалізувати право на участь, зміцнити гарантії та сприяти конструктивним, ефективним та колективним процесам прийняття рішень на загальнодержавному рівні.

II. ОПИС ТА ПРИНЦИПИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ

У цьому розділі міститься опис конкретних аспектів участі в процесах прийняття політичних рішень, що розглядатимуться в цьому документі, у тому числі загальний опис та визначення. Він ґрунтується здебільшого на стандартах, прийнятих Радою Європи, європейськими міжурядовими організаціями, а також відповідних документах ООН. У розділі також визначаються загальні принципи та цінності участі, вже включені до документів Ради Європи та іншої відповідної документації.

1. Опис та визначення участі громадськості

Опис

Громадська участь може реалізовуватись у різний час протягом виборів та в період між виборами, на різних етапах розробки принципів політики та законів. У доповіді міститься загальна інформація щодо громадської участі в процесах, під час яких державні органи працюють над розробкою та затвердженням політичних, стратегічних, законодавчих, регулюючих документів, або у будь-яких процесах, під час яких приймаються рішення, які стосуються громадянського суспільства або одного з його сегментів. Громадська участь існує паралельно з представницькою демократією, а саме з процесами, які відбуваються під час вільних та чесних виборів.

Як передбачено у Загальному зауваженні до статті 25 МПГПП, ведення державних справ: «...це широке поняття, пов'язане зі здійсненням політичних повноважень, зокрема виконанням законодавчих, виконавчих та адміністративних повноважень. Воно охоплює всі аспекти державного управління, а також розробку та реалізацію політики на міжнародному, державному, регіональному і місцевому рівнях. Розподіл повноважень та засобів, за допомогою яких окремі громадяни реалізують своє право на участь у веденні державних справ, закріплений в статті 25, повинен бути встановлений конституцією та іншими законодавчими актами» (§5). «Громадяни мають право на безпосередню участь шляхом відвідування народних зборів, уповноважених приймати рішення з місцевих питань або щодо справ певної громади, а також в органах, створених для представлення інтересів громадян у проведенні консультацій з урядом» (§6)⁴.

Участь окремих осіб та ГО в процесах

З огляду на те, що цей огляд розроблений для Ради Європи, основна увага в ньому приділяється участі ГО в таких процесах. Це відповідає Рекомендації CM/Rec (2007)14, яка визначає стандарти участі ГО у таких процесах (на відміну від фізичних осіб)⁵. Аналогічним чином довідковий документ МГО до Кодексу належної практики участі громадськості в процесі прийняття рішень (Кодекс МГО про участь)⁶ описує участь громадськості як «залучення осіб до неофіційних інституцій, таких як громадські організації, об'єднання, громадські ініціативи, та їх участь у загальних процесах розробки державної політики». Кодекс МГО про участь обмежує власну сферу повноважень «здійсненням внеску організованих ГО у демократичні процеси, а не зосередженням на пов'язаних з цим питаннях участі громадськості, тобто фізичних осіб»⁷.

Однак це не означає, що участь повинна обмежуватись організованими групами та ГО; більшість її елементів та моделей можна без вагань застосовувати до широкої громадськості та окремих осіб. Справді, статтею 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (МПГПП) передбачено, що *кожна особа* має право та можливість, без жодних винятків та необґрунтованих обмежень, брати участь у веденні державних справ безпосередньо або через вільно обраних представників. Окрім того, обсяг участі включає, зокрема, «громадськість та ГО, а також інших зацікавлених осіб та сторони, які повинні бути здатними зробити власний внесок в розробку принципів політики та законів, які впливають чи можуть вплинути на них»⁸.

Визначення ГО

При згадуванні в документі ГО застосовується визначення Ради Європи, відповідно до якого «ГО — це добровільні органи або організації з власним керівництвом, створені для досягнення

⁴ Комітет ООН з прав людини, Загальний коментар № 25: Права на участь у державних справах, права голосу та право на рівний доступ до державних послуг (стаття 25) ССРР/С/21/ред. 1/дод. 7, 27 серпня 1996 р., доступно за посиланням:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en

⁵ Комітет Міністрів Ради Європи, Рекомендація CM/Rec(2007)14 Комітету Міністрів країнам-учасникам щодо правового статусу громадських організацій в Європі, доступно за посиланням:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d

⁶ Генеральний Секретаріат Ради Європи, Кодекс належної практики участі громадськості. Довідковий документ підготований Секретаріатом для наради груп з питань Громадянського суспільства та демократії, 2008 р.

⁷ Рада Європи, Конференція МГО Ради Європи, Кодекс належної практики участі громадськості в процесі прийняття рішень, CONF/PLE(2009)CODE1, затверджено 1 жовтня 2009 року. Доступно за посиланням:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eed5c>

⁸ Рекомендації щодо Сприяння участі об'єднань в процесі прийняття державних рішень від учасників Форуму з питань громадянського суспільства, організованого в межах Додаткової наради 2015 року з питань гуманітарної галузі, присвяченої свободі мирних зібрань та свободі об'єднань, квітень 2015 року

<http://www.osce.org/odihr/185841?download=true>

суто некомерційних завдань своїх засновників або учасників»⁹. Кодекс МГО про участь розширює це визначення шляхом розподілу на типи організацій, які можуть розглядатися як ГО — зокрема на добровільні об'єднання, неприбуткові організації, асоціації, фонди, благодійні організації, а також громади, об'єднані за географічною ознакою або за інтересами учасників та правозахисні групи¹⁰.

Участь та політична діяльність

Останні приклади демонструють обмеження участі, оскільки її відносять до політичної діяльності. Таким чином, важливо усвідомлювати різницю між діяльністю, пов'язаною із політикою та процесами прийняття рішень та політичною діяльністю.

СМ/Рекомендацією (2007)14 підкреслюється, що внесок ГО у справи суспільства «здійснюється через комплекс надзвичайно різноманітних видів діяльності — від посередництва між різноманітними сегментами суспільства та органами державної влади, до пропагування змін до законодавчої та державної політики, моніторингу дотримання існуючих зобов'язань відповідно до національного та міжнародного права щодо надання засобів досягнення, просування та захисту спільних з іншими інтересів»¹¹. Також відзначається, що «ГО повинні мати можливість вільно займатися дослідницькою, освітньою та просвітницькою діяльністю щодо громадських обговорень, незалежно від того, чи займана ними позиція відповідає політиці органів державної влади, чи навпаки — вимагає внесення змін до законодавства»¹².

Дійсно, діяльність багатьох ГО має наслідки для державної політики, а також може включати спроби здійснення впливу на законодавство, лобіювання, агітацію з важливих питань, підвищення обізнаності щодо питань, що викликають занепокоєння, спостереження за виборами¹³. Утім, оскільки не існує загальноприйнятого визначення політичної діяльності, термін «політична діяльність» іноді застосовується в обмежувальному значенні з метою обмеження діяльності ГО та можливості висловлення думок або критики дій органів державної влади. З точки зору належної практики, при регулюванні політичної діяльності, держави чітко визначають перелік дій, які розглядаються як «участь в політичній діяльності». Якщо існують межі такої участі, вони чітко прописуються та вузько визначаються¹⁴. Таким чином, гарантується, що участь в процесах прийняття рішень відокремлюється від політичної діяльності та не обмежується на виправдання політичної діяльності.

2. Цінності та принципи участі громадськості

Міжнародна асоціація з питань участі громадськості описала основні цінності, на просування яких спрямована участь громадськості¹⁵. До них належать:

- **участь** у процесі прийняття рішень осіб, яких стосується відповідне рішення, або

⁹ Комітет Міністрів Ради Європи, Рекомендація СМ/Rec(2007)14 Комітету Міністрів країнам-учасникам про правовий статус громадських організацій в Європі, доступно за посиланням: <https://wcd.councilofeurope.int/ViewDoc.jsp?id=1194609>

¹⁰ Генеральний Секретаріат Ради Європи, Кодекс належної практики участі громадськості. Довідковий документ підготований Секретаріатом для наради груп з питань Громадянського суспільства та демократії, 2008 р.

¹¹ Рекомендація КМ (2007)14

¹² Рекомендація КМ (2007)14

¹³ Конференція МГО, Громадські організації: Огляд подій у розробці стандартів, механізмів та прецедентного права у 2013–2015 рр.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680492965>

¹⁴ Конференція МГО Ради Європи, Експертна рада з питань законодавства про ГО, Регулювання політичної діяльності громадських організацій, 2015 р., <http://www.coe.int/en/web/ingo/expert-council>

¹⁵ Міжнародна асоціація з питань участі громадськості. Доступно за посиланням <http://www.iap2.org>

які зацікавлені у цьому рішенні;

- залучення учасників до **викладення свого бачення** формату їхньої участі;
- надання учасникам **інформації**, необхідної для ефективної участі;
- визнання та обговорення **потреб** та інтересів всіх учасників, в тому числі осіб, які приймають рішення;
- надання громадськості можливості впливати на рішення;
- **доведення до відома** учасників, яким чином їх внесок вплинув на рішення.

Кодекс належної практики участі громадськості в процесі прийняття рішень містить п'ять важливих принципів участі громадськості¹⁶:

- **участь** шляхом збору та передачі поглядів різних членів ГО та зацікавлених громадян через ГО з метою впливу на процес прийняття політичних рішень;
- **довіра** як чесна взаємодія між політичними силами та суспільством;
- **відповідальність** та **прозорість** як з боку ГО, так і з боку державних органів на всіх етапах діяльності;
- **незалежність** ГО, оскільки важливо визнавати ГО як вільні й незалежні структури із власними цілями, рішеннями та заходами.

Рекомендації щодо поліпшення участі об'єднань у публічному процесі прийняття рішень, від учасників Форуму ГО, організованому ОБСЄ-БДПЛ¹⁷ містять такі принципи:

- **принцип прозорості**, в тому числі своєчасний доступ громадськості до всіх документів, проектів, рішень та висновків, які мають значення для процесу участі;
- **принцип неупередженості**, особливо з боку ГО, оскільки вони мають право діяти самостійно та відстоювати різні позиції перед органами влади;
- **принципи відкритості** та **доступності**, оскільки процеси участі повинні бути відкритими та доступними для всіх на основі узгоджених меж участі;
- **принципи відповідальності** та **ефективності**, за яких участь повинна бути зорієнтованою на результат, щоб мати реальний вплив на зміст, а також органи повинні нести відповідальність перед суспільством за плин консультаційних процесів та доповідати про результати;
- **принципи відсутності дискримінації, рівного ставлення та відкритості**, а саме рівного доступу для всіх, у тому числі задоволення потреб меншин, осіб, які перебувають у несприятливих умовах, вразливих чи соціально відчужених осіб або груп осіб, які бажають взяти участь;
- **принцип незалежності** об'єднань, у тому числі відмови від нав'язування зобов'язань ГО щодо участі в процесах прийняття рішень або відстоювання певних позицій.

Окрім того, іншими установами та організаціями в Європі було виділено ще декілька принципів управління процесом участі громадськості, у тому числі зобов'язання, визнання прав та обов'язків, ресурси, достатній проміжок часу, визнання та надання зворотного зв'язку, оцінки тощо¹⁸.

¹⁶ Рада Європи *Кодекс належної практики участі громадськості в процесі прийняття рішень*

¹⁷ Рекомендації щодо *сприяння участі об'єднань у процесі прийняття державних рішень* від учасників Форуму з питань громадянського суспільства, організованого в межах Додаткової наради 2015 року з питань гуманітарної галузі, присвяченої свободі мирних зібрань та свободі об'єднань, квітень 2015 року

¹⁸ Еміна Нуредіноска (Emina Nuredinoska) (MCIC, колишня Югославська Республіка Македонія) та Катеріна Хаджі-Міцева Еванс (Katerina Hadzi-Miceva Evans) (ECNL, Угорщина), *Прозорість та участь громадськості в процесах розробки законодавства, Порівняльний аналіз та оцінка ситуації в Македонії*, 2010 р.

III. СТВОРЕННЯ СПРИЯТЛИВОГО СЕРЕДОВИЩА ЯК ПЕРЕДУМОВИ ДЛЯ ЕФЕКТИВНОЇ УЧАСТІ

«Права на свободу зібрань та свободу об'єднань нерозривно пов'язані зі свободою вираження поглядів. Разом вони підтримують інклюзивну і ефективну систему стримувань та протидій, в межах якої влада несе відповідальність за свої дії. Гарантована реалізація цих прав є передумовою активної участі громадянського суспільства в процесі прийняття рішень на всіх рівнях державного управління»¹⁹.

Як зазначено у висновках, що містяться в звіті Генерального секретаря від 2015 року, існує чіткий зв'язок між можливістю людей та організацій брати участь в процесі прийняття рішень та сприятливими умовами для діяльності ГО. Зокрема про це наголошується в Загальному коментарі до статті 25 МПГПП:

«Громадяни також беруть участь у веденні державних справ, здійснюючи вплив шляхом громадських обговорень та ведення діалогу зі своїми представниками або через свою здатність до самоорганізації. Така участь підтримується шляхом забезпечення свободи висловлення поглядів, зібрань та об'єднань» (§8). «Право на свободу об'єднань, в тому числі право створювати та вступати в організації й об'єднання, діяльність яких пов'язана із політичними та громадськими справами, є істотним доповненням до прав, закріплених статтею 25» (§26).

Те саме визнається Спеціальним доповідачем з питань свободи мирних зібрань та об'єднань, який заявив, що «як окремі особи, які беруть участь в об'єднаннях, так і самі об'єднання повинні бути захищені міжнародним правом в галузі прав людини, та повинні мати можливість брати участь у процесі прийняття рішень Державою»²⁰. Тому важливо, щоб під час перегляду державами їхніх нормативно-правових баз на предмет участі громадськості, також було розглянуто та поліпшено умови, які дозволятимуть окремим особам та організаціям брати участь та робити свій внесок у процес прийняття рішень. Такий підхід сприятиме успіху моделей та загальної практики участі громадськості.

Загальні умови для розвитку та участі ГО розглядаються як створення такого середовища (законодавства та практик), яке б забезпечувало дотримання основних прав щодо свободи об'єднань, свободи зібрань, свободи волевиявлення, та захищало б правозахисників²¹. Вони тягнуть за собою право людей на організацію груп або формальних об'єднань з метою отримання можливості приймати рішення щодо свого внутрішнього управління у спосіб, який би найбільш ефективно допомагав їм виконати свою місію, та в разі необхідності також залучати своїх виборців, не боячись наслідків. Останнє особливо важливе для тих ГО, які представляють вразливі та соціально відчужені групи осіб, які можуть відчувати особливе занепокоєння щодо власних позицій або думок. Свободу зібрань також має бути гарантовано, оскільки «зібрання відіграють активну роль в мобілізації населення та формуванні розчарування та сподівань, полегшують святкування подій та, що найважливіше, впливають на державну політику»²². Свобода волевиявлення тісно пов'язана з участю громадськості та

¹⁹ Генеральний Секретар Ради Європи, *Стан демократії, прав людини та верховенства права в Європі. Спільна відповідальність за демократичну безпеку в Європі*, 2015 р. Доступно за посиланням: <https://edoc.CouncilofEurope.int/en/an-overview/6455-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html>

²⁰ Рада ООН з прав людини, *Доповідь Спеціального доповідача з питань про право на свободу мирних зібрань та право на свободу асоціації*, 21 травня 2012 р., A/HRC/20/27, доступно за посиланням: http://freemassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27_en-annual-report-May-2012.pdf

²¹ Рада ООН з прав людини, *Фактори, що заважають рівноправній участі у політичній діяльності, та кроки для їх усунення: Звіт Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини*, 30 червня 2014 року, A/HRC/27/29, доступно за посиланням: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/069/52/PDF/G1406952.pdf?OpenElement>

²² Рада ООН з прав людини, *Доповідь Спеціального доповідача з питань про право на свободу мирних зібрань та*

обумовлює важливі елементи процесу, від можливості кожного озвучити свої думки²³, до надання доступу до інформації або надання документів в межах консультацій. Загалом сприятливе правове середовище створює захисну нормативну базу для діяльності ГО та обмежує можливості уряду втручатися в основні права ГО, які створюватимуться та провадитимуть вільну діяльність²⁴.

Окрім того, до питання участі додається ще одне не менш важливе питання ресурсів, які б дозволили ГО брати активну участь в процесі прийняття рішень. ГО потребують ресурсів для участі у процесах, зокрема на покриття витрат, пов'язаних із витратою часу персоналом для участі в офіційних нарадах, написання коментарів, виїзду до виборчих округів або отримання зворотного зв'язку. Вони часто покладаються на свої власні ресурси для покриття витрат на зазначені дії. Тому ГО повинні мати можливість залучати кошти для ведення власної діяльності та участі в процесах прийняття рішень, а держави необхідно заохочувати до підтримання сприятливих умов фінансування. Сприятливе правове середовище забезпечить можливість доступу до внутрішнього та зовнішнього фінансування без необхідності отримання дозволів та формальних обмежень зазначеного процесу, отримання податкових пільг та можливість залучення фінансування з боку громадськості без адміністративних тягарів.

Нарешті, участь в процесах прийняття рішень повинна бути можливою не лише на рівні країни, але й у багатопрофільних установах, де затверджуються стандарти та приймаються рішення, які також впливають на умови всередині держави. З цією метою Спеціальним доповідачем з питань свободи мирних зібрань та об'єднань, були окремо перелічені зобов'язання держав, які повинні гарантувати, що вони приймають та впроваджують спеціальне законодавство та принципи політики задля ефективного захисту учасників, або тих, хто прагне взаємодіяти з багатопрофільними установами²⁵.

IV. СТАНДАРТИ ЕФЕКТИВНОЇ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ

«...кожен громадянин має право та можливість брати участь у веденні державних справ»²⁶

Міжнародна та європейська нормативно-правова база, якою регулюється участь громадськості в процесах прийняття рішень, продовжує розвиватися. Лише за останні два роки було прийнято декілька резолюцій Ради ООН з прав людини з метою посилення гарантій участі в політичному житті. У цьому розділі наведено огляд того, як регулюється та підтримується участь громадськості шляхом представлення існуючих норм та стандартів, з окремим наголосом на документах, прийнятих органами та механізмами ООН, Радою Європи, ОБСЄ та Європейським Союзом.

право на свободу асоціації, 21 травня 2012 р., A/HRC/20/27.

²³ Європейський суд з прав людини постановив, що держави повинні створювати середовище, яке забезпечуватиме повноцінну участь у відкритих дебатах, та дозволяти кожному висловлювати свою думку та ідеї без побоювань. (Генеральний Секретар Ради Європи, *Стан демократії, прав людини та верховенства права в Європі. Спільна відповідальність за демократичну безпеку в Європі*, 2015 р.)

²⁴ Катеріна Хаджі-Міцева (Kateryna Hadzi-Mitseva), *Сприятлива нормативно-правова база щодо фінансування соціальних господарських організацій*. Документ розроблено і представлено на конференції «Соціальна економіка у ЦСЄ: поширювані тенденції соціальних інновацій та місцевого розвитку», організованій Програмами ОЕСР та LEED (2005 р.)

²⁵ Генеральна Асамблея ООН, *Право на свободу мирних зібрань та об'єднань*, 16 жовтня 2014 року, A/69/365, доступно за посиланням: <http://freeassembly.net/reports/report-multilaterals/>

²⁶ МПГПП, стаття 25

1. Міжнародний рівень

МПГПП²⁷ визнає та визначає гарантії для участі кожного громадянина в громадському процесі прийняття рішень. Статтею 25 визначено, що кожен громадянин повинен мати право й можливість брати участь у веденні державних справ, право голосу і право доступу до державної служби. Загальним коментарем²⁸ до статті 25, прийнятої Комітетом з прав людини, уточнюється, що захист надається фізичним особам, а також організованим зібранням громадян.

Спільний підхід до процесів розробки політик та прийняття рішень був рішуче підтриманий КПЛ ООН. Протягом останніх років КПЛ ООН прийняв три резолюції щодо рівної участі у веденні громадського життя. *Резолюція щодо рівної участі у політичному житті 2013 року*²⁹ підкреслює «критичну важливість рівної участі у політичному житті для цілей демократії, верховенства права, соціальної інтеграції та економічного розвитку, а також забезпечення гендерної рівності та реалізації всіх прав і основних свобод людини». У зв'язку з цим Резолюцією підтверджується зобов'язання держав вживати всіх необхідних заходів для забезпечення права на участь в політичних і громадських справах на рівних засадах.

*Резолюція КПЛ ООН щодо рівної участі в політичних та державних справах 2014 року*³⁰ наголошує на критичній важливості рівної та ефективної участі в політичних та державних справах з метою демократичного врядування. У наступній *Резолюції щодо рівної участі в політичних та державних справах*, прийнятій 2015 року³¹, КПЛ ООН відзначає появу нових форм участі та закликає держави забезпечити повноцінну, ефективну та рівну участь всіх громадян у політичних та державних справах:

«h.) Вивчення нових форм участі та можливостей, пов'язаних із появою нових інформаційно-комунікаційних технологій та соціальних мереж як засобу для поліпшення та розширення, як в онлайн-, так і в офлайн-режимі, можливостей здійснення права на участь в державних справах, а також інших прав, що безпосередньо підтримують та уможливають його».

Право на участь, або ж її важливість було наголошено в інших документах КПЛ ООН. Наприклад, *Резолюція про захист правозахисників*, прийнята 2013 року³² визнає цінність роботи правозахисників, зокрема моніторингу чинного законодавства, а також внесення пропозицій щодо законопроектів. У ній держави також закликаються до створення сприятливих умов для діяльності правозахисників³³.

²⁷ Генеральна Асамблея ООН, *Міжнародний пакт про громадянські і політичні права*, прийнятий 16 грудня 1966 р. Організацією Об'єднаних Націй, Серія договорів, випуск 999, стор. 171, доступно за посиланням: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

²⁸ КПЛ ООН, *Збірка загальних коментарів та рекомендацій, прийнята правозахисними договірними органами ООН HRI/GEN/1/ред. 9 (вип. I) від 27 травня 2008 р.*, доступно за посиланням: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TBGeneralComments.aspx>.

²⁹ Рада ООН з прав людини, *Рівна участь у політичному житті*: резолюція / прийнята Радою з прав людини 8 жовтня 2013 року, A/HRC/RES/24/8, доступно за посиланням: http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/305484/A_HRC_RES_24_8-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y

³⁰ A/HRC/RES/24/8

³¹ Рада ООН з прав людини, *«Рівноправна участь у політичних і громадських справах»*: резолюція / прийнята Радою ООН з прав людини 12 жовтня 2015 р., A/HRC/RES/30/9, доступно за посиланням: <http://docbox.un.org/DocBox/docbox.nsf/GetFile?OpenAgent&DS=A/HRC/RES/30/9&Lang=E&Type=DOC>

³² Нова резолюція про захист правозахисників, предметом якої є економічні, соціальні та культурні права, та якою також визнається важливість участі громадськості, наразі є предметом обговорення Радою з прав людини.

³³ Рада ООН з прав людини, *Захист правозахисників*: резолюція / прийнята Радою з прав людини 12 квітня 2013 р., A/HRC/RES/22/6 http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/22/6

Резолюцією КПЛ ООН щодо діяльності громадянського суспільства 2013 року³⁴ визначається, що особливу увагу слід приділяти, з-поміж інших заходів, реальній та ефективній участі громадян в процесах прийняття рішень. Резолюція також попереджає країни про необхідність визнання важливої ролі ГО у дотриманні прав людини, демократичних норм та верховенства права, та закликає їх до забезпечення їх участі у публічних обговореннях відповідних питань. Це було знову наголошено у наступній Резолюції щодо діяльності громадянського суспільства 2014 року³⁵.

Декларацією про право та обов'язок окремих осіб, груп осіб та органів громадянського суспільства заохочувати та захищати загально визнані права людини та основні свободи³⁶, прийнятою Генеральною Асамблеєю ООН 1999 року, визнається право «кожного громадянина» брати участь в процесах прийняття рішень. Статтею 8 Декларації встановлюється, що:

«1. Кожна особа має право, індивідуально та спільно з іншими, мати реальний доступ на недискримінаційній основі до участі у державному управлінні своєї країни, а також до ведення державних справ».

Також існують інші документи ООН на цю тему, які підкреслюють право на участь: наприклад, Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю³⁷. У статті 9 Конвенції наголошується фізична доступність, та, з-поміж іншого, вона містить питання участі у зустрічах та доступу до консультаційних документів. Конвенція визначає таке:

«9 ...надати можливість особам з інвалідністю жити незалежно та брати повноцінну участь в усіх аспектах життя, Державні органи повинні вжити необхідних заходів для надання особам з інвалідністю доступу, нарівні з іншими, до фізичного середовища, транспорту, інформації та засобів зв'язку, в тому числі інформаційних та комунікаційних технологій та систем, та до інших засобів та послуг, які є відкритими або надаються громадськості, як у містах, так і в сільській місцевості».

Одним з найважливіших документів, прийнятих на міжнародному рівні є Орхуська Конвенція³⁸, підписана 46 країнами та Європейським Союзом. Конвенція визначає мінімальні вимоги щодо участі громадськості в прийнятті рішень з питань навколишнього середовища, а саме шляхом надання доступу до інформації та подання зауважень до документів з питань навколишнього середовища³⁹.

³⁴ Рада ООН з прав людини, Простір громадянського суспільства: створення і підтримання в законодавстві та на практиці безпечного і сприятливого середовища: резолюція / прийнята Радою з прав людини 9 жовтня 2013 р., A/HRC/RES/24/21, доступно за посиланням:

<https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/RES/22/6&Lang=E>

³⁵ Рада ООН з прав людини, Простір громадянського суспільства: резолюція / прийнята Радою з прав людини A/HRC/RES/27/31, доступно за посиланням: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/27/31

³⁶ Генеральна Асамблея ООН, Декларація про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загально визнані права людини та основні свободи: резолюція / прийнята Генеральною Асамблеєю 8 березня 1999 р., A/RES/53/144, доступно за посиланням:

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf>.

³⁷ Генеральна Асамблея ООН, Конвенція про права людей з інвалідністю: резолюція / прийнята Генеральною Асамблеєю 24 січня 2007 року, A/RES/61/106, доступно за посиланням:

<http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>.

³⁸ Конвенція Європейської економічної комісії ООН (UNECE) про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища («Орхуська Конвенція») 1998 р., доступно за посиланням: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>.

³⁹ Створення Комітету з дотримання Орхуської Конвенції було передбачено статтею 15 Орхуської Конвенції. Більше інформації про Комітет можна знайти за посиланням: <http://www.unece.org/env/pp/cbackground.html>.

2. Рада Європи

Основним документом, що надає гарантії, пов'язані з участю, є *Конвенція про захист прав та основних свобод людини*⁴⁰. Стаття 10 Конвенції захищає **свободу волевиявлення**, стаття 11 — **свободу зібрань та об'єднань**. «Разом вони підтримують інклюзивну і ефективну систему стримувань та противаг, в межах якої влада несе відповідальність за свої дії. Гарантоване здійснення таких прав є передумовою активної участі громадянського суспільства в прийнятті рішень на всіх рівнях управління»⁴¹.

Право доступу до відповідної інформації, що знаходиться в розпорядженні органів державного управління, особливо для осіб, що діють в інтересах громадянського суспільства, є передумовою ефективної участі⁴². Конвенція 2009 року щодо доступу до офіційних документів⁴³ визначає право доступу до офіційних документів, що знаходяться в розпорядженні органів державного управління. Конвенцією запроваджуються мінімальні стандарти, які повинні застосовуватись при обробці запитів про надання доступу до офіційних документів та передбачено гнучкі умови для підписантів щодо запровадження розширених прав на доступ до таких документів. Статтею 10 Конвенції визначається, що: «За власною ініціативою, та у випадку, якщо це доцільно, державний орган вживає необхідних заходів для оприлюднення офіційних документів, які знаходяться у його розпорядженні, з метою сприяння прозорості та ефективності державного управління та заохочення свідомої участі громадськості у вирішенні питань, що становлять суспільний інтерес».

Електронна демократія є одним із засобів участі. *Рекомендацією CM/Rec(2009)1 Комітету Міністрів країнам-учасникам щодо електронної демократії (e-демократії)* визнається, що інформаційні та комунікаційні технології (ІКТ) сприяють більш широкій демократичній участі окремих осіб та груп осіб, а також більшій прозорості та підзвітності в демократичних інститутах та процесах, та містять конкретні рекомендації щодо впровадження та розвитку електронної демократії.

Важливість громадської участі було визнано у багатьох документах Ради Європи, велика кількість яких стосується питань **місцевого рівня**.

*Рекомендації CM/Rec (2001)19 Комітету Міністрів країнам-учасникам щодо участі громадян у місцевому громадському житті*⁴⁴ були першим інструментом в цій сфері. Містять рекомендації урядам країн-учасниць провадити політику, яка б сприяла участі громадськості у місцевому громадському житті, та надати можливість місцевим органам влади застосовувати різноманітні інструменти участі в рамках національної нормативно-правової бази.

Рекомендація CM/Rec (2009)2 Комітету Міністрів країнам-учасникам щодо оцінки, аудиту та моніторингу участі, а також політики щодо участі на місцевому та регіональному

⁴⁰ Рада Європи, *Європейська конвенція про захист прав та основних свобод людини*, доступно за посиланням: http://www.echr.Council of Europe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.

⁴¹ Генеральний Секретар Ради Європи, *Стан демократії, прав людини та верховенства права в Європі. Загальна відповідальність за демократичну безпеку в Європі*, 2015 р. <https://edoc.Council of Europe.int/en/an-overview/6455-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html>

⁴² Європейський суд з прав людини беззаперечно визнає, що громадськість має право на отримання інформації загального значення.

⁴³ Рада Європи, *Конвенція про доступ до офіційних документів* 2009 р. (CETS № 205). Доступно за посиланням: <http://www.Council of Europe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084826>.

⁴⁴ Рада Європи: Комітет Міністрів, *Рекомендація CM/Rec (2001)19 країнам-учасникам щодо участі громадян у місцевому громадському житті*, доступно за посиланням: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2721001&SecMo de=1&DocId=234770&Usage=2>.

рівнях⁴⁵ містить інструмент для самостійної оцінки участі громадян на місцевому рівні.

Право на участь у справах місцевих органів влади було запроваджено *Додатковим протоколом до Європейської хартії місцевого самоврядування*⁴⁶. Протокол визначає право на участь у діяльності органів місцевої влади, визначає засоби його практичного втілення та визначає органи влади та території, щодо яких застосовується Протокол. Стаття 1 передбачає введення юридично обов'язкових гарантій щодо права участі у місцевому самоврядуванні:

«1(1) Країни-учасниці повинні забезпечити кожному громадянину у своїй юрисдикції право на участь у діяльності органів місцевої влади».

Участь ГО у демократичному процесі прийняття рішень висвітлюється у двох документах Ради Європи.

Першим документом, а саме Рекомендацією Комітету Міністрів (2007)14 щодо правового статусу ГО⁴⁷, відзначається *«важливий внесок, який роблять ГО у розвиток та здійснення демократії та забезпечення прав людини, зокрема шляхом підвищення громадської обізнаності, участі у житті громадянського суспільства та забезпечення прозорості та підзвітності органів державного управління»*. Рекомендацією також визначається зобов'язання держав:

«76. Державні та напівдержавні механізми на всіх рівнях повинні забезпечити ефективну та недискриміновану участь ГО у діалогах та консультаціях щодо цілей розвитку та рішень в галузі державної політики. Така участь повинна забезпечити можливість вільного висловлення різноманітних думок представників громадянського суспільства щодо його функціонування. Такій участі та співпраці повинне сприяти забезпечення відповідного розкриття офіційної інформації або надання доступу до неї.

77. Необхідно проводити консультації з ГО під час розробки первинного та вторинного законодавства, яке впливатиме на їх статус, фінансування або сфери діяльності».

Другий документ — це *Кодекс належної практики участі громадськості у процесі прийняття рішень (2009 р.)* розроблений Конференцією МГО. Кодекс визначає загальні принципи, рекомендації, інструменти та механізми активної участі ГО у процесі прийняття рішень на основі фактичного досвіду ГО по всій Європі. Хоча цей Кодекс МГО щодо участі не є юридично зобов'язуючим, він містить детальні рекомендації щодо розробки порядку участі у процесі прийняття рішень на всіх рівнях. З метою сприяння виконанню положень Кодексу, Комітет Міністрів затвердив *Декларацію*⁴⁸, якою державним органам влади пропонується

⁴⁵ Рада Європи: Комітет Міністрів, Рекомендація CM/Rec(2009)2 Комітету Міністрів країнам-учасникам щодо оцінювання, аудиту та моніторингу участі та політик щодо участі на місцевому та регіональному рівнях, доступно за посиланням:

[https://wcd.Council of Europe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2009\)2&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBCDF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.CouncilofEurope.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2009)2&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBCDF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

⁴⁶ Рада Європи, *Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органів місцевої влади*, CETS 207 — Місцеве самоврядування (Протокол), 16.11.2009 р., доступно за посиланням: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008482a>.

⁴⁷ Рада Європи: Комітет Міністрів, Рекомендація CM/Rec(2007)14 Комітету Міністрів країнам-учасникам щодо правового статусу громадських організацій в Європі, доступно за посиланням: [https://wcd.Council of Europe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609](https://wcd.CouncilofEurope.int/ViewDoc.jsp?id=1194609).

⁴⁸ Заява Комітету Міністрів щодо *Кодексу належної практики участі громадськості у процесі прийняття рішень*, ухвалена 21 жовтня 2009 року на 1068 засіданні Заступників Міністрів. Доступно за посиланням: [https://wcd.Council of Europe.int/ViewDoc.jsp?id=1525009&Site=CM](https://wcd.CouncilofEurope.int/ViewDoc.jsp?id=1525009&Site=CM).

приділити належну увагу положенням Кодексу при здійсненні кроків для заохочення участі ГО у процесі прийняття рішень.

Важливість участі ГО у процесах прийняття рішень на всіх рівнях також було визнано у *Принципах ОБСЄ-БДПЛ та Венеціанської комісії щодо свободи об'єднань* 2015 р.⁴⁹ У документі визначається декілька принципів ефективної участі та містяться приклади сприяння такій участі.

У звіті Генерального Секретаря Ради Європи 2015 року також міститься посилання на той факт, що «Держави повинні створювати сприятливі умови, в тому числі нормативно-правову базу, для функціонування громадських організацій (ГО), а також стійкі механізми для діалогу, проведення консультацій та співпраці між ГО та органами державного управління». Далі, розділ 4 Звіту визначає декілька критеріїв виміру Належного державного управління, які повинні застосовуватись органами державної влади:

«Відкритість та прозорість: рішення приймаються та виконуються відповідно до правил та положень законодавства; громадськість має доступ до всієї інформації, яка не є обґрунтовано конфіденційною; інформація про рішення, політики, їх впровадження та результати повинна бути доступною громадськості. Інновації та відкритість для змін: здійснюється пошук нових, ефективних способів вирішення проблем та поліпшення результатів; випробовуються та застосовуються сучасні методики надання послуг; створюється клімат, сприятливий для змін. Відповідальність: усі особи, що приймають рішення, несуть відповідальність за свої рішення; рішення є обґрунтованими, знаходяться під контролем та можуть бути причиною призначення покарання; існують засоби правового захисту для адміністративних порушень та неправомірних рішень».

Парламентська Асамблея (ПАРЕ) регулярно відзначає важливість участі громадськості для демократії: Постанова № 1746 (2010 р.) «Демократія в Європі: криза та перспективи»⁵⁰ закликає країни-учасниці Ради Європи до створення представницьких та нарадчих процесів та структур, відкритих для кожної особи, що проживає в країні, створення незалежних наглядових інституцій з метою покладення відповідальності на осіб, які приймають рішення, а також покращення рівня освіти та політичної обізнаності. Постанова (2096) «Як можна попередити встановлення необґрунтованих обмежень для діяльності ГО в Європі?»⁵¹ вимога до Країн-учасниць «забезпечити, щоб ГО брали конструктивну участь у консультаційному процесі щодо нового законодавства, яке їх стосується, та щодо інших питань, які мають особливе значення для суспільства». Резолюція 2095(2016) щодо «Посилення захисту та роль правозахисників у державах-членах Ради Європи»⁵² вимагає від держав-учасниць

⁴⁹ Керівні принципи ОБСЄ-БДПЛ та Венеціанської комісії щодо свободи об'єднань, 2015 р. Доступно за посиланням <http://www.osce.org/odihr/132371?download=true>.

⁵⁰ Рада Європи, ПАРЕ, Постанова № 1746 (2010 р.) Демократія в Європі: криза та перспективи, доступно за посиланням: <http://assembly.CouncilofEurope.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17882&lang=en>.

⁵¹ Рада Європи, ПАРЕ, Постанова (2096) «Як можна попередити встановлення необґрунтованих обмежень для діяльності ГО в Європі?»

<http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnVneG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0yMjUwMjZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsC9QZGYvWFJiZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTIyNTAy>

⁵² Рада Європи, ПАРЕ, Резолюція 2095(2016) «Посилення захисту та роль правозахисників у державах-членах Ради Європи» <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnVneG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0yMjUwMjZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsC9QZGYvWFJiZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTIyNTAw>

«забезпечити залучення, де це можливо, правозахисників до законотворчого процесу з питань прав людини та основоположних цінностей».

Конгрес місцевих та регіональних органів влади особливо зацікавлений в участі громадян через ГО. Резолюція 385(2015) щодо *«Заохочення активних громадян шляхом побудови партнерських відносин з громадянським суспільством»*⁵³ зосереджується на застосуванні та оновленні зазначеного вище Кодексу належної практики участі громадськості Конференції МГО.

Радою Європи розроблено стандарти **участі певних категорій осіб в суспільному житті**. Деякі з них стосуються влади місцевого рівня, інші застосовні до всіх рівнів влади.

Зазначеною вище *Рекомендацією СМ/Rec (2001)19 державам-членам щодо участі громадян у місцевому суспільному житті* передбачені конкретні дії та заходи, спрямовані на заохочення участі категорій осіб, які мають великі труднощі в питанні участі з особливим акцентом на жінок та молодих людей. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування 2009 року аналогічним чином встановлює, що:

«1(3) Без застосування несправедливої дискримінації до будь-якої особи або групи осіб, законом (про право участі у справах місцевої громади) може бути передбачено проведення **особливих заходів на випадок різних обставин або для різних категорій осіб**».

Іноземні громадяни

*Європейська конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні*⁵⁴ зобов'язує сторони гарантувати іноземним громадянам право на свободу вираження поглядів, зібрань та об'єднань на тих самих умовах, які передбачені для громадян держави. Крім того, сторони можуть зобов'язати до застосування розділів В та С частини I Конвенції, а отже, до створення консультативних органів для представлення інтересів іноземних громадян на місцевому рівні та гарантування резидентам інших держав право голосу на місцевих виборах. Усі сторони повинні забезпечити доступність для іноземних громадян всього обсягу інформації стосовно їхніх прав та обов'язків, пов'язаних із місцевим суспільним життям.

Жінки

Важливість справедливого представлення жінок в органах, відповідальних за прийняття рішень, наголошується в низці документів Ради Європи, наприклад, в *Декларації про рівність жінок та чоловіків як основного критерію демократії*⁵⁵, а також згаданій вище *Рекомендації СМ/Rec (2001)19 щодо участі громадян у місцевому суспільному житті*. Для забезпечення цього положення, останнім документом запропоновано ввести обов'язкові або рекомендовані системи квот щодо мінімальної кількості кандидатів однієї статі до місцевих рад, місцевих виконавчих органів та різноманітних комітетів та рад, утворених місцевими органами влади⁵⁶.

⁵³ Рада Європи, Конгрес місцевих та регіональних органів влади, Резолюція 385(2015) *про «Заохочення активних громадян шляхом побудови партнерства з громадянським суспільством»*
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2376591&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true>

⁵⁴ Рада Європи, *Європейська конвенція про участь іноземних громадян у суспільному житті на місцевому рівні*, доступно за посиланням: <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007bd26>.

⁵⁵ Рада Європи: *Декларація про рівність жінок та чоловіків як основний критерій демократії MEG-4(1997)018*.

⁵⁶ Додаток до Рекомендації СМ/Rec (2001)19 *щодо участі громадян у місцевому суспільному житті, розділ D, стаття 3 ii*.

Особи з інвалідністю

Рекомендація CM/Rec(2011)14 Комітету Міністрів державам-членам щодо участі осіб з інвалідністю в політичному й громадському житті закликає уряди продовжувати докладати зусиль в цій галузі шляхом ухвалення відповідного законодавства, розвитку служб підтримки, для того щоб особи з інвалідністю могли брати участь у політичному житті як громадяни, що мають рівні політичні права й обов'язки.

Молодь

Комітетом Міністрів ухвалено низку рекомендацій для підтримки ефективної участі молоді в суспільному житті. Перша *Рекомендація CM/Rec (97)3 Комітету Міністрів державам-членам щодо участі молоді та щодо майбутнього громадянського суспільства*⁵⁷, ухвалена ще 1997 року, підтверджує вирішальну роль молоді в розвитку громадянського суспільства та рекомендує заохочувати співпрацю між органами державної влади та молодіжними організаціями.

*Рекомендація CM/Rec (2004)13 Комітету Міністрів державам-членам щодо участі молоді в громадському житті на місцевому та регіональному рівні*⁵⁸ нагадує, що принципи участі молоді застосовуються також і на місцевому рівні. До цієї Рекомендації додається *Переглянута Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому та регіональному рівні*. Вона регулює участь молоді та інституційну діяльність молодих людей в місцевих та регіональних справах. До таких документів належать тренінги щодо участі молоді, надання інформації молодим людям, сприяння участі молоді через інформаційно-комунікаційні технології та засоби масової інформації, заохочення молодіжної волонтерської роботи та інші. Інституційна участь передбачає створення молодіжної ради, парламенту та молодіжних форумів.

*Рекомендація CM/Rec (2006)1 Комітету Міністрів державам-членам щодо ролі національних молодіжних рад у розвитку молодіжної політики*⁵⁹ визнає цінність молодіжних рад у розвитку молодіжної політики громадськості та закликає держави-члени сприяти їх створенню та підтримці їхньої діяльності. Окрім того, документ рекомендує урядам держав-членів «(g) розглянути питання щодо залучення національних молодіжних рад до визначення процедур та механізмів, що використовуються державними органами для надання консультацій молоді в цілому».

*Рекомендацією Rec(2006)14 Комітету Міністрів державам-членам щодо громадянства та участі молоді у громадському житті*⁶⁰ знову рекомендовано створення молодіжних рад, вона також закликає держави-члени до створення сприятливих умов для ефективної участі молоді, в тому числі шляхом надання інформації відповідно до визначених принципів. Ефективний доступ до інформації для молодих людей також заохочується *Рекомендацією CM/Rec (2010)8 Комітету Міністрів державам-членам щодо інформації для молоді*⁶¹.

⁵⁷ Рада Європи: Комітет Міністрів, Рекомендація CM/Rec (97)3 щодо участі молоді та щодо майбутнього громадянського суспільства, доступно за посиланням: http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/1663182/Rec3_1997_Coe_youth-participation-and-the-future-of-civil-society.pdf/f0c6f2b7-1369-47ac-bb1b-adf8428e4ba1.

⁵⁸ Рада Європи: Комітет Міністрів, Рекомендація CM/Rec (2004)13 щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівні, доступно за посиланням: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dbd33.

⁵⁹ Рада Європи: Комітет міністрів, Рекомендація CM/Rec (2006)1 щодо ролі національних молодіжних рад в розробці молодіжної політики, доступно за посиланням: https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/IG_Coop/Documents/CM_Rec_06_national_youth_councils_en.pdf.

⁶⁰ Рада Європи: Комітет Міністрів, Рекомендація CM/Rec (2006)14 щодо громадянства та участі молоді у суспільному житті, доступно за посиланням https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/IG_Coop/Documents/CM_Rec_06_youth_participation_public_life_en.pdf.

⁶¹ Рада Європи: Комітет Міністрів, Рекомендація CM/Rec (2010)8 щодо інформації для молоді,

Рекомендацією CM/Rec (2012)2 Комітету Міністрів державам-членам щодо участі дітей та молоді віком до 18 років⁶² визнається цінність їхнього внеску як «унікального ресурсу для зміцнення прав людини, демократії та соціальної згуртованості в Європейському суспільстві». Рекомендація закликає держави-члени до захисту прав дітей та молоді на участь шляхом створення правових гарантій з періодичним переглядом сфери їх застосування та забезпечення ефективних засобів відшкодування і засобів правового захисту в разі наявності порушень.

Окрім того, Комітет Міністрів визнає важливість надання реальних можливостей та створення програм для участі також і молоді з неблагополучних районів. У Рекомендації CM/Rec(2015)3 про доступ молоді з неблагополучних районів до соціальних прав⁶³ Комітет рекомендує залучати

молодь з неблагонадійних районів до прийняття державних рішень, зокрема до планування та управління умовами середовища, де вони мешкають.

Меншини

Документація Ради Європи щодо захисту меншин також включає правила участі у державних справах.

Рамкова Конвенція про захист національних меншин⁶⁴ зобов'язує сторони:

«15. ...створити умови, необхідні для ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті та в державних справах, зокрема тих, які їх стосуються».

Європейська хартія регіональних мов або мов меншин⁶⁵ визначає загальні принципи захисту права на використання регіональної мови або мови меншин у особистому та суспільному житті, а також ряд конкретних заходів, спрямованих на сприяння використанню цих мов в різних сферах суспільного життя.

3. Європейський Союз

Підхід, заснований на широкій участі громадськості в політичних процесах та розробці законодавства на рівні ЄС, гарантовано Лісабонським договором⁶⁶. Зокрема статтею 8 передбачено, що: *«Кожен громадянин має право брати участь у демократичному житті Союзу. Рішення приймаються максимально відкрито та максимально наближено до громадян».* Окрім того, статтею 8 В передбачено, що *«1. Установи повинні, за допомогою відповідних засобів, надавати громадянам та представницьким об'єднанням можливість висловлювати думки у всіх сферах діяльності Союзу та публічно обмінюватися ними. 2. Установи повинні підтримувати відкритий, прозорий та регулярний діалог з*

доступно за посиланням: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cecd8.

⁶² Рада Європи: Комітет Міністрів, Рекомендація CM/Rec (2012)2 щодо участі дітей та молоді до 18 років, доступно за посиланням: <http://www.refworld.org/docid/506981802.html>.

⁶³ Рада Європи: Комітет Міністрів, Рекомендація CM/Rec(2015)3 щодо доступу молоді з неблагополучних районів до соціальних прав, доступно за посиланням:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c46f7.

⁶⁴ Рада Європи: Рамкова Конвенція щодо захисту національних меншин, доступно за посиланням: <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cdac>.

⁶⁵ Рада Європи: Європейська хартія регіональних мов або мов меншин, доступно за посиланням: <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007bf4b>.

⁶⁶ Європейський Союз, Лісабонський договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейського Співтовариства, 13 грудня 2007 р., 2007/С 306/01, доступно за посиланням: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>.

представницькими асоціаціями та ГО». Документ також зобов'язує Європейську комісію провести консультації із зацікавленими сторонами та регулює право громадян ЄС залучити Європейську комісію для надання пропозицій щодо вирішення питань, необхідних для виконання Договору.

До прийняття Лісабонського договору, Європейською комісією було розроблено низку документів, у яких підкреслюється важливість участі громадськості та містяться керівні принципи для її практичної реалізації. Зокрема Біла книга державного управління в Європі⁶⁷, ухвалена 2001 року, висуває на перший план п'ять принципів «належного управління» з метою підвищення легітимності процесів прийняття рішень. Біла книга закликала Європейську комісію забезпечити її виконання, що призвело до прийняття *Загальних принципів та мінімальних стандартів проведення консультацій зацікавлених сторін Комісією (Принципи ЄС та мінімальні стандарти)*⁶⁸ 2002 року. Стандарти організовані у п'яти сферах: забезпечення чіткого змісту консультаційного процесу, визначення цільових груп для проведення консультацій, організація кампанії з підвищення обізнаності та публікація консультацій онлайн, визначення строків отримання відповідей, а також визнання й забезпечення зворотного зв'язку щодо отриманих внесків.

Участь громадськості в процесі прийняття рішень також є одним з пріоритетних напрямків підтримки з боку ЄС для розвитку ГО в державах-кандидатах, а також є кваліфікаційною вимогою для членства в ЄС. Відповідно до *Принципів надання ЄС підтримки ГО*

*у країнах розширення (2014–2020 рр.)*⁶⁹: «Участь ГО є ключовим фактором забезпечення належної якості всеохоплюючого законодавства і розробки стабільних принципів політики, які відображають потреби людей та приймаються суб'єктами, яких вони найбільше стосуються». У Рекомендаціях відзначається, що такі механізми співпраці між ГО та державними установами та доступ до інформації, яка становить суспільний інтерес, мають вирішальне значення.

4. ОБСЄ БДПЛ

Спільні Рекомендації ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії щодо свободи об'єднань 2015 року вже були згадані в розділі IV.2.

Учасниками Форуму ГО, що відбувся у Відні в квітні 2015 року, було підготовано *Рекомендації щодо посилення участі об'єднань в публічних процесах прийняття рішень* в межах матеріалів для Додаткової наради в галузі людського виміру, присвяченої свободі мирних зібрань та свободі об'єднань, організованої ОБСЄ/БДПЛ⁷⁰.

⁶⁷ Європейський Союз, Комісія Європейських Співдружностей COM(2001)428, *Біла книга державного управління в Європі*. Доступно за посиланням: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm.

⁶⁸ Повідомлення Комісії — *На шляху до посилення культури консультацій і діалогу — загальні принципи та мінімальні стандарти проведення консультацій з зацікавленими сторонами* Комісією; COM/2002/0704, доступно за посиланням: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0704>.

⁶⁹ Європейський Союз, Генеральна дирекція з питань розширення, *Принципи надання ЄС підтримки ГО у країнах розширення (2014–2020 рр.)*. Доступно за посиланням http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf.

⁷⁰ Рекомендації щодо *сприяння участі об'єднань у процесі прийняття державних рішень* від учасників Форуму з питань громадянського суспільства, організованого в межах Додаткової наради 2015 року з питань гуманітарної галузі, присвяченої свободі мирних зібрань та свободі об'єднань, квітень 2015 року

V. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ДЛЯ ЕФЕКТИВНОЇ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ

«Якість політики ЄС залежить від забезпечення широкої участі в усьому політичному ланцюгу — від концепції до реалізації»⁷¹.

У цьому розділі буде розроблено та проаналізовано різні рівні участі (доступ до інформації, консультації, активна участь) та їх стосунок до циклів розробки політики для підкреслення можливостей досягнення конструктивної участі. Для уточнення та подальшої розробки шляхів участі, цей розділ спирається на існуючі основи, що містять рівні та цикли розробки політики, з урахуванням Кодексу належної практики МГО⁷² як основи, а також з використанням сучасних підходів та практики. Варто підкреслити, що на практиці на різних етапах розробки політики може виникати участь всіх рівнів.

1. Стадії політичного циклу

У найширшому значенні, цикл розробки політики включає процеси (1) розробки законів та політик, (2) їх реалізацію, та (3) моніторинг їх впливу на практиці⁷³. Це безперервний процес, який може бути структурований навколо трьох основних етапів: розробка політики, реалізація політики та вивчення політики. Європейська комісія визнає важливість участі громадськості на всіх етапах, та заявляє, що *«якість політики ЄС залежить від забезпечення широкої участі в усьому політичному ланцюгу — від концепції до реалізації»⁷⁴.*

Протягом усього циклу розробки політики, відповідно до належної практики, необхідно забезпечити таке:

1. інформування громадськості, забезпечення доступу до інформації щодо процесу розробки політики та її змісту, її регулярне оновлення;
2. розробка та дотримання прозорих, зручних процедур в процесі прийняття рішень з метою заохочення участі громадськості;
3. активне залучення учасників до діалогу шляхом заслуховування їхніх пропозицій, реагування на їхні повідомлення та забезпечення зворотного зв'язку;
4. надання додаткових ресурсів (наприклад, грантів, адміністративних послуг та інших товарів або послуг) таким чином, щоб учасники могли робити конструктивні внески.

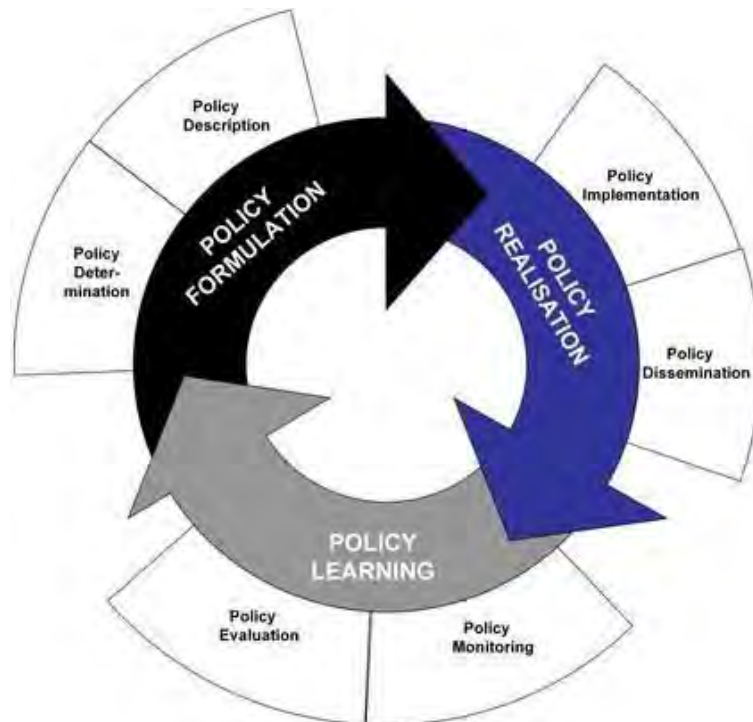
⁷¹ Повідомлення Комісії — *На шляху до посилення культури консультацій і діалогу — загальні принципи та мінімальні стандарти проведення консультацій з зацікавленими сторонами* Комісією; COM/2002/0704, доступно за посиланням: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0704>, консультацій та діалогу — *Загальні принципи та мінімальні стандарти проведення консультацій з зацікавленими сторонами* Комісією

⁷² Кодекс належної практики участі громадськості в процесі прийняття рішень; *Цивільний діалог, який сприяє роботі*, Фазі Елоді (Fazi Elodie) та Сміт Джеремі (Smith Jeremy), Контактна група ГО, 2006 р.; *Як побудувати ефективний діалог між ЄС та ГО*, Європейська соціальна платформа. 2009 р.; *Посібник з політичного діалогу, Нарощування потенціалу громадянського суспільства для участі у політичному діалозі*, Боснія і Герцеговина (CIDI), 2011 р.

⁷³ Фазі Елоді (Fazi Elodie) та Сміт Джеремі (Smith Jeremy), *Цивільний діалог, який сприяє роботі*, Контактна група ГО, 2006 р., доступно за посиланням: <http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue,%20making%20it%20work%20better.pdf>

⁷⁴ Повідомлення Комісії: *на шляху до посилення культури консультацій і діалогу. Загальні принципи та мінімальні стандарти проведення Комісією консультацій із зацікавленими сторонами*; COM/2002/0704, доступно за посиланням: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0704>.

Етапи продемонстровані на схемі⁷⁵:



1.1 Формулювання політики (визначення порядку денного, підготовка проекту, прийняття рішення)

Етап розробки політики, як правило, починається з прийняття рішення про запровадження нової політики (або положення), або внесення змін до існуючої політики. Про це може свідчити встановлення пріоритетів політики у формі політичного порядку денного органів державної влади в цілому або в межах певного типу процесу стратегічного планування для конкретних галузей. В усіх випадках на розробку політики можуть та повинні чинити вплив інші прошарки суспільства, такі як бізнес-сектор та ГО. Окрім того, державні органи можуть активно запрошувати ГО зробити власний внесок до їх порядку денного для уточнення ідей та потреб різних верств суспільства. Окрім того, в процесі розробки конкретної політики або положення, органи державної влади можуть включати дані, отримані з різних рівнів та в результаті застосування різних методів участі (таких як консультації, діалог, референдум і т. д.).

1.2 Реалізація політики (впровадження, розповсюдження)

Цей етап включає введення в дію та розповсюдження прийнятої політики. Участь громадськості може відігравати декілька важливих ролей на цьому етапі, але в першу чергу в реалізації політики або положень через власну діяльність можуть брати активну участь ГО та інші суб'єкти. Державні органи можуть також обрати їх як партнера для виконання закону або реалізації політики через прозорі процеси. Участь на цьому етапі може бути досягнута шляхом активного діалогу або встановлення партнерських відносин з ГО. Повинна існувати чітка та ефективна процедура відбору учасників формальної реалізації політики та положень, з метою забезпечення прозорості та неупередженого підходу з боку органів державної влади.

⁷⁵ Ілюстрація з *Посібника щодо ведення політичного діалогу, зміцнення потенціалу громадянського суспільства, що бере участь у політичному діалозі*, Боснія і Герцеговина (CIDI), 2011 рік

1.3 Вивчення політики (моніторинг, оцінювання)

На цьому етапі здійснюється моніторинг та оцінювання ефективності та результативності політики. Завдяки цьому може з'являтися інформація, необхідна для запуску нового циклу розробки політики. Оцінка ефективності політики або положень через певний період часу є одним з найважливіших елементів моніторингу. ГО можуть відігравати важливу роль на цьому етапі, оскільки вони іноді можуть забезпечити здійснення швидкого та більш ефективного моніторингу наслідків, оскільки вони, ймовірно, мають прямий доступ до бенефіціарів. Державні органи можуть також взаємодіяти з ГО в процесі офіційного моніторингу та оцінювання в межах активного діалогу або встановлення партнерських відносин з ГО, або ж обираючи їх як офіційних постачальників послуг. Також у цьому випадку державний орган повинен визначити чіткий та ефективний порядок відбору осіб, які беруть участь у моніторингу та оцінюванні, якщо такі процеси здійснюються під керівництвом органу державної влади.

2. Рівні участі

Більшість документів щодо політик⁷⁶ визначають питання участі як безперервної взаємодії між різними рівнями державної влади та громадськістю, яка включає рівні від інформування та прослуховування до реалізації спільно узгоджених рішень. Враховуючи різні етапи циклу розробки політики, інтенсивність та форма участі змінюватиметься залежно від етапу та бажаних результатів. Документи Ради Європи та декілька нормативно-правових баз, а також досвід окремих країн розрізняють такі рівні участі: (1) доступ до інформації, (2) консультації, (3) активна участь (партнерство). Окрім того, загальним виміром участі та залучення є участь в діалозі, який є основною формою співпраці. Ці рівні буде детально розглянуто нижче.

2.1 Доступ до інформації

Доступ до інформації є однією з найважливіших передумов для участі, за яких органи влади інформують громадськість про процес, типи документів, які вони бажають прийняти, або про відповідну пов'язану з цим діяльність. Він є одним з основних та найважливіших прав, що лежить в основі всього процесу участі. Він включає право громадськості на доступ до всієї інформації (наприклад, проектів, коментарів та обґрунтувань) протягом усього циклу розробки політики. Цей рівень не вимагає інтенсивної взаємодії між органом державної влади та громадськістю; проте державний орган повинен забезпечити отримання громадськістю своєчасної та точної інформації, що має відношення до процесу на всіх етапах розробки політики. Корисні інструменти та механізми для забезпечення цього можуть включати:

- доступ до актуальної, точної та своєчасної інформації щодо процесу, проектів документів, довідкових документів та політиків, які приймають рішення;
- публікація досліджень з метою розуміння проблеми та розробки пропозицій щодо її вирішення;
- документи, що містять питання та відповіді, отримані з мережі Інтернет або через інші канали з метою надання інформації, представлені у формі запитань та відповідей;
- веб-сайти органів державної влади з повним доступом до ключових документів та оголошення про публічні заходи та можливості участі, які іноді включають

⁷⁶ Еміна Нуредіноска (Emina Nuredinoska) (MCIC, Колишня Югославська Республіка Македонія) та Катеріна Хаджі-Міцева Еванс (Katerina Hadzi-Miceva Evans) (ECNL, Угорщина), *Кодекс належної практики участі громадськості в процесі прийняття рішень, прозорості та участі громадськості у законодавчих процесах: Порівняльний огляд та оцінка ситуації в Македонії, 2010 рік*

- можливість моніторингу витрат державних органів та політичного впливу;
- сповіщення електронною поштою про можливість участі;
- кампанії з підвищення обізнаності з метою створення можливостей для участі;
- інтернет-трансляції засідань, зустрічей та дебатів, які дозволяють громадянам отримувати інформацію в режимі реального часу.

Приклад країни № 1.

Країна	Франція
Найменування/назва	«DATA.ASSEMBLEE-NATIONALE.FR» ⁷⁷
Рівень участі	Доступ до інформації, консультації
Інституційний рівень	Національна Асамблея
Конкретна мета	Метою є (1) посилення прозорості законодавчого процесу та діяльності Національної Асамблеї; (2) посилення зв'язків між громадянами та їх представниками; (3) отримання висновків та досвіду громадян.
Основні/інноваційні характеристики	<ul style="list-style-type: none"> • Забезпечення кращого розуміння громадянами всього законодавчого процесу. • Можливість для громадян розробляти інструменти або програми на основі наданої інформації та сприяти демократичній дискусії. • До кінця 2015 року доступ був відкритий до більш ніж 800 000 документів Національної Асамблеї.
<p>У жовтні 2014 року президент Національної Асамблеї Франції, Клод Барлотон (Claude Bartolone), оголосив про початок програми оцифрування та розкриття даних Асамблеї в межах Плану дій до Урядової програми відкритого партнерства. На доповнення до розкриття даних, програмою запроваджуються заходи з моніторингу парламентської роботи та складання рахунків.</p> <p>Пропозиції в межах програми будуть реалізовані на практиці через веб-платформу http://data.assemblee-nationale.fr/. Окрім загальних даних про матеріали законодавства, процедури та запропоновані зміни, платформа також містить інформацію про те, як кожен депутат голосував протягом останніх років. Окрім того, кожен громадянин може зробити власний внесок у вивчення наслідків, які здійснюються доповідачами, відповідальними за конкретні законопроекти, та які можуть додати їх до своїх звітів⁷⁸. Веб-сайт надає «відкриту ліцензію» кожному для полегшення та заохочення до повторного використання наявних даних.</p> <p>До програми було додано Дорожню карту для спрощення її реалізації. Дорожньою картою передбачено безперервний збір даних з правових та законодавчих ресурсів, а також інших документів, пов'язаних з роботою Асамблеї. В її межах проводилися заходи, відкриті для різних зацікавлених сторін, з метою отримання додаткових інноваційних рішень для роботи парламенту та проведення дебатів.</p> <p>Основні елементи:</p> <ul style="list-style-type: none"> • створення механізму збору даних та оцифрування документів; • розробка Дорожньої карти для сприяння впровадженню механізму та моніторингу прогресу; <p>організація подій для підвищення обізнаності та збору нових ідей щодо подальшого поліпшення.</p>	

⁷⁷ Data.Assemblee-Nationale.Fr, доступно за посиланням: <http://data.assemblee-nationale.fr/>.

⁷⁸ Більше інформації щодо проведених та запланованих заходів можна отримати за посиланням: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/National%20Assembly%E2%80%99s%20Action%20Plan.pdf>.

Країна	Нідерланди
Найменування/назва	Відкрита муніципальна інформація (Відкрита Держава)⁷⁹
Рівень участі	Інформація, активне залучення (партнерство) ⁸⁰
Інституційний рівень	Місцеві органи влади
Конкретна мета	Запровадження «дієвої демократії», за якої громадяни мають можливість вирішувати соціальні питання самостійно без втручання державних органів шляхом доступу до всіх даних державного сектору.
Основні/інноваційні характеристики	<ul style="list-style-type: none"> • Дозволяє отримати доступ до докладної інформації про документи, щодо яких приймаються рішення, в тому числі документи про витрати муніципалітету/провінції. • Дозволяє проведення експериментів з демократичним самоврядуванням місцевого рівня: громадяни можуть пропонувати альтернативні варіанти вирішення конкретних питань.

У 2013 році Європейський Парламент і Рада Європи прийняли Директиву 2013/37/EU⁸¹ щодо повторного використання інформації державного сектору, яка була відтворена в законодавстві Голландії в червні 2015 року у формі «Закону про повторне використання інформації»⁸². Відповідно до цього Закону, міністерства, муніципалітети, провінції, музеї, бібліотеки та архіви зобов'язані надавати всю інформацію державного сектору для повторного використання та відповідати на запити щодо її повторного використання.

До цього часу, шість голландських муніципалітетів надали детальну інформацію, включаючи дані про доходи та витрати, у відкритий доступ. Метою Відкритої муніципальної інформації є збір загальнодоступних даних та їх публікація уніфікованим та інтегрованим способом у відкритих джерелах. Таким чином, громадяни можуть створювати інноваційні програми, візуалізацію даних, розробляти веб-сайти та проводити аналіз, а також пропонувати своїм муніципалітетам нові рішення. Відкриту муніципальну інформацію можна знайти через пошукові системи. Декілька веб-сайтів містять рекомендації щодо того, як користуватись даними та працювати з ними, наприклад, Github⁸³ та API-docs⁸⁴.

Успіх проекту Відкритої інформації обумовлений встановленням зобов'язання для всіх відповідальних органів влади щодо публікації даних та надання доступу до них для повторного використання. Вкрай важливо розробити ефективну пошукову систему для забезпечення можливості доступу до раніше не класифікованої інформації та надавати докладні інструкції щодо використання даних. Для забезпечення стабільності роботи цього механізму та його цінності, дані повинні постійно оновлюватися.

Основні елементи:

- створення зобов'язання для органів державної влади щодо надання державної інформації в повному обсязі;
- збір всіх загальнодоступних даних та їх перетворення на базі декількох ключових елементів на легкодоступний механізм;
- розробка детальних рекомендацій для громадян / організація тренінгів з питань використання механізму;
- підвищення обізнаності громадськості щодо потенціалу та цінності відкритих даних та їх повторного використання.

⁷⁹ Open Raadsinformatie, доступно за посиланням: <http://zoek.openraadsinformatie.nl/#/>.

⁸⁰ Більше інформації про Відкриту муніципальну інформацію: <http://www.openraadsinformatie.nl/>; <http://www.openstate.eu/en/projects/political-transparency/open-municipal-information/>.

⁸¹ Директива 2013/37/EU Європейського Парламенту та Ради Європи від 26 червня 2013 року, якою вносяться зміни до Директиви 2003/98/EC про повторне використання інформації державного сектору, доступно за посиланням: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:EN:PDF>.

⁸² Закон про повторне використання інформації державного сектору, Закон № 596 від 24 червня 2015 р., доступно за посиланням: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0036795/2015-07-18>.

⁸³ Github, Open Raadsinformatie, доступно за посиланням: <https://github.com/openstate/open-raadsinformatie>.

⁸⁴ Open Raadsinformatie API, доступно за посиланням: <http://docs.openraadsinformatie.nl/>.

2.2 Консультації

Цей рівень включає запрошення громадськості до висловлення своїх думок, коментарів, поглядів та відгуків щодо конкретного документа чи порядку денного. Тоді як державний орган, як правило, визначає перелік питань, щодо яких проводяться консультації, процес повинен також дозволяти залучення даних з інших питань, що містяться в проекті документа. Консультації можуть бути організовані різноманітними способами, проте повинні характеризуватися чітко визначеним порядком, включенням всіх осіб, яких стосується проект, та достатньою кількістю часу для подання зауважень і зворотного зв'язку від державного органу. Це характеризується як реактивний спосіб участі, оскільки громадськість залучається на вимогу органів державної влади. Консультації є особливо актуальними на етапах розробки політик та їх вивчення. Корисні інструменти й механізми можуть включати:

- консультації, інтерактивні (наприклад, через веб-платформи) або особисті зустрічі (наприклад, фокус-групи, комітети, публічні дискусії, експертні семінари і т. п.) з метою обговорення питань розробки, впровадження та оцінювання результатів застосування політики спільно з громадськістю;
- механізми відстеження прогресу, такі як опитування, онлайн-опитування або анкети, збору інформації про зацікавленість, а також збір пропозицій від зацікавлених сторін;
- відкриті пленарні засідання або засідання комітетів для ведення дискусій в процесі прийняття рішень.

В цілому в разі організації консультацій щодо конкретного документа (наприклад, проекту закону або положення) доцільним є надання всіх супровідних документів, пов'язаних з проектом (наприклад, відповідних звітів про оцінювання впливу, вивчення результатів застосування і т. п.). Щодо належної практики, громадськість повинна мати можливість отримання доступу до таких документів та проектів на початковій стадії їх розробки для сприяння конструктивній участі. Якщо надати початкові версії конкретних документів неможливо, органи влади можуть надавати короткий огляд із зазначенням питань, які вони планують включити в проект. Такий підхід може заощадити час та зменшити потенційні розбіжності на більш пізніх стадіях. Окрім того, необхідно проводити консультації з громадськістю також щодо усіх подальших редакцій проектів.

При плануванні консультації, важливо враховувати кількість часу, який виділяється громадськості для її конструктивного внеску, оскільки строки залежатимуть від типу документа та поставлених питань. Доцільним було б залишати можливість продовження строків, наприклад, в разі якщо громадськості необхідно більше часу для розгляду подальших питань, порушених в документі.

Надання зворотного зв'язку щодо отриманої інформації є ключовим елементом для підвищення довіри та зміцнення співпраці. Учасники знатимуть, що їх думка дійсно враховується і включається в проект документа, за умови її доречності. Зворотний зв'язок не повинен обов'язково бути індивідуальним; скоріше, він може включати короткий огляд всіх висновків та вжитих заходів в одному короткому звіті.

Оцінювання процесу консультацій може допомогти поліпшити такі процеси в майбутньому. Окрім того, воно може допомогти у переданні досвіду, усуненні будь-яких перешкод та закріпленні використаних інноваційних методів та інструментів. Таке оцінювання також може бути проведене спільно з учасниками процесу.

Приклад країни № 3.

Країна	Мальта
Найменування/назва	Консультації державних органів (електронний державний орган)⁸⁵
Рівень участі	Консультації
Інституційний рівень	Національні/місцеві органи влади
Конкретна мета	Поліпшити ефективність, прозорість та участь громадськості у впровадженні проектів, введенні в дію законодавства та розробці нових політик.
Основні/інноваційні характеристики	<ul style="list-style-type: none"> • Можливість підписки з метою отримання інформації про проведення нової онлайн-консультації з громадськістю. • Забезпечення прямої трансляції офіційних засідань Місцевих рад, а також можливість бути присутнім на них особисто, оскільки вони є відкритими для громадськості. • Відповідно до Порівняльного Звіту Електронного державного органу Європейської комісії за 2014 та 2015 рр.⁸⁶, у якому проаналізовано якість надання послуг та ефективність роботи електронного державного органу, Мальта займає перше місце серед 33 країн (28 держав-членів Європейського Союзу, а також Ісландія, Норвегія, Сербія, Швейцарія та Туреччина).

Онлайн-консультації з громадськістю є частиною ініціативи електронного уряду Мальти. Широка ініціатива також включає надання електронних послуг органами державної влади, в тому числі *електронні форми eForms* (дозволяє створювати онлайн-форми); *рахунки MyBills* (рішення державного органу щодо виставлення рахунків онлайн) та *електронні закупівлі eProcurement* (дозволяє відстежувати державні закупівлі).

Онлайн-консультації з громадськістю поділені на чотири етапи: (1) *відкрита консультація*: громадськість запрошується для надання зауважень; (2) *закрита консультація*: усі отримані коментарі проходять процедуру перевірки; (3) *надання зворотного зв'язку*: публікується частина зворотного зв'язку, відібрана в процесі перевірки; (4) *підведення підсумків консультації*: розробляється детальний звіт про результати проведених консультацій, після чого надається громадськості для ознайомлення. Подання коментарів можливе через просту інтерактивну форму, електронною поштою або за телефоном.

Для того, щоб зробити механізм найбільш ефективним, важливо забезпечити залучення громадян та навчити їх користуватись інструментами електронного державного органу. У зв'язку з цим було організовано декілька безкоштовних базових курсів ІКТ для ознайомлення громадян з правилами користування інтернетом та комп'ютерами в цілому. З боку органів державної влади, величезне значення має використання всіма міністерствами інтерактивних інструментів та постійне оновлення платформи з додаванням нових документів для проведення консультацій.

Основні елементи:

- розробка зручної для користувачів веб-платформи, легко доступної кожному;
- організація освітніх тренінгів для громадян з питань використання інструментів;
- зобов'язання міністерств щодо вчасного оприлюднення всіх документів.

⁸⁵ Консультації для громадськості через інтернет, доступно за посиланням:

http://socialdialogue.gov.mt/en/Public_Consultations/Pages/Home.aspx.

⁸⁶ Звіт електронного уряду ЄС за 2015 р. свідчить про те, що онлайн-послуги державних установ у Європі працюють добре, але можуть працювати краще. Опубліковано 23 червня 2015 р. Європейською комісією, «Єдиний цифровий ринок» (Digital Single Market). Доступно за посиланням:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2015-shows-online-public-services-europe-are-smart-could-be-smarter>

Приклад країни № 4.

Країна	Австрія
Найменування/назва	Стандарти участі громадськості⁸⁷
Рівень участі	Інформація, Консультації, активне залучення (партнерство)
Інституційний рівень	Федеральний державний орган / усі сфери державного управління
Конкретна мета	Максимізувати ефективність та результативність участі громадськості.
Основні/інноваційні характеристики	<ul style="list-style-type: none">• Інноваційна структура документа: перелік питань, які є контрольним переліком для оцінки того, чи було дотримано стандартів.• Включає стандарти ефективності політики та управління для залучення до участі громадян та груп за інтересами, а також стандартів якості для учасників з метою оцінки якості участі.• Ці стандарти все частіше використовуються на всіх рівнях державного управління, та відійшли від первісної ідеї їх застосування лише на федеральному рівні.

«Стандарти участі громадськості» було прийнято Радою міністрів Австрії 2 липня 2008 року та спочатку було рекомендовано до застосування федеральній адміністрації Австрії. Документ підготовлено міжвідомчою робочою групою за участю органів влади та установ Австрії, ГО та зовнішніх експертів. У документі відображена точка зору, що політики та органи управління можуть отримати вигоду від участі громадськості, якщо якість такої участі є високою. Це можна забезпечити шляхом застосування стандартів, метою яких є максимальна ефективність та результативність участі громадськості.

Стандарти поділено на три розділи: (1) стандарти підготовки процесу участі; (2) стандарти реалізації процесу участі; (3) стандарти моніторингу та оцінювання результатів після процесу участі. Їх сформульовано у формі переліку питань, на які необхідно надати відповідь для кожного процесу прийняття рішень. Якщо на всі питання можна відповісти ствердно, якість участі громадськості вважається високою. Наразі рекомендується застосовувати стандарти в усіх сферах державного управління.

Функціональність механізму значною мірою залежить від можливостей державних службовців та їх вірності застосуванню стандартів. Завдяки розробці документа за участю громадськості, стандарти вже широко поширено та прийнято багатьма ключовими суб'єктами у сфері державного управління. Для підтвердження того, що стандарти застосовуються уніфіковано, рекомендується організувати тренінги для державних службовців, які застосовують їх на практиці.

Основні елементи:

- забезпечення процесу участі громадськості в розробці документа, із залученням всіх ключових учасників для створення у них прихильного ставлення до їх реалізації;
- організація тренінгів для державних службовців з питань практичного застосування стандартів;

отримання підтвердження від органу влади щодо того, що стандартів дотримуються на практиці.

2.3 Активне залучення до участі (партнерство)

Цей рівень стосується співпраці та здійснення спільних обов'язків на всіх етапах процесу прийняття рішень як вищої форми участі (наприклад, визначення порядку денного, визначення питання, розробка документів, прийняття рішень та їх виконання, делегування конкретного завдання ГО). Воно включає представників громадськості, які займають місце за столом поруч із представниками державних органів. Ініціатива може надходити від обох

⁸⁷ Федеральна канцелярія Австрії, *Стандарти участі громадськості. Рекомендації щодо належної практики*, 2008 р., доступно за посиланням:
http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/oebs_standards_engl_finale_web.pdf

сторін. З одного боку, необхідно укласти угоду про загальні цілі процесу, а з іншого — представники громадськості повинні мати можливість зберігати свою незалежність, а також виступати та агітувати за рішення, прийняття яких вони прагнуть. Партнерство може реалізуватись на всіх етапах політичного циклу, та є особливо актуальним під час розробки політики (визначення порядку денного) або реалізації політики та навчання. Корисні інструменти й механізми можуть включати:

- робочу групу або комітет, сформовані у формі постійної або спеціальної експертної групи для надання консультацій з політичних питань;
- спільна розробка документів: активна участь у підготовці частин законодавчого процесу,
- спільне прийняття рішень, таких як складання бюджету за участю громадськості;
- стратегічне партнерство, за умовами якого ГО та державні органи створюють партнерство для реалізації політики.

Одним з найбільш обговорюваних питань в разі активного партнерства є порядок відбору ГО та зацікавлених сторін для участі в процесі. З цією метою державами прийнято декілька моделей та підходів. Наприклад, в разі запрошення представників громадськості до участі в робочих групах, вони можуть відбиратись шляхом відкритої пропозиції. Кодекс Хорватії щодо консультацій містить перелік конкретних критеріїв, які може бути розглянуто, зокрема: досвід, попередні внески представників громадськості щодо предмету обговорення, кваліфікації, які стосуються питань, що регулюються законом або іншими нормативно-правовими актами, чи встановлені актами державних органів⁸⁸.

Приклад країни № 5.

Країна	Латвія
Найменування/назва	Меморандум про співпрацю між неурядовими організаціями та Кабінетом Міністрів (Меморандум)
Рівень участі	Активне залучення до участі (партнерство)
Інституційний рівень	Державні органи влади
Конкретна мета	Забезпечити активне залучення та можливості ефективної участі громадських організацій у процесах прийняття рішень
Основні/інноваційні характеристики	<ul style="list-style-type: none"> • Реалізація Меморандуму контролюється <i>Радою з питань реалізації Меморандуму про співпрацю між громадськими організаціями та Кабінетом Міністрів (Рада)</i>⁸⁹. • Все більше ГО підписують Меморандум про співпрацю: з 2008 по 2013 роки кількість ГО, що підписали документ, збільшилася з 429 до 709. Підписанням Меморандуму, організації демонструють свою готовність співпрацювати з органом державної влади⁹⁰.
Закон про Державне управління ⁹¹ та Регламент Кабінету Міністрів ⁹² , а також інші нормативно-правові документи надають правові гарантії участі громадськості у державному управлінні та прийнятті рішень. З цією метою, ГО мають право брати участь в різних робочих групах та консультативних радах органів державного управління. Меморандум про співпрацю підтверджує готовність ГО та Кабінету Міністрів співпрацювати задля вдосконалення системи державного управління.	

⁸⁸ Хорватія, Кодекс щодо ведення консультацій з зацікавленою громадськістю в процесі прийняття законодавства, інших нормативних положень та актів (2009 р.)

⁸⁹ Рада з питань реалізації Меморандуму про співпрацю між громадськими організаціями та Кабінетом Міністрів. Доступно за посиланням (латиською мовою) <http://likumi.lv/doc.php?id=263733>

⁹⁰ Більше інформації доступно за посиланням (латиською мовою): <http://www.lvportals.lv/visi/likumi-prakse/261524-nvo-un-ministru-kabineta-sadarbibas-memorands-apliecinajums-valdibas-un-sabiedribas-sadarbibai/>.

⁹¹ Закон про державне управління, доступно за посиланням: <http://likumi.lv/doc.php?id=63545>.

⁹² Регламент Кабінету Міністрів № 300 від 7 квітня 2009 р., доступно за посиланням: <http://m.likumi.lv/doc.php?id=190612>

Для нагляду за виконанням меморандуму 2006 року було створено *Раду з питань реалізації Меморандуму про співпрацю між громадськими організаціями та Кабінетом Міністрів (Рада)*. Рада визначає відповідні пріоритетні питання державного бюджету та готує рекомендації щодо необхідних правових актів та документів з політичного планування, пов'язаних зі співробітництвом між інститутами державного управління та громадськими організаціями. Членами Ради є директор державної канцелярії, представник Відомства прем'єр-міністра, державні секретарі міністерств та сім представників ГО, які підписали Меморандум. Рада регулярно збирається на засідання відповідно до детального річного плану роботи.

Фундаментальним елементом цього механізму співпраці є Рада. Істотним питанням успішної співпраці між ГО та Кабінетом Міністрів є забезпечення безперервного функціонування Ради та її чіткий мандат.

Для нагляду за виконанням меморандуму 2006 року було створено *Раду з питань реалізації Меморандуму про співпрацю між громадськими організаціями та Кабінетом Міністрів (Рада)*. Рада визначає відповідні пріоритетні питання державного бюджету та готує рекомендації щодо необхідних правових актів та документів з політичного планування, пов'язаних зі співробітництвом між інститутами державного управління та громадськими організаціями. Членами Ради є директор державної канцелярії, представник Відомства прем'єр-міністра, державні секретарі міністерств та сім представників ГО, які підписали Меморандум. Рада регулярно збирається на засідання відповідно до детального річного плану роботи.

Фундаментальним елементом цього механізму співпраці є Рада. Істотним питанням успішної співпраці між ГО та Кабінетом Міністрів є забезпечення безперервного функціонування Ради та її чіткий мандат.

Основні елементи:

- забезпечення політичного дотримання реалізації документа та участі органів державної влади в роботі спільної Ради;
- організація регулярних засідань представників ГО з метою обговорення пріоритетних питань галузі, які представлятимуться та реалізовуватимуться Радою;
- забезпечення достатніх фінансових ресурсів для збереження функціональності Ради;
- забезпечення чіткого мандату Ради та дотримання й виконання прийнятих нею рішень/документів.

Приклад країни № 6.

Країна	м. Вроцлав (Польща)
Найменування/назва	Складання бюджету за участю громадськості⁹³
Рівень участі	Активне залучення до участі (партнерство)
Інституційний рівень	Місцевий
Конкретна мета	Підвищити активність громадян м. Вроцлав у питаннях формування політики міста, або «передати громадянам право на місто».
Основні/інноваційні характеристики	<ul style="list-style-type: none"> • Місцеві органи влади мають можливість визначати потреби громадян та можуть вживати відповідних заходів. • Громадяни мають можливість брати активну участь у розвитку міста та поліпшувати умови життя. • Сума коштів, виділених в межах Громадського бюджету Вроцлава 2016 року, складає 25 мільйонів польських злотих (близько 5,87 мільйонів євро).
Складання бюджету за участю громадськості — це особливий процес, до якого може бути залучено громадян конкретного міста, персонально або через організацію, з метою розподілу державних коштів. Першим польським містом, у якому було запроваджено складання бюджету за участю	

⁹³ Принципи складання бюджетів за участю громадськості в м. Вроцлав: <http://www.wroclaw.pl/wroclawski-budzet-obywatelski-2016-zasady>; Більше інформації про складання бюджетів у Вроцлаві: <http://www.wroclaw.pl/wroclawski-budzet-obywatelski-2016-zasady>.

громадськості було м. Сопот (2011 р.). З того часу кількість міст, які беруть участь в складанні бюджету за участю громадськості, щорічно зростає. Варто підкреслити, що єдиної моделі не існує, і кожне місто створює власну модель складання бюджету за участю громадськості відповідно до своїх потреб.

Складання бюджету за участю громадськості в м. Вроцлав було впроваджено у 2013 році, і за статистикою це один з найкращих прикладів в Польщі⁹⁴. Місцева влада виділяє частину коштів з бюджету міста, які може бути надано для цілей складання бюджету за участю громадськості. Громадянам пропонується подавати власні ідеї проектів для реалізації в місті, які надалі розглядають та ухвалюють місцеві органи. Фінальні проекти обираються шляхом голосування громадян та втілюються відповідно до розробленої раніше дорожньої карти/графіка.

Процес бюджетування за участю громадськості складається з багатьох форм активного залучення громадян, у тому числі створення та представлення проектів, участь в обговоренні, можливість спостерігати всі етапи процедури в мережі Інтернет, фінальне голосування за проекти тощо⁹⁵. Для остаточної перевірки, перед голосуванням Муніципальне управління Вроцлава має організувати консультації з керівниками проектів та співробітниками управління, принаймні, в 14 районах Вроцлава. Органи влади також організують спеціальні зустрічі, присвячені проектам та оцінці вже завершених проектів⁹⁶.

Основні елементи:

- підвищення інтересу органів місцевої влади до бюджетування за участю громадськості, продемонструвавши переваги, які воно має як для міста, так і для посадових осіб, які приймають відповідні рішення;
- виділення фінансування в сумі, достатній для втілення проектів;
- підвищення обізнаності громадян, створення стимулів для їх активного залучення;
- забезпечення впевненості, що запроваджена процедура виконується на практиці, у тому числі проводяться всі консультації;

організація регулярних зустрічей усіх зацікавлених сторін, відкритих для широкого загалу.

2.4 Діалог

Ця форма участі є комплексною та інституційною, за якої найбільш стабільних та довготривалих результатів можна досягти при розробці структурованим чином (наприклад, шляхом створення спільних ради). Вона вимагає *«двосторонньої комунікації, що ґрунтується на взаємних інтересах та потенційно спільних цілях, з метою забезпечення регулярного обміну думками»*⁹⁷. Діалог є основною формою співпраці і повинен призводити до результатів, узгоджених сторонами. Її високо оцінили на всіх етапах, але найбільш важливою вона є на етапах формулювання та переформулювання політики. Корисні інструменти й механізми можуть включати:

- постійне проведення громадських слухань та форумів за участю зацікавлених сторін (замість розгляду конкретних питань);
- міжгалузеві ради за участю ГО щодо конкретних питань;
- контакт представників основних органів влади з ГО;
- проведення заходів, спрямованих на розвиток потенціалу та підвищення обізнаності та участі громадськості.

⁹⁴ В. Клембовскі (W. Kłębowski), Бюджетування за участю громадськості (Budżet partycypacyjny). Оцінка (Ewaluacja), Варшава, 2014 р., стор. 20

⁹⁵ На тему бюджетування за участю громадськості в Польщі див. також: <http://budzet-partycypacyjny.pl/>.

⁹⁶ Приклади успішних проектів 2015 року, доступно за посиланням: <https://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-wroclaw/wyniki-glosowania-wbo-2015>

⁹⁷ Кодекс належної практики для міжнародних ГО для участі громадськості в процесі прийняття рішень

Для регулювання участі чи розробки нових механізмів важливо виділити такі різні етапи політичного циклу та рівні участі, а також їх взаємні стосунки.

Приклад країни № 7.

Країна	Чорногорія
Найменування/назва	Рада з питань співпраці органів влади Чорногорії та громадських організацій.
Рівень участі	Активна участь (партнерство), діалог
Інституційний рівень	Державні органи влади
Конкретна мета	Подальший розвиток інституційних механізмів співпраці та участі ГО, моніторинг імплементації Стратегії та покращення стосунків Органу влади та ГО.
Основні/інноваційні характеристики	<ul style="list-style-type: none"> • Рівний склад: 11 представників Органу влади та 11 представників ГО. • Особи, що здійснюють моніторинг імплементації Стратегії розвитку ГО.

Основною метою діяльності Ради є подальший розвиток інституційних механізмів співпраці та участі ГО, моніторинг впровадження Стратегії щодо співпраці з ГО та підтримка розвитку стосунків між Урядом та ГО. Рада складається з представників міністерств, голови Управління співпраці з ГО та представників ГО. Головою Ради є представник Уряду. Голова та члени Ради призначаються Урядом на 3 роки. ГО обираються шляхом публічного оголошення.

Основні завдання Ради:

- моніторинг імплементації Стратегії розвитку ГО в Чорногорії відповідно до Плану заходів для імплементації на період 2014–2016 рр.; а також плану заходів щодо розділу 23, Судочинства та фундаментальних прав, з посиланням на співпрацю з ГО;
- висловлення власної думки щодо законопроектів, наприклад, стратегічних та інших документів, щодо функціонування та розвитку ГО в Чорногорії з метою стимулювання їх роботи;
- ініціювати прийняття нового законодавства чи внесення змін до чинного законодавства з метою створення стимулів для роботи та розвитку громадських організацій;
- надання пропозицій органам влади Чорногорії щодо пріоритетних сфер громадського інтересу та сум фінансування проектів чи програм громадських організацій з державного бюджету;
- заохочення та покращення співпраці органів влади та державних організацій з громадськими організаціями, а також з відповідними міжнародними юридичними особами та іншими особами всередині країни та за кордоном.

Основні елементи:

- забезпечення участі органів влади та ГО в спільній Раді;
- виділення належних ресурсів для ефективного функціонування Ради, особливо її адміністративного офісу;
- забезпечення ефективного вкладу Ради в розвиток громадянського суспільства.

Приклад країни № 8.

Країна	Данія
Найменування/назва	eDem
Рівень участі	Всеосяжний діалог
Інституційний рівень	Національні/місцеві органи влади
Конкретна мета	Підтримка та доповнення демократичних процесів (особливо на місцевому рівні) із застосуванням технічних додатків та пристроїв.
Основні/інноваційні характеристики	<ul style="list-style-type: none"> • Певна кількість рівнів/форм участі як на національному (Смарт Сіті, Інноваційна стратегія відкритих даних, Інклюзія...), так і на місцевому рівнях (Цифрові громадські колегії, Статутна рада обраних літніх громадян...).

- 2015 року значну частину державного сектору вже було
- Використання різноманітних ІКТ інструментів для залучення всіх громадян, у тому числі програми із залучення осіб з інвалідністю та залучення за допомогою соціальних мереж. Володар Премії Партнерства «Відкритий уряд» — лише Статутна рада обраних літніх громадян переведено у цифровий формат⁹⁸.

У Данії запровадження рішень електронної демократії відбувалося протягом понад 15 років⁹⁹.

Чинний

механізм eDem складається з багатьох ініціатив на національному та місцевому рівнях, які розвиваються незалежно без єдиної стратегії національного/місцевого рівня. Наприклад:

Державний рівень:

- **Відкриті дані:** Ця ініціатива є частиною Плану дій Партнерства «Відкритий уряд», а її метою є надання доступу до відкритих даних та забезпечення можливості їх повторного використання. Доступ до відкритих даних може надаватися з різною метою, наприклад, як основа для створення нових сервісів, аналітичних документів та додатків. Ініціатива надає нову інформацію та можливість вивчення на користь як громадян, так і приватного сектору.
- **Залучення соціальних мереж:** Численні державні інституції все частіше використовують соціальні мережі для інформування громадян та діалогу з ними. У відповідь на це Адміністрацією прем'єр-міністра було розроблено керівні принципи щодо юридичних аспектів використання соціальних мереж міністерствами та органами влади. Додатково було розроблено повний перелік міністерств із посиланнями на їх сторінки в мережах Facebook та Twitter¹⁰⁰.

Місцевий рівень:

- **Рада літніх громадян:** Володар Премії Партнерства «Відкритий уряд» 2015 р. Ця соціальна інноваційна ініціатива підтримує участь літніх громадян в процесах прийняття рішень на місцевому рівні. Рада призначена бути посередником між міськими радами та місцевими громадянами літнього віку. Літні громадяни обираються строком на чотири роки шляхом прямих виборів серед усіх громадян, старших 60 років, і за їх участі, з рівним поділом між чоловіками та жінками. Законодавство зобов'язує міські ради проводити консультації з місцевими Радами літніх громадян у випадку прийняття будь-яких рішень щодо літнього населення, які, зазвичай, стосуються медицини, стандартів державних послуг для літніх людей та людей з інвалідністю, а також культурної політики¹⁰¹.
- **Цифрові громадські комітети:** Комітети є альтернативним нарадчим інструментом, що доповнює інші ініціативи eDem муніципалітетів. Громадяни просто реєструються на веб-сайтах муніципалітетів та надають зворотний зв'язок щодо вказаних питань. Комітети використовуються для вивчення громадської думки та збирання вхідних даних для процесів планування, а також для стратегічних процесів в муніципалітетах¹⁰².

Основні елементи:

- організація різноманітних інформаційних заходів як для громадян, так і для органів влади, з метою вивчення різних підходів;

⁹⁸ Більше інформації про eDem: Мікала Хог Даймар (Michala Høg Daimar): *eDem в Данії — внесок до КРДУ*, 2015 р. Доступно за посиланням: <http://www.Council of Europe.int/t/dgap/localdemocracy/CDDG/Budapest/Contribution-Denmark.pdf>.

⁹⁹ Згідно з роботою Мікали Хог Даймар: *eDem в Данії — внесок до КРДУ, 2015 р.*, eDem є демократичними діями, що підтримуються електронними засобами. Сюди належать, поміж іншого, методи із використанням ІКТ для залучення громадян

¹⁰⁰ Уряд у соціальних мережах. Доступно за посиланням: <http://digitalkommunikation.net/politikere-og-partier/regeringen-paa-de-sociale-medier/>

¹⁰¹ Детальна інформація: Обрані Ради літніх людей в Данії, Європейська комісія, Сервіс Joinup: <https://joinup.ec.europa.eu/community/opengov/case/statutory-elected-senior-citizens%E2%80%99-councils-denmark>.

¹⁰² *eDem в Данії — участь у Європейській комісії з питань демократії та державного управління*, відділ у справах політики громадського оновлення та соціального забезпечення, 2015 р. <http://www.Council of Europe.int/t/dgap/localdemocracy/CDDG/Budapest/Contribution-Denmark.pdf>.

- розробка всеосяжного механізму участі громадськості, у тому числі різні рівні та інструменти, що застосовуються;
- запровадження ефективної політики залучення з метою забезпечення можливості кожного громадянина брати участь у процесі прийняття рішень, у тому числі людей з інвалідністю та літніх людей.

V. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ НА ПРАКТИЦІ

Важливо підкреслити, що участь не є одноразовою дією, і вона не може бути забезпечена, якщо не практикувати її постійно. Існують різноманітні практичні моделі, що допомагають забезпечити сталу та ефективну участь за допомогою законодавчих моделей чи практичних інструментів. Цей розділ присвячено вивченню роботи таких моделей і досвіду, які можна винести з їх впровадження. Також він містить інформацію щодо дій, які можуть вжити держави задля забезпечення виконання норм та принципів участі громадськості.

1. Запровадження гарантій участі в державній законодавчій структурі

Міжнародні документи щодо прав людини визнають права усіх людей брати участь в процесах прийняття рішень і визначають, що механізми участі встановлюються законодавством¹⁰³.

Окрім того, дослідженням Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ) щодо стимулювання, захисту та імплементації права на участь в громадських справах рекомендовано таке: «...*Право на участь в політичних та громадських справах повинно бути закріплене законодавством, і, у випадку його заперечення, повинні бути доступні засоби для оскарження його в суді. У випадку порушення, необхідно забезпечити доступні засоби правового захисту*»¹⁰⁴.

Правила та норми участі в політичних та законотворчих процесах в Європі включено до різноманітних типів документів, і вони регулюються різними галузевими законами. Основною відмінністю документів, що регулюють таку участь, є їх правова природа: деякі країни включили процедури та правила до документів, що мають обов'язкову юридичну силу (закони, постанови). Наприклад, документи, що мають обов'язкову юридичну силу було прийнято в Боснії та Герцеговині (накази уряду), Хорватії (Закон про доступ до інформації та накази уряду) та Румунії (окремий закон). Іншими країнами прийнято документи, що не мають обов'язкової сили (зведення правил і норм, стандарти, директиви) — такі документи, наприклад, існують у Австрії, Хорватії та Сполученому Королівстві.

Правова природа документа має велике значення, оскільки вона впливає на те, наскільки його положення може бути застосовано в примусовому порядку на практиці, і наскільки доступні заходи забезпечення відповідності. Документи, що мають обов'язкову юридичну силу можуть посилити важливість участі, надати чітке визнання права на участь, а також посилити гарантії щодо впровадження. Документи, що мають обов'язкову юридичну силу, можуть включати¹⁰⁵:

- правове зобов'язання публікувати законопроекти, експертну документацію та

¹⁰³ Комітет з прав людини ООН, Загальний коментар № 25, параграф 5.

¹⁰⁴ Рада ООН з прав людини, *Вивчення передових практик, досвіду, викликів та способів їх подолання у питанні стимулювання, захисту та реалізації права участі в державних справах у контексті чинного законодавства в сфері прав людини*, A/HRC/30/26, доступно за посиланням: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/EqualParticipation.aspx>.

¹⁰⁵ Еміна Нуредіноска (Emina Nuredinoska) (МЦМК, «Колишня Югославська Республіка Македонія») та Катеріна Хаджі-Міцева Еванс (Katerina Hadzi-Miceva Evans) (ЄЦНП, Угорщина), *Прозорість та участь громадськості в законотворчому процесі, порівняльний огляд та оцінка ситуації в Македонії*, 2010 р.

- інформацію;
- принципи участі;
- особи, з якими слід консультиватися, з підкресленням того, що будь-хто, на кого впливає таке конкретне рішення, тобто зацікавлена сторона, має бути частиною процесу, при цьому особливу увагу слід приділити охопленню та включенню вразливих груп;
- залучення представників громадянського суспільства до різноманітних консультативних органів та робочих груп;
- документи, щодо яких необхідні консультації (закони, директиви, політики);
- публікація оголошення про початок процесу прийняття рішень та консультації на початковому етапі проекту та його наступних етапах;
- мінімальні часові межі (кінцеві терміни) для публічних обговорень (де визнається, що згідно з належною практикою проект повинен подаватися для консультацій не менше ніж за 10 днів);
- рекомендації щодо застосування різних методів консультацій;
- винятки із загальних правил, де може знадобитися адаптація правил щодо участі до специфічних місцевих умов чи ситуацій (наприклад, надзвичайні ситуації);
- способи надання зворотного зв'язку у процесі та з питань консультацій;
- існування контролюючого або урядового органу, відповідального за моніторинг та реалізацію громадських консультацій;
- відповідність правилам консультацій на практиці.

На додачу до законодавства, у багатьох країнах прийнято програмні документи, де викладено чіткі основи співпраці, і які полегшують постійний діалог та порозуміння між ГО та офіційними органами. Вони можуть мати форму двосторонніх угод між ГО, парламентом та/або офіційним органом, у яких зазначаються спільні зобов'язання, або ж одностороннього стратегічного документа, у якому викладено конкретні зобов'язання офіційного органу щодо підтримки розвитку ГО. Хоча ці документи охоплюють різні питання щодо діяльності ГО, вони зазвичай містять окремі розділи, присвячені стимулюванню участі.

Проте лише регулювання участі в політиці чи законотворчості недостатньо. Іноді, з різних причин, таку участь може бути складно реалізувати. Наприклад, строки для прийняття законодавства можуть бути стислими. Офіційні органи можуть не знати з ким проводити консультації, кого залучати, чи як це здійснити. Особи, що беруть участь в процесі, можуть бути необізнаними щодо необхідних питань. Окрім того, процес участі вимагає виділення часу та ресурсів, організації та зворотного зв'язку. Врешті, політичний контекст може бути несприятливим для залучення широкого загалу.

Спираючись на досвід різних країн, важливо розробити низку заходів для забезпечення відповідності та ефективної участі та реалізації законодавчих гарантій. Для подолання викликів країни можуть:

- Проводити планування людських та фінансових ресурсів для ефективної реалізації процесів участі. Це означає необхідність визначення конкретної особи, яка координуватиме процес, виділення належного фінансування, у тому числі, якщо це необхідно, коштів для більш широкого залучення зацікавлених сторін. За результатами оцінювання румунського законодавства було визначено, що: *«відсутність визначення необхідних ресурсів стала перешкодою на шляху до практичної реалізації Закону про прозорість прийняття рішень»*¹⁰⁶. Декількома країнами було запропоновано

¹⁰⁶ Стан, В. (Stan, V.), *Прозорість управління та процесу прийняття рішень — концепція, законодавство*,

визначення конкретних посадовців в кожному офіційному органі для здійснення координації та моніторингу консультаційного процесу (запропоновано, наприклад, Австрією, Боснією та Герцеговиною, Хорватією, Сполученим Королівством);

- Запровадити додаткові директиви / підзаконні акти для посилення гарантій реалізації процесу. Наприклад, в Боснії і Герцеговині Міністерством юстиції прийнято Зведення інструкцій, що містить положення щодо запровадження Правил консультацій для розробки законопроектів в Міністерстві юстиції¹⁰⁷;
- Розробити директиви, зручні для користування брошури чи онлайн-інструменти та семінари для надання подальших пояснень щодо документа, покращення розуміння та забезпечення його гармонізованого запровадження різними органами. Наприклад, в Австрії було розроблено робочі документи, у тому числі контрольні списки, на різні теми для полегшення процесу участі¹⁰⁸. Урядовим управлінням співпраці з ГО Хорватії розроблено директиви для держслужбовців, що застосовують Кодекс в процесі консультацій¹⁰⁹;
- До початку процесу розробки розробити план консультацій, у якому буде визначено цілі процесу, найкращі методи його впровадження, необхідний рівень доступу, а також необхідні фінансові ресурси та фінансовий план;
- Розробити перелік осіб та організацій, що займають активну позицію в секторі або потенційно зацікавлені в участі в процесі (такі списки, наприклад, існують в Боснії та Герцеговині). Ці списки допомагають визначити осіб, яких слід залучати, однак при цьому вони не повинні перешкоджати участі інших осіб в процесі;
- Створити переліки постійних консультаційних процесів та організацій, представлених в різних робочих групах (такі списки розроблено, наприклад, Урядовим управлінням співпраці з ГО Хорватії).

Приклад країни № 9.

Країна	Литва
Найменування/назва	Нормативні межі участі¹¹⁰
Рівень участі	Інформація, Консультації, активне залучення (партнерство)
Інституційний рівень	Національний, місцевий
Конкретна мета	Забезпечити законодавчу відкритість, прозорість, дізнатися думку суспільства щодо регуляторних проблем та способів їх вирішення, а також надати можливість громадськості впливати на зміст законопроектів.
Основні/інноваційні характеристики	<ul style="list-style-type: none"> • Передбачає законодавчі гарантії для трьох рівнів участі в процесі прийняття рішень. • Гарантує право участі також для осіб з обмеженими можливостями — шляхом участі в консультативному органі: Рада у справах людей з обмеженими можливостями.
Законодавча база для участі громадськості в процесі прийняття рішень в Литві забезпечує гарантії на трьох рівнях участі.	

обмеження в демократичному суспільстві, 2009 р.

¹⁰⁷ Боснія і Герцеговина, Міністерство юстиції, *Зведення інструкцій для впровадження правил щодо консультацій в розробці законодавчих актів в міністерстві юстиції*, 2008 р.

¹⁰⁸ *Участь громадськості і сталий розвиток в Європі (Participation & nachhaltige Entwicklung in Europa)*.

Доступно за посиланням: <http://www.partizipation.at>

¹⁰⁹ Уряд Республіки Хорватія, Управління співпраці, *Керівництво із застосування Кодексу з питань консультацій із зацікавленою громадськістю в процесі прийняття законів та інших нормативних актів*, 2010 р. Доступне за посиланням: https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/kopija/Savjetovanja/Smjernice_PDF.pdf

¹¹⁰ Онлайн-платформа для консультацій. Доступно за посиланням: <http://lrv.lt/lt/>.

Інформація:

Зобов'язання публікувати регуляторні пропозиції передбачене Резолюцією офіційного органу Республіки Литва № 480 від 18 квітня 2003 р.¹¹¹ та Законом про законодавчу базу Республіки Литва від 18 вересня 2012 р., № XI-2220¹¹². Резолюція зобов'язує відповідальні державні інституції мати спеціальний веб-сайт, передбачає набір вимог щодо обслуговування та загальних технічних вимог. Законом передбачено перелік документів для обов'язкової публікації. Доступ до всіх документів забезпечується за допомогою веб-сайту «Мій орган влади» (My Public authority), який класифікує органи влади за принципом відповідальності¹¹³.

Консультації:

Мінімальні стандарти щодо участі громадськості регулюються статтею 7 Закону про законодавчу базу, статтею 4 Закону № XII-717 про розвиток громадських організацій від 19 грудня 2012 р.¹¹⁴ та статтею 2 Програми покращення державного адміністрування на 2012–2020 рр. Законом про законодавчу базу визначено цілі консультацій та передбачено, що «Консультації з громадськістю необхідні в належний час та за основними питаннями (ефективність консультацій) а також в належному обсязі (пропорційність консультацій)». Законом про розвиток громадських організацій передбачено зобов'язання Міністерства соціального забезпечення та праці на випадок впровадження політики з розвитку ГО.

Активне залучення:

Загальні положення щодо включення ГО в консультативні органи наведено в статті 7 Закону № VIII-123 про державну адміністрацію від 17 червня 1999 р.¹¹⁵ та статті 4 Закону про розвиток громадських організацій. Останній зазначений документ додатково регулює формування Ради громадських організацій та рад місцевих громадських організацій, а також їх склад.

Основні елементи:

- представлення законодавчої основи для участі;
- забезпечення впровадження законодавчих гарантій відповідальними інституціями;
- створення онлайн-платформи для участі в електронній формі;
- ознайомлення громадян з ІКТ-інструментами для участі.

Приклад країни № 10.

Країна	Фландрія (Бельгія)
Найменування/назва	Нормативні межі участі
Рівень участі	Консультація, активне залучення (партнерство)
Інституційний рівень	Регіональні, місцеві органи влади
Конкретна мета	Розробити комплексну систему пасивних та активних інструментів відкритого уряду для всіх органів влади, що підпадають під компетенцію Громади Фландрії та Регіону Фландрії, з аналогічними процедурами для всіх рівнів офіційних органів.

¹¹¹ Постанова Уряду Республіки Литва № 480 від 18 квітня 2003 р., доступно за посиланням: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=474365&p_tr2=2.

¹¹² Закон про законодавчі нормативи Республіки Литва від 18 вересня 2012 р., № XI-2220: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.B4FA4C56B8D5>.

¹¹³ Мій орган влади, доступно за посиланням: <http://lr.v.lt/lt/aktuali-informacija/teises-aktu-paieska/teises-aktu-projektai-1>.

¹¹⁴ Закон про розвиток громадських організацій, Закон № XII-717 від 19 грудня 2012 р. Доступно за посиланням: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=478626.

¹¹⁵ Закон про державне управління, Закон № VIII-123 від 17 червня 1999 р. Доступно за посиланням: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0BDFFD850A66>

Основні/інноваційні характеристики	<ul style="list-style-type: none"> • Створює комплексну систему Відкритого уряду для всіх органів влади громади Фландрії та регіону Фландрії. • Засновує спеціальний орган для роботи з поданнями, пов'язаними з гарантіями Відкритого уряду.
<p>Урядом Фландрії прийнято декілька нормативних документів, що забезпечують гарантії участі громадськості в процесах прийняття рішень, виділяючи два рівні участі:</p> <p><i>Консультації:</i></p> <p>Постановою про відкритий уряд від 26 березня 2004 р.¹¹⁶ передбачено, що всі законопроекти повинні проходити процес консультацій з населенням Фландрії. Також існує необов'язковий Кодекс про консультації (Consultatiecode)¹¹⁷, що регулює мінімальні стандарти та керівні принципи для проведення консультацій. Кодекс слугує практичним інструментом, що допомагає держслужбовцям планувати, організовувати, виконувати, аналізувати, оцінювати громадські консультації та озвучувати їх результати.</p> <p><i>Активне залучення:</i></p> <p>Відповідно до нещодавно опублікованого документа під назвою <i>Участь громадськості в процесі прийняття рішень</i>, розробленого Центром інформаційних послуг, співпраці та розвитку ГО, Закон про стратегічні консультативні органи було прийнято, і їм призначено стратегічну консультативну раду для кожного сектора¹¹⁸. Однією з таких рад стала, наприклад, Стратегічна консультативна рада із закордонних прав, що складається з 20 учасників: 10 незалежних експертів та 10 представників ГО. До червня 2015 року Рада надавала консультації офіційним органам Фландрії щодо реалізації зовнішньої політики, їх політики щодо міжнародного підприємництва, туризму, міжнародної співпраці¹¹⁹.</p> <p>Основні елементи:</p> <ul style="list-style-type: none"> • прийняття законодавчих гарантій щодо участі громадськості в прийнятті рішень; <p>розробка дорожньої карти для впровадження мінімальних стандартів участі, що полегшить організацію консультування державних службовців громадськістю</p>	

2. Комплексні інструменти та практики для забезпечення гарантій ефективної та успішної участі

У низці європейських країн існують конкретні інструменти та механізми, що забезпечують міжсекторальну підтримку участі громадськості протягом усього процесу прийняття рішень. Це включає, наприклад, забезпечення електронних рішень офіційних органів, надання посадовцям інструментів для полегшення участі та покращення їх розуміння, покращення моніторингу громадської участі тощо.

2.1 Електронна форма участі

Е-участь стає стандартом у питанні покращення демократичної практики та участі ГО. Описані інструменти, у тому числі центральні електронні портали, електронні консультаційні платформи, інструменти для подання петицій онлайн тощо, можуть бути корисні для забезпечення прозорості, підзвітності та сприяння інституціям, а також стимулювання залучення громадськості. Щоб якнайкраще скористатися ними, необхідно інтегрувати їх в процес прийняття рішень на всіх етапах як для органів влади, так і для

¹¹⁶ Постанова від 26 березня 2004 р. про Відкритий уряд, доступно за посиланням:

<http://openbaarheid.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=15&order=>

¹¹⁷ Зведення правил — дорожня карта громадських консультацій при підготовці норм, доступно за посиланням:

<http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/consultatiecode>

¹¹⁸ Дівджак, Тіна (Dvijak, Tina); Форбічі Горан (Forbici, Goran): *Участь громадськості в процесі прийняття рішень: Міжнародний аналіз законодавчої бази з набором передових практик*, НЦГО, грудень 2014 р.

¹¹⁹ Рекомендації Ради закордонних справ Фландрії (РЗСФ), доступно за посиланням:

<http://www.sariv.be/NL/algadviezen/1/>

кінцевих користувачів.

Найбільш поширеним інструментом у багатьох країнах є **центральні електронні портали**, що пропонують різноманітні послуги, у тому числі надання інформації, платформ для консультацій та електронні послуги. На території Естонії було запроваджено кілька систем для полегшення таких консультацій в електронній формі, для яких були характерні такі функції, що можуть застосовуватись для аналогічних інструментів¹²⁰:

- Портал публікує законопроекти, зміни до них чи плани розвитку. Проекти публікуються на початкових стадіях їх розробки;
- Портал дозволяє всім зареєстрованим користувачам (можливість реєстрації не обмежено) висловлювати своє ставлення та робити пропозиції щодо опублікованого законопроекту протягом оголошеного строку. Індивідуальний зворотний зв'язок не надається, однак всі коментарі аналізуються розробниками документа. На всі коментарі, пропозиції та ідеї відповідь надається разом з інформацією щодо того, як буде вчинено з пропозицією: чи додадуть її до документа, визнають, залишать для подальшого додання на пізнішому етапі (етап запровадження, друге читання і т. д.), чи проігнорують (кожен випадок вилучення пропозиції повинен бути обґрунтований). Результати зазначаються у звіті, який публікують на веб-сайті. Після завершення процесу консультації проект передається для подальшого обговорення міністерствами, процес якого можна відслідковувати на веб-сайті електронного законодавства¹²¹;
- Портал полегшує як одноразову дію створення груп за інтересами для підтримання чи коментування конкретного законопроекту, політики тощо; зацікавлені сторони можуть, наприклад, збирати підписи. Вони також можуть подавати ініціативи, представляти ідеї та подавати петиції.

Приклад країни № 11.

Країна	Фінляндія
Найменування/назва	Національний екологічний проект з участю в електронній формі
Рівень участі	Консультація, активне залучення (партнерство), Діалог
Інституційний рівень	Національні/місцеві органи влади
Конкретна мета	Метою є покращення послуг, що надаються громадянам, і стимулювання ефективного адміністрування.
Основні/інноваційні характеристики	<ul style="list-style-type: none">• Проектом передбачено шість різних послуг, що забезпечують різні форми участі, та доступні для кожного.• Просуває проактивний підхід до демократичних процесів та полегшує взаємодію між громадянами, громадськими організаціями, органами центральної та місцевої влади, що приймають рішення, та державними адміністраціями.• Протягом перших двох років роботи ініціативи Kansalaisaloite.fi (2012–2014 рр.) за допомогою онлайн-інструмента подання ініціатив громадян було започатковано 279 громадських ініціатив. Вісім із них досягли кількості підписів, необхідної для подання на розгляд Парламенту, тобто 50 000 підписів¹²²

¹²⁰ Опис веб-сайту взято з Мандел-Медіс, Марі (Mandel-Madise, Marie), *веб-сайт для забезпечення участі в Естонії, дослідження участі зацікавлених осіб в реалізації відкритого методу координації в соціальному захисті та соціальній інтеграції*, проведене «ІНБАС ГмбХ» (INBAS GmbH) та «ЕНГЕНДЕР» (ENGENDER) від імені Генерального директорату з питань зайнятості, соціального забезпечення та рівних можливостей Європейської комісії, 2009 р.; та E-Practice.eu <https://joinup.ec.europa.eu/community/eppractice/case/awards-osale-estonian-eparticipation-tool>

¹²¹ <http://eelroud.valitsus.ee/main#tZiVarHk>

¹²² <http://www.demokratia.fi/2015/11/?type=post>

У Фінляндії діє комплексна база для участі громадськості за допомогою електронних інструментів, що складається з численних ініціатив на національному та місцевому рівнях. Далі наведено кілька прикладів нещодавніх ініціатив:

*Kansalaisaloite.fi: Онлайн-платформа для подання громадських ініціатив*¹²³ Ця онлайн-система дає можливість громадянам створювати ініціативи та збирати твердження на їх підтримку. Всі громадяни Фінляндії, що мають право голосу, можуть брати участь в ініціативах. Існує три типи громадських ініціатив: (1) пропозиція створення нового закону; (2) пропозиція щодо внесення змін до чинного законодавства або (3) пропозиція щодо скасування чинного законодавства. Законодавчу базу для ініціативи описано в Законі про громадські ініціативи від 2012 р.

Kuntalaisaloite.fi — онлайн-платформа для подання громадських ініціатив до муніципальних органів¹²⁴. Як і попередня платформа, Kuntalaisaloite.fi слугує онлайн-платформою для збору та підтримки громадських ініціатив, але лише на місцевому рівні. Згідно із Законом про органи місцевої влади, мешканці муніципалітету мають право подавати ініціативи, що стосуються діяльності муніципалітету. Платформою дозволено три типи ініціатив: (1) звичайні, що подаються мешканцями муніципалітету; (2) ініціативи з питань, що підпадають під компетенцію місцевої ради, що подаються принаймні 2 % осіб, що мають право голосу; (3) ініціативи щодо муніципальному референдуму, що подаються принаймні 5 % осіб, що мають право голосу. Платформа надає користувачам детальні інструкції.

*Otakantaa.fi — онлайн-платформа для діалогу*¹²⁵. Онлайн-платформа забезпечує різні форми консультацій з громадськістю та її участі: починаючи від розробки законопроектів, планування стратегій та програм, оцінювання сервісів та політик, до відображення потреб та ідей громадян. Платформа повинна слугувати місцем відкритих дискусій на різні теми для міністерств, муніципалітетів, інститутів, ГО та громадян.

*Lausuntopalvelu.fi — онлайн-платформа для запитів про надання коментарів*¹²⁶. Ця платформа дає можливість офіційним органам національного та місцевого рівня подавати запити про надання коментарів та забезпечувати і здійснювати моніторинг консультацій з громадськістю. За допомогою цієї платформи ГО та громадяни можуть подавати свої коментарі та заяви, а також переглядати заяви, подані іншими¹²⁷.

Усі фінські сервіси для участі в електронній формі підтримуються онлайн через окремі веб-платформи. Функціональність зберігається завдяки постійним оновленням, що здійснюються органами, відповідальними за кожну з платформ.

Основні елементи:

- створення системи для участі в електронній формі, що складатиметься з різних рівнів участі громадськості;
- підвищення обізнаності громадян та їх навчання користуватися сервісами для участі в електронній формі;
- призначення державних службовців, відповідальних за постійне оновлення кожної з платформ;
- надання законодавчих зобов'язань та забезпечення політичної волі користуватися перевагами інструментів платформи.

Приклад країни № 12.

¹²³ Онлайн-платформа для подання громадських ініціатив. Доступно за посиланням:

<https://www.kansalaisaloite.fi/fi>.

¹²⁴ Онлайн-платформа для подання громадських ініціатив до муніципальних органів. Доступно за посиланням:

<https://www.kuntalaisaloite.fi/fi>.

¹²⁵ Онлайн-платформа для діалогу. Доступно за посиланням: <https://www.otakantaa.fi/fi/>.

¹²⁶ Онлайн-платформа для подання запитів про надання коментарів. Доступно за посиланням:

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI>.

¹²⁷ Самі Демірбас(Sami Darimbас): *Електронна демократія у Фінляндії: нові онлайн-сервіси для участі громадськості та громадських консультацій*, семінар у Будапешті 7–8 травня 2015 р

Приклад країни № 13.

Країна	Грузія
Найменування/назва	Стратегія e-Georgia ¹²⁸
Рівень участі	Всеосяжний інструмент
Інституційний рівень	Національний
Конкретна мета	Забезпечити створення більш ефективного державного сектору, що пропонуватиме інтегровані, безпечні та високоякісні послуги в електронній формі. Забезпечити стійке економічне зростання та зміни в суспільстві на основі ІКТ.
Основні/інноваційні характеристики	<ul style="list-style-type: none"> • Механізми запровадження включають 11 тематичних пріоритетів, кожен з яких направлено на вирішення різних питань, які необхідно врегулювати для забезпечення належного функціонування проекту e-Georgia. • Відповідно до дослідження електронного врядування, проведеного ООН 2014 року, з 2010 року (створення Агенції обміну даними) Грузія піднялася у відповідному рейтингу з 100 на 56 місце поміж 193 країн.

Розвиток електронного врядування в Грузії проводиться Агенцією з обміну даними, створеною 2010 р. в підпорядкуванні Міністерства юстиції. Агенцією розроблено інфраструктуру для обміну даними, що дозволяє збирати дані за конкретними питаннями та управляти ними з одного консолідованого центру. Інфраструктура послужила першим кроком до створення комплексної системи e-Georgia.

Запровадження Стратегії e-Georgia поєднує 11 тематичних пріоритетів, від e-Services, e-Participation та Open Government, Skills та e-Inclusion до Awareness. Останній підкреслює необхідність збільшення обізнаності громадян та бізнесу щодо електронних послуг державного сектору та їхніх переваг. Без успішного використання електронних послуг громадянами, бізнесом, офіційними органами та ГО, внеску державних органів у інфраструктуру, безпеку та програмні системи не повернуться. Пріоритети щодо навичок та залучення громадськості до участі в електронній формі підтверджують визнання того факту, що громадяни Грузії можуть використовувати потенціал ІКТ лише в тому випадку, якщо вони знають як їх використовувати. Для цього вживатиметься ряд заходів, включаючи тренінги зі спеціальними цільовими групами, як то літні люди, люди з обмеженими можливостями, люди з низьким рівнем прибутку, чи люди, що проживають в сільській місцевості.

Основні елементи:

- розробка механізмів для початкового збору даних з метою створення основи для комплексних систем електронного врядування;
- розробка задокументованої політики, яка б містила чітку місію, бачення та цілі, яких необхідно досягти;
- формулювання основних пріоритетів, що мають призвести до успішного запровадження політики;
- розробка механізмів для моніторингу запровадження задокументованої політики.

Країна	Франція
Найменування/назва	«Data.gouv.fr» ¹²⁹
Рівень участі	Інформація, активне залучення (партнерство)
Інституційний рівень	Національний
Конкретна мета	Проект призначено для повторного використання даних, окрім їх першого використання адміністрацією, з метою: (1) відповіді на питання; (2) прийняття рішень; (3) отримання переваг від сервісів у повсякденному житті; (4) заохочення прозорості демократичних процесів в діяльності інституцій та обраних осіб.

¹²⁸ Мій електронний уряд: <https://www.my.gov.ge/public/home/index?id=22&type=Main&index=0&p1=22>.

¹²⁹ Відкрита платформа для відкритих даних Франції. Доступно за посиланням: <https://www.data.gouv.fr/fr/>.

Основні/інноваційні характеристики	<ul style="list-style-type: none"> • Передбачає 4 рівні використання: як громадянин, як джерело набору даних, як користувач набору даних повторно, як розробник змісту веб-сайту. • Поєднує швидко доступність відкритих даних та заохочення активної участі громадян. • Станом на березень 2016 року проект включав 22 996 наборів даних, 98 739 ресурсів, 1438 повторних користувачів, 13 660 користувачів та
<p>Data.gouv.fr — онлайн-платформу, на якій збираються французькі відкриті дані, розроблено під егідою Прем'єр-міністра. Платформа збирає різноманітну інформацію: наприклад, щодо податків, бюджетів, грантів, витрат, використання земель, щодо безробіття, ремонту будинків, містить заміри якості повітря, адреси офіційних установ, дані щодо порушення законів та злочинність, туристичну статистику, результати виборів, витрати на соціальне забезпечення тощо. Платформа також призначена для того, щоб слугувати доступним для громадян інструментом, що дозволить їм створювати, покращувати чи доповнювати дані, або ж ділитися даними, що становлять суспільний інтерес.</p> <p>Платформою передбачено чотири рівні використання: (1) як громадянин, для доступу до відкритих даних; (2) як джерело, для виявлення ініціативи та створення інноваційних наборів даних; (3) як повторний користувач, для переформатування та візуалізації доступних наборів даних; та (4) як розробник, для використання даних на власному веб-сайті.</p> <p>Для забезпечення функціональності механізму дуже важливо постійно оновлювати платформу за допомогою внесення нових даних з усіх галузей державного сектору.</p> <p>Основні елементи:</p> <ul style="list-style-type: none"> • збір даних з усіх сфер державного сектора; • створення простого механізму, що забезпечить доступ до даних та їхнє повторне використання; • розробка керівних принципів / детальних інструкцій для користування платформою. 	

Приклад країни № 13.

Країна	Італія
Найменування/назва	Відкрита Рада онлайн-платформ Європезіоне-Монітон
Рівень участі	Доступ до інформації, Консультації
Інституційний рівень	Національний, регіональний
Конкретна мета	Надати можливість громадянам відстежувати державні витрати та їх вплив на громаду.
Основні/інноваційні характеристики	<ul style="list-style-type: none"> • Підтримує заохочення громадян до нагляду за державними витратами та їх ефективністю. • Допомагає поглибленню довіри громадян до управління державними коштами. • Містить інформацію щодо витрат державних коштів 98 636 суб'єктами на майже 800 000 проектів, доступну для всіх. Понад 50 звітів було складено громадянами до серпня 2015 р., на основі доступних даних та подальших розслідувань.
<p>Відкриту раду Європезіоне-Монітон було створено як відповідь на виклик повільного запровадження політики взаємодії та недостатнього розуміння того, чи відповідають інвестиційні проекти місцевим вимогам. Її метою було підвищення прозорості та підзвітності у витратах державних коштів, а також надання громадянам можливості здійснювати моніторинг органів, відповідальних за такі кошти.</p> <p>Механізм складається з двох веб-платформ національного рівня: Відкрита рада Європезіоне¹³¹ та</p>	

¹³⁰ Відкрита платформа для відкритих даних Франції. Доступно за посиланням:

<https://www.data.gouv.fr/en/dashboard/>

¹³¹ Відкрита рада Європезіоне (OpenCouncil of Europesione). Доступно за посиланням:

<http://www.opencoessione.gov.it/>

Монітон¹³². Дані публікуються на Відкритій раді Європезіоне для стимулювання участі громадськості та надання громадянам можливості оцінювати ефективність використання коштів. Опубліковані дані далі повторно використовуються Монітон, платформою, що заохочує громадян брати активну участь в моніторингу політики співпраці. Платформа пропонує широкий спектр можливостей — від вивчення історії вибраного проекту, його розвитку, написання звітів на основі доступних даних, до організації групи друзів, зацікавлених у моніторингу витрат коштів ЄС на конкретній території. Монітон також застосовується в межах проекту «Відкрита рада» школи Європезіоне¹³³, метою якого є залучення учнів старших класів до ініціативи.

Стабільність механізму досягається за допомогою доступності якісних даних та інструментів для стимулювання залучення громадян, наприклад, через залучення учнів в межах шкільних проектів¹³⁴.

Основні елементи:

- представлення механізму інституційної співпраці для обміну даними;
- забезпечення високої якості зібраних даних та їх відповідність стандартам;
- організація кампанії для стимулювання участі громадян.

2.2 Покращення розуміння та запровадження моніторингу

Слід докласти зусиль для розвитку повноважень та навичок офіційних органів так, щоб вони могли брати активну участь у формулюванні політики, розвитку проекту та участі. Мобілізація потенціалу може включати навчальні семінари для покращення розуміння ролі ГО та офіційних органів у взаємодії, а також програми обміну для полегшення розуміння реалій іншої сторони.

Також країни можуть організувати моніторинг запровадження регулювання взаємодії з метою оцінювання корисності та практичної імплементації таких заходів. Такі інструменти для моніторингу також допомагають підвищити обізнаність держслужбовців про важливість та суть запровадження існуючих заходів.

Приклад країни № 14.

Країна	Хорватія
Найменування/назва	Моніторинг Зведення правил щодо консультацій із зацікавленою громадськістю у процедурах щодо прийняття законів та інших нормативних документів (2009 р.)
Рівень участі	Інформація, консультації
Інституційний рівень	Державні органи влади
Конкретна мета	Підвищення ефективності консультацій з громадськими організаціями та громадськістю в межах процедури прийняття законів та інших нормативних документів
Основні/інноваційні характеристики	Комплексні інструменти для стійкої участі — системний моніторинг та навчання. Зростання кількості консультацій на рівні офіційних органів у 2011–2014 роках склало 1,033 %.
<i>Система регулярного моніторингу запровадження Зведення правил</i> На основі Зведення правил щодо консультацій та відповідних документів, що містять інструкції, кожне міністерство (офіційний орган), залучене до розробки законопроектів повинне призначити співробітника, який стане координатором консультацій. Ці координатори несуть відповідальність за організацію, проведення та подання звітності щодо консультацій від імені своєї установи. Одна з установ — Урядове управління співпраці з ГО — також має завдання займатися питаннями навчання	

¹³² Монітон. Доступно за посиланням: <http://www.monithon.it/>.

¹³³ Шкільний проект Відкритої ради Європезіоне. Доступно за посиланням: <http://www.ascuoladiopencoeseione.it/>.

¹³⁴ Детальніше про Відкриту раду Європезіоне-Монітон: <https://joinup.ec.europa.eu/community/opengov/case/opencoeseione-monithon-italy>

координаторів та моніторингом запровадження консультацій, за допомогою подання щорічних звітів. Урядове управління співпраці з ГО також повинне публікувати щорічні звіти щодо впровадження консультацій із зацікавленою громадськістю. Управління збирає та обробляє звіти міністерств, управлінь офіційних органів, агенцій щодо ходу консультацій, проведених впродовж року, відповідно до Зведення правил щодо консультацій. Звіт включає визначення викликів та рекомендацій для удосконалення впровадження консультацій. За 2014 рік усього було проведено 544 консультації з громадськістю щодо законопроектів та інших нормативних документів. Це на 45 % більше ніж у 2013 році, коли було проведено 374 консультації. У порівнянні з 2012 роком, коли державні органи провели 144 консультації з громадськістю, це складає зростання на 277 %, та зростання на 1033 % у порівнянні з 2011 роком, коли було проведено 48 консультацій. У звіті оцінюється не лише збільшення кількості проведених консультацій, але й зростання зацікавленості громадськості щодо участі в процесі формування державної політики як результату успішного просування Зведення правил щодо консультацій та систематичного навчання відповідних держслужбовців щодо впровадження Зведення.

Навчальний модуль для координаторів та держслужбовців для ефективного застосування Зведення правил щодо консультацій

Урядовим управлінням співпраці з ГО розроблено одноденний навчальний модуль на тему запровадження ефективних консультацій з зацікавленою громадськістю щодо процедур прийняття законів та інших нормативних актів. Модуль включено до програми навчання Національної школи державного управління. Окрім того, Урядовим управлінням співпраці з ГО протягом 2015 року проведено понад сорок семінарів для навчання держслужбовців ефективному використанню електронних консультацій.

Незмінність існуючих структур, таких як призначені для консультацій координатори у відповідних інституціях, а також систематичний моніторинг і навчання допомогли досягти надання сталих консультацій на практиці. Консультації увійшли до звичайної практики на рівні загальнодержавних органів, менш залежних від змін порядку денного органу.

Основні елементи:

- забезпечення політичного рішення заснувати постійну і сталу структуру для консультацій;
- надання своєчасного зворотного зв'язку громадськості та організаціям, що надають коментарі онлайн, задля сприяння їх зацікавленості та подальшому поглибленню їх участі;
- прийняття законодавчої бази, що допомагатиме у впровадженні моделі;
- призначення конкретної інституції для виконання конкретних завдань із впровадженням та моніторингом усіх кроків;
- призначення конкретних осіб у відповідних установах з чітко визначеними посадовими функціями щодо вимог для консультацій;
- приділення часу, щоб покращити розуміння роботи в осіб, які проводять консультації на практиці.

2.3 Структури для налагодження співпраці

З метою спрощення стосунків між офіційними органами та ГО, декількома країнами було створено різні координаційні органи. До них можуть входити офіційні органи, наприклад контактна особа для ГО в кожному міністерстві чи центральному координаційному органі, координатори чи помічники з участі в кожному міністерстві, спільні структури, до яких входять представники ГО та офіційних органів, наприклад ради чи комітети, робочі експертні групи та інші консультативні органи на різних рівнях влади. Їх основною перевагою є здатність до сталого, глибокого та багатостороннього діалогу між різними сторонами, з наданням їм відчуття співучасті, що підвищує бажання до запровадження прийнятих заходів чи надання допомоги в ньому. У Боснії кожна інституція повинна призначити Координатора з консультацій, що нестиме відповідальність за координацію всіх консультативних процесів в межах такої інституції; також окремого службовця може бути призначено для конкретного процесу консультацій.

Приклад країни № 16.

Країна	Сполучене Королівство
Найменування/назва	Планування для району
Рівень участі	Активна участь (партнерство), діалог
Інституційний рівень	Місцевий рівень
Конкретна мета	Підтримка громадськості в створенні політики планування та формування громад шляхом планування на рівні району
Коротке резюме	<ul style="list-style-type: none">• Стимулювання посилення свідомості у районі;• Виховання участі та побудова місцевого соціального капіталу;• До кінця 2015 року близько 270 районів публікували повні проекти своїх планів, було успішно проведено більше 100 референдумів щодо місцевого планування, на яких проголосувало понад 198 430 осіб.

«Планування району»¹³⁵ — це інструмент, який надає громадам можливість отримати підтримку місцевих мешканців у питаннях, які об'єкти необхідно будувати і де, відповідно до правових норм¹³⁶. Для доведення неупередженості та ефективності в залученні громадськості разом із готовим Планом розвитку району необхідно надати звіт про проведені консультації¹³⁷. Громадам рекомендовано створити Стратегію залучення, що являє собою перелік заходів та бажаних результатів кожного з них, містить чіткі цілі, визначає цільову аудиторію, способи обліку (фіксації) даних, часові межі заходів і т. д. Крім того, їх заохочено запрошувати до участі добровільні організації, що можуть надати доступ до важкодоступних груп, які рідко контактують з органами влади. Громадяни можуть висловлювати свою думку та обговорювати наявні варіанти на серії семінарів, організованих місцевими радами, або шляхом участі в роботі координаційної групи з планування району чи комітетів з планування. Це надає їм можливість вирішувати, який саме тип забудови потрібен, і яка інфраструктура має бути забезпечена.

Кожна рада має вирішити, яким чином залучити громадськість: шляхом створення комітетів з муніципального планування або координаційних груп (як більш постійних структур), чи шляхом неофіційних консультаційних семінарів. Окрім того, групи планування району потребують технічної підтримки, яка може бути надана організацією «Пленінг Ейд Англія» (Planning Aid England). До підготовки та проведення процесу планування необхідно залучити співробітників місцевих рад. На інтернет-порталі, розробленому організацією «Пленінг Ейд Англія», доступно багато ресурсів з питань організації планування, залучення громадськості, звітів та інших документів¹³⁸. Дорожня карта планування району була розроблена мережею «Локаліті» (Locality network) (мережею організацій під керівництвом громад). Крім того, державним органом, а саме Міністерством у справах громад та місцевого самоврядування, було виділено кошти для надання підтримки та грантів громадам і групам, які бажають залучити громадськість. Чинна законодавча база в поєднанні з фінансовим заохоченням, а також обмін досвідом онлайн, ресурси і рекламні кампанії сприяли появі ustalених практик.

Основні елементи:

- інвестування фінансових ресурсів та часу співробітників у проведення успішного процесу планування за участю громадськості;

¹³⁵ Форум з питань планування району. Доступно за посиланням: <http://www.ourneighbourhoodplanning.org.uk>

¹³⁶ В основу планування покладено Закон «Про місцеві інтереси», який зобов'язує місцеві органи планування надавати консультації та допомогу громадам, що займаються підготовкою планів району. Після затвердження плану району на референдумі та набуття ним чинності, він стає частиною передбаченого законом плану розвитку. Громади, які мають план району, отримують 25 відсотків коштів, зібраних за рахунок забудовників, для використання за обраними пріоритетними напрямками.

¹³⁷ Звіт повинен включати: (1) дані про осіб та органи, з якими було проведено консультації стосовно запропонованого плану розвитку району; (2) пояснення, як саме було проведено консультації; (3) короткий виклад основних питань та проблем, згаданих опитаними особами; (4) опис того, як ці питання та проблеми було розглянуто та, у відповідних випадках, вирішено у запропонованому плані розвитку району.

¹³⁸ Найновіші ресурси. Форум з питань планування району. Доступно за посиланням: <http://www.ourneighbourhoodplanning.org.uk/resources>

- запровадження фінансових заохочень з метою підвищення рівня залучення та співучасті громади;
- організація кампанії з мобілізації для інформування громадськості про перебіг процесу;
- забезпечення злагоджених зусиль як центральних, так і місцевих органів влади, асоціацій та громад;
- забезпечення повного дотримання вимог законодавства;
- забезпечення рішення центральних державних органів про підтримку структури консультацій на місцевому рівні.

VI. Засоби правового захисту на випадок недотримання принципів участі

Зворотний зв'язок з боку державних органів та засоби правового захисту в разі недотримання гарантій співучасті чи їх порушення є одним з ключових елементів забезпечення довіри у системах співучасті. Підтримати правове середовище та сприяти практиці співучасті можуть документи, у яких викладено чіткі вказівки та основи надання зворотного зв'язку та звернення до засобів правового захисту у разі виявлення невідповідностей. Безумовно, у якості належної практики, державами передбачено вжиття заходів у разі недотримання органами влади цих процедур. Наприклад, Правилами проведення консультацій при підготовці правових норм Боснії та Герцеговини передбачено, що Рада Міністрів може повернути законопроект установі, яка повинна була дотримуватись правил проведення консультацій, але не дотрималася їх до моменту представлення закону. Подібним чином процедура Регламенту роботи державних органів Хорватії вимагає роз'яснення процесу проведення консультацій за кожним законопроектом, представленим на сесії державного органу¹³⁹. У Румунії будь-яка особа може подати скаргу в адміністративному порядку у разі порушення передбачених законодавством прав; скарга чи звернення розглядаються у терміновому порядку та звільняються від податків. Державного службовця може бути оштрафовано, якщо він/вона «не дозволяє окремим громадянам отримати доступ до роботи відкритих засідань або перешкоджає участі зацікавлених сторін у процесі розробки нормативних документів, що зачіпають інтереси громадськості, відповідно до положень цього закону»¹⁴⁰.

Приклад країни № 17.

Країна	Албанія
Найменування/назва	Громадські консультації відповідно до Закону «Про оповіщення громадськості та проведення консультацій»¹⁴¹
Рівень участі	Інформація, консультації
Інституційний рівень	Національний, місцевий
Конкретна мета	Покращення якості політики та судових рішень в цілому шляхом проведення консультацій з громадськістю щодо законопроектів, стратегій національного та місцевого значення, а також напрямків політики, що викликають високий інтерес громадськості. Стаття 1 (3) Закону: «Метою цього закону є сприяння прозорості, підзвітності та порядності органів влади».

¹³⁹ Ст. 30.4 Регламенту Уряду Хорватії

¹⁴⁰ Ст. 14 Закону 52/2003 «Про прозорість прийняття рішень у сфері державної адміністрації»

¹⁴¹ Закон № 146/2014 «Про оповіщення громадськості та проведення консультацій», доступно за посиланням: www.elbasani.gov.al/previewdoc.php?file_id=5701

Основні/інноваційні характеристики	<ul style="list-style-type: none"> • Запровадження прозорого процесу консультацій, де всі зібрані думки стають загальновідомими. • Забезпечує можливість виправлення у разі недотримання правової норми про проведення консультацій. • Закон був прийнятий лише нещодавно, його фактичний вплив ще не відомий.
<p>2014 року Парламент Албанії прийняв Закон «Про оповіщення громадськості та проведення консультацій», який регулює обов'язок проводити консультації з різними зацікавленими групами стосовно законопроектів, стратегій та напрямків політики. Відповідно до статті 9 Закону, усі зацікавлені сторони (державні органи, громадяни Албанії та іноземці, що постійно проживають на території Албанії) мають право: (1) запитувати інформацію про консультації з громадськістю, у тому числі отримувати доступ до законопроектів; (2) пропонувати органам влади розпочати процедуру складання та прийняття нового закону, а також (3) подавати коментарі та рекомендації до законопроекту. Усе зазначене відбувається на онлайн-платформі, яка працює за підтримки Міністерства інновацій та державної адміністрації¹⁴².</p> <p>Також Закон регулює спосіб оповіщення, отримання коментарів та рекомендацій, визначає конкретні строки. У разі порушення правових норм, Законом визначено порядок оскарження. Стаття 21 передбачає, що у разі якщо зацікавлені сторони вважають, що державні органи порушили їх право на оповіщення громадськості та проведення консультацій, вони можуть подати скаргу голові державного органу, відповідального за проведення відповідного оповіщення та/або консультацій до затвердження проекту або Комісару з питань свободи інформації та захисту даних впродовж 30 днів з моменту прийняття Закону.</p> <p>Стосовно реалізації правових норм Закон зобов'язує кожен державний орган призначити координатора з питань оповіщення громадськості та процедури проведення консультацій, відповідального за загальну координацію цього процесу та пов'язану з ним адміністративну роботу.</p> <p>Основні елементи:</p> <ul style="list-style-type: none"> • запровадження юридично обов'язкових гарантії оповіщення (інформування) громадськості та проведення консультацій; • створення налагодженої та працездатної онлайн-платформи; • призначення державних службовців, відповідальних за координацію процесу оповіщення та проведення консультацій; • розробка процедури оскарження у випадку неналежної реалізації прав на оповіщення та проведення консультацій. 	

Приклад країни № 18.

Країна	Румунія
Найменування/назва	Прозорість прийняття рішень у сфері державного управління¹⁴³
Рівень участі	Інформація
Інституційний рівень	Державне, місцеве управління
Конкретна мета	а) Збільшення підзвітності органів державного управління перед громадянами та особами, на користь яких мають прийматися адміністративні рішення; б) стимулювання активної участі громадян у прийнятті адміністративних рішень та процесі складання проектів нормативних документів; в) підвищення рівня прозорості усієї сфери державного управління.

¹⁴² «Громадські консультації». Міністерство інновацій та державного управління. Доступно за посиланням: <http://www.inovacioni.gov.al/al/legislacioni/konsultim-publik>.

¹⁴³ Закон 52/2003 «Про прозорість прийняття рішень у державному управлінні», доступно за посиланням: http://www.euroavocatura.ro/legislatie/1125/Legea_52_2003_Republicata_2013_privind_transparenta_decizionala_in_administratia_publica.

Основні/інноваційні характеристики	<ul style="list-style-type: none"> • Забезпечує надійну базу для прозорого прийняття рішень у сфері державного управління
<p>Закон Румунії «Про прозорість прийняття рішень у сфері державного управління» встановлює мінімальні стандарти для адміністративних процедур, що забезпечують прозорість у прийнятті рішень на загальнодержавному та місцевому рівнях¹⁴⁴. Стаття 2 визначає принципи Закону: (1) завчасне надання інформації з питань, що викликають інтерес громадськості на загальнодержавному та місцевому рівнях державного управління, а також складання законопроектів; (2) проведення консультацій з громадянами та асоціаціями, що мають статус юридичної особи, з питань процесу прийняття рішень; (3) активна участь громадян у процесі прийняття адміністративних рішень та складання законопроектів.</p> <p>Відповідно до Глави III Закону, будь-яка особа може подати скаргу в адміністративному порядку у разі порушення прав, гарантованих Законом. Скарги та звернення розглядаються у терміновому порядку та звільняються від сплати податків. Державний службовець вчиняє дисциплінарне порушення, якщо він/вона <i>«не дозволяє окремим особам отримувати доступ до роботи відкритих засідань або перешкоджає участі зацікавлених сторін у процесі розробки нормативних документів, що викликають інтерес громадськості, відповідно до положень цього закону»</i>. Міри відповідальності застосовуються відповідно до Закону № 188/1999, який регулює статус державних службовців.</p> <p>Основні елементи:</p> <ul style="list-style-type: none"> • забезпечення надійної правової бази, що гарантує прозорість прийняття рішень у сфері державного управління; • забезпечення дотримання гарантій шляхом запровадження механізму оскарження. 	

Приклад країни № 19.

Країна	Республіка Молдова
Найменування/назва	Про прозорість процесу прийняття рішень ¹⁴⁵
Рівень участі	Інформація, консультації
Інституційний рівень	Національний, місцевий
Конкретна мета	Забезпечення прозорості у прийнятті рішень центральними та місцевими органами державного управління, та іншими державними органами.
Основні/інноваційні характеристики	<ul style="list-style-type: none"> • Міри правової відповідальності, передбачені для органів влади за недотримання правил прозорості.
<p>Закон Молдови про прозорість процесу прийняття рішень регулює право громадян, асоціацій, що мають статус юридичної особи, та інших зацікавлених сторін на участь у процесі прийняття рішень та їх стосунки з органами влади. У Законі перелічено основні кроки для забезпечення прозорості, у тому числі надання громадськості офіційної інформації та доступу до документів, пов'язаних із прийняттям рішень; проведення консультацій з громадськістю та вивчення рекомендацій громадян.</p> <p>Закон також зобов'язує державні органи складати щорічні звіти щодо прозорості у прийнятті рішень та надавати їх у загальний доступ. Звіти повинні містити кількість прийнятих відповідним державним органом рішень, кількість рекомендацій, консультативних зустрічей, громадських обговорень, випадків порушення державними органами положень Закону, які були оскаржені зацікавленими сторонами. Відповідно до статті 16¹ Закону «Про прозорість процесу прийняття рішень у Республіці Молдова» (2008 р.), незастосування правил прозорості є дисциплінарним порушенням. Відповідна міра покарання передбачена Кодексом законів про працю та Законом № 158 «Про публічну діяльність та статус державних службовців».</p>	

¹⁴⁴ До інших нормативних документів, пов'язаних з прозорістю державних установ Румунії, належать: Закон 544/2001 про вільний доступ до відкритої інформації та Постанова 775/2005 про органи влади на затвердження норм складання проектів, моніторингу та оцінювання суспільно-державної політики на центральному рівні.

¹⁴⁵ Закон «Про прозорість процесу прийняття рішень у Республіці Молдова», 13 листопада 2008 р., № 239, доступно за посиланням: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=329849&lang=1>.

Основні елементи:

- забезпечення в законодавчій базі гарантій прозорості та проведення консультацій;
- включення до законодавчої бази положень про механізм оскарження в разі виникнення порушень.

VII. ЗАГАЛЬНІ СУДЖЕННЯ ТА ВИСНОВКИ

Упродовж останніх років міжнародні та європейські стандарти участі громадськості у процесі прийняття рішень значно розвинулися у прагненні зміцнити гарантії співучасті. Право участі підкреслювалося в багатьох обов'язкових та не обов'язкових до виконання документах, а міжнародні стандарти недвозначно підтримують думку про те, що співучасть є правом, яке необхідно регулювати та реалізовувати, а не залишати на розсуд представників влади. Окрім того, документами передбачено вирішення країнами широкого кола проблем з метою сприяння співучасті, наприклад, проблем доступу до інформації та загальної рівності, визнаючи істотну роль ГО в співучасті, забезпечуючи можливість участі соціально незахищених груп, специфіку співучасті у прийнятті екологічно значущих рішень та сприятливу законодавчу базу для ефективної співучасті.

Також на глобальному і, зокрема, на європейському рівні право на участь у вирішенні громадських справ,

і.е. право співучасті, недвозначно передбачено для *кожної особи*, без виключень та необґрунтованих обмежень. Більш того, будь-яка зацікавлена особа, безпосередньо або через організацію, повинна мати змогу зробити свій внесок у розвиток політики та законодавства.

Участь окремих осіб та громадських організацій у процесі формування політики та прийняття рішень не тотожна участі у політичній діяльності. Ці напрями мають розрізнятися у законодавстві, таким чином лімітуючи кількість будь-яких ситуацій, у яких участь у процесі прийняття рішень обмежується в межах визначення політичної діяльності.

До найбільш релевантних аспектів в контексті участі, згаданих у розглянутих документах, належать:

- участь шляхом збору та передачі поглядів різних членів ГО та зацікавлених громадян через ГО з метою здійснення впливу на процес прийняття політичних рішень;
- довіра та відкритість, наприклад чесна взаємодія між політичними силами та суспільством;
- відповідальність та прозорість як з боку ГО, так і з боку державних органів на всіх етапах діяльності;
- незалежність та неупередженість ГО, свобода у переслідуванні їх цілей, прийнятті рішень та діяльності;
- Відсутність дискримінації, однакове ставлення до усіх осіб, включаючи представників меншин, соціально-незахищених верств, вразливих чи соціально відчужених осіб чи груп, які бажають прийняти участь.

Існує недвозначний зв'язок між можливістю участі людей та організацій у прийнятті рішень і сприятливими умовами для роботи ГО. Закони та практики забезпечують сприятливе середовище для ГО (і як наслідок, для участі), якщо в них закладено повагу до фундаментальних прав на свободу об'єднання, свободу зборів, свободу самовираження та захист прав людини. Сприятлива законодавча база лімітує здатність державних органів перешкоджати реалізації основних прав людини та ГО на вільне заснування та роботу, а також обмежувати доступ до ресурсів. Він також підтримує участь на загальнодержавному рівні та на рівні міжнародних організацій.

Цей огляд зосереджується на різних фазах політичних процесів, тоді як інтенсивність та рівень участі змінюються залежно від фази. Підкреслено три основних рівні участі: (1) доступ до інформації, (2) консультації та (3) активне залучення шляхом діалогу та партнерства. Слово «діалог» підкреслює всі рівні як активна форма участі та передумова партнерських стосунків. Інструменти та механізми, прийняті державами для реалізації та стимулювання участі, відрізняються, залежно від рівня залучення.

Окрім того, країни регулюють та реалізують широкий спектр питань, які стосуються процесу прийняття рішень. Вони створюють базу для залучення громадськості та запроваджують правила, які допомагають підвищити прозорість та розширити доступ. Правила та принципи містяться в документах різних видів, деякі з них є обов'язковими для виконання, а інші — ні. Тим не менш загальний огляд та приклади держав показують, що для забезпечення успішної та ефективної реалізації до них важливо включати гарантії участі, що мають юридичну силу.

Огляд проаналізованих законів європейських країн свідчить про існування загальних основ участі громадськості, та окреслює важливі елементи, які можуть бути використані як рекомендації для інших країн:

1. У процесі прийняття рішень усі мають бути проінформованими та з усіма мають бути проведені консультації. Можливість участі надається різноманітним групам (представникам меншин, інвалідам, жінкам, людям похилого віку і т. д.). Для сприяння та заохочення залучення таких груп мають бути обрані відповідні способи. У деяких країнах існують ефективні політики щодо залучення, які надають можливість кожному приймати участь у процесі прийняття рішень, наприклад людям з інвалідністю та літнім громадянам.
2. ГО відіграють вирішальну роль у цьому процесі; вони можуть сприяти участі громадськості, представляти інтереси своїх членів та зацікавлених осіб, постійно інформувати їх про процес прийняття рішень та його результати.
3. У деяких країнах передбачено своєчасне надання недвозначної та стислої інформації для забезпечення розуміння питань учасниками та надання їм можливості запропонувати більш значущий внесок. З тих самих причин будь-які особи повинні мати доступ до проектів документів вже на найпершому етапі їх розробки та у подальших редакціях.
4. Час, виділений на участь громадськості, повинен визначатися з урахуванням проведення відповідних консультацій; підходи країн визначають не менш, ніж 10-денний період для кожного проекту.
5. Забезпечення зворотного зв'язку для учасників підвищує довіру та посилює залучення. Це також заохочує прихильність громадськості та її участь у подальших процесах.
6. Деякі країни проводять оцінювання процесу участі громадськості для покращення майбутніх процесів та поширення досвіду застосування креативних моделей.
7. Щоб підтримати участь громадськості на всіх етапах політичного процесу, можуть використовуватися різні інструменти та механізми. Рішення про їх використання повинне прийматися на початку процесу для забезпечення вибору найбільш доцільних.
8. Для допомоги у підготовці процесу та його ефективного здійснення може бути вжито декількох заходів. Наприклад, у деяких країнах призначаються координатори, які сприяють процесу та відіграють роль контактних осіб для громадськості та інших службовців. В інших введено матеріальні заохочення для посилення залучення громад та підтримки участі громадськості.
9. Щоб забезпечити обізнаність громадськості про процес участі у прийнятті рішень, слід

використовувати різні інструменти (наприклад, кампанії, веб-сайти і т. д.).

10. З метою сприяння процесу та залучення громадян державні органи використовують інструменти електронної участі. Загалом такі інструменти розробляються у формі зручної для використання платформи з простими механізмами надання доступу до даних та їх повторного використання, у тому числі передбачають можливість проведення електронних консультацій (що містить інформацію про процес складання проекту документа, місце для коментарів, дані про контактну особу та інші пов'язані матеріали), та мають призначену команду з осіб, відповідальних за постійне оновлення інформації.
11. У деяких країнах розроблено докладні посібники для громадян та/або службовців, та проводяться тренінги на підтримку реалізації механізму участі громадськості.
12. У деяких країнах для реалізації та моніторингу механізмів участі громадськості, таких як громадські консультації, призначаються спеціальна (-і) установа (-и).
13. У країнах запроваджено гарантії доступу до інформації та проведення консультацій із зацікавленою громадськістю, що мають юридичну силу та включають положення про надання зворотного зв'язку та механізм оскарження в разі виникнення порушень.

VIII. БІБЛІОГРАФІЯ

ІНШОМОВНІ ДЖЕРЕЛА

1. Генеральна Асамблея ООН, Конвенція про права осіб з інвалідністю: резолюція / прийнята Генеральною Асамблеєю 24 січня 2007 р., A/RES/61/106, доступно за посиланням: <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>.
2. Генеральна Асамблея ООН, Декларація про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загально визнані права людини та основні свободи: резолюція / прийнята Генеральною Асамблеєю 8 березня 1999 р., A/RES/53/144, доступно за посиланням: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf>.
3. Генеральна Асамблея ООН, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий 16 грудня 1966 р. Організацією Об'єднаних Націй, Серія договорів, випуск 999, доступно за посиланням: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.
4. Генеральна Асамблея ООН, Право на свободу мирних зібрань та об'єднань, 16 жовтня 2014 р., A/69/365, доступно за посиланням: <http://freeassembly.net/reports/report-multilaterals/>
5. Рада ООН з прав людини, Простір громадянського суспільства: створення і підтримання в законодавстві та на практиці безпечного і сприятливого середовища: резолюція / прийнята Радою з прав людини 9 жовтня 2013 р., A/HRC/RES/24/21, доступно за посиланням: <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/RES/22/6&Lang=E>
6. Рада ООН з прав людини, Простір громадянського суспільства: резолюція / прийнята Радою з прав людини A/HRC/RES/27/31, доступно за посиланням: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/179/53/PDF/G1417953.pdf?OpenElement>
7. Рада ООН з прав людини, «Рівноправна участь у політичних і громадських справах»: резолюція / прийнята Радою ООН з прав людини 12 жовтня 2015 р., A/HRC/RES/30/9, доступно за посиланням: <http://docbox.un.org/DocBox/docbox.nsf/GetFile?OpenAgent&DS=A/HRC/RES/30/9&Lang=E&Type=DOC>
8. Рада ООН з прав людини, «Рівноправна участь у політичному житті»: резолюція / прийнята Радою з прав людини 8 жовтня 2013 р., A/HRC/RES/24/8, доступно за посиланням: http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/305484/A_HRC_RES_24_8-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=yn
9. Рада ООН з прав людини, Фактори, що заважають рівноправній участі у політичній діяльності, та кроки для їх усунення: Доповідь Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини, 30 червня 2014 р., A/HRC/27/29, доступно за посиланням: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/069/52/PDF/G1406952.pdf?OpenElement>
10. Рада ООН з прав людини, «Захист правозахисників»: резолюція / прийнята Радою з прав людини 12 квітня 2013 р., A/HRC/RES/22/6 http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/22/6
11. Рада ООН з прав людини, Доповідь Спеціального доповідача з питань про право на свободу мирних зібрань та право на свободу асоціації, 21 травня 2012 р., A/HRC/20/27, доступно за посиланням: http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27_en-annual-report-May-2012.pdf
12. Рада ООН з прав людини, Доповідь Спеціального доповідача з питань про право на свободу мирних зібрань та право на свободу асоціації, 21 травня 2012 р., A/HRC/20/27.
13. Рада ООН з прав людини, Вивчення передових практик, досвіду, викликів та способів їх подолання у питанні стимулювання, захисту та реалізації права участі в державних

- справах у контексті чинного законодавства в сфері прав людини, A/HRC/30/26, доступно за посиланням: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/EqualParticipation.aspx>.
14. Рада ООН з прав людини, *Вивчення передових практик, досвіду, викликів та способів їх подолання стосовно стимулювання, захисту та реалізації права на участь в громадських справах у контексті чинних норм у сфері прав людини*, A/HRC/30/26.
 15. Комітет ООН з прав людини, Загальний коментар № 25: *Права на участь у державних справах, права голосу та право на рівний доступ до державних послуг* (стаття 25) ССРР/С/21/ред. 1/дод. 7, 27 серпня 1996 р., доступно за посиланням: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en
 16. Конвенція Європейської економічної комісії ООН (UNECE) про *доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища* («Орхуська Конвенція») 1998 р., доступно за посиланням: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>.
 17. КПЛ ООН, *Збірка загальних коментарів та рекомендацій, прийнята правозахисними договірними органами ООН* HRI/GEN/1/ред. 9 (вип. I) від 27 травня 2008 р., доступно за посиланням: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TBGeneralComments.aspx>
 18. Світовий Банк, *Заклик до спільного прийняття рішень: Матеріали для обговорення Світовим Банком — участь представників громадянського суспільства*, 2005 р.

РАДА ЄВРОПИ

1. Рада Європи, *Європейська конвенція про захист прав та основних свобод людини*, доступно за посиланням: http://www.echr.Council of Europe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.
2. Рада Європи, *Конвенція про доступ до офіційних документів* 2009 р. (CETS № 205). Доступно за посиланням: <http://www.Council of Europe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084826>.
3. Рада Європи, ПАРЄ, Постанова № 1746 (2010 р.) *Демократія в Європі: криза та перспективи*, доступно за посиланням: <http://assembly.Council of Europe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17882&lang=en>.
4. Рада Європи, Комітет Міністрів, Резолюція Res(2003)8 *Про консультативний статус міжнародних неурядових організацій у Раді Європи*, доступно за посиланням: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805de70b
5. Комітет Міністрів Ради Європи, Рекомендація CM/Rec(2007)14 Комітету Міністрів країнам-учасникам *про правовий статус громадських організацій в Європі*, доступно за посиланням: <https://wcd.Council of Europe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609>
6. Рада Європи, Комітет Міністрів, Рекомендація CM/Rec(2009)2 Комітету Міністрів країнам-учасникам *щодо оцінки, аудиту та моніторингу участі та принципів політик щодо участі на місцевому та регіональному рівнях*, доступно за посиланням: [https://wcd.Council of Europe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2009\)2&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.Council of Europe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2009)2&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).
7. Рада Європи, Комітет Міністрів, Заява про *Кодекс належної практики участі громадськості у процесі прийняття рішень*, прийнята 21 жовтня 2009 р. на 1068 засіданні Заступників Міністрів. Доступно за посиланням: <https://wcd.Council of Europe.int/ViewDoc.jsp?id=1525009&Site=CM>
8. Рада Європи, Комітет міністрів, *Рекомендація CM/Rec(2010)5 Комітету Міністрів країнам-учасникам щодо заходів для боротьби з дискримінацією на підставі сексуальної орієнтації чи релігійної приналежності*, 31 березня 2010 р.

9. Рада Європи, Комітет міністрів, *Рекомендація CM/Rec(2001)19 Комітету Міністрів країнам-учасницям щодо участі громадян у громадському житті на місцевому рівні*, 6 грудня 2001 р.
10. Експертна рада з питань законодавства для ГО Ради Європи, *Регулювання політичної діяльності громадських організацій*, OING Conf/Exp (2014)2
11. Конференція міжнародних громадських організацій Ради Європи, Громадські організації: Огляд розвитку стандартів, механізмів та прецедентного права 2013–2015 рр. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680492965>
12. Конференція МГО Ради Європи, Експертна рада з питань законодавства про ГО, Регулювання політичної діяльності громадських організацій, 2015 р., <http://www.coe.int/en/web/ingo/expert-council>
13. Конференція МГО Ради Європи, *Кодексу належної практики участі громадськості у процесі прийняття рішень*, CONF/PLE(2009)CODE1, прийнятий 1 жовтня 2009 р., доступно за посиланням: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eed5c>
14. Генеральний Секретар Ради Європи Турбйорн Ягланд (Thorbjørn Jagland), *Стан демократії, прав людини та верховенства права в Європі. Спільна відповідальність за демократичну безпеку в Європі*, 2015 р. Доступно за посиланням: <https://edoc.Council of Europe.int/en/an-overview/6455-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html>
15. Генеральний Секретаріат Ради Європи, *Кодекс належної практики участі громадськості*. Довідковий документ підготований Секретаріатом для наради груп з питань Громадянського суспільства та демократії, 2008 р.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

16. Європейський Союз, *Лісабонський договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейського Співтовариства*, 13 грудня 2007 р., 2007/C 306/01, доступно за посиланням: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>
17. Директива 2013/37/EU Європейського Парламенту та Ради Європи від 26 червня 2013 року, якою вносяться зміни до Директиви 2003/98/EC *про повторне використання інформації державного сектора*, доступно за посиланням: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:EN:PDF>.
18. Європейський Союз, Генеральна дирекція з питань розширення, *Принципи надання ЄС підтримки ГО у країнах розширення* (2014–2020 рр.). Доступно за посиланням: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf.
19. Європейський Союз, Комісія Європейських Співдружностей COM(2001)428, *Біла книга державного управління в Європі*. Доступно за посиланням: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm.
20. Європейський парламент, *«Доповідь про перспективи розвитку громадянського діалогу в рамках Лісабонського договору»*, (2008/2067(INI)), 4 грудня 2008 р.
21. Повідомлення Комісії: *на шляху до посилення культури консультацій і діалогу. Загальні принципи та мінімальні стандарти проведення Комісією консультацій із зацікавленими сторонами*; COM/2002/0704, доступно за посиланням: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0704>
22. Повідомлення Європейської комісії — *Спрощення та удосконалення нормативно-*

правового середовища, COM/(2002)278, 5 червня 2002 р.

23. Звіт електронного уряду ЄС за 2015 р. свідчить про те, що онлайн-послуги державних установ у Європі працюють добре, але можуть працювати краще. Опубліковано 23 червня 2015 р. Європейською комісією, «Єдиний цифровий ринок» (Digital Single Market).
Доступно за посиланням: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2015-shows-online-public-services-europe-are-smart-could-be-smarter>

ОБСЄ БДІПЛ

1. Керівні принципи ОБСЄ-БДІПЛ та Венеціанської комісії *щодо свободи об'єднань*, 2015 р.
Доступно за посиланням <http://www.osce.org/odihr/132371?download=true>.
2. ОБСЄ БДІПЛ, від учасників Форуму громадянського суспільства, організованого на полях Додаткової наради в галузі людського виміру 2015 року, присвяченої свободі мирних зібрань та свободі об'єднань, Рекомендації щодо *Поліпшення участі об'єднань в процесі прийняття державних рішень*, квітень 2015 року,
<http://www.osce.org/odihr/185841?download=true>

НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Австрія

1. Федеральна канцелярія Австрії, *Стандарти участі громадськості. Рекомендації щодо належної практики*, 2008 р., доступно за посиланням:
http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/oeb_standards_engl_finale_web.pdf

Албанія

2. Закон № 146/2014 «Про оповіщення громадськості та проведення консультацій»,
доступно за посиланням: www.elbasani.gov.al/previewdoc.php?file_id=5701

Бельгія

3. Постанова від 26 березня 2004 р. про Відкритий уряд, доступно за посиланням:
<http://openbaarheid.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=15&order=>
4. Рекомендації Ради закордонних справ Фландрії (РЗСФ), доступно за посиланням:
<http://www.sariv.be/NL/algadviezen/1/>

Боснія і Герцеговина

5. Боснія і Герцеговина, Міністерство юстиції, *Зведення інструкцій для впровадження правил щодо консультацій в розробці законодавчих актів в міністерстві юстиції*, 2008 р.

Естонія

6. *10. Ефективне залучення громадськості, Кодекс належної практики*. Доступно за посиланням: <http://www.ngo.ee/node/278>

Латвія

11. Регламент Кабінету Міністрів № 300 від 7 квітня 2009 р., доступно за посиланням:
<http://m.likumi.lv/doc.php?id=190612>
12. Закон про державне управління, доступно за посиланням:
<http://likumi.lv/doc.php?id=63545>.

Литва

13. *Закон про розвиток громадських організацій*, Закон № XII-717 від 19 грудня 2012 р.
Доступно за посиланням: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=478626.

14. Закон про законодавчі нормативи Республіки Литва від 18 вересня 2012 р., № XI-2220: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.B4FA4C56B8D5>.
15. Закон про державне управління, Закон № VIII-123 від 17 червня 1999 р. Доступно за посиланням: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0BDFFD850A66>
16. Постанова Уряду Республіки Литва № 480 від 18 квітня 2003 р., доступно за посиланням: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=474365&p_tr2=2.

Нідерланди

11. Закон про повторне використання інформації державного сектора, Закон № 596 від 24 червня 2015 р., доступно за посиланням: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0036795/2015-07-18>.
12. Зведення правил — дорожня карта громадських консультацій при підготовці норм, доступно за посиланням: <http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/consultatiecode>.

Республіка Молдова

11. Закон «Про прозорість процесу прийняття рішень у Республіці Молдова», 13 листопада 2008 р., № 239, доступно за посиланням: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=329849&lang=1>.

Румунія

13. Закон 52/2003 про прозорість прийняття рішень у державному управлінні, доступно за посиланням: http://www.euroavocatura.ro/legislatie/1125/Legea_52_2003_Republicata_2013_privind_transparenta_decizionala_in_administratia_publica.
14. Закон 544/2001 про вільний доступ до відкритої інформації Постанова 775/2005 про органи влади

Хорватія

1. Ст. 14 Закону 52/2003 «Про прозорість прийняття рішень у сфері державної адміністрації»
2. Ст. 30.4 Регламенту Уряду Хорватії
3. Зведення правил щодо консультацій із зацікавленою громадськістю у процедурах щодо прийняття законів та інших нормативних документів (2009 р.)
4. Уряд Республіки Хорватія, Управління співпраці, Керівництво із застосування Кодексу з питань консультацій із зацікавленою громадськістю в процесі прийняття законів та інших нормативних актів, 2010 р. Доступно за посиланням: https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/kopija/Savjetovanja/Smjernice_PDF.pdf

ДОСЛІДЖЕННЯ

1. Демірбас, Самі (Demirbas, Sami): Електронна демократія у Фінляндії: нові онлайн-сервіси для участі громадськості та громадських консультацій, семінар у Будапешті 7–8 травня 2015 р.
2. Дів'як Тіна (Divjak, Tina); Форбічі Горан (Forbici, Goran), Участь громадськості у процесі прийняття рішень: Міжнародний аналіз законодавчої бази з набором передових практик, НЦІГО, грудень 2014 р.
3. Клембовські В. (Kłebowski, W), Бюджетування за участю громадськості (Budżet partycypacyjny). Оцінка (Ewaluacja), Варшава, 2014 р., стор. 20
4. Мандел-Медіс, Марі (Mandel-Madise, Marie), веб-сайт для забезпечення участі в Естонії,

- дослідження участі зацікавлених осіб в реалізації відкритого методу координації в соціальному захисті та соціальній інтеграції, проведене «ІНБАС ГмбХ» (INBAS GmbH) та «ЕНГЕНДЕР» (ENGENDER) від імені Генерального директорату з питань зайнятості, соціального забезпечення та рівних можливостей Європейської комісії, 2009 р.;
5. Нахтігаль, Нева (Nahtigal, Neva), *Інституціоналізація діалогу з громадськістю — огляд діючих політичних заходів (Institutionalizing Civil Dialogue — Overview of Existing Policy Measures)*, 2010 р.
 6. Нуредіноска Еміна (MCIC) (Nuredinoska, Emina); Хаджі-Міцева Еванс Катеріна (Hadzi-Miceva Evans, Katerina) (ECNL), *Кодексу належної практики участі громадськості у процесі прийняття рішень: Порівняльний огляд та оцінка ситуації в Македонії*, 2010 рік
 7. Стан, В. (Stan, V.), *Прозорість управління та процесу прийняття рішень — концепція, законодавство, обмеження в демократичному суспільстві*, 2009 р.
 8. Фазі, Елоді (Fazi, Elodie); Сміт Джеремі (Smith, Jeremy), *Покращення діалогу з громадськістю (Civil Dialogue, Making It Work Better)*, контактна група ГО, 2006 р., доступно за посиланням: <http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue,%20making%20it%20work%20better.pdf>
 9. Хаджі-Міцева Катеріна (Hadzi-Miceva, Katerina), *Сприятливі умови фінансування соціально-економічних організацій (A Supportive Financing Framework for Social Economy Organisations)*. Документ розроблено і представлено на конференції «Соціальна економіка у ЦСЕ: поширювані тенденції соціальних інновацій та місцевого розвитку», організованій Програмами ОЕСР та LEED (2005 р.)
 10. Хог Даймар Мікала (Høg Daimar, Michala), *eDem в Данії — участь у Європейській комісії з питань демократії та державного управління (eDem in Denmark-contribution to CDDG)*, 2015 р. Доступно за посиланням: <http://www.Council of Europe.int/t/dgap/localdemocracy/CDDG/Budapest/Contribution-Denmark.pdf>.
 11. Європейський центр некомерційного права, *Передовий досвід участі громадян у західнобалканських країнах та країнах-членах ЄС*, 2011 р.
 12. Міжнародна асоціація сприяння участі громадськості, *Основні цінності участі громадськості*, 2007 р.
 13. *Кодекс належної практики участі громадськості в процесі прийняття рішень; як розпочати ефективний діалог між ЄС та ГО*, Європейська соціальна платформа, 2009 р.;
 14. *eDem в Данії — участь у Європейській комісії з питань демократії та державного управління*, відділ у справах політики громадського оновлення та соціального забезпечення, 2015 р. <http://www.Council of Europe.int/t/dgap/localdemocracy/CDDG/Budapest/Contribution-Denmark.pdf>
 15. *Інструкція з ведення політичного діалогу: розширення можливостей громадянського суспільства приймати участь у діалозі з питань політики*, Боснія і Герцеговина (проект Cidi), 2011 р.

ЗГАДУВАНІ ВЕБ-САЙТИ ТА БАЗИ ДАНИХ

1. Міжнародна асоціація з питань участі громадськості. <http://www.iap2.org>
2. Комітет з дотримання Орхуської конвенції: <http://www.unece.org/env/pp/ccbackground.html>.
3. Австрія: участь громадськості і сталий розвиток в Європі (Partizipation & nachhaltige Entwicklung in Europa): <http://www.partizipation.at>
4. Албанія: громадські консультації: <http://www.inovacioni.gov.al/al/legjislacioni/konsultim-publik>.

5. Грузія: мій електронний уряд: <https://www.my.gov.ge/public/home/index?id=22&type=Main&index=0&p1=22>.
6. Данія: обрані Ради літніх людей в Данії, Європейська комісія, веб-сайт «Джойнап» (Joinup): <https://joinup.ec.europa.eu/community/opengov/case/statutory-elected-senior-citizens%E2%80%99-councils-denmark>.
7. Данія: уряд у соціальних мережах: <http://digitalkommunikation.net/politikere-og-partier/regeringen-paa-de-sociale-medier/>
8. Естонія: <http://eelnoud.valitsus.ee/main#tZiVarHk>
9. Естонія: <https://joinup.ec.europa.eu/community/epractice/case/awards-osale-estonian-e-participation-tool>
10. Італія: Відкрита рада Європезіоне (OpenCouncil of Europesione): <http://www.opencoessione.gov.it/>; <https://joinup.ec.europa.eu/community/opengov/case/opencoessione-monithon-italy>
11. Італія: Відкрита рада Європезіоне; Монітон (Monithon): <http://www.monithon.it/>.
12. Італія: шкільний проект Відкритої ради Європезіоне: <http://www.ascuoladiopencoessione.it/>
13. Латвія: Рада з питань реалізації Меморандуму про співпрацю між громадськими організаціями та Кабінетом Міністрів: <http://likumi.lv/doc.php?id=26373>; детальніше: <http://www.lvportals.lv/visi/likumi-prakse/261524-nvo-un-ministru-kabineta-sadarbibas-memorands-apliecinajums-valdibas-un-sabiedribas-sadarbibai/>
14. Литва: мій державний орган: <http://lrv.lt/lt/aktuali-informacija/teises-aktu-paieska/teises-aktu-projektai-1>.
15. Литва: онлайн-платформа для консультацій: <http://lrv.lt/lt/>.
16. Мальта: громадські консультації онлайн: http://socialdialogue.gov.mt/en/Public_Consultations/Pages/Home.aspx.
17. Нідерланди: API-платформи «Опен Радсінформаті» (Open Raadsinformatie): <http://docs.openraadsinformatie.nl/>; <http://zoek.openraadsinformatie.nl/#/>.
18. Нідерланди: відкрита муніципальна інформація: <http://www.openraadsinformatie.nl/>; <http://www.openstate.eu/en/projects/political-transparency/open-municipal-information/>.
19. Нідерланди: Гітхаб (Github), платформа «Опен Радсінформаті»: <https://github.com/openstate/open-raadsinformatie>
20. Польща: більше інформації про формування бюджету за участю громадськості: <http://budzet-partycypacyjny.pl/>; <http://www.wroclaw.pl/wroclawski-budzet-obywatelski-2016-zasady>
21. Польща: приклади успішних проектів за 2015 р. <https://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-wroclaw/wyniki-glosowania-wbo-2015>
22. Сполучене Королівство: форум з питань планування району: <http://www.ourneighbourhoodplanning.org.uk/resources>
23. Фінляндія: <http://www.demokratia.fi/2015/11/?type=post>
24. Фінляндія: онлайн-платформа для діалогу: <https://www.otakantaa.fi/fi/>.
25. Фінляндія: онлайн-платформа для подання громадських ініціатив до муніципальних органів: <https://www.kuntalaisaloite.fi/fi>.
26. Фінляндія: онлайн-платформа для подання запитів про надання коментарів: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI>.
27. Франція, дані Національної асамблеї Франції (FranceData.Assemblee-Nationale.Fr):

<http://data.assemblee-nationale.fr/>.

28. Франція:

<http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/National%20Assembly%E2%80%99s%20Action%20Plan.pdf>

29. Франція: відкрита платформа для відкритих даних Франції:

<https://www.data.gouv.fr/en/dashboard/>